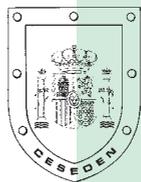


CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

115

**EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO
DE INTERÉS NACIONAL**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

115

**EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO
DE INTERÉS NACIONAL**

Abril, 2010

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-084-7

ISBN: 978-84-9781-569-7

Depósito Legal: M-12283-2010

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: abril 2010

NIPO: 076-10-085-2 (edición en línea)



EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Jordi Marsal Muntala</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
EL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL.....	17
<i>Por Rubén Herrero de Castro</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL.....	39
<i>Por Juan Escrigas Rodríguez</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
INTERESES QUE AFECTAN A LA SOBERANÍA NACIONAL.....	75
<i>Por Gonzalo Sanz Alisedo</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
INTERESES QUE AFECTAN A LA VIDA, EL BIENESTAR Y LA SEGURIDAD DE LOS ESPAÑOLES.....	109
<i>Por Ignacio Fuente Cobo</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
INTERESES QUE AFECTAN AL ORDEN INTERNACIONAL, LA SEGURIDAD Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	143
<i>Por Luis San Gil Cabanas</i>	

	<u>Página</u>
CONCLUSIONES.....	177
<i>Por Jordi Marsal Muntala</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	183
ABSTRACT.....	185
ÍNDICE.....	187

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por JORDI MARSAL MUNTALA

En los últimos tiempos parecía que el concepto de intereses nacionales o de intereses nacionales de seguridad había casi desaparecido de la literatura de seguridad o incluso en los discursos políticos. Parecía como si hubiesen sido sustituidos por los conceptos de principios y valores. Parecía como si hubiese una contradicción entre principios y valores por un lado e intereses por otro. Sin embargo, también parece que esta situación está cambiando.

En este marco se nos formulaban las primeras preguntas a debatir por nuestro grupo de trabajo: ¿siguen existiendo los intereses nacionales de seguridad? y ¿son conceptos contradictorios y por ello incompatibles los conceptos de principios y valores y los de intereses?

Podíamos también en vez de contemplar los textos y los discursos fijarnos en las políticas reales de los Estados más allá de tales textos y discursos. ¿Realmente en sus políticas reales la defensa de los intereses había sido sustituida por la defensa estricta de principios y valores? o ¿se intentaba conjugar al mismo tiempo la defensa de unos y otros? y ¿estábamos asistiendo a una nueva dinámica de confrontación o intentos de integrar políticas idealistas y realistas?

También en un marco internacional de creciente papel de los organismos e instituciones multinacionales los países que los integraban ¿percibían los propios intereses nacionales en conflicto con los intereses de aquéllos en determinadas situaciones o se entendían como complementarios

y reforzándose entre sí con lo que se reforzaba la capacidad de defensa de unos y otros? Y de forma concreta en un proceso tan específico como la construcción de la Unión Europea, especialmente con la puesta en marcha del Tratado de Lisboa, proceso que significa una creciente cesión de soberanía por parte de los Estados nacionales, ¿cómo se conjugaban intereses nacionales con intereses supranacionales?

Por otro lado el título propuesto para esta Monografía nos sugería otros interrogantes: ¿son permanentes e inmutables los intereses nacionales o son variables con el cambio de escenarios internos o externos? La experiencia de la adopción de una moneda única por parte de muchos y significativos países europeos suponía una cesión impensable no hace muchos años de uno de los elementos definitorios de la soberanía nacional y por ello con profunda incidencia en la defensa de intereses nacionales sustanciales. ¿Estábamos asistiendo a un proceso revolucionario en la concepción de interés nacional y con ello a una radical evolución del propio concepto de interés nacional?

El concepto de intereses nacionales es complejo y está compuesto por una serie de intereses de diverso tipo con lo cual se nos planteaban también cuestiones sobre como se podían clasificar y además si existía un orden de categorías y prioridades en ellos.

Para intentar responder a estas preguntas, además de nuestras capacidades de análisis y nuestro gusto por el debate productivo y constructivo, disponíamos de los sucesos de la realidad una importante cantidad de documentación tanto española como de otros países y organizaciones.

Un primer enfoque considerado nos llevaba a analizar concretamente los diversos intereses españoles de seguridad según su contenido (económicos, energéticos, de comunicaciones, etc.) y según una perspectiva geoestratégica: Europa, Mediterráneo, Iberoamérica, etc. Pero no era éste el enfoque que encontrábamos en los documentos nacionales de seguridad y defensa, así que nos pareció mejor tomar como punto de partida lo establecido en estos documentos y dejar que nuestro trabajo pudiese ser un puente hacia aquel enfoque temático y geoestratégico de indudable interés teórico y práctico.

Sin embargo, nos encontramos con dos problemas iniciales. En primer lugar en los documentos no se encontraba una definición del concepto de intereses nacionales ni de intereses nacionales de seguridad. En segundo lugar no había una doctrina suficiente para la clasificación; incluso

nos encontrábamos con distintas clasificaciones en los documentos. En el Libro Blanco de la Defensa del año 2000 hablaba, siguiendo el modelo de otros países de intereses vitales, de intereses estratégicos y de otros intereses. En documentos posteriores, tal como se analiza en el capítulo segundo, se iban introduciendo variaciones y un mayor grado de precisión hasta llegar a la Directiva de Defensa Nacional 1/2008.

Teniendo en cuenta todas estas aportaciones nos pareció que la clasificación resultante que íbamos a utilizar era la de intereses que afectan a la soberanía nacional, intereses que afectan a la vida y la seguridad de los españoles e intereses relacionados con la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos.

Pero antes de entrar en el estudio y reflexiones de cada uno de estos niveles de intereses era oportuno analizar el propio concepto de interés nacional, su evolución histórica, las concepciones actuales de otros países y los antecedentes en España.

Teníamos así la estructura general: una parte dedicada a los aspectos teóricos y generales y una segunda parte dedicada al análisis y reflexión sobre los intereses nacionales de seguridad de España. La primera parte se dividía en dos capítulos, el primero sobre el concepto y su evolución y el segundo sobre la comparación de los documentos de varios países y los antecedentes en España. La segunda parte se dividiría en tres capítulos dedicados cada uno de ellos a una de las tres áreas de intereses.

Cada uno de los componentes del equipo redactaría uno de los capítulos de cuyos contenidos sería responsable en su redacción concreta pero que todos y cada uno de ellos serían resultado de la reflexión y el debate conjunto. Y los debates han sido realmente animados, provocadores e incentivadores para la redacción del texto.

Rubén Herrero se encarga del primer capítulo y nos introduce en un bosquejo histórico desde Tucídides hasta la actualidad, pasando por Maquiavelo, Richelieu o Rousseau, relacionando aspectos como la razón de estado con el interés nacional. Después analiza concepciones actuales en el marco de posiciones realistas, neorrealistas, liberales y constructivistas para acabar con un análisis sobre los intereses y sus percepciones y las consecuencias que ello trae para fijar prioridades, elecciones de instrumentos y voluntades sociales y políticas.

Del segundo capítulo se responsabiliza Juan Escrigas, que nos analiza los distintos textos españoles existentes y su evolución para a continuación

hacer un repaso por las concepciones en otros países de nuestro entorno: Alemania, Estados Unidos, Francia, Holanda, Reino Unido y también Rusia. Con este bagaje se interna en la relación entre valores, principios e intereses para construir un entramado que se concreta en un modelo de estrategia y planificación de la defensa en sus diversas etapas y su concreción en la producción de los correspondientes documentos.

Por su parte Gonzalo Sanz en el tercer capítulo hablando de los intereses que afectan a la soberanía nacional, y que por ello tienen un carácter vital ya que pueden afectar a la propia existencia nacional. Para ello reflexiona sobre el concepto de soberanía nacional, su evolución y sus condicionantes actuales. Nos habla de los aspectos territoriales y funcionales, los aspectos estrictamente nacionales y la dimensión internacional. Nos introduce también en sus posibles amenazas en el mundo cambiante en el que vivimos, que van desde algunas espaciales tradicionales a otras que han irrumpido en la nueva dimensión del ciberespacio; y las capacidades de protección desde una perspectiva integral que incluye desde la concienciación nacional a la disuasión y la capacidad de respuesta.

Ignacio Fuente al hablarnos en el cuarto capítulo de los intereses nacionales que afectan a la vida, seguridad y prosperidad de los españoles, nos introduce en las nuevas concepciones de seguridad interna en unos escenarios en los que las nítidas diferencias tradicionales entre seguridad interior y exterior se han ido diluyendo. Y así en este marco se refiere a la lucha y prevención contra el terrorismo, contra el crimen organizado y la delincuencia transnacional como amenazas a intereses como la seguridad en los suministros de recursos energéticos o la protección de las comunicaciones y del ciberespacio en un marco en que garantizar el buen funcionamiento de las instituciones o combatir el cambio climático y sus efectos para la seguridad cobran un especial interés. Y nos analiza también la necesidad de reforzar el sentimiento de identidad nacional y la conciencia de seguridad y defensa en la sociedad española.

Finalmente Luis San Gil en el quinto capítulo nos introduce en los intereses vinculados con la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos. Para ello reflexiona sobre las nuevas concepciones de seguridad y las consecuencias que la globalización y su complejidad tienen para los intereses de seguridad. En este mundo complejo los intereses nacionales de seguridad se interrelacionan con los intereses de seguridad colectiva con lo cual la defensa de nuestros intereses se realiza no únicamente a un nivel nacional español

sino también a través de los organismos multinacionales de los que formamos parte. Así realiza un análisis de la construcción de la seguridad europea en el marco de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta también aspectos como la lucha contra la pobreza, la ayuda a la gobernanza o la participación de actores no estatales.

Y así se ha ido edificando esta Monografía que tiene no únicamente una vocación de construcción teórica e intelectual sino también una voluntad de utilidad práctica para la planificación y la definición de estrategias de quienes tienen esta responsabilidad y deben tener en cuenta los intereses nacionales de defensa y seguridad a defender, las posibles amenazas reales o potenciales y las capacidades necesarias para darles respuesta adecuada.

Hasta aquí nuestra responsabilidad de autores con la esperanza de provocar nuevas reflexiones y debates en quienes vayan a leer esta Monografía que esperamos sea al menos de alguna utilidad e interés.

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL

EL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL

Por RUBÉN HERRERO DE CASTRO

Desde un punto de vista etimológico, podemos definir interés, como una preocupación natural y/o general, así como tener un derecho objetivo sobre algo.

El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica, como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural.

El interés nacional esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial.

Entre los primeros pensadores que se refirieron a unos intereses superiores-esenciales (entonces no calificados como nacionales) que debían defenderse por encima de otros, podemos señalar a Tucídides y también a Maquiavelo.

Una de las primeras evoluciones hacia el concepto moderno de interés nacional, serían los términos de «voluntad general» de Rousseau y el de «razón de Estado» empleado por el cardenal Richelieu. Así justificó este último, por ejemplo, su intervención a favor de los protestantes en la Guerra de los Treinta Años, con el objetivo de reducir el creciente poder del emperador del Santo Imperio Romano, que era contrario a los intereses de Francia.

La Revolución Francesa, introdujo una variable más, la soberanía política. Más adelante en el Congreso de Viena se desarrollaba el término de equilibrio de poder, por el cual se consiguió hallar un punto de encuentro para la coexistencia de los diversos intereses nacionales involucrados.

También habríamos de referirnos a los gobernantes-diplomáticos alemanes, Kaunitz y Metternich, cuyas acciones y alianzas para construir unas nuevas relaciones internacionales, descansaban sobre la base del interés nacional en lugar de la religión o la tradición. En su acción de gobierno, por ejemplo, Kaunitz, no dudó en cambiar buena parte de las alianzas que tradicionalmente habían sostenido los Habsburgo.

La Revolución Industrial por su parte, incorporó un carácter económico y universal no sólo al interés nacional sino también al de democracia, al incorporar a los procesos de toma de decisión, a clases y colectivos hasta ese momento marginados.

El contenido del concepto de interés nacional, fue puesto en duda tras la Primera Guerra Mundial. Surgió una corriente idealista encabezada por el presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, que sugería que no todo era válido en la consecución del interés nacional, así como que debía tenderse a una suerte de interés global de la sociedad internacional.

Para tal fin se creó la Sociedad de Naciones tras el final de la Primera Guerra Mundial. En el seno de esta Organización, se consideraba que si uno de sus miembros era atacado, el resto debía considerarse también atacado y acudir en defensa del primero. No obstante esta iniciativa fracasó, pues de partida, diversos Estados fueron excluidos, perdiendo su supuesto carácter universal. Además, su principal promotor, Estados Unidos no formaron parte de ella, al rechazar el Congreso la propuesta del presidente Wilson. Los Estados, incluso los que eran miembros, no querían renunciar a determinadas herramientas (uso de la fuerza principalmente), si la defensa de sus intereses nacionales lo requería. Ni tampoco ceder parte de su soberanía a una institución, que no estaría guiada por los intereses nacionales de sus miembros, sino por un supuesto interés global de todos, que en algún momento pudiera ser opuesto al propio.

El periodo de entreguerras y la Segunda Guerra Mundial, destacó de nuevo el papel del poder en el gobierno de la sociedad internacional. Al final de la misma y durante la guerra fría, se asentó el concepto clásico de interés nacional, sobre la base de teoría de la «estabilidad hegemónica».

Hoy en día su definición se acercaría bastante a la que abría esta *Monografía*, si bien adaptándose a la era contemporánea, en la cual asuntos como la defensa del orden constitucional se han incorporado al concepto. Aunque tendencias que abogan por la creación de espacios de cesión de soberanía han incorporado matices al término. Así por ejemplo, en el caso de España, la defensa de los intereses de la Unión Europea, podría incorporarse también al contenido del interés nacional de España.

Otro matiz, sería la inclusión de la acciones orientadas hacia el interés nacional en organismos multilaterales, a pesar de que podrían debilitar la independencia del Estado. Cabría aportar la perspectiva de que la participación en estos organismos-organizaciones-instituciones regionales internacionales, pudiera contribuir a una mejor defensa y promoción del interés nacional.

Antecedentes y orígenes del concepto de interés nacional

Encontramos en Tucídides, un antecedente remoto del término, cuando éste afirmaba, que una identidad de interés es el más seguro de los lazos entre Estados o individuos (1).

El siguiente paso hacia el interés nacional, podemos situarlo en el término «razón de Estado», que se apoya en la transformación de los intereses egoístas, personales y particulares en la «razón de Estado».

Dos son también los autores de referencia en este concepto, el cardenal Richelieu (2) y Nicolás Maquiavelo.

Se atribuye al primero de ellos, la elaboración de una concepción moderna del concepto de gobernar, no desde la perspectiva de los intereses particulares del gobernante sino de los intereses generales de la nación. Expresan de forma muy gráfica y clara el pensamiento de Richelieu dos de sus afirmaciones más famosas:

«Yo soy católico, pero antes que católico francés» y «no tengo más enemigos que los del Estado.»

(1) Véase THUCYDIDES: *History of Peloponnesian War*, Penguin Classic, 1974.

(2) Al respecto de su pensamiento político, religioso y su figura, pueden entre otros consultarse, en HILL, Henry (trad.): *The political testament of Cardinal Richelieu*, University of Wisconsin Press, 1964 y BELLOC, Hilarie: *Richelieu*, Ihs Press, 2005.

El segundo, Nicolás Maquiavelo, no menos importante e influyente, cuyas reflexiones fueron más allá del siglo XVI, en el que fueron formuladas. Éste entiende que la supervivencia, en el Estado tenía que ser la principal preocupación (y misión) de los gobernantes, convirtiéndose en un fin en sí mismo. Para su consecución los medios eran menos importantes que el fin. En este sentido señalamos las palabras de Maquiavelo:

«En orden para mantener su Estado, el gobernante es a menudo forzado a actuar de forma opuesta a la buena fe. Por ello, deberían tener una disposición flexible de acuerdo con el dictado de la fortuna y las circunstancias. El gobernante no debería apartarse del bien si es posible, aunque debe estar dispuesto a hacerlos si es necesario» (3).

Esta teoría nos lleva al hecho, de que la «razón de Estado» puede justificar un comportamiento deshonesto, cuando se actúa en la defensa del interés público.

De acuerdo con la «razón de Estado», la preservación del Estado, como un bien moral y una unidad de organización política, es un imperativo moral que no puede ser juzgado de acuerdo a los criterios usados para evaluar la conducta individual.

El papel del Estado se apunta como capital, no sólo de cara al futuro concepto de interés nacional, sino como actor principal y esencial en la política internacional y en la organización y gobierno de la sociedad internacional.

Otro autor que contribuye de forma clara al término de interés nacional es Rousseau. Éste quizás tenía en mente a Tucídides, cuando articuló su concepto de «voluntad general», que descansa sobre la asunción de que una comunidad política en la que existen intereses dispares puede hablar a través de una voz común. El propio Rousseau se expresaba de esta manera:

«Sólo la voluntad general puede dirigir los poderes del Estado de tal forma que el propósito para el que ha sido instituido, que no es otro que el bien común, pueda ser alcanzado» (4).

(3) MACHIAVELLI, Nicolo: *The prince*, p. 57, Penguin Classics, 1999.

(4) ROUSSEAU, Jean Jaques: «Social contract», en BARKER, E. (ed.): *Social contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*, Oxford University Press, 1960.

Rousseau al igual que Tucídides sitúa en el interés común, el vínculo que une a la sociedad. En este sentido Rousseau afirmaba:

«El vínculo de la sociedad son los intereses que todos sentimos que la componen. En ausencia de estos intereses ninguna sociedad sería posible. El interés común es la base sobre la cual la sociedad ha de ser gobernada» (5).

Y alertaba contra los intereses egoístas o partisanos al expresar:

«Cuando los intereses individuales se hacen sentir o bien determinados y reducidos grupos influyen la acción del Estado, entonces el interés común sufrirá un cambio a peor» (6).

En las teorías de Rousseau al identificar la nación con el pueblo, apreciamos un elemento como la «soberanía», al que más adelante se sumará el adjetivo «popular», como resultado de la Revolución Francesa. Con ésta, tal y como muchos autores señalan, se entró en la Era Moderna en la cual el Estado (algo convencional-artificial)-nación (algo natural) se universalizó y como consecuencia de ello, la idea de interés nacional nació.

A partir de este momento los procesos de la Revolución Industrial que supuso el auge de las clases medias y la democratización de los nacionalismos del siglo XIX, motivarán que las relaciones internacionales, de acuerdo con E. H. Carr (7), pasarían de estar gobernadas por los intereses personales, ambiciones y emociones del monarca, a estarlo por los intereses colectivos, ambiciones y emociones de la nación. Ello suponía, que el ejercicio y defensa de los intereses nacionales serían una auténtica expresión del bienestar de toda la sociedad y no sólo de las élites gobernantes.

Por tanto, el ejercicio de la soberanía popular, la emergencia del sistema internacional de Estados-Nación y la expansión de las relaciones internacionales económicas, daban paso a la concepción moderna del interés nacional, que además sería una herramienta para contribuir a un orden internacional mejor. Tal y como apunta Hirschman (8), con el inte-

(5) *Ibidem*, p. 190.

(6) *Ibidem*, pp. 269-270.

(7) Véase CARR, E. H.: *Nationalism and after*, 1945 y CARR, E. H.: *The new society*, 1951.

(8) Véase HIRSCHMAN, Albert O.: *Rival views of market society and other recent essays*, Harvard University Press, 1992.

rés nacional como guía, la acción de gobierno podría producir un orden político más estable y un mundo más pacífico.

A partir de aquí el interés nacional, recibirá durante le siglo XX, la atención de diversas teorías, siendo las más importantes, el realismo, el neo-realismo y el liberalismo y el constructivismo.

El concepto de interés nacional y las teorías políticas contemporáneas

Acabamos de ver como la confluencia de los conceptos de nación (grupo social) y Estado (comunidad política), desembocaron en el término de interés nacional, jugando un papel esencial en la configuración, justificación y puesta en práctica de la política exterior de los Estados. Desde la Paz de Westafalia hasta bien entrado el siglo XX, la premisa apuntada ha permanecido con relativos pocos cambios. Los Estados se han comportado mayoritariamente de forma individual y egoísta, entendiendo que sus intereses nacionales son (casi) exclusivos, su defensa se realiza mejor de forma unilateral y la pérdida de unos supone también la ganancia de otros.

Realismo, neorealismo e interés nacional

Cabría señalar a las perspectivas del realismo y del neorealismo como las principales corrientes que han impulsado y desarrollado el concepto de interés nacional. Para uno de los principales teóricos del realismo, Hans Morgenthau (9), señala al interés nacional como la brújula que debe guiar a los dirigentes y fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados. Para este autor, el interés nacional de una nación sólo puede definirse en términos de supervivencia y poder.

De acuerdo con los principios del realismo, la política exterior y la diplomacia deben tener como objetivo principal, la definición, protección, promoción, defensa y consecución de los intereses nacionales, en un escenario de anarquía, en el cual los Estados dependen sólo de ellos, para garantizar su seguridad. Ello en primer lugar, excluye de salida, la preocupación por otros asuntos de la sociedad internacional. Y en se-

(9) El pensamiento de este influyente autor, especialmente en el periodo de la guerra fría, queda muy bien expresado en MORGENTHAU, Hans: *Politics among nations*.

gundo lugar aleja la acción de los Estados de ideales internacionalistas y procesos de integración supranacionales. El realismo, niega la existencia de una moral universal por la cual, en ocasiones, las lealtades nacionales ceden ante otras referidas al bienestar de la humanidad. Para el realismo los Estados, sin excepciones se comportan de forma egoísta velando exclusivamente por sus propios intereses nacionales. Por ello, los Estados deben actuar de forma autónoma sin dejarse influenciar por estructuras ajenas al propio Estado, siendo éste el único garante de su protección, seguridad y supervivencia.

Desde una óptica del neorealismo, cuyo principal referente es Kenneth Waltz (10), el interés nacional es una variable de gran importancia (no la única), que emana del sistema internacional y se traduce en la lucha por la supervivencia de los Estados en un entorno de operaciones anárquico, esto es, uno donde no hay autoridad supranacional que regule de forma efectiva las relaciones entre Estados. Para Waltz, la necesidad y el deseo de seguridad, conduce a los Estados a la acumulación del poder, dando así una explicación más elaborada del factor poder en las relaciones internacionales.

Tanto Morgenthau como Waltz, comparten en sus teorías la idea de relacionar con claridad interés nacional a supervivencia, implicando con ello una premisa de inmutabilidad de las fronteras.

Dado que el Estado continúa siendo el actor principal de las relaciones internacionales, buena parte de estos principios continúan vigentes, pero no es menos cierto que han perdido cierta relevancia y han sido matizados por la realidad internacional. Por ejemplo el realismo y el neorealismo, de acuerdo con sus principios, no dan una explicación satisfactoria al cambio de fronteras al que asistimos en diversas áreas geográficas desde el finales del siglo XX y principios de este siglo XXI. O tampoco presentan una respuesta convincente al comportamiento humanitario de los Estados, que se plasma en actos como desarme, acogida de refugiados y ayuda humanitaria entre otros. La sociedad global de finales del siglo XX y la actual del siglo XXI, presentan características diferentes. El fin de la guerra fría, generó la implantación de un sistema

(10) Véase WALTZ, Kenneth: *Theory of international politics*, 1978; WALTZ, Kenneth: «Realist thought and neo-realist theory», *Journal of International Affairs*, volumen 44, número 1, pp. 21-37, Spring 1990 y WALTZ, Kenneth: «Globalisation and American power», *The National Interest*, número 5, pp. 46-56, 2000.

económico universal de interrelación compleja y además la proliferación de sistemas de Estados. Estas dos condiciones suponen variaciones en el contenido del concepto de interés nacional que se había mantenido durante largo tiempo en las relaciones internacionales.

Liberalismo e interés nacional

Hasta el año 1914, la mayoría de los autores y políticos defendía la idea de la autorregulación del equilibrio de poder. Pero la Primera Guerra Mundial, puso de manifiesto que ese sistema había fallado a la hora de evitar una guerra como la humanidad no había conocido antes.

Desde el liberalismo incipiente de los primeros años del siglo XX se proponía la sustitución de la autorregulación por un mecanismo de seguridad colectiva, en el cual, el principal interés nacional de los Estados sería la consecución de la paz y la armonía entre las naciones, como el mejor de los mecanismos para garantizar la propia seguridad y el bienestar común. La fórmula para conseguirlo y erradicar al mismo tiempo la anarquía del sistema internacional, era promover y apostar por la democracia liberal como forma de gobierno y regular el sistema internacional de la misma forma que se regula la sociedad doméstica en las democracias liberales. Las ilusiones al respecto de este mecanismo de seguridad colectiva, se desvanecieron con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial y la posterior guerra fría. El Tratado de Versalles y el fracaso de la Sociedad de Naciones, motivados ambos hechos por el comportamiento egoísta de los Estados, ponían de relieve que la sociedad internacional tenía por delante un largo camino y una amplia tarea si quería evolucionar en los conceptos de interés nacional y (auténtica) seguridad colectiva.

El fin de la guerra fría, devolvió el impulso a los autores liberales. Para Fukuyama, la caída de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría representaban el triunfo ideológico de la democracia liberal y la economía de mercado. Como otros autores liberales, Fukuyama aprecia la Historia como «direccional» y está convencido de que se producía entonces y ahora una pauta evolutiva común de la humanidad hacia la democracia liberal (11).

La proyección de los principios liberales, antes mencionados, de acuerdo con el liberalismo, aportarán un orden mundial pacífico. Esta afirmación

(11) FUKUYAMA, Francis: *The end of history and the last man*, 1992.

descansa sobre el concepto de la paz democrática de Kant, de acuerdo con el cual, un mundo compuesto por democracias (a las que el liberalismo incorpora el adjetivo liberal en su dimensión político económica) no incentiva las guerras ya que las naciones (democráticas) se reconocen de forma recíproca su legitimidad.

Y ello desemboca además en una revisión del concepto de interés nacional como egoísta y exclusivo. La fuerte influencia de los principios de la economía de mercado en los postulados liberales, lleva a plantear unos intereses nacionales objetivos que descansan sobre las premisas liberales económicas del mínimo Estado y el libre comercio, que darán lugar a una sociedad internacional transfronteriza donde la defensa a ultranza de las fronteras clásicas (por extensión del interés nacional clásico) carece de sentido. En esa dirección como afirma Kenichi Ohmae, los Estados que continúen gestionando sus recursos en términos del interés nacional, se estarán apartando de los poderosos motores de crecimiento de la economía mundial, perjudicándose a sí mismos y a sus intereses nacionales (12).

Si bien, la situación actual mundial dista de la propuesta ideal del liberalismo, sí es cierto que comienzan a darse una serie de circunstancias y variables, que han relajado el concepto de interés nacional y se da una situación más favorable a los conceptos y postulados del liberalismo en materia de geopolítica, economía e interés nacional.

Desde la perspectiva del liberalismo, la nueva sociedad internacional comienza a reducir el egoísmo de los Estados que ahora deben replantearse sus estrategias de acción en un marco de globalización política y económica. El liberalismo presenta la promoción del capitalismo y la democracia liberal como claves para erradicar los comportamientos violentos de la sociedad internacional, las percepciones autocomplacientes de los Estados, así como comportamientos agresivos que pueden surgir por una interpretación egoísta de los intereses nacionales. Éstos, plantean los liberales, deberán reformularse y ponerse al servicio del bienestar y del progreso económico y político de la sociedad internacional.

La nueva formulación de los intereses nacionales debe conducir a su sustitución por perspectivas globales. Ello, debido a que la idea de interés nacional no es compatible con las dinámicas económicas y políticas

(12) OHMAE, Kenichi: «The end of the nation state», p. 60, *The Free Press*, 1995.

actuales que se orientan a la superación del concepto de frontera así como la amplia cesión de soberanía para la consecución de objetivos regionales y globales. Así, desde el liberalismo, los intereses nacionales de los Estados pasan a ser en buena parte de las situaciones, comunes y compartidos por diversos Estados. Por lo cual, el interés nacional no debe promoverse sin tener en cuenta los efectos que se causarán a otros actores. Retos globales como el terrorismo, el medio ambiente, el desarrollo económico, han dejado de estar al alcance exclusivo de la acción unilateral y requieren que los Estados amplíen el contenido y el horizonte de sus intereses nacionales.

Constructivismo e interés nacional

Respecto a dotar de nuevo contenido a la idea de interés nacional, podemos mencionar la aportación del constructivismo (13) al concepto. Plantean salir de denominaciones inmóviles, así, los conceptos dejan de ser realidades materiales para convertirse en construcciones sociales. Para los constructivistas, el interés nacional es el resultado de ideas compartidas, identidad nacional y prácticas normativas. Lejos por tanto de ser un concepto estático, los intereses nacionales de los Estados se forman dentro de un contexto cultural como resultado de la interacción social.

Alexander Wendt (14) establece una identificación entre los seres humanos y las estructuras que éstos desarrollan, entre las que estarían por supuesto los Estados. Ambos, personas y Estados son considerados por este autor como actores internacionales con intereses que surgen tanto de la interacción social como de la necesidad. Para Wendt, los seres humanos y sus organizaciones son actores con propósitos e intereses cuyas acciones contribuyen a reproducir y transformar la sociedad en la que viven. Una sociedad que se forma por las relaciones sociales, que a su vez estructuran las interacciones entre estos actores, que utilizan las ideas con efectos constitutivos para los conceptos de poder e interés.

(13) Para un conocimiento más profundo y detallado de corrientes críticas en el campo de las relaciones internacionales, puede entre otras obras consultarse, en LINKLATER, A.: *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, Routledge, 2000.

(14) Véase WENDT, Alexander: «**Anarchy is what states make of it**»: *The social construction of power politics*», en LINKLATER, A.: *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, Routledge, 2000; WENDT, Alexander: *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999 y WENDT, Alexander: «Collective identity formation and the international state», *American Political Science Review*, volumen 88, número 2, pp. 384-395, 1994.

Así pues, ambos términos, de acuerdo con los constructivistas, pueden ser materiales o constructos formados de ideas, pero esta última posibilidad hasta la fecha ha sido ignorada por completo dado el dominio de la concepción materialista-realista a la hora de desarrollar el concepto de interés nacional.

No es por tanto un concepto fijo, inamovible y determinados sino que puede variar de acuerdo con los cambios de las variables sociales y de las identidades nacionales.

La política exterior y la diplomacia, son herramientas para interpretar los intereses de los Estados y las premisas sociales que los definen de forma dinámica.

Todas estas teorías nos aportan datos relevantes para comprender la importancia del concepto de interés nacional, así como elementos para reflexionar sobre el mismo.

Es cierto que el proceso de globalización ha afectado a la naturaleza de los Estados, los cuáles han dejado de ser los únicos actores relevantes del panorama internacional y han debido variar la orientación y el contenido de sus agendas, sometiendo sus intereses nacionales a una reevaluación.

Pero, no es menos cierto que siguen siendo los actores principales y que si bien la unilateralidad ha descendido, ello no supone que los Estados han dejado de comportarse de forma egoísta. Optan por la cooperación, pero con un carácter interesado. Y si bien hay un avance significativo de procesos de integración regional en detrimento de la unilateralidad y la anarquía internacional, comprobamos cómo los Estados siguen siendo muy reticentes a ceder porciones de soberanía en asuntos esenciales como seguridad y defensa.

Así, nos encontramos con un escenario que está cambiando, en el cual, los intereses nacionales existen, son elementos clave de las acciones de los Estados, pero deben adaptarse a la nueva realidad global. Y ello implica incorporar a las tradicionales (e imprescindibles) variables geopolíticas, otras de naturaleza psicológica-política.

Interés nacional, percepciones, imágenes e ideas

La protección y defensa del interés nacional, requiere de un complejo proceso que incluye entre sus fases principales las siguientes: definición

del concepto, identificación de prioridades, diseño y planificación de políticas destinadas a satisfacer los objetivos propuestos e implementación de estos planes.

En definitiva se trata de un proceso secuencial y continuo de planificación y toma de decisiones.

A la hora de abordar este proceso, para todos aquellos implicados en el mismo, entra en juego una combinación de variables de orden político y psicológico. Las primeras, más reconocibles y exploradas, orbitan en torno al concepto de poder y las premisas tangibles de naturaleza geopolítica y económica que lo rodean.

Las segundas, presentan una naturaleza más intangible y representarían una expresión abstracta de los conceptos poder y decisión.

Para identificar prioridades, objetivos y tomar decisiones, ambas variables son de capital importancia. El interés nacional en los tiempos actuales ha perdido en parte su carácter de predefinido e inmutable, debido a los procesos de globalización política y económica existentes, así como a las acentuadas dinámicas de cambio que se dan hoy en día en la sociedad internacional. Así, podemos apreciar cómo hay intereses nacionales que se defienden mejor de forma multilateral que de forma unilateral. El concepto de interés nacional perdía así su carácter de exclusivo e intransferible entre los Estados, entendidos estos como agentes principales del escenario internacional.

En esta evolución ha jugado un papel muy relevante, la interacción entre las variables de orden geopolítico y las de naturaleza psicológica, que vamos a desarrollar a continuación:

«En la sociedad global actual, las relaciones entre actores, no lo son entre éstos tal y como existen, sino entre las imágenes de los mismos. La forma en la que los actores gestionan y proyectan imágenes juega un papel esencial en las relaciones internacionales actuales. El concepto clave es percepción, entendida ésta como el tejido de la realidad. Robert Jervis señala dos entornos que coexisten: operativo y psicológico (15). El primero, sería la realidad tal y como existe, mientras que el segundo es la realidad tal y como es percibida por los actores.»

(15) JERVIS, Robert: *Perceptions and misperceptions in International Politics*, p. 13, Princeton University Press, 1976.

El tejido de la realidad, a nivel doméstico y externo, que es donde se elaboran y articulan las políticas de identificación y defensa de los intereses nacionales, está hecho de percepciones, que surgen de un proceso de percepción, el cual es uno de carácter integrativo, donde los estímulos procedentes del entorno son interpretados por los individuos como resultado de la integración de estos *inputs*, con las percepciones, imágenes, ideas y conocimientos previos del actor (16).

Otro término surge de forma causal en relación con el de percepción. Nos referimos a las imágenes. El ser humano es gráfico y visual, así pues, el resultado lógico del proceso de percepción, son las imágenes, o lo que es lo mismo, las representaciones mentales de las percepciones. Es importante tener en cuenta, que las imágenes no son representaciones vacías de contenido (17). Todo lo contrario, éstas son estructuras cargadas de contenido, que ayudan al actor a relacionarse y entender el entorno que le rodea.

En relación con las percepciones y las imágenes, tal y como hemos expuesto antes, surgen al confrontarse con un acervo previo y propio de los actores, que podemos denominar, proceso de aprendizaje, cuyo función principal es la asimilación ordenada de conocimientos y experiencias, que al interaccionar con las percepciones, imágenes, ideas y emociones, darán lugar a modelos que ayudarán a los actores a entender y percibir el entorno para poder tomar las decisiones necesarias. Todo aquello que es aprendido y experimentado, hace posible y mejora la adaptación e interacción con el entorno y contribuye a explicar las percepciones y decisiones de los agentes involucrados. Etheredge señala con acierto dos elementos esenciales de apoyo del proceso de aprendizaje: la inteligencia y la efectividad (18). El primero en el sentido de ganar una perspectiva más precisa de la realidad, mientras que el segundo está relacionado con la idea de conseguir de forma posible y satisfactoria aquello que es pretendido.

Cuando los actores disponen de las imágenes que ellos consideran necesarias, éstos tomarán decisiones, entendidas estas últimas como una herramienta de influencia sobre el entorno.

(16) VOSS, J. F. and DORSEY, E.: «Perceptions and International Relations», en SINGER, Eric and HUDSON, Valerie (eds.): *Political Psychology and Foreign Policy*, p. 8, Westview Press, 1992.

(17) JERVIS, Robert: *The logic of images in International Relations*, p. 5, Princeton University Press, 1970.

(18) ETHEREDGE, L. S.: *Can governments learn?*, Pergamon Press, 1985.

Percibir adecuadamente el entorno y los intereses y necesidades nacionales cobra entonces gran importancia de cara a tomar las mejores decisiones posibles para su defensa y consecución.

Por eso, es importante señalar una implicación lógica de nuestro cuerpo teórico, el riesgo y la posibilidad de percibir de forma equivocada. Las percepciones erróneas ocurren cuando éstas divergen del entorno operativo y más allá de los márgenes operativos perceptivos aceptables (19).

Cuanto mayor es la divergencia, peor serán los actos y decisiones que se deriven de esa percepción errónea, porque los actores se encontrarán operando en una realidad (20) que sólo existe para ellos. En ésta sus planes y objetivos se desarrollan de acuerdo a sus percepciones y deseos, pero los efectos de sus acciones tienen lugar en el entorno operativo real, donde al operar con imágenes y premisas equivocadas, los resultados serán negativos respecto a los objetivos propuestos y el actor empeorará su posición relativa respecto al entorno. Uno de los fenómenos más comunes e importantes de percepción errónea, es el conocido como *wishful thinking*. Es éste un proceso psicológico-político por el cual el actor identifica ideas con deseos (o viceversa) llegando a la percepción de que el entorno es benigno con sus acciones (21), intereses y objetivos, de tal forma que sus intereses están protegidos.

La relación existente entre el interés nacional y la precisión de las percepciones e imágenes, cobra también relevancia a la hora de diseñar los planes con los que se pretende conseguir los objetivos en materia de interés nacional. Señalamos en ese sentido tres fases (22):

1. Contextualización: el actor activa el conocimiento específico (imágenes, información y experiencias) referente a la situación en cuestión.

(19) Dado que es imposible determinar con absoluta exactitud cuál es el entorno operativo real, nuestras percepciones del entorno fluctúan dentro de unos límites aceptables para la mayoría de los actores. Las percepciones que tienen lugar dentro de estos márgenes pueden variar de unos actores a otros, pero presentan un contenido similar y asimilable que permiten a la gran mayoría de actores conocer-saber con cierto grado de fiabilidad y certeza las imágenes que forman los otros actores.

(20) Para un extenso desarrollo teórico del concepto realidad inventada, véase HERRERO DE CASTRO, Rubén: *La realidad inventada*, Plaza y Valdés, 2006.

(21) JERVIS, Robert: *Perception and misperception in international politics*, p. 366.

(22) BEACH, L. R.: *Image theory: Decision making in personal and organizational contexts*, pp. 4-7, Wiley, 1990.

2. Adopción de objetivos y planes: en relación con los primeros, el actor decide si éstos son razonables y merecen el esfuerzo de conseguirse. Respecto a los segundos, el actor se imaginará diversos planes (con sus respectivos resultados) para conseguir los objetivos propuestos.
3. Monitorización de progresos: una vez un plan ha sido seleccionado pero no implementado, el actor intentará obtener imágenes más precisas de su posible resultado. Cuando el plan se ha implementado, el actor comparará las imágenes que percibe-recibe con las que imaginó previamente.

Estos tres estadios nos proporcionan una definición más avanzada del concepto imagen en relación con la identificación y consecución de los intereses nacionales. Las imágenes en este sentido, son estructuras cognitivas que representan todo el conocimiento del actor sobre el qué, el porqué y cómo deberían obtenerse los objetivos-intereses propuestos, así como los resultados esperados-deseados (23).

Dentro de las variables de orden intangible y psicológico, un tercer término que se une al de percepciones e imágenes es el de idea, definida por Voss y Dorsey como la información (general y específica) que un actor tiene sobre sí mismo y los otros actores (24). Coincidimos con John Elster cuando él dice que las ideas surgen de una necesidad de dotar de significado al entorno, debido a que los seres humanos tenemos una acentuada necesidad de tener suficientes razones para explicar nuestros actos (25). En la arena política, en ocasiones, esta «necesidad» lleva al actor involucrado en procesos de percepción y decisión, no a dotarse de las ideas correctas, sino de aquella/s que mejor responda y justifique sus percepciones y decisiones.

Tener ideas en el vacío no tiene sentido, para mejorar su relación con el entorno, el actor integrará todas sus ideas en un sistema de ideas. Éste podría ser definido inicialmente como una estructura de imágenes del pasado, el presente y el futuro más todo el conocimiento organizado del cual dispone el actor sobre sí mismo, los otros actores y el entorno que le rodea. En palabras de Ole Holsti, un sistema de ideas puede concebirse como una lente a través de la cual percibimos la información que emana del entorno (26).

(23) *Ibidem*, p. 4.

(24) VOSS and DORSEY, *Ibidem*, p. 11.

(25) ELSTER, Jon: *Political psychology*, p. 14, Cambridge University Press, 1993.

(26) HOLSTI, Ole: «Cognitive dynamics and images of the enemy», en FARRELL, John y SMITH, Asa P.: *Image and reality in world politics*, p. 10, Columbia University Press, 1968.

Las ideas influyen sobre el proceso de percepción mediante su relación con las expectativas del actor. Las ideas fijan las expectativas (incluso los deseos) del actor y así cuando los eventos ocurren, éste tiende a interpretarlos de acuerdo a sus expectativas. Surge de nuevo un riesgo de incurrir en procesos de percepción errónea, ya que de darse este comportamiento, porciones importantes de información se perderán. Existe además la tendencia de rechazar e ignorar fiable e importante información por no encajar con las ideas previas del actor, mientras que éste se muestra inclinado a aceptar porciones de información (débilmente argumentadas) que se adapten o encajen con sus ideas, expectativas y deseos. El actor percibe entonces unos costes menores de sus decisiones ya que percibe además una realidad bondadosa con sus intereses, valores e imágenes. Y este es un riesgo que debe evitarse.

Bien percibamos con acierto o error, cuando hemos establecido una idea o imagen sobre el entorno y/o los demás actores, operamos en torno a nuestras percepciones, ideas e imágenes desarrolladas.

El interés nacional fuertemente influenciado por las complejas y cambiantes variables geopolíticas actuales, se convierte en una cuestión con cierto carácter maleable susceptible de ser percibido e interpretado. Y es entonces cuando cobra capital importancia, la precisión en los procesos de percepción primero y de decisión que después que afectarán al/los interés/es nacional/es.

Las percepciones, las imágenes y las ideas de quiénes toman las decisiones, serán protagonistas también en los procesos de tomas de decisión al respecto de las políticas, estrategias y tácticas que afecten al interés nacional. Podemos decir que un proceso de toma de decisiones está compuesto por las siguientes fases (27):

1. Planteamiento de una situación.
2. Recolección de información relativa a la situación planteada.
3. Evaluación de alternativas, esto es, conocer con la mayor precisión posible las probables consecuencias y resultados de las alternativas planteadas.
4. Elección de una alternativa.
5. La ejecución de la decisión será la siguiente fase.

(27) HERRERO DE CASTRO, Rubén: «La influencia de variables políticas y psicológicas en los procesos de información y decisión», *Inteligencia y seguridad*, revista de análisis y prospectiva, volumen 1, número 2, pp. 79-80, junio-noviembre de 2007.

6. Evaluación de resultados.

7. Mantenimiento de la decisión tomada hasta que produzca los resultados y efectos finales y previstos. En caso de que la evaluación de resultados, no resultara satisfactoria, se podrán introducir matices a la decisión, o en caso extremo, revocarla por completo.

La fase crucial de este proceso, es la referente a la información. La calidad y relevancia de la misma afectará de forma directa al resultado del proceso. Así pues al recopilar y analizar la información disponible del entorno, los responsables de tomar las decisiones, deberán permanecer vigilantes y atentos al respecto de la calidad y fiabilidad de las fuentes y de la información que están recibiendo, para reducir el riesgo al máximo de percibir de forma errónea. Sería fatal para un gobierno no haber reevaluado correctamente una información y tomar entonces una decisión que afectara a la satisfacción y defensa del interés nacional. O percibir erróneamente que una situación ha cambiado y tomar la decisión de modificar aspectos referentes a los intereses nacionales.

Hemos pasado de una etapa de enorme estabilidad en torno a éstos a una (actual) en la cual se ha introducido cierta relativización en el concepto y sus contenidos, que además ha afectado a su maleabilidad.

Los Estados hoy en día han de reaccionar, cada vez en menos tiempo a los *inputs* que recibe del entorno. Ha de ser efectivo pues las amenazas a los actores tradicionales de la política internacional se han multiplicado. Como consecuencia, el comportamiento de estos actores se ha adaptado al medio y han introducido ciertos cambios en la gestión de sus intereses nacionales. Antes comentábamos por ejemplo, como para su defensa se había pasado de una perspectiva unilateral a otra multilateral, surgiendo en el escenario internacional fuertes organizaciones regionales o bien reforzando su papel las organizaciones internacionales.

Ello no significa que el Estado haya renunciado, ni mucho menos, a ser el protagonista de la defensa de sus intereses nacionales. Pero sí ha pasado a tener que reevaluarlos y a diseñar nuevos planes para garantizar su defensa. Nuevos desafíos requieren nuevas estrategias y tácticas, que a su vez implican una enorme tarea de obtención y análisis de información, para estar lo mejor informados y preparados posibles para los desafíos del siglo XXI.

Los cambios surgidos en la sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001 (11-S), modificaron las coordenadas del comporta-

miento de los Estados, que se vieron obligados a cambiar su percepción del concepto de interés nacional y sus percepciones sobre el cambiante entorno jugaron y juegan un papel de terminante en la elaboración y diseño de sus políticas relativas a sus intereses nacionales y la mejor manera de defenderlos. Es evidente por ejemplo el cambio en la orientación de la política exterior de Estados Unidos tras el 11-S. Como la administración Bush, emprendía un proceso de expansión de la democracia que tenía por objetivo cambiar la dinámica y sistema de alianzas previas que tenía su razón de ser en el marco (estático) de la guerra fría, que era evidente ya no servía después del 11-S.

Como expresaba de forma muy inteligente la secretaria de Estado de la administración de George W. Bush jr., Condoleezza Rice:

«Nosotros como nación, sabíamos mejor dónde habíamos ido que hacia donde íbamos yendo» (28).

Inmediatamente después de los terribles atentados que sacudieron Estados Unidos, éstos debieron desarrollar nuevas perspectivas al respecto de las nuevas amenazas y oportunidades que emergían del escenario global. Las necesidades e intereses nacionales, no sólo de Estados Unidos sino de buena parte de los Estados, habían experimentado cambios que debían abordarse empleando nuevas percepciones y métodos.

Y recientemente hemos visto como las percepciones y en consecuencia acciones sobre las que descansaba la política exterior de Estados Unidos, han cambiado con la administración del presidente Barack Obama. Un hecho que se ha plasmado de forma notoria en la renuncia al despliegue del escudo antimisiles en el este de Europa (29), tal y como lo había diseñado el anterior presidente. Así pues, una política considerada como esencial para los intereses nacionales para una administración, dejaba de serlo para la siguiente.

El interés nacional sigue manteniendo un contenido que le ha acompañado desde su formulación inicial. Pero debido a los tiempos que estamos

(28) RICE, Condoleezza: «Rethinking the national interest. American realism for a new world», *Foreign Affairs*, volumen 87, número 4, pp. 2-26, julio-agosto de 2008. Se trata de un excelente artículo, en el cual la secretaria de Estado desgrana la nueva política exterior de Estados Unidos durante los mandatos del presidente George Bush jr., como fórmula para la conquista y mejor defensa de los intereses nacionales de Estados Unidos y sus aliados.

(29) En: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/17/AR200909700639.html>

viviendo, una parte de su contenido se ha abierto más a la interpretación de los gobiernos. El concepto sigue presentando un eminente contenido geopolítico, pero también ha incorporado un componente de naturaleza psicológico-política.

Las variables tangibles son muy importantes en la formulación y defensa del interés nacional pero también lo son otras de carácter intangible. El juego es más complicado y necesitaremos de gobiernos cada vez más hábiles que sepan definir y defender los intereses nacionales de forma inteligente y efectiva:

«We knew better where we had been than where we were going. Yet monumental changes were unfolding, changes that were recognized at the time but whose implications were largely unclear» (Condoleezza Rice).

Bibliografía

- BEACH, L. R.: *Image theory: Decision making in personal and organizational contexts*, Wiley, 1990.
- BELLOC, Hilarie: *Richelieu*, Ihs Press, 2005.
- CARR, E. H.: *The new society*, McMillan, 1951.
— *Nationalism and after*, McMillan, 1945.
- ELSTER, Jon: *Political psychology*, Cambridge University Press, 1993.
- ETHEREDGE, L. S.: *Can governments learn?*, Pergamon Press, 1985.
- FERNÁNDEZ SOLA, Natividad y SMITH, Michael (eds.): *Perceptions and policy in transatlantic relations*, Routledge, 2009.
- FUKUYAMA, Francis: *The end of history and the last man*, 1992.
- HERRERO DE CASTRO, Rubén: *La realidad inventada*, Plaza y Valdés, 2006.
— «La influencia de variables políticas y psicológicas en los procesos de información y decisión», *Inteligencia y Seguridad*, revista de análisis y prospectiva, volumen 1, número 2, pp. 79-94, junio-noviembre de 2007.
- HILL, Henry (trad.): *The political testament of Cardinal Richelieu*, University of Wisconsin Press, 1964.
- HIRSCHMAN, Albert O.: *Rival views of market society and other recent essays*, Harvard University Press, 1992.
- HOLSTI, Ole: «Cognitive dynamics and images of the enemy», en FARRELL, John and SMITH, Asa P.: *Image and reality in world politics*, Columbia University Press, 1968.
- JERVIS, Robert: *Perception and misperception in international politics*, Princeton University Press, 1976.

- *The logic of images in International Relations*, Princeton University Press, 1970.
- LINKLATER, A.: *International Relations: Critical concepts in Political Science*, Routledge, 2000.
- MACHIAVELLI, Nicolo, *The prince*, Penguin Classics, 1999
- MORGENTHAU, Hans: *Politics among nations*, McGraw-Hill, 2005.
- OHMAE, Kenichi: «The end of the nation state», *The Free Press*, 1995
- RICE, Condoleezza: «Rethinking the national interest. American realism for a new world», *Foreign Affairs*, volumen 87, número 4, julio-agosto de 2008.
- ROUSSEAU, Jean Jaques.: «The Social contract», en BARKER, E. (ed.): *Social contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*, Oxford University Press, 1960.
- THUCYDIDES: *History of Peloponnesian War*, Penguin Classic, 1974.
- Voss, J. F. and DORSEY, E.: «Perceptions and International Relations», en SINGER, Eric and HUDSON, Valerie (eds.): *Political Psychology and Foreign Policy*, Westview Press, 1992.
- WALTZ, Kenneth: «Globalisation and American power», *The National Interest*, número 5, 2000.
 - «Realist thought and neo-realist theory», *Journal of International Affairs*, volumen 44, número 1, Spring 1990.
 - *Theory of international politics*, 1978.
- WENDT, Alexander: «“Anarchy is what states make of it”: The social construction of power politics», en LINKLATER, A.: *International Relations: Critical Concepts in Political Science*, Routledge, 2000.
 - *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999.
 - «Collective identity formation and the international state», *American Political Science Review*, volumen 88, número 2, 1994.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL

ÁNALISIS COMPARATIVO DEL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL

Por JUAN ESCRIGAS RODRÍGUEZ

Introducción

Si en algo se han puesto de acuerdo las naciones de nuestro entorno desde el año 2001, es sobre la necesidad de modificar sus modelos de seguridad y defensa con el objeto de mejorar la vida de sus conciudadanos. La constatación de que la seguridad de las sociedades avanzadas ha entrado en un tiempo nuevo, conceptual y cualitativamente distinto del anterior, y que precisa de profundos cambios estructurales, ha llevado a los gobiernos preocupados por la seguridad y con mayor tradición estratégica, a plantearse la modificación de su papel en la nueva situación.

Siguiendo la estela de Estados Unidos y de la Unión Europea, algunos gobiernos europeos han abordado a una reflexión sobre el tipo de seguridad que deben ofrecer y lo han puesto por escrito para que todos los implicados conozcan el alcance de las modificaciones. Así entre otros: Estados Unidos por dos veces, Reino Unido, Francia, Holanda y Polonia han establecido una Estrategia Nacional de Seguridad para poder llegar a este fin. Otras naciones como Alemania lo intentaron sin llegar a un consenso político entre los principales partidos.

Además, lo que se muestra patente entre todas estas naciones es la recuperación del concepto de interés nacional como fin último a alcanzar por estas estrategias. A lo largo de este capítulo vamos a recorrer el concepto de interés nacional que se han barajado en esta última década en

nuestra nación, analizando cual ha sido su recorrido conceptual, posteriormente haremos un estudio de lo que otras naciones consideran como intereses, para analizar a continuación los valores y los principios que los mueven. Finalmente, proponemos un posible modelo de seguridad y defensa donde se integren y vertebrén estos conceptos.

Antecedentes y situación actual

Como primera referencia conceptual acudiremos al *Libro Blanco de la Defensa del año 2000*. En él se establece el concepto de intereses nacionales de seguridad, y dice que:

«*La protección de los intereses nacionales de seguridad es una importante responsabilidad del Gobierno. La decisión política de identificar un interés nacional de seguridad en una situación determinada y la valoración de su importancia en relación con otros intereses calibrarán el esfuerzo que se debe realizar en su salvaguarda y fundamentarán las líneas de acción que a tal fin se establezcan*» (1).

Recogemos el primer concepto, que no es otro que la protección de los intereses nacionales de seguridad es una importante responsabilidad del Gobierno. También establece que los intereses nacionales de seguridad se dividen en:

- Vitales.
- Estratégicos.
- Otros intereses.

Los intereses vitales son los que afectan a la supervivencia de España como nación:

«*Aquellos que España está dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier riesgo o amenaza por afectar a su supervivencia como nación. Su defensa es, por tanto, irrenunciable y exige subordinar a ella la de cualquier otro interés.*

Los intereses vitales son, en realidad, los elementos constitutivos del Estado que deben preservarse de cualquier agresión: el territorio peninsular y extrapeninsular con sus accesos aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia» (2).

(1) Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa*, p. 68, 2000.

(2) *Ibidem*, p. 69.

Asimismo califica de intereses estratégicos:

«Aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales. Destacan entre ellos los que se derivan de la situación geográfica y condición marítima de España. Por su trascendencia y permanencia, reciben particular atención de nuestra política exterior» (3).

También consideran otros intereses nacionales:

«De diversa índole derivados de la posición que ocupa en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad y de su relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural» (4).

Estas definiciones son las que sirvieron de base para discutir en los grupos de trabajo que se hicieron para acometer la redacción de la Revisión Estratégica de la Defensa (RED). Hay que resaltar que en el cuerpo de la RED, consensuado por los dos principales partidos políticos, los conceptos no son los mismos que los que había vertido en el *Libro Blanco de la Defensa*. Establece los intereses básicos de seguridad, y establece que:

«España, en tanto que nación plenamente soberana, defiende unos intereses que son vitales para su supervivencia. Como la soberanía, la independencia, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional de España. Asimismo, asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de los españoles, según los términos del propio preámbulo de la Constitución, es también un interés vital de España.»

Como vemos, se ha establecido un nuevo concepto de interés básico en lugar vital. Y continúa posteriormente que:

«Resulta fundamental en un mundo global la consecución, de forma solidaria, de un orden internacional estable, de paz, seguridad y de respeto a los derechos humanos» (5).

Sin embargo, en el Anexo A del tomo segundo, no consensuado entre los principales partidos, vuelve a establecer la clasificación del *Libro Blanco de la Defensa*. Lo que produce una cierta confusión.

(3) *Ibidem*, pp. 60-70.

(4) *Ibidem*, pp. 70-71.

(5) Ministerio de Defensa, RED, pp. 47-48, 2003.

En cuanto a la RED, establece los mismos intereses nacionales de seguridad que el Anexo A de la RED, volviendo a restablecer la clasificación del *Libro Blanco*.

La necesidad de conocer los intereses nacionales, está patente en los artículos 17 y 19 de la Ley Orgánica de la Defensa (LODN) 5/2005 donde utiliza el concepto como base de actuación. El artículo 17 establece que:

«Artículo 17. Autorización del Congreso de los Diputados.

1. Para ordenar *operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional*, el Gobierno realizará una consulta previa y recabará la autorización del Congreso de los Diputados.»

Es decir, en caso de que una operación no sea por interés nacional, debe tener la autorización del Congreso de los Diputados, por ello, es necesario conocer el alcance del concepto. Asimismo el artículo 19 establece:

«Artículo 19. Condiciones.

Para que las Fuerzas Armadas *puedan realizar misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional*, se deberán cumplir las siguientes condiciones:

- a) Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.
- b) Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas Organizaciones.
- c) Que sean conformes con la Carta de Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del Derecho Internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución» (6).

Al igual que en el caso anterior, al introducir en el primer párrafo el concepto de interés nacional, es necesario abordar su definición y su desa-

(6) LODN 5/2005, artículos 17 y 19.

rollo, para conocer sin lugar a dudas cuando se pueden efectuar misiones en el exterior sin necesidad cumplir las condiciones citadas. En conclusión, ambos artículos muestran la necesidad de abordar la definición y extensión de este concepto.

En la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2008, se establece que:

«España defiende como *intereses esenciales* la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos. En el contexto internacional actual, la defensa de estos intereses exige no limitar la actuación del Estado al territorio nacional, ya que los intereses de España y de los españoles se extienden más allá de nuestras fronteras. Por este motivo, la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial de España» (7).

Aunque aparentemente parece que se establece un nuevo concepto, el de los intereses esenciales, esto no es así ya que básicamente expresan los mismos conceptos que los anteriormente denominados intereses vitales o básicos.

Este recorrido nos permite resaltar la necesidad de conocer los valores y principios que deben mover nuestros intereses, y de establecer la definición del concepto de intereses nacionales y sus posibles divisiones.

Estudio comparativo del concepto de interés nacional en otras naciones de nuestro entorno

Como ya exponíamos, muchos países de nuestro entorno sintieron la necesidad de ordenar sus ideas y plasmar en un documento las necesidades de seguridad de sus naciones, Así, Estados Unidos, con una larga tradición, en marzo de 2006 publicaron una nueva *National Security Strategy*, que intentaba mejorar aspectos de la anterior, en abril de 2007 apareció la Estrategia de Seguridad Nacional holandesa: *Strategie Nationale Veiligheid*. En ese mismo año, los australianos editaron su *Australia's National Security, a defence update 2007*. En marzo de 2008 el Reino Unido publicó su primera Estrategia de Seguridad Nacional: *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. En mayo de 2008, el grupo parlamentario de la Unión Cristiano Demó-

(7) DDN 1/2008, pp. 6-7, 31 de diciembre de 2008.

crata/Unión Social Cristiana presentó su propuesta *Sicherheitsstrategie für Deutschland* que no alcanzó el consenso necesario para convertirse en una Estrategia de Seguridad Nacional, habiendo publicado Alemania en 2006 su *Libro Blanco de la Defensa*. Francia, asimismo ha editado su *Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc*, en el año 2008, dando una amplia visión en materia de seguridad. Italia, aunque no tiene un documento donde se establezca la Estrategia de Seguridad Nacional sí está dando los pasos en este sentido. Así en 2008 salió a la luz el Documento *Rapporto 2020. La scelte di politica estera*, donde por primera vez, se establecen en un documento oficial conceptos sobre intereses, objetivos y prioridades nacionales en materia de política exterior de forma consensuada (8) en Italia. En mayo de 2009 la Federación Rusa ha establecido



Figura 1.– Algunos ejemplos de visión a largo plazo de organizaciones internacionales y naciones de nuestro entorno.

(8) DI CAMILLO, Federica y MARTA, Lucía: *National Security Strategies: The Italian Case (WP)*, p. 4, Real Instituto Elcano, 2009.

su documento *Strategia natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda* (9), figura 1.

Arteaga en su artículo «Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española», establece algunas similitudes entre las distintas Estrategias de Seguridad Nacional en el ámbito europeo y dice:

«Los conceptos europeos de seguridad nacional presentan rasgos comunes: comparten el carácter comprensivo (todas las dimensiones de riesgo) y la continuidad en la función (sin separación entre las dimensiones externa e interna), en el tiempo (ampliando la protección desde la reacción hacia la prevención, la anticipación y la recuperación) y en la gestión (pasando de la coordinación a la integración). También coinciden en el ámbito de protección: población, sociedad y territorio con algunas variaciones menores (en el caso francés la contribución a la seguridad internacional y los valores republicanos)» (10).

Examinaremos alguna de estas estrategias en busca de conceptos y definiciones que nos puedan ser útiles para nuestro trabajo, y de similitudes como las expuestas por Arteaga en el párrafo precedente. Comenzando por orden alfabético, en el caso de *Alemania* (11) encontramos los intereses en el *Libro Blanco de la Defensa*. Entre ellos están:

- Preservar la justicia y libertad, la democracia, la seguridad y prosperidad de los ciudadanos de su país y protegerlos de los peligros.
- Asegurar la soberanía e integridad del territorio alemán.
- Prevenir las crisis regionales y los conflictos que puedan afectar a la seguridad alemana, siempre que sea posible, ayudando en el control de crisis.
- Afrontar los retos globales, sobre todo la amenaza que supone el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva.
- Ayudar a mantener los derechos humanos y fortalecer el orden internacional basado en la ley internacional.
- Promover el comercio mundial libre y sin cortapisas como base de su prosperidad intentando mitigar la división entre regiones ricas y pobres del mundo.

(9) MORALES, Javier: «Russia's new National Security Strategy: Towards a "Medvedev Doctrine"»? , *ARI*, p. 2, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009

(10) ARTEAGA, Félix: «Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española», *ARI*, p. 3, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

(11) *White Paper 2006*, «On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr», p.21.

Aunque más completo que nuestra definición inicial de intereses vitales, básicos o esenciales, están en la misma línea de definición. En cuanto a los intereses de los *Estados Unidos*, en su Documento Estrategia Nacional de Seguridad de 2006 establece dos pilares fundamentales de la que arrancan todas sus actuaciones:

1. Promover la libertad, justicia, y la dignidad humana trabajando para acabar con las tiranías.
2. Promover la democracia efectiva, extender la prosperidad y confrontar los retos de nuestro tiempo liderando la comunidad creciente de democracias.

Además, en la Estrategia Nacional de Defensa (12) de 2008 establece como intereses nacionales:

- Proteger a la nación y a sus aliados de un ataque o coacción.
- Promover la seguridad internacional para reducir el conflicto.
- Fomentar el crecimiento económico.
- Asegurar los intereses globales comunes, y con ellos los mercados mundiales y los recursos.

Vemos que en ambas naciones tiene importancia el tema económico en la definición de los intereses. En cuanto a *Francia* (13), en su Documento «Preparando los compromisos del mañana en el año 2035 del año 2007» establece los intereses nacionales en tres grupos:

1. Los intereses vitales, definidos como la integridad territorial y sus aproximaciones marítimas y aéreas; el libre ejercicio de la soberanía, la protección de la población, etc. Son inseparables a la disuasión nuclear.
2. Intereses estratégicos, definidos como el mantenimiento de la paz en el continente europeo y sus áreas adyacentes, y preservar los sectores estratégicos de las actividades económicas de la nación, así como la libertad de comercio. Así establece como estratégico el acceso a los recursos naturales, el desarrollo del potencial económico, el control a las armas de destrucción masivas, el control del flujo de emigrantes, el control de las redes informáticas, control del acceso al espacio, y la cohesión social de Europa y Francia.
3. Define asimismo, intereses de poder, debido a que Francia es un miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

(12) *National Defense Strategy*, p. 6, 2008.

(13) *Preparando los compromisos del mañana en el año 2035*, pp. 8-19, 2007.

Holanda estableció en el año 2007 un Documento titulado *National Security. Strategy and Workprogramme 2007-2008* (14) donde se establecen los intereses vitales en cinco grupos, seguridad territorial, seguridad económica, seguridad ecológica, seguridad física y estabilidad social y política, dando una nueva dimensión al concepto.

En lo referido al *Reino Unido* en el Documento *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an interdependent world* del año 2008 no establece la conceptualización de los intereses ni los enumera. Si introduce el concepto de interés del Estado en la introducción, y posteriormente habla de los intereses vitales del Reino Unido en el capítulo tercero refiriéndose a los retos en materia de seguridad. También se refiere a intereses estratégicos y nacionales cuando habla sobre la respuesta del Reino Unido a esos retos.

Mucho más novedoso fue en su momento, año 2000, la descripción de los intereses nacionales de *Rusia*. En el Documento *Russian National Security Concept* del año 2000 se establecían bajo una perspectiva distinta. Establece para ello una combinación de intereses en la esfera individual, de la sociedad, y del Estado, entre ellos, los económicos y de política doméstica, y de seguridad social, internacional, de información, militar, de fronteras y ecológica. En el Documento de Estrategia Nacional de Seguridad del año 2009, la definición es mucho menos ambiciosa y establece como intereses a largo plazo:

- El desarrollo de la democracia, de la sociedad civil y de la economía nacional.
- La protección del sistema constitucional de la nación, de su integridad territorial y de su soberanía.
- Convertirse en una potencia mundial, orientada hacia el mantenimiento de la estabilidad estratégica, y del mutuo beneficio de las asociaciones, en un mundo multipolar (15).

El caso de *Italia*, ya vimos como en el Documento *Rapporto 2020. La scelte di politica estera* se establecen conceptos sobre intereses, objetivos y prioridades nacionales.

Como veremos, muchos de estos intereses que hemos citado, están recogidos en nuestras referencias nacionales y sirven para confirmar que no estamos muy alejados de la solución final.

(14) *National Security, Strategy and Work Programme 2007-2008*, 2007.

(15) MORALES, JAVIER: *artículo citado*, p. 3.

Valores y principios

Una de las constantes en todas las naciones es que en algunos casos de se han llegado a considerar estos conceptos como intereses nacionales, por ello, es esencial una clara definición de éstos.

Como establece Carlo Jean (año 1994) hablando sobre los principios y valores:

«La política exterior no puede limitarse a enunciar principios y valores, sino que debe calibrar las consecuencias efectivas que se derivan de las opciones escogidas» (16).

Es decir, la actividad o inactividad con respecto a una situación no deben acapararse en estos principios y valores, sino que tienen que ser un filtro de todas nuestras actuaciones amparadas por los intereses nacionales.

Haciendo un recorrido por nuestra legislación, la LODN 5/2005 marca una clave sobre la necesidad de matizar estos conceptos. En su artículo 2 se establece como finalidad de la política de defensa, entre otras cosas, la protección de los valores superiores y principios de nuestra Constitución. En el se establece:

«Artículo 2. Finalidad de la política de defensa.

La política de defensa tiene por *finalidad la protección* del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los *valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran*, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España» (17).

Asimismo, en el artículo 1 de la Constitución se establecen como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político:

«Artículo 1.

1. España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como *valores superiores de su ordena-*

(16) JEAN, Carlo: «Los intereses nacionales y la política de seguridad», *Revista Información Difesa*, número 3, p. 2, traducido por el comandante DEM don Íñigo Fernández Navarro de los Paños y Álvarez de Miranda, CESEDEN, 1994.

(17) LODN 5/2005, artículo 2.

miento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político» (18).

Otra fuente que nos permite continuar el recorrido legislativo es la DDN 1/2008 donde se establecen esos valores como:

«La protección de estos intereses se enmarca en los valores que están recogidos en nuestro ordenamiento jurídico. Entre ellos, destaca el absoluto respeto a los derechos humanos y a la obligada legalidad y legitimidad que proporcionan los organismos nacionales competentes y las organizaciones internacionales a las que España pertenece; en particular, Naciones Unidas» (19).

Es decir, además de los valores expuestos en la Constitución se establecen como valores:

- El absoluto respeto a los derechos humanos.
- La obligada legalidad y legitimidad que proporcionan los organismos nacionales competentes y las organizaciones internacionales a las que España pertenece; en particular, Naciones Unidas.

Este último punto nos da pie a hablar de los principios que están contenidos en la Carta Magna de Naciones Unidas, a los que se deben de ajustar todas las actuaciones de nuestra nación, al ser signataria. En el artículo 2 se dice:

«Artículo 2. Para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1, la Organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

1. La Organización esta basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.
2. Los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.
3. Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.
4. Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la

(18) Constitución española, artículo 1.

(19) DDN 1/2008, pp. 7-8.

- fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas.
5. Los miembros de la Organización prestaron a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.
 6. La Organización hará que los Estados que no son miembros de Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.
 7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni tampoco obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.»

También hay que tener en cuenta todos los principios que alumbran nuestra Constitución, que hay que entresacar de todo su articulado. Estos conceptos no deben pues, ser objeto de la definición de un interés, ya que deben de formar parte de todas las actuaciones de nuestra nación *per se*.

Definición de interés nacional

Una vez establecido las bases jurídicas y conceptuales es necesario dar una definición más precisa del término interés nacional, que desde nuestro punto de vista está hecho de forma imprecisa, pero también muy medida, en la mayoría de todos los autores y naciones que tratan sobre el tema.

En el *Libro Blanco de la Defensa* establece una definición que dice:

«España, como toda nación, tiene sus propios intereses nacionales, que son valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y el fundamento del bienestar y la prosperidad de los españoles.

Dentro de los intereses nacionales existen algunos de particular transcendencia, cuya salvaguarda merece, si llega el caso, un esfuerzo de defensa: los intereses nacionales de seguridad, que son los fines que debe alcanzar la política de defensa. Su definición es siempre muy amplia y genérica pues no es posible prever *a priori* todos los posibles escenarios que puedan presentarse» (20).

Con ello se establece una conexión entre intereses y valores que será necesario retomar para hacer una clara diferencia conceptual. Continuando el recorrido conceptual, Carlo Jean (año 1994) establece que:

«Los intereses nacionales expresan las grandes opciones de política exterior tendentes a garantizar la prosperidad y la seguridad de los ciudadanos y a afirmar los valores y la visión del mundo que un Estado quiere afirmar en cooperación o en competición con los otros Estados» (21).

En esta definición, desde nuestro punto de vista algo incompleta, se establecen como intereses nacionales como las grandes opciones de la política exterior. Desde mi punto de vista, esto sólo contempla una parte de la realidad, ya que se deben tener en cuenta todo tipo de políticas de Estado, la de seguridad, la económica, la cultural, etc.

Otros autores establecen el carácter coyuntural del los intereses nacionales, y establecen que lo invariable no son los intereses sino los principios. Así, Luis Andrés Bárcena Medina (año 2009) establece que:

«El interés nacional es difícil de codificar puesto que varía coyunturalmente. De hecho, su correcta identificación y el acertado empleo de la potencia en su defensa son el componente básico de la acción de gobierno. *Lo invariable no son los intereses, sino los principios*, y la Constitución los recoge de manera nítida. Una Estrategia de Seguridad Nacional que los sumiese explícitamente podría enlazar la acción política con el plano jurídico, hoy el único vinculante» (22).

Estando de acuerdo en la invariabilidad de los principios, no cabe duda que hay unos intereses nacionales que se encuentran en la Constitución y en la Carta Magna de Naciones Unidas son los que están contempla-

(20) *Libro Blanco de la Defensa*, pp. 57-58.

(21) JEAN, Carlo: artículo citado, p. 4.

(22) BÁRCENAS MEDINA, Luis Alberto: «Una Estrategia de Seguridad Nacional para España», *Revista de Política Exterior*, número 128, p. 130, marzo-abril de 2009.

dos en la DDN 1/2008 como intereses esenciales y que como ya hemos visto en el último punto, están en la base de los intereses de la mayoría de las naciones de nuestro entorno.

Otro concepto muy interesante es el vertido por Félix Arteaga y Enrique Fojón (año 2007) sobre la falta de *tradición estratégica* en nuestra Nación que no permite identificar los intereses y mucho menos su definición con facilidad. Así establecen que:

«España no cuenta con un acuerdo básico y explícito sobre los intereses cuya seguridad se deba preservar. Salvo la alusión a los intereses de la Defensa Nacional en varios de los documentos que se analizan posteriormente, y la suscripción de documentos colectivos de seguridad y defensa, no hay una relación explícita de intereses sobre la que sustentar una tradición o una estrategia de seguridad» (23).

Esta falta de tradición hace más complicado llegar a definiciones clara que permitan el desarrollo de su contenido, y a una aceptación generalizada del concepto.

En una línea más extensa del concepto se encuentra la definición dada por el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué en una conferencia impartida en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional en el año 2001. En ella establecía que:

«Intereses nacionales son aquellos que tienen que ver con la promoción y la defensa del bienestar, la prosperidad y la seguridad de España y de los españoles» (24).

En esta misma línea, quizá la definición debería pasar por incluir lo relacionado con los intereses esenciales que cita la DDN 5/2008. Una propuesta podría ser la definición de interés nacional:

«Como aquellos que tienen como objeto el mantener la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos y la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos».

(23) ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *El planeamiento de las políticas de defensa y seguridad en España*, pp. 299-230, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2003.

(24) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «Las estrategias de seguridad y defensa», *Mono-grafías del CESEDEN*, número 67, p. 34, Madrid, 2003.

INTERESES COMPARTIDOS

No tiene ningún sentido pertenecer a una organización cuyos intereses no están de acuerdo con los propios, lo que en algún momento podría significar tener que reconfigurar alguno de nuestros planteamientos iniciales, para amoldarlos a ese fin común. Para considerarlos compartidos, los intereses nacionales deben estar acordes con los intereses supranacionales de las organizaciones internacionales a las que España pertenece: Organización de Naciones Unidas (ONU), OTAN, Unión Europea, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Unión Europea Occidental, etc. Arteaga y Fojón dan buena cuenta de ello cuando afirman que:

«España, en función de los indicadores económicos y sociales más usados, pertenece al grupo de cola de las grandes potencias o al de cabeza de las medianas. Sin embargo, ésta es una posición que se ocupa desde hace poco tiempo y todavía no se ha asimilado ni por la sociedad española ni por sus gobiernos. Su interacción con el contexto internacional está condicionada por su pertenencia a las principales organizaciones regionales de seguridad y defensa. La pertenencia a la OTAN como miembro de pleno derecho le cubre sus necesidades principales de defensa colectiva, aunque no las amenazas no compartidas de Ceuta y Melilla (Torres, 2005, p. 66). La pertenencia a la OSCE, permite a España participar en los sistemas multilaterales de previsión de conflicto, control de armamento y desarme de esta Organización. La pertenencia a la Unión Europea le permite afrontar colectivamente las misiones que se agrupan bajo el rótulo de *Petersberg* y, cuando el Tratado constitucional de la Unión Europea entre en vigor, nuevos compromisos de seguridad y defensa en apoyo de sus aliados. De las tres, sólo la pertenencia a la Unión Europea reduce el margen de autonomía español en materia de relaciones exteriores y política exterior, en la medida que debe consultar multilateralmente aquellas decisiones que afectan al conjunto de la Unión Europea en esas materias» (25).

Si examinamos la definición dada de interés nacional, observamos que en ningún caso nuestros intereses se encuentran desalineados respecto a los de de las organizaciones internacionales a las que pertenece-

(25) ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *obra citada*, pp. 297-298.

mos. Otra cosa son los objetivos marcados o las estrategias elegidas para conseguirlo que podrían, en un hipotético caso, chocar frontalmente con los intereses de países aliados. Precisamente, la pertenencia a estas organizaciones permite a las naciones utilizarlas como foro para poder limar las asperezas que en el desarrollo de los intereses puedan surgir.

TEMPORALIDAD DE LOS INTERESES. CLASIFICACIÓN

Aunque ya hemos citado la atemporalidad de los intereses nacionales, se considera necesario retomar este concepto para ver como podemos clasificarlos.

Desde luego, existen en cada nación una serie de intereses que representan los distintos ámbitos de la política que no son inmutables y que deben de ser establecidos dependiendo de la situación mundial. Estos intereses están en el ámbito de la seguridad, la economía, la cultura, las relaciones exteriores, etc. No son dependientes entre sí, sino que están todos ligados en una matriz que hace interaccionar todos ellos y que necesita de una coordinación.

Según establece Bárcenas (año 2009) hay que avanzar de un enfoque piramidal, a un enfoque poliédrico y dinámico:

«La revisión del modelo estratégico español de la aproximación que desde el más alto nivel se hace a las necesidades nacionales debería avanzar desde el actual piramidal y segmentado (en auténtico homenaje al general Beaufre en los años sesenta) de la “seguridad y defensa” a otro enfoque, poliédrico y dinámico, de seguridad nacional que permita a España actuar con éxito en un mundo globalizado y tecnológico» (26).

Aunque esta propuesta no es tan radical, permite hacer un enfoque matricial de donde se desprendan las distintas estrategias, la de seguridad y defensa, la económica, la cultural, etc., figura 2.

Todos los intereses definidos en esta matriz de intereses servirían para cumplimentar alguno de los intereses nacionales. De esta forma, los intereses nacionales (esenciales, vitales, etc.), como emanados de la Constitución y la Carta Magna de Naciones Unidas tendrían un carácter atem-

(26) BÁRCENAS, Luis: *obra citada*, pp. 129-130.

poral, valdrían mientras no se modifican estos documentos, y estarían definidos por:

- *Defender* de la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
- *Asegurar* la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos.
- *Conseguir* un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial de España.

El resto de los intereses ya no serían atemporales, y deberán de definirse con precisión para poder matizar los objetivos, y desarrollar las estrategias para alcanzarlos. En los capítulos sucesivos de esta *Mono-grafía* intentaremos desarrollar estos intereses, en nuestro caso deseguridad nacional, para poner la primera piedra de esa matriz de intereses. Habría asimismo, que definir los intereses económicos, culturales, de política exterior, etc., en otros ámbitos de la Administración en completa coordinación interministerial.

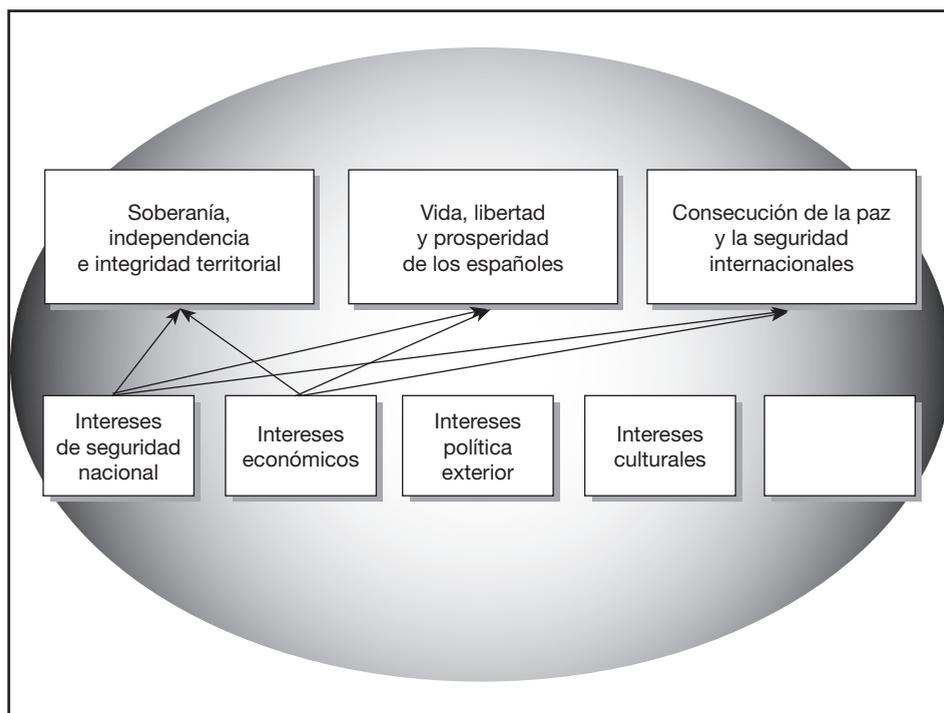


Figura 2.– Valores de los intereses nacionales.

RESPONSABILIDAD DE LA DEFINICIÓN

Una vez establecida la clasificación nace la pregunta, ¿De quién es responsabilidad de definir los intereses de seguridad nacional? Alguna luz trae sobre el asunto lo que nos dicen Arteaga y Fojón en su obra sobre el asunto:

«El contenido de los intereses puede variar con el tiempo pero el diseño de la política exterior sigue vinculado a su definición en cada momento histórico (Muñoz Alonso, 2006, pp. 133-44). En el mismo sentido Rodrigo y Palacio (2003, pp. 153-155) definen que una política exterior, para serlo, debe contar con una clara definición de los intereses nacionales, objetivos a medio y largo plazo, medios y alianzas junto a una estrategia y agenda propia. Las estrategias identifican los intereses y valores que defienden los gobiernos pero que cada vez más definen las sociedades. Cuando los intereses se definían en círculos restringidos, las estrategias que los servían no atendían al interés de todos sino al interés general definido por los gobiernos. Desde que la definición de las políticas nacionales se ha convertido en una cuestión de agenda pública, los objetivos definidos –ahora– mediante compromiso ganan legitimidad y con ello legitiman las estrategias que los enuncian y las políticas que las defienden. En los ámbitos de exterior, seguridad, defensa, economía y otros con proyección exterior, las preocupaciones de los ciudadanos comienzan a constituir un imperativo categórico que las políticas públicas deben atender» (27).

Sin querer meternos en terrenos políticos, parece claro que debe ser la política quién lo defina, con un amplio consenso entre toda la sociedad de la que emanan los poderes. Carlo Jean (año 1994) va aún más allá y establece que es la élite política en el poder el que los define:

«El interés nacional no deriva de factores externos y objetivos, sino de opciones políticas, por tanto voluntaristas, de la élite en el poder. Éstas están claramente limitadas tanto por los recursos disponibles o movilizables a tiempo, como por las estructuras del sistema internacional, es decir por la divergencia o convergencia de los intereses y visión del mundo propios con respecto a los de los otros Estados con los cuales se interactúa. La opción está por tanto limitada por las relaciones relativas de poder, no sólo

(27) *Ibidem*, p. 299.

materiales (militar, económico, etc.) sino también de imagen, de fiabilidad, de credibilidad y de capacidad de propuesta. El interés nacional es de naturaleza política. Lo define la élite política en el poder» (28).

Si nos fijamos en nuestra legislación en materia de defensa, está muy claro *quién es quién* en esta materia. Así en el artículo 4 de la LODN 5/2005 establece que les corresponde a las Cortes Generales debatir las líneas generales de la política de defensa. A estos efectos, el Gobierno presentará las iniciativas correspondientes, singularmente los planes de reclutamiento y modernización. Asimismo le corresponde al Gobierno determinar la política de defensa y asegurar su ejecución, así como dirigir la Administración militar y acordar la participación de las Fuerzas Armadas en misiones fuera del territorio nacional, y al presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza. Parece lógico pensar que en materia de intereses de seguridad nacional el proceso sea el mismo, o muy parecido, buscando el mayor consenso posible entre todas las fuerzas parlamentarias.

ALCANCE DE LOS INTERESES

Otra de las cuestiones que es necesario responder antes de continuar nuestro camino hacia una definición de los intereses de seguridad nacional es el *bien a proteger* y el *alcance de la protección*. Para responder a esta pregunta sólo tenemos que ver cuales son los parámetros de la seguridad.

El primer elemento de la seguridad es el *agente hostil*. La determinación de este agente es indispensable para definir el problema de la seguridad, ya que es la causa que origina el problema. No siempre es fácil de identificar y valorar, pero es imprescindible para poder efectuar un correcto análisis de riesgos.

El segundo elemento es la definición de los *bienes a proteger*, es necesario una correcta elección ya que protegerlo todo es un opción impracticable, y la priorización en este caso es fundamental.

(28) JEAN, Carlo: *obra citada*, p. 7

El tercer elemento es el grado de *cobertura a alcanzar y alcance de la protección*, ya que no se puede alcanzar un 100% de cobertura y mucho menos en el escenario actual de riesgos y amenazas, y hay que determinar hasta donde se quiere llevar esta protección.

Por lo tanto, la definición del primer parámetro implica un estudio de expertos en temas de seguridad y defensa en profundidad, teniendo en cuenta todas las opciones en materia de riesgos, peligros y amenazas ya tratadas en los documentos de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos (29), incorporando los que se detecten como propios de nuestra nación. En cuanto a la definición del segundo y tercer parámetros es de claro carácter político, y debe dejar claro cual es el objeto de esa protección y el grado de cobertura que queremos alcanzar.

Hacia un modelo estratégico consolidado

La definición de los intereses nacionales es sólo el primer paso para consolidar el modelo estratégico. Como ya se había apuntado anteriormente, el modelo incipiente con el que se estaba trabajando en nuestra nación necesita un profundo cambio.

Como apuntaba Bárcenas en su artículo, hay que avanzar de un modelo piramidal, el que se exponía en el segundo capítulo de la Estrategia Militar Española de 2003, a un modelo más integrado dentro del concepto de seguridad y defensa, donde se pueda incorporar los conceptos de intereses anteriormente expuestos. A lo largo de este punto vamos a recorrer las posibles modificaciones del modelo desde un punto de vista de la seguridad y defensa.

El modelo propuesto tiene muchas carencias, pero conceptualmente está conformado y sería cuestión de ir subsanando las deficiencias.

(29) OTAN: Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999. *Multiple Futures Project. Navigating Forward 2030*. Bruselas 8 de mayo 2009. Unión Europea: Estrategia Europea de Seguridad, Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor», aprobado en Bruselas, 12 de diciembre de 2003 ampliado con el Documento-Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

Las herramientas. La política, la estrategia y el planeamiento

Desde que el presidente del Gobierno da una directriz sobre un tema de seguridad y defensa, hasta que ésta es ejecutada por las unidades, hay tres herramientas principales para transformar los objetivos superiores en objetivos militares. Félix Arteaga y Enrique Fojón (año 2007) da una idea sobre ello:

«La reflexión estratégica se dedica a identificar y priorizar los intereses nacionales (su materialización constituye los objetivos), a seleccionar y usar los instrumentos de influencia del potencial nacional para conseguir los anteriores (los medios), y a articular la forma de conseguirlos en función de las limitaciones y oportunidades del contexto (políticas o estrategias). La estrategia como articulación de fines, medios y políticas es una ciencia y un arte. Como ciencia, tiene que ver con el cálculo racional de los riesgos y las respuestas. Como arte, tiene que ver con la aplicación de la racionalidad anterior a los cambios de la realidad. El arte de la política se ejerce mejor sobre una base metodológica y sólo el planeamiento permite evaluar los costes de las decisiones, sean presupuestarios, políticos o sociales, así como sus riesgos, las posibilidades de acierto o fracaso que encierra cada decisión debidamente valorada (análisis prescriptivo)» (30).

Las herramientas utilizadas son la *política*, entendiendo ésta como la acción del Gobierno, que transforma fines superiores (intereses nacionales) en objetivos materializables; la *estrategia* que con su carácter instrumental transforma esos objetivos en acciones dentro de su nivel y objetivos para los siguientes niveles, y el *planeamiento*, que transforma los objetivos en capacidades militares puestas a disposición de los mandos operativos para cumplir las misiones encomendadas, figura 3, p. 62.

En lo referido al carácter temporal de estas herramientas, se considera que la política, como acción de Gobierno parece que podría ser conveniente que en el medio-corto plazo se den directivas en cada uno de los niveles, a al menos cada cuatro años en el caso de la política de seguridad, con la llegada del nuevo Gobierno, para conocer las directrices que van a regir su periodo de gobierno. También se considera conveniente que en el caso de las directivas de política militar y de defensa sean cada dos años, para que entren dentro del ciclo de planeamiento.

(30) ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *obra citada*, p. 21.

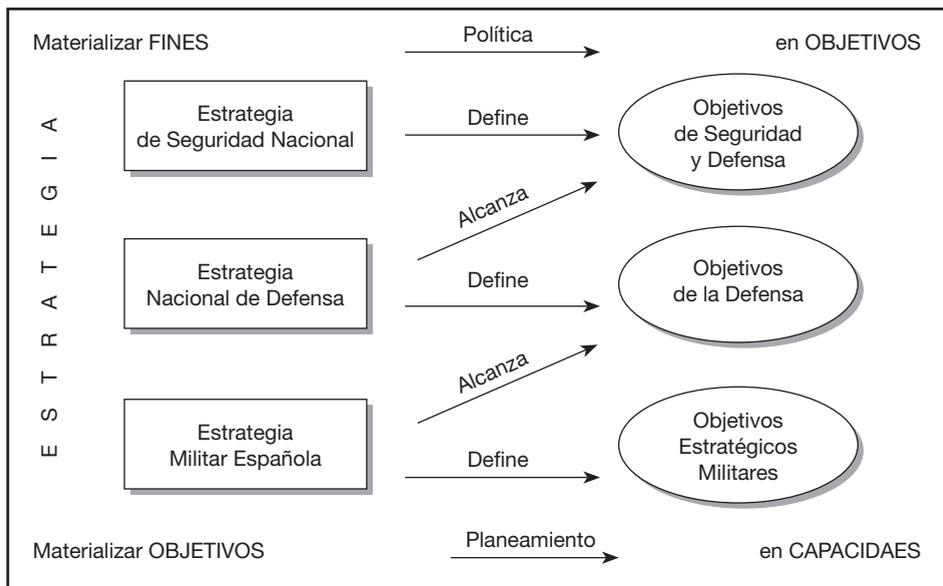


Figura 3.- Las herramientas de la política, estrategia y planteamiento.

En cuanto al marco temporal de las estrategias, y debido a ser fuente fundamental de planeamiento, deberían tener un carácter a medio y largo plazo, con posibilidad de ser revisadas cuando los responsables políticos también lo consideren oportuno. Así por ejemplo, en la DDN 1/2008 se establece hablando también de la Estrategia Nacional de Seguridad que:

«Su correcta adecuación a la evolución de la situación estratégica debe asegurarse mediante revisiones periódicas.»

Estas revisiones, influirán en el contenido de las estrategias de niveles inferiores que deberán, por lo tanto, ser modificadas.

El planeamiento, se considera que debería estar en correspondencia con lo expresado en la Orden Ministerial 37/2005 sobre Planeamiento de la Defensa.

Los niveles de seguridad, defensa y militar

En cuanto al modelo heredado está basado en la pirámide estratégica clásica. Desde el punto de vista del Ministerio de Defensa, y dentro del concepto más amplio de seguridad y defensa se establecía en la Estra-

tegia Militar Española de 2003 esta pirámide, desde el punto de vista estratégico, está descompuesta en tres niveles:

1. Un primer nivel, el de la *seguridad*, en el que las autoridades políticas nacionales establecen la forma de alcanzar los objetivos nacionales y definen los objetivos de seguridad y defensa. En nuestro caso, está pendiente de publicar.
2. Un segundo nivel, el de la *defensa*, en el que el ministro de Defensa establece la forma de alcanzar los objetivos de seguridad y defensa, definidos en el nivel anterior, y se fijan también los objetivos de la defensa. Este nivel se corresponde en el caso español, con la actual RED.
3. Un tercer nivel propiamente *militar*, de responsabilidad del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), en el que se establece la estrategia militar, la forma en que las Fuerzas Armadas alcanzan los objetivos de defensa y se definen los objetivos estratégicos militares, figura 4.



Figura 4.- Modelo estratégico español.

Este modelo, que como vimos debe sufrir ciertas modificaciones, es necesario analizarlo en profundidad, teniendo en cuenta que es sólo una parte de esta estrategia integradora desde la que se coordinen el resto de los departamentos ministeriales, figura 5, p. 64.

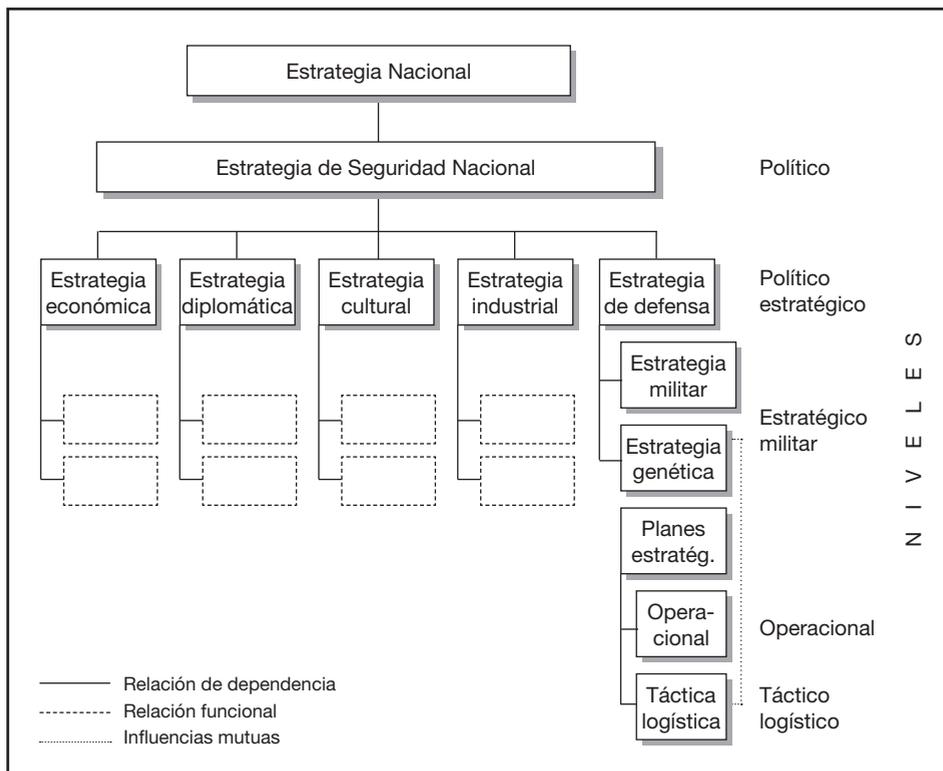


Figura 5.– Pirámide estratégica.

Hacia el nuevo modelo. Modificaciones posibles

El modelo propuesto da un paso más adelante, intentando enlazar todos los conceptos que se podrían utilizar en un modelo de seguridad y defensa. Es fundamental tener en cuenta que este modelo debe de ser consensuado, al menos, por las principales fuerzas políticas, de forma que sufra el menor número de cambios posibles en su ejecución. Quizá, el lugar para conseguir este consenso sean nuestras Cámaras, donde se deben encontrar todos los consensos en materias de seguridad. Si examinamos el modelo estratégico actual vemos que tenemos una serie de carencias, en especial en el nivel de seguridad, donde no hay documentos formales donde se recojan los conceptos.

Para poder explicar de una forma comprensible lo que se va a exponer en este punto se ha optado por establecer un cuadro, figura 6 en la que en el eje de ordenadas se encuentran los tres niveles propuestos en el Es-

tado Mayor del Ejército (EME) y en el abscisas los instrumentos que se tiene para transformar los intereses nacionales de seguridad en misiones a cumplir por las Fuerzas Armadas.

Si recorremos la figura, la intersección da el documento que debería de existir. Nuestro modelo actual es el heredero del propuesto en el año 1980, donde todavía no se tenía muy en cuenta el nivel de la seguridad, con lo cual encontramos en este nivel un vacío documental. Las sucesivas DDN y debido a esta herencia, las podríamos considerar enmarcadas en un área que abarcaría el nivel político, en los aspectos de seguridad y defensa, y el nivel estratégico, en el aspecto de seguridad.

Se considera muy conveniente, reubicar definitivamente la DDN en el ámbito de la política y en el nivel de la defensa, estableciendo un nuevo documento a nivel de presidente del Gobierno que se podría denominar Directiva de Seguridad, con un carácter temporal que abarque los cuatro años de acción política del Gobierno entrante.

En el ámbito de la estrategia encuadraríamos la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, y sería conveniente establecer un ciclo de planeamiento



Figura 6.- Alguna conclusión.

to de seguridad parecido al efectuado dentro del Ministerio de Defensa en el ámbito del planeamiento.

Otro documento que se echa en falta y podría ser conveniente es una Directiva de Política Militar, donde el ministro de Defensa pudiera dar directrices sobre esta política a su Departamento.

A continuación exponemos de forma conceptual cada una de estas intersecciones.

LAS POLÍTICAS. (ACCIÓN DE GOBIERNO)

En cuanto al término política, entendiéndolo como tal la acción del Gobierno en un momento dado, modificada por un adjetivo calificativo, se consideran las siguientes definiciones.

POLÍTICA DE SEGURIDAD

La podemos definir como:

«El instrumento que garantiza la identidad y supervivencia de los intereses de seguridad nacional.»

Aunque expresamente no existe un documento en que se vierta todo su contenido, sí existen documentos parciales en los distintos ámbitos de la Administración que podrían configurar esa política. Se cita como un concepto con entidad propia en el punto primero de la DDN 1/2004 cuando se establece que:

«Nos encontramos, pues, dentro de un nuevo escenario estratégico en el que la *política de seguridad* demanda planteamientos novedosos y cambios de mentalidad, de un modo especial en lo que se refiere a la gestión de crisis y resolución de conflictos y a la necesidad de adaptación de las Fuerzas Armadas a las circunstancias de cada momento.»

POLÍTICA DE DEFENSA

De acuerdo con la anterior LODN, pero actualizada a la nueva situación actual, se podría definir como:

«La parte integrante de la política de seguridad que determina los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones necesarias para obtenerlos.»

En la LODN establece en el artículo 2 su finalidad:

«Artículo 2. Finalidad de la política de defensa.

La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.»

Además de en la DDN, la política de defensa está recogida en el Documento Directiva de Política de Defensa (DPD), donde se establecen las líneas de actuación y las directrices precisas para el planeamiento de la defensa. El secretario general de Política de Defensa, como principal colaborador del ministro en la dirección de la política de defensa, será el encargado de la elaboración del proyecto de la DPD.

Como ya esbozamos anteriormente, según establece la LODN, en su artículo 4, a las Cortes Generales le corresponde debatir las líneas generales de la política de defensa. Asimismo, en el artículo 5 establece que le corresponde al Gobierno determinar la política de defensa y asegurar su ejecución. Según el artículo 6, le corresponde al presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, y al ministro de Defensa le corresponde, según el artículo 7, el desarrollo y ejecución de la política de defensa. El artículo 8 establece que, el Consejo de Defensa Nacional emitirá informes sobre las grandes directrices de la política de defensa.

POLÍTICA MILITAR

Se podría establecer el concepto como:

«La componente esencial de la política de defensa que determina la organización, preparación y actualización del potencial militar.»

Según establece la LODN en su artículo 7, al ministro de Defensa le corresponde determinar y ejecutar la política militar, no habiendo un documento formal que recoja la Directiva de Política Militar, que no se debe confundir con la Directiva de Planeamiento Militar.

LAS ESTRATEGIAS

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Podemos definir la Estrategia de Seguridad Nacional (31):

«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.»

No existe ningún documento formal donde se desarrolle. Sin embargo, en la Estrategia Militar Española se establece que es esta Estrategia corresponde a las sucesivas DDN, afirmación que, al menos, puede ser discutible, teniendo en cuenta el contenido del Documento de la DDN 1/2008.

No obstante, en la exposición de motivos del Real Decreto 416/2006, por el que se establece la organización y el despliegue de la fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada, y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias se establece que:

«En las dos últimas décadas se ha producido un cambio sustancial en el ámbito de la seguridad y la defensa. Los riesgos y amenazas actuales son radicalmente distintos a los existentes durante la guerra fría. Son desde luego más difíciles de percibir aunque no por ello menos reales. En este escenario la *estrategia española de seguridad y defensa* se basa en un sistema multilateral eficaz pues las respuestas aisladas no constituyen un factor adecuado de disuasión ni proporcionan una prevención efectiva, como han puesto de manifiesto los atentados terroristas de Nueva York, Madrid, Beslán y Londres, entre otros.»

Desde que el presidente del Gobierno anunció en su discurso de investidura del 8 de abril de 2008 su compromiso de que el Gobierno propondría una Estrategia Nacional de Seguridad para definir objetivos, señalar prioridades, cuantificar dotaciones, asegurar la colaboración y planificar los esfuerzos organizativos y presupuestarios, se ha comenzado a efectuar un trabajo desde una perspectiva interministerial empezando por Presidencia del Gobierno con los departamentos con mayores competencias en materia de seguridad, interior, defensa y asuntos exteriores y de cooperación.

(31) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «Las Estrategias de Seguridad y Defensa», *Monografías* del CESEDEN, número 67, p. 27, «Fundamentos para la Estrategia del siglo XX».

El Ministerio de Defensa comenzó este trabajo con dos objetivos, el primero, dotar de coherencia a la acción interior y exterior del Estado en materia de seguridad, y el segundo, intentando incardinar la política de defensa en su entorno para determinar sus objetivos en el marco más amplio de la seguridad.

El presidente del Gobierno en su DDN 1/2008 da directrices sobre este tema que permiten hacer un esbozo teórico inicial sobre el contenido de la estrategia de seguridad nacional. En el Documento se establece que:

«La DDN se debe enmarcar, pues, en una Estrategia de Seguridad Nacional, cuya necesidad resulta evidente, que incluya los valores e intereses en que ésta se sustenta; analice los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, así como las causas que los producen; establezca los marcos de actuación y contenga las bases para proporcionar una respuesta integral que garantice la protección de los intereses nacionales asegurando el respeto a los valores constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por España.

La Estrategia de Seguridad Nacional estará en consonancia con las estrategias adoptadas por las organizaciones internacionales a las que España pertenece» (32).

Por ello, es muy necesario conceptualizar los términos valores e intereses ya que han de formar parte de esta Estrategia.

ESTRATEGIA DE DEFENSA

Siguiendo la definición dada de Estrategia Nacional de Seguridad, podríamos definir la estrategia de defensa como:

«El arte mediante el que se dirigen, orientan y coordinan todas las energías y fuerzas de la Nación hacia la preservación de los objetivos que se le marquen al Ministerio de Defensa.»

En el Anejo H de la RED (33) establece que:

«El concepto de RED apunta terminológicamente a una segunda lectura de una primera visión, es decir, de algo previamente existente. En realidad, nos encontramos ante el primer ensayo global de análisis profundo de todo lo que tiene que ver con la *estrategia*

(32) DDN 1/2008, p. 2.

(33) RED: Documentos Anexos, p. 349, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

defensiva de nuestro país, tanto en su vertiente interior como en su vertiente internacional.»

Es decir, se puede considerar conceptualmente la RED como una auténtica estrategia de defensa. Desde luego, una vez que se haya emitido el documento sobre Estrategia Nacional de Seguridad, se considera muy conveniente modificar la RED.

ESTRATEGIA MILITAR

La podemos definir como:

«El arte de planificar, ejecutar y controlar las acciones de las Fuerzas Armadas cuyas relaciones se encuadran entre la política y el nivel operacional, para colaborar en la consecución de los objetivos de la defensa.»

En cuanto a su base legal, la encontramos en la RED y en la LODN cuando en su artículo 12 se establecen las funciones del JEMAD y dice:

«...e) elaborar y definir la estrategia militar.»

Esta estrategia militar deberá de contar con una *estrategia genética*, es decir, la forma en que se obtienen las capacidades militares adiestradas para ponerlas a disposición de los mandos operativos y una *estrategia de las operaciones*, es decir, que cubra los planes operativos.

Desde que se firmara en el año 2003 han sido muchos los cambios legislativos que ha sufrido nuestra nación, y desde luego, cuando aparezca el documento sobre estrategia nacional de seguridad sería una excelente oportunidad para actualizarla y modificarla.

LOS PLANEAMIENTOS

PLANEAMIENTO DE SEGURIDAD

Concepto que se considera necesario introducir, y cuya definición podría ser:

«El proceso ordenado que haga posible la definición y obtención de la fuerza, los medios y recursos necesarios para la consecución de capacidades que permitan alcanzar los intereses nacionales de seguridad.»

En principio, no existe ningún documento formal que lo contenga.

PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA

En la Orden Ministerial 37/2005, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa se establece como finalidad:

«...diseñar un proceso de planeamiento que haga posible la definición y obtención de la fuerza, los medios y recursos necesarios para la consecución de las capacidades que permitan alcanzar los objetivos establecidos en la política de defensa, y que tenga en cuenta los criterios de actuación, preparación y eficacia de la fuerza.»

El citado planeamiento se articula en planeamiento militar y planeamiento de recursos, responsabilizando al JEMAD del planeamiento militar, al secretario de Estado de Defensa del planeamiento de recursos financieros y materiales, y al subsecretario de Defensa del planeamiento de recursos humanos.

PLANEAMIENTO MILITAR

Como citamos en el punto anterior el JEMAD es responsable de este planeamiento, y abarca el *planeamiento de fuerza* y el *planeamiento operativo*. Entre las responsabilidades que tendrá el JEMAD en esta materia estarán las de determinar las capacidades militares, asignar su prioridad y establecer las necesidades de las Fuerzas Armadas a largo, medio y corto plazo.

Como vemos, esta división es paralela a la que hemos hecho de la estrategia militar en estrategia genética y estrategia de las operaciones.

Bibliografía

Libros

ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique: *El planeamiento de las políticas de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Madrid, 2007.

Artículos

ARTEAGA, Félix: «Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española», *ARI*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Angel: «Las Estrategias de Seguridad y Defensa», *Monografías del CESEDEN*, número 67, Madrid, 2003.

BÁRCENAS MEDINA, Luis Alberto: «Una Estrategia de Seguridad Nacional para España», *Revista de Política Exterior*, número 128, marzo-abril de 2009.

DI CAMILLO, Federica y MARTA, Lucía: *National Security Strategies: The Italian Case (WP)*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

JEAN, Carlo: «Los intereses nacionales y la política de seguridad», *Revista Informazioni Difesa*, número 3, traducido por el comandante DEM don Íñigo Fernández Navarro de los Paños y Álvarez de Miranda, CESEDEN, Madrid, 1994.

MORALES, Javier: «Russia's new National Security Strategy: Towards a "Medvedev Doctrine"»? *ARI*, Real Instituto Elcano, Madrid, 2009.

Documentos oficiales

ESPAÑA

Constitución española.

Ley Orgánica de la Defensa 5/2005.

Directiva de Defensa Nacional 1/2008, 31 de diciembre de 2008.

MINISTERIO DE DEFENSA: *Libro Blanco de la Defensa*, 2000.

— Revisión Estratégica de la Defensa, 2003.

— Estrategia Militar Española. Nuevos retos, nuevas respuestas, 2003.

ALEMANIA

WHITE PAPER 2006: *On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*.

AUSTRALIA

Australia's National Security, a defence update 2007.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

National Defense Strategy, 2008.

National Security Strategy, 2006.

FRANCIA

Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc, 2008.

Preparando los compromisos del mañana en el año 2035, 2007.

HOLANDA

Strategie Nationale Veiligheid, 2007.

ITALIA

Rapporto 2020. La scelte di politica estera, 2008.

OTAN

OTAN: Concepto Estratégico de la OTAN de 1999, aprobado por los jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999.

Multiple Futures Project. Navigating Forward 2030. Bruselas, 8 de mayo 2009.

REINO UNIDO

The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World, 2008.

RUSIA

Strategia natsionalnoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda, 2009.

UNIÓN EUROPEA

Unión Europea: Estrategia Europea de Seguridad, Documento Solana: «Una Europa segura en un mundo mejor», aprobado en Bruselas, 12 de diciembre de 2003 ampliado con el Documento-Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad, «Ofrecer seguridad en un mundo en evolución», Bruselas, 11 de diciembre de 2008.

CAPÍTULO TERCERO

INTERESES QUE AFECTAN A LA SOBERANÍA NACIONAL

INTERESES QUE AFECTAN A LA SOBERANÍA NACIONAL

Por GONZALO SANZ ALISEDO

Los intereses vitales

Tradicionalmente se han considerado como vitales aquellos intereses por cuya protección un Estado estaría dispuesto a recurrir al uso de la fuerza, bien tomando algún tipo de acción de carácter militar, bien amenazando con ella. La importancia de los intereses vitales no proviene necesariamente de sus características intrínsecas, sino más bien de lo que estamos dispuestos a hacer cuando sobre ellos se cierna un riesgo o amenaza, ya sea real o potencial. Por esta razón, toda nación madura desde el punto de vista de la seguridad debe tener diseñadas unas políticas de carácter estratégico cuyo objetivo debe ser alcanzar, sostener o apoyar aquellos fines o intereses designados explícitamente como vitales o que probablemente se consideren como tales en el caso de que se encuentren amenazados.

Los intereses vitales afectan, desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, a aquellos asuntos en el ámbito de las relaciones exteriores ligadas con la supervivencia o la seguridad de la nación, específicamente en lo relativo a la seguridad frente un ataque militar; lógicamente no se aplica a una nación con una política territorial expansionista, es decir, no son vitales aquellos intereses no concebidos como algo defensivo. Algunos intereses se considerarán vitales más allá de cualquier sombra de duda, como la protección del territorio nacional en el caso de un ataque directo o la amenaza de realizarlo; sin embargo, para la mayoría de las naciones, y especialmente en el mundo globalizado de hoy, también se consideran

amenazas a su seguridad situaciones o actos alejados del mero ataque directo contra el territorio nacional en el espacio, en el tiempo y en su concepción o definición, en ocasiones tratándolos como veremos más adelante como una responsabilidad más que como un riesgo.

Concepción expansiva de la seguridad

El término seguridad es flexible en el sentido de que legítima y casi necesariamente, su significado implica ir más allá de la simple autodefensa. Ello requiere mantener un poderío político, económico y militar que permita a los Estados dejar oír su voz más allá de sus fronteras. Garantizar la seguridad física del territorio nacional ante un posible ataque exterior es una concepción demasiado estrecha de lo que debería significar la seguridad para nosotros. Una concepción más amplia supone una visión y decisión políticas; no podemos sentirnos seguros en nuestro territorio sin que existan condiciones de seguridad en otras áreas, en las naciones de nuestro entorno, en los espacios marítimos y aéreos que nos rodean, ya que en la mayoría de los casos ya no existen espacios «colchón» que nos separen físicamente de las amenazas y riesgos transnacionales que caracterizan el mundo actual. Esta decisión política requiere unas capacidades militares adecuadas para apoyar la correspondiente política exterior, así como una labor de argumentación hacia la opinión pública mostrando como la intervención realmente está dirigida a fortalecer la seguridad propia.

Por otra parte, cuanto más alejada o indirecta es la amenaza a la seguridad del Estado más controvertida es la cuestión de si puede requerir o no una respuesta militar y de qué tipo. En este sentido, la participación de otras naciones en la intervención suele ayudar a que sea vista desde un prisma moral diferente, tanto en la propia nación como en el mundo en general.

A pesar de que puedan ser variables o subjetivos, algunos intereses nacionales son indudablemente vitales; el problema es establecer su límite exterior y decidir, teniendo en cuenta las circunstancias del momento, qué tipo de respuesta es aplicable a cada situación. Por ejemplo, no cabe duda que el mantenimiento y en caso de agresión la restauración de la integridad territorial española es un interés vital. Si tomamos como ejemplo el caso de Gibraltar, su restitución a España ha sido un elemento constante en nuestra política exterior durante siglos, aunque los medios para alcanzarla han variado con las circunstancias de cada época

abarcando desde la acción militar directa hasta las conversaciones a tres bandas incluyendo a las propias autoridades locales gibraltareñas, pasando por el aislamiento económico y físico. Se trata en el fondo de formas diferentes de aplicar la acción política del Estado, y por ello no debe confundirse el límite de los intereses nacionales con la estimación de las capacidades militares para defenderlos.

Determinación de los intereses vitales

Aceptando que los intereses vitales son aquellos en cuya protección un Estado estaría dispuesto a emplear la fuerza como último recurso, no hay duda de que la misión constitucional de nuestras Fuerzas Armadas proporciona una primera aproximación clara sobre cuales son los principales; su valor intrínseco en la definición de España como Estado les confiere un carácter duradero. Por otra parte, un gobierno, por unas razones u otras derivadas de la situación general en la que desarrolla sus funciones, puede considerar la necesidad del empleo de la fuerza ante otras circunstancias, por lo que existen intereses vitales nacionales más allá de los identificados en la misión constitucional de las Fuerzas Armadas. Un ejemplo lo tenemos en Estados Unidos, donde el empleo de los medios militares en el exterior va directamente ligado a la defensa de sus intereses vitales; su formulación explícita fue acuñada por Caspar Weinberger en 1984 como consecuencia de la guerra de Vietnam, estableciendo como primera condición para el empleo de la fuerza militar ante una situación determinada que un interés vital de Estados Unidos o de sus aliados se viera directamente comprometido o amenazado.

La inversa también es cierta; pueden existir intereses vitales para la supervivencia de la nación cuya preservación no requiera necesariamente el uso de la fuerza; por lo general serán intereses intangibles como la identidad nacional y la legitimidad internacional, sin los cuales la cohesión del Estado y su autonomía en la acción de gobierno pueden tener dificultades.

Pero el gobierno no está solo en sus decisiones, sino que está mediatizado cada vez más por la opinión nacional e internacional sobre el estado del mundo y sobre lo que se considera como una conducta apropiada del Estado; la distinta visión a uno y otro lado del Atlántico con motivo de la invasión de Irak en el año 2003 es buena prueba de ello. Además, no hay que olvidar que si bien los intereses nacionales pueden definirse me-

diante realidades objetivas, la percepción que de los riesgos y amenazas tienen los individuos es fundamental a la hora de evaluar, personalmente, la respuesta que el Gobierno debiera darles.

Moralidad frente a amoralidad

Ciertos pensadores sostienen que en los asuntos internacionales, y especialmente en los relacionados con la seguridad nacional, el interés propio es la única guía real, dejando las consideraciones morales aparcadas como algo secundario o incluso irrelevante. Sin embargo, el gobierno de una nación democrática está legitimado por la confianza que los ciudadanos han depositado en él, de modo que las consideraciones morales estarán siempre presentes en la defensa y protección de sus intereses vitales. Desde un punto de vista práctico, incluso una acción diplomática enérgica ante una situación determinada puede ser considerada como perjudicial si va a causar más daño que bien a las personas a las que se quiere proteger, como unas sanciones económicas, o porque la propia situación tiene determinadas características que la opinión pública no va a entender. El caso típico es el de la disyuntiva de apoyarse en gobiernos cuya participación es fundamental para proteger determinados intereses pero cuya forma de gobierno o su actitud hacia la defensa de los derechos humanos va en contra de los valores de nuestra propia nación.

Los moralistas, por su parte, llegan a considerar la política casi como una rama de la ética, siendo más próximos a los símbolos (libertades individuales, solidaridad internacional, etc.) que pragmáticos. Si bien esta línea de pensamiento puede llevar la primacía de los preceptos morales hasta la exageración, lo cierto es que es difícil pensar plantearse una intervención militar en circunstancias contrarias a los valores morales de nuestra cultura. En esta cuestión, como en muchas otras en el ámbito de la política y de la estrategia, no hay blancos y negros puros, y en la práctica es necesario alcanzar una posición de equilibrio aceptable interna e internacionalmente.

Qué es la soberanía nacional

La soberanía nacional se ha definido tradicionalmente como el poder supremo mediante el cual un Estado independiente se gobierna a sí mismo, o de otra manera, como la independencia internacional de un Estado

combinada con el derecho y el poder que le asiste para regular sus asuntos internos sin imposiciones exteriores. En consecuencia, un Estado soberano será aquel que está en situación de gobernarse sin interferencias de una potencia extranjera. Parece por tanto que el mismo concepto de Estado contiene en sí mismo la nota de la soberanía.

El artículo 1.2 de la Constitución española de 1978 establece que:

«La soberanía reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.»

Esta redacción afirma la existencia de España como única Nación, formada por el conjunto de sus ciudadanos pero que se constituye como una entidad diferente de la mera agregación de los individuos que la integran; la soberanía no reside en los pueblos de los territorios que componen España, sino en el nuevo sujeto unitario que es la Nación española. Pero como la organización jurídico-política de la Nación es precisamente el Estado, el mismo concepto del Estado posee efectivamente la nota esencial de la soberanía (1). En este sentido debe entenderse la imputación de la soberanía al pueblo.

Por otra parte, la Constitución señala a las Fuerzas Armadas, bajo las órdenes del Gobierno, como salvaguarda última de la soberanía nacional. Sin embargo, la soberanía nacional en sí misma no es algo tangible, por lo que para entender su relación con el esquema de intereses nacionales y, aún más importante, para estudiar como defenderla, es necesario identificar los elementos que la constituyen.

En la definición de la misión de las Fuerzas Armadas que se hace en el artículo 8 de la Constitución española, la soberanía nacional queda relacionada con los conceptos de independencia e integridad territorial, que le son inherentes. Pero bajo estos enunciados lo que se está manifestando es que, como en cualquier ordenamiento jurídico moderno, la titularidad de la soberanía reside en el Estado, porque sólo de su ordenamiento jurídico puede decirse que, en su ámbito territorial y personal, es unitario, ilimitado y perpetuo (2). Por tanto, cuando hablamos de la defensa de la soberanía nacional como interés vital, estamos hablando

(1) PERALTA, Ramón: «Soberanía nacional y estado constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, julio-septiembre de 1999.

(2) VARELA CIFUENTES, José: «Algunas reflexiones sobre la soberanía popular en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, septiembre-diciembre de 1992.

en realidad de la soberanía del Estado, que se materializa en un territorio y una población sobre los que ejerce sus funciones de gobierno sin interferencia exterior; hablamos en definitiva del ejercicio de la soberanía territorial y de la soberanía política. Ambos elementos son los que definen jurídicamente al Estado y, junto con elementos culturales, históricos, etc., contribuyen a conformar la identidad nacional, elemento de cohesión fundamental para asegurar una defensa sólida de los intereses vitales españoles.

Como conclusión, podemos definir tres elementos constituyentes de la soberanía del Estado a partir de los cuales podemos identificar los intereses vitales españoles:

1. El imperativo territorial, o la protección de los espacios sobre los que el Estado ejerce su soberanía o jurisdicción.
2. El imperativo funcional, que conlleva la capacidad del Estado para ejercer con autonomía y efectividad su acción de gobierno.
3. El imperativo de identidad, que agrupa los recursos intangibles del Estado que cohesionan a la población en torno a unos valores y concepciones fundamentales y compartidos.

Imperativo territorial

El espacio en el que el Estado ejerce su función de gobierno tiene una dimensión física constituida por el territorio nacional, los espacios marítimos de jurisdicción y el espacio aéreo suprayacente, pero también tiene una dimensión virtual definida por los sistemas de almacenamiento e intercambio de información que son vitales para el funcionamiento de un Estado moderno y abierto como España. Si bien ambas dimensiones difieren fundamentalmente en su naturaleza, coinciden en que el Estado necesita ir más allá de sus fronteras y límites geográficos para asegurar una protección eficaz.

La dimensión física

Una parte fundamental de la idea de España es su definición territorial, que engloba el territorio dentro de nuestras fronteras terrestres, el mar territorial, el espacio aéreo suprayacente y, con unas connotaciones diferentes, los diversos espacios marítimos sobre los que España ejerce su jurisdicción de acuerdo con la Convención de Naciones Unidas sobre

la Ley del Mar. Dejando aparte casos especiales como las embajadas y los buques y aeronaves de Estado, la defensa del territorio español contra una agresión (un ataque armado) o su protección frente a un intento de penetración hostil (por un grupo terrorista, por ejemplo) es sin duda un interés vital en el que el Estado debe estar preparado para poner en juego todos sus medios. Pero la protección del territorio no se limita a salvaguardar la inviolabilidad de sus fronteras, sino que debe contemplarse desde un punto de vista más amplio y con una mayor profundidad espacial.

Para España, como nación eminentemente marítima que es, la utilización de la mar para fines ilícitos y la expansión de nuevos riesgos a través de los océanos debe ser una cuestión del máximo interés (3). La Organización de Naciones Unidas (ONU) (4) ha definido seis grupos de riesgos futuros de los que cuatro están relacionados por su origen o expansión con la mar:

1. La degradación del medio ambiente.
2. La proliferación de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
3. El terrorismo.
4. La delincuencia transnacional organizada.

Otros documentos de origen militar, como los Documentos de trabajo del Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de la Estrategia Marítima Aliada apuntan en esta misma dirección. Narcotráfico, piratería, tráfico de seres humanos, contrabando de armas, etc., conforman un panorama de nuevos riesgos que convierten a la seguridad marítima es una cuestión de gran importancia con implicaciones geográficamente cercanas, cuando se trata de vigilar los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción y verificar el cumplimiento de la ley en ellos, y lejanas, cuando se trata de proteger la libertad de navegación y la seguridad del comercio marítimo (especialmente de recursos energéticos) allá donde sea necesario.

La situación actual de la seguridad marítima presenta un panorama con numerosas instituciones, organismos y agencias, tanto nacionales como

(3) *Cuaderno de Estrategia*, número 140 (abril 2008) Instituto Español de Estudios Estratégicos, proporciona un visión muy clara y documentada del panorama de seguridad marítima actual.

(4) Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la amenazas, los desafíos y el cambio: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», 2004, en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/index.html>.

internacionales, militares y civiles, con competencias en la mar y medios de distintos tipos para ejercerlas, pero con el denominador común de que ninguna ellas es capaz de asumir la responsabilidad de la seguridad marítima por sí sola.

El control del espacio aéreo de responsabilidad nacional es otro elemento importante, que cuenta sobre el medio marino con la ventaja de apoyarse en una organización y regulación internacional minuciosa y unos procedimientos de navegación estrictos. Pero a pesar de las estructuras de control existentes, tanto civiles como militares, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 demuestran que los medios del Estado no pueden relajarse y deben estar siempre alerta, más aún teniendo en cuenta que muchos vuelos se producen en espacio aéreo no controlado (avionetas, ultraligeros, etc.). Desde el punto de vista puramente de la defensa, la posición geográfica española es también una razón clave para justificar la necesidad de una vigilancia eficaz y continuada del espacio aéreo.

Por último, el espacio exterior tiene una importancia creciente desde el punto de vista militar y económico en las sociedades, como la nuestra, que dependen de la información para su vida diaria, para los negocios y para el empleo eficaz de sus Fuerzas Armadas. El acceso sin impedimentos al espacio se irá convirtiendo poco a poco en un interés vital (5) y obligará a considerar la vulnerabilidad de los sistemas de información basados en vehículos espaciales frente a interferencias accidentales o deliberadas. En el otro platillo de la balanza, si admitimos que todo Estado puede tener derecho a que su quehacer diario goce de cierta privacidad, la observación (óptica, electrónica u otra) del territorio nacional desde el espacio es otra realidad que de alguna manera puede comprometer determinados aspectos de la seguridad nacional.

La solución a esta disyuntiva, quizá no muy diferente de la de conjugar la libertad de los mares con la regulación del tráfico marítimo, requerirá un esfuerzo internacional y coordinado para garantizar el uso justo y seguro del espacio por todas las naciones. Por ello, conseguir que exista una legislación internacional que garantice un acceso equitativo al espacio, que regule su uso para fines militares o para actividades que de alguna

(5) LOGSDON, John M.: «Reflections on space as a vital nacional interest», *Astropolitics*, primavera de 2003, se llega incluso a hablar del *Space Imperative* como una necesidad futura de seguridad nacional.

forma puedan comprometer la seguridad de un Estado, y que establezca cómo deshacerse de la basura espacial se convertirá en un futuro próximo en un interés relevante para España.

La dimensión virtual

La geografía tradicional ha disminuido en importancia en la política internacional en beneficio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la distancia física y la posición geográfica conviven con un nuevo espacio de relación en el que las distancias no existen y el conocimiento sustituye en muchas ocasiones a la situación geoestratégica. Ello introduce un nuevo elemento en las relaciones internacionales, el ciberespacio, constituido por el intercambio electrónico de información (correspondencia electrónica, transacciones comerciales y financieras, órdenes de supervisión y control de sistemas de todo tipo, información libre, etc.) que utiliza como soporte Internet y otras redes de comunicación. El ciberespacio está transformando a los Estados, superponiendo a su dimensión territorial física una estructura de redes muy dinámica que es sólo una pequeña parte de la red global de información que constituye el mundo actual, lo que crea problemas de gobierno, legislación y seguridad.

El ciberespacio no conoce fronteras políticas, sociales ni económicas, y proporciona un amplio campo de difusión de las ideas y hechos de grupos políticos emergentes y grupos insurgentes; de la misma forma, el ciberespacio favorece la aparición de lo que se podría denominar como ciberestados (6), corporaciones transnacionales constituidas por redes de información y de contacto, no por un territorio físico, con subredes afiliadas y cuya influencia política es en muchos casos mayor que la de muchos Estados en temas de relevancia internacional como el medio ambiente, los derechos humanos, la inmigración, las grandes inversiones, etc.

Crimen y seguridad en el ciberespacio

La vida diaria de los Estados es cada vez más dependiente de Internet, lo que ha vuelto a nuestras estructuras más vulnerables al uso que criminales y terroristas hacen del ciberespacio como medio para sortear y debilitar el poder del Estado. Los gobiernos deben proteger las redes

(6) *Coporate States* en BRUNN, Stanley D.: «Towards an understanding of the geopolitics of cyberspace», *Geopolitics*, invierno de 2000.

de información frente a los que pretenden atacar su integridad, su confidencialidad, su disponibilidad y tener acceso a los datos que por ellas circulan y se almacenan.

El delito en el ciberespacio puede adoptar diversas formas, desde el delito común al ciberterrorismo realizado por motivaciones políticas, religiosas o de otra índole, y la ciberguerra, concebida como la acción de un Estado sobre otro. En cualquier caso, en un Estado moderno, y España lo es, tanto la seguridad nacional como la economía dependen mucho de la protección de sus redes de información. El problema reside en que las amenazas que se materializan a través del ciberespacio desafían los conceptos tradicionales de soberanía, jurisdicción y territorialidad, por lo que requieren medidas diferentes y originales para hacerles frente con eficacia. Ello no es sencillo, ya que se trata de conjugar el interés público en prevenir el crimen cibernético con los derechos de los usuarios de la Red y con los intereses comerciales de los proveedores de servicios.

Las actividades delictivas en el ciberespacio pueden agruparse en tres bloques (7):

1. Las que utilizan ordenadores para cometer delitos como el fraude o el robo.
2. Las que usan los ordenadores para distribuir contenidos ilegales, como la pornografía infantil.
3. Las que intentan vulnerar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de las redes de información y de los datos que por ellas circulan o se almacenan, como el *hacking*, la distribución de virus informáticos o la inutilización de redes.

Es precisamente el tercer grupo de actividades el que despierta mayor preocupación en cuanto a seguridad y vulnerabilidad entre los usuarios públicos y privados, tanto por el anonimato, la movilidad y el alcance geográfico que lo caracterizan, como por el daño que pueden llegar a causar; pensemos sólo en las pérdidas económicas que pueden causar al irrumpir en la actividad bancaria o al corromper los sistemas de gestión de infraestructuras críticas como el transporte o la energía. Las características de transnacionalidad y cierta impunidad del ciberespacio pueden también permitir su uso para erosionar el control del Estado sobre sus funciones de gobierno.

(7) WALDEN, Ian.: «Crime and security in cipherspace», *Cambridge Review of International Affairs*, abril de 2005.

El ciberespacio, por tanto, es a la vez una vía para atacar otros objetivos y una infraestructura esencial por su transcendencia para el funcionamiento ordinario del país. Como la lucha contra el cibercrimen se ha convertido en un elemento más en la lucha contra el terrorismo, la armonización de la legislación y la cooperación internacional se han rebelado como elementos clave cuya eficacia necesita de aceptar un compromiso entre disponer de cierta capacidad de persecución extraterritorial a cambio de concesiones en el ámbito de la soberanía.

Imperativo funcional

Como ya se indicó al comienzo de este capítulo, históricamente se ha considerado que un Estado debe ser capaz de ejercer el poder en su ámbito de soberanía sin interferencias externas. Aunque es cierto que en el mundo global en el que vivimos la pertenencia a organizaciones internacionales y el respeto a ciertas reglas del juego en las relaciones internacionales mediatizan sin lugar a dudas esta afirmación, no es menos cierto que para cualquier Estado el tener la capacidad de ejercer sus funciones internamente y hacia el exterior sin presiones ni imposiciones es una necesidad obvia y fundamental.

El Estado, por un lado, debe ser capaz de ejercer sus funciones de gobierno y control en el ámbito interno para garantizar el funcionamiento normal de la sociedad, de la economía, de las instituciones, de la justicia, de los servicios públicos, la eficacia de las leyes, etc. Es decir, debe proporcionar un marco estable y duradero de referencia para el normal funcionamiento del país. El buen gobierno es por tanto un interés nacional de primera importancia (8) que es necesario cultivar y proteger contra la desestabilización que podría venir de otro Estado, de manos del terrorismo internacional o del crimen organizado.

Por otra parte, y más relevante para el objeto de este capítulo, el Estado debe ser capaz de actuar con autonomía en el campo de las relaciones internacionales, en particular en lo que se refiere a la protección de

(8) En su trabajo «Rethinking National Interest: Putin's turn in Russian foreign policy», *The Marshall Center Papers*, número 6, Sergei Medvedev señala como con la llegada de Putin al Kremlin, por primera vez en la historia rusa el interés nacional no está ligado al mantenimiento del poder y al control del territorio, si no a otros parámetros como la eficacia del Gobierno en lo que da en llamar el «imperativo doméstico» en la reforma de las instituciones.

intereses legítimos como la salvaguarda de su integridad territorial, el ejercicio de la soberanía nacional, la protección del acceso a recursos críticos, la vigilancia y control de los espacios marítimos de jurisdicción, etc. El Estado debe mantener una posición y un peso en las relaciones internacionales que le permitan actuar con suficiente autonomía y sin coacciones de terceros, especialmente de aquellas naciones con las que pudiera tener disputas que afecten a intereses vitales.

Un elemento importante que facilita mucho la autonomía en el campo de las relaciones internacionales es gozar de un entorno regional próximo estable y, en la medida de lo posible, afín. Ello permite establecer relaciones de cooperación con los Estados vecinos, fortalecer la confianza mutua y, si es necesario, hacer frente de forma solidaria a riesgos y amenazas compartidos. Alcanzar una situación favorable en este ámbito requiere paciencia, generosidad y buenos oficios, pero también es cierto que constituye un activo muy importante para la política exterior de los Estados.

Finalmente, y llevando al extremo la cuestión de la autonomía del Estado soberano en su acción de gobierno, debemos hacer una mención a la legitimidad de los Estados a la luz de conceptos emergentes como la justicia universal o el derecho de intervención.

La creación de la Corte Internacional de Justicia y la responsabilidad de intervención (9) ante catástrofes humanas, entre otras cuestiones, han llevado a reconsiderar y mediatizar el concepto de soberanía nacional en el ámbito de las relaciones internacionales. El principio de no interferencia en los asuntos internos de un Estado ha dificultado en muchas ocasiones que la comunidad internacional pudiera tomar acción para evitar o castigar las violaciones de derechos humanos por individuos y autoridades, ya que resultaba muy difícil alcanzar a los criminales que se protegían tras la barrera de la soberanía nacional. El establecimiento

(9) El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas puede calificar ciertas violaciones masivas de los derechos de las personas como «amenaza contra la paz y la seguridad internacionales» y autorizar una intervención armada (artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas). La cuestión de la responsabilidad de proteger está ampliamente recogida en el informe «Responsibility to Protect: The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty» International Development Research Centre, Ottawa, 2001, emitido en respuesta a la llamada del entonces secretario general de la ONU, Kofi Annan para estudiar si existirían ocasiones en las que un Estado pudiera llevar acciones militares contra otro para proteger a la población de éste último.

de la Corte Internacional de Justicia impone límites y restricciones a la autoridad del Estado y compite con él en su ejercicio, siendo en cierto modo un desafío para la exclusividad de los Estados en la aplicación de la jurisdicción penal dentro de su territorio. Como ha definido algún autor, la fuente principal de la soberanía nacional ya no es exclusivamente la voluntad de los ciudadanos, sino también las obligaciones del Estado hacia la comunidad internacional (10).

La presencia global de los medios de comunicación de masas y la influencia de organizaciones internacionales y no gubernamentales ha llevado a un escrutinio cada vez más extenso y minucioso de las violaciones de los derechos humanos cometidas por individuos y Estados. Ello ha contribuido a incluir una nueva perspectiva en las relaciones internacionales por la que un Estado ya no ejerce un monopolio sobre sus ciudadanos, sino que ha de compartir su autoridad sobre ellos.

Imperativo de identidad

Cualquier gobierno democrático dispone de recursos tangibles e intangibles para poner en práctica sus decisiones en materia de defensa de intereses vitales. Los primeros, como la capacidad militar o la acción diplomática, engloban las diversas posibilidades de materializar la decisión política hacia el ámbito exterior, mientras que los segundos, constituidos en torno a una identidad nacional compartida, sustentan la voluntad política del Estado de asumir esfuerzos y riesgos en la defensa de los intereses nacionales.

El concepto clave aquí es el de identidad nacional, que une a los ciudadanos de una nación en torno a una serie de elementos aglutinadores compartidos (11):

1. Un territorio histórico.
2. Una historia compartida.
3. Una cultura de masas articulada.
4. Derechos y deberes legalmente establecidos y comunes para todos.
5. Un sistema económico.

(10) En palabras del exsecretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, «soberanía y responsabilidad internacional son dos caras de la misma moneda»; citado en BHARADWAJ, Atul: «International Criminal Court and the question of sovereignty», *Strategic Analysis*, enero-marzo 2003.

(11) SMITH, Anthony D.: *National identity*.

La identidad nacional incorpora dentro de los anteriores otros factores étnicos, religiosos, ideológicos o de clase, por lo que es fundamentalmente multidimensional y no se puede reducir a un elemento único diferenciador. La identidad nacional nos habla de vínculos de solidaridad culturales, históricos, territoriales, etc., mientras que el estado es la materialización de un orden jurídico y una estructura institucional sustentados precisamente por esta identidad nacional. Sobre esta base se cultivan los recursos intangibles de la nación, que constituyen la base auténtica de la fortaleza del Estado en momentos difíciles (12):

1. La cohesión de la población ante distintos riesgos y amenazas.
2. El compromiso individual de los ciudadanos con la persistencia del Estado.
3. La moral nacional.
4. El prestigio de los líderes e instituciones nacionales.
5. La eficacia de la administración.

La movilización de los recursos tangibles del Estado para convertirlos en influencia, del tipo que sea, en una situación determinada, requiere a su vez sa puesta en marcha previa en apoyo de la voluntad política del gobierno. Por esto, fomentar una conciencia nacional basada en una identidad nacional compartida es fundamental para definir unos intereses nacionales compartidos e interiorizados por la población.

Intereses vitales españoles

Los intereses nacionales son el fundamento y la razón de ser de la política exterior de una nación, aunque no siempre es fácil mostrar la conexión entre algunas situaciones y los intereses nacionales para justificar ciertas acciones de gobierno, especialmente cuando se trata de aplicar medios militares. En una democracia como la española, los intereses nacionales deben ser un conjunto de prioridades legítimas comprendidas y compartidas a nivel nacional que rijan nuestras relaciones con el resto del mundo; podrían incluir valores si la población estimara que son tan íntimos a su identidad nacional que está dispuesta a pagar un precio para promoverlos (al fin y al cabo los valores morales no son otra cosa que intereses intangibles). La falta de claridad en la definición de los

(12) EBARBÉ, Esther: «El Estado como actor internacional: crisis y consolidación del sistema de Estados», *Papers*, revista de Sociología, 1993.

intereses nacionales dificultará su comprensión y asunción por los españoles, lo que a su vez puede conllevar que el empleo de los medios del Estado, y como último recurso las Fuerzas Armadas, en su consecución o defensa no cuente con el apoyo popular. Asimismo, una expresión clara de los intereses vitales nacionales favorecerá que sean comprendidos y respetados en la esfera internacional.

Su definición debe derivarse de una reflexión clara sobre lo que España quiere, y puede ser en el mundo, distinguiendo los intereses nacionales que son realmente vitales de los que no lo son. Decidir si un interés es vital o no es crítico; exige un análisis profundo de los posibles costes y riesgos que lleva aparejados, ya que para su defensa puede ser necesario el uso de la fuerza; es quizá una de las decisiones estratégicas más importantes para cualquier gobierno. Desde un punto de vista global, para España puede haber cinco áreas en las que enmarcar todos nuestros intereses:

1. La formación y mantenimiento de una identidad nacional que sirva como soporte fundamental para la acción exterior del gobierno, especialmente cuando esa acción pueda implicar un esfuerzo especial de carácter económico, militar o de otro tipo.
2. La defensa del territorio nacional desde un punto de vista amplio, sin limitarla a la respuesta militar en caso de ataque. Nos referimos aquí al desarrollo de medidas de confianza con nuestros países vecinos, la solidez de las organizaciones de defensa a las que pertenecemos, la vigilancia de los espacios marítimos y aéreos, la lucha contra los riesgos transnacionales en los espacios marítimos, la protección de los sistemas de información, etc.
3. Asegurar el ejercicio efectivo de la acción de gobierno sin presiones exteriores que coarten la autonomía institucional y manteniendo nuestra legitimidad en el ámbito internacional. Otro elemento aquí importante, aunque obvio, es garantizar la viabilidad de España desde el punto de vista económico; un Estado con limitaciones presupuestarias muy marcadas difícilmente tendrá la capacidad de hacer cumplir la ley en el interior y proteger sus intereses en el exterior.
4. Un orden internacional favorable en el que impere la estabilidad; en el que las organizaciones internacionales a las que pertenecemos se mantengan sólidas, eficaces y relevantes; en el que nuestra posición internacional sea reconocida. Debe tratarse con especial interés una situación estable en el área regional próxima.

5. La promoción (13) internacional de los valores occidentales, recogidos en documentos como la Carta de Naciones Unidas o la Constitución española, tales como la democracia, los derechos y libertades individuales, el imperio de la ley y la justicia social.

Defensa de los intereses vitales españoles

Una vez que el Estado ha definido sus intereses vitales, debe considerar los principios que presidirán su acción de gobierno para alcanzarlos, y las líneas de actuación a seguir en caso de que se vean comprometidos o amenazados, lo que conlleva a su vez un estudio previo de riesgos y amenazas. Por otra parte, si bien es importante comprender que los intereses nacionales legítimos no deben estar mediatizados por la capacidad real del Estado para protegerlos (14), si es importante evaluarla para tener conciencia de nuestras limitaciones y definir líneas de actuación realistas y practicables.

Riesgos y amenazas para los intereses vitales españoles

Los posibles riesgos y amenazas contra la soberanía española pueden agruparse, por orden de prioridad, en tres grandes bloques (15): en primer lugar, aquellos que pueden amenazar directamente la supervivencia del estado tal y como lo conocemos actualmente, como la disolución de la identidad nacional en una masa informe de intereses particulares, las reivindicaciones territoriales sobre determinadas áreas de soberanía española, o el colapso de las instituciones del Estado; en segundo lugar, aquellos que pueden amenazar la seguridad nacional de España o de los Estados miembros de las organizaciones de defensa a las que pertenecemos, como la promoción del terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, o la aparición de nuevas potencias expansionistas y agresivas; y por último, los que se derivan de situaciones que afectan seriamente a la estabilidad regional o internacional y que pueden tener consecuencias de alguna forma en España, como pueden ser los casos de Bosnia, Kosovo o los conflictos centroafricanos.

(13) No se pretende la imposición de determinadas formas de vida y de conducta y conducta, si no la promoción de valores compartidos que faciliten la extensión de un espacio de estabilidad favorable.

(14) Nos referimos a cuestiones como la capacidad económica, militar, diplomática, etc.

(15) Una clasificación similar aparece en NYE, Joseph S.: «Redefining the national interest», *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1999.

A pesar de que la prioridad entre los bloques anteriores debería ser clara, la realidad es que los conflictos del último bloque han dominado y continúan dominando la atención de los medios de comunicación y del público en general, ya que son más gráficos de transmitir y más impactantes que las abstracciones asociadas a los primeros; sin embargo, si estas abstracciones se convirtieran en realidad, el impacto en nuestro país sería infinitamente mayor. El tercer grupo de crisis remueven las conciencias de los ciudadanos de los países democráticos y es muy difícil argumentar sobre ellas en un ambiente de emociones intensas favorecido por imágenes terribles de hambrunas y abusos contra los derechos humanos. Los gobiernos tienen muy difícil calibrar exactamente el interés del público ante estas situaciones, que a veces no tienen la profundidad que aparentan; la intervención norteamericana en Somalia en el año 1993 o la reciente y muy limitada de la Unión Europea en el Chad son ejemplo de esta cuestión.

Impacto de la era de la información

El poder hoy en día se organiza en torno a tres ejes principales: el militar, el económico y el de las relaciones transnacionales. En los dos primeros los Estados son los actores principales, mientras que el tercero trasciende las fronteras reconocidas, está en gran medida fuera de la capacidad de control de los gobiernos y tiene una estructura de poder e influencia dispersa y multiforme. Para hacer su presencia patente en esos tres ejes, los Estados disponen de medios de poder «duros», fundamentalmente la capacidad económica y militar, y medios «blandos», la capacidad para influir o atraer mediante valores y elementos culturales e ideológicos. En la era de la información el *soft power* se ha convertido en algo vital para las naciones, cuyo empleo presenta desafíos y oportunidades.

Por una parte, los mercados globales y los actores no gubernamentales juegan un papel cada vez mayor, penetrando en los Estados de forma que pueden dificultar el mantenimiento por parte de los líderes políticos de un conjunto de prioridades nacionales coherentes y, por tanto, dificultando la definición de los intereses nacionales. Un impacto menos beneficioso es el que produce el flujo libre de información en la opinión pública de las sociedades abiertas y su influencia en la formulación de la política exterior; además, la expansión de los servicios de información en radio, televisión, telefonía e Internet, convencionales o basados en redes sociales, han aumentado el volumen de información que se transmite, su rapidez

de transmisión y el ciclo de producción y difusión de los servicios informativos, ejerciendo presión sobre el nivel político y acortando el tiempo de consulta y decisión disponible ante determinadas cuestiones.

Finalmente, los flujos de información transnacionales también tienen influencia sobre las comunidades de nivel subnacional, que pueden ser movilizadas fácilmente y sin apenas coste económico vía Internet o telefonía móvil (16).

Capacidad española para defender sus intereses vitales (17)

La capacidad de una nación para alcanzar, proteger o defender sus intereses nacionales viene determinada por el poder que puede ejercer en las relaciones internacionales. Como ya se ha mencionado, el núcleo del poder en aquéllas todavía se centra fundamentalmente en las relaciones económicas y la capacidad militar, si bien los Estados se ven mediatizados por el cada vez mayor peso de la opinión pública en las decisiones gubernamentales, por la influencia de los centros de poder económico y de pensamiento, así como por las transferencias de poder derivadas de la pertenencia a organizaciones internacionales. Por ello, incluso para las grandes potencias, resulta actualmente difícil tener capacidad plena para defender la totalidad de sus intereses vitales con sólo sus recursos propios. Por esto es fundamental comprender cuál es la capacidad real de España para defender sus intereses vitales, y a partir de ahí articular los medios y políticas necesarios para ello.

España puede considerarse como una potencia media ya que, si bien no dispone de recursos para ejercer un papel mundial, sí tendría la capacidad necesaria para desempeñar la función de líder regional (o en el caso español, al menos la capacidad de tener una influencia notable tanto en el ámbito europeo como en el Mediterráneo, el norte de África e Iberoamérica). Para ello, en una potencia media debe existir una política exterior activa en algunas áreas concretas, que además se desarrolle con autonomía respecto a otros actores y que aparezca como claro exponente de la soberanía nacional.

(16) El uso de Internet por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional mexicano, por distintas redes yihadistas o por los grupos antiglobalización pueden ser un buen ejemplo de ello.

(17) El análisis de Fernando Fernández Fadón sobre este tema en «España y el Reino Unido, dos potencias navales ante un escenario de incertidumbre» resulta especialmente interesante y esclarecedor.

Es fácilmente comprensible que una potencia media debe hacer un esfuerzo mayor que una gran potencia a la hora de velar por sus intereses y ejercer su influencia; su implicación en un conflicto será más complicada técnicamente, por una cuestión de recursos financieros y militares, y políticamente, por una cuestión de visión global del escenario internacional. Como ya se recogía en la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003:

«España, en su condición de potencia media, verá condicionada su actuación a la valoración de la naturaleza del conflicto, la forma en que éste afecte a los intereses españoles y la separación geográfica entre nuestro país y el escenario del mismo.»

Ello es un reconocimiento de que nuestra economía y nuestras capacidades militares y de proyección de la seguridad son limitadas. Pero también es una realidad que la acción militar, en sus distintas manifestaciones desde el combate convencional a las operaciones no bélicas, tiene y mantendrá un papel relevante en el futuro escenario estratégico, algo que tendrá que tenerse muy en cuenta al calibrar la voluntad política de defender nuestros intereses. A ello además hay que añadir el alejamiento del ciudadano español respecto a las cuestiones internacionales y de defensa, lo que supone un desafío más a superar a la hora de aplicar la opción militar en la defensa de los intereses vitales de la nación.

Promoción de una identidad nacional

Estudios prospectivos realizados en muchos países apuntan cómo los flujos de población y la capacidad de aumentar el conocimiento a través de la comunicación global tendrán una gran influencia en el futuro a la hora de conformar la identidad nacional. Así, para los individuos la nacionalidad seguirá siendo importante, pero su lealtad hacia el Estado y sus instituciones se verá cada vez más condicionada por su identidad propia y sus intereses personales; el origen territorial y cultural será tenido en cuenta de forma cada vez más selectiva por los individuos, fundamentalmente en relación con sus intereses personales. Como consecuencia de ello, será cada vez más frecuente la formación de comunidades de intereses que se establecerán con rapidez pero que desaparecerán también con rapidez cuando dejen de ser relevantes o útiles. Las comunidades de inmigrantes y las redes que las mantienen en contacto constituirán un factor muy dinámico e incluso impredecible del panorama político generado como consecuencia de la globalización. Todo ello tendrá como consecuencia un cambio en los valores personales, y por tanto de la so-

ciudad que con toda probabilidad se dirigirán hacia un mayor relativismo y una aproximación más pragmática hacia los valores tradicionales.

En este contexto, el fomento de la identidad nacional es una responsabilidad gubernamental de la mayor importancia. Una identidad nacional compartida es el elemento intangible más importante en la definición y protección de los intereses vitales de la nación, y por tanto constituye el sostén principal de la voluntad política a la hora de tomar decisiones difíciles en su defensa. Es una tarea complicada y que requiere esfuerzo y perseverancia, pero que a la larga debe producir réditos. Debiera ser, además, una responsabilidad asumida de forma solidaria por todas las instancias del Estado bajo la dirección del gobierno, incluyendo el fomento de una conciencia de la Defensa Nacional como uno de los elementos principales.

Sin un claro sentido de identidad nacional los españoles no serán capaces de definir sus intereses nacionales, que deben ser compartidos, y como resultado de ello los intereses económicos no nacionales y los intereses de grupos de presión transnacionales o no nacionales, pueden pasar a dominar nuestra política exterior.

Defensa de la integridad territorial

Los riesgos principales contra la integridad territorial española se derivan de la reivindicación marroquí sobre los territorios españoles del norte de África, los desacuerdos con Marruecos en la delimitación de espacios marítimos, y la extensión de los nuevos riesgos, especialmente el terrorismo en todas sus formas, por vía marítima y a través del ciberespacio.

Marruecos mantiene con España una disputa territorial desde hace más de 50 años que en varias ocasiones ha escalado hasta la confrontación (18), con el empleo o amenaza del empleo de la fuerza por parte española. Nuestra aproximación al problema ha sido siempre reafirmar la españolidad de nuestros territorios en el norte de África y apoyarla con medidas de cooperación y fomento de la confianza en los planos diplomático, económico y militar, a la vez que se mantiene una capacidad

(18) De acuerdo con la visión del general británico Rupert Smith en su libro: *The Utility of Force*, la reivindicación territorial marroquí sería un ejemplo claro de lo que el describe como largas *confrontations* que escalan a *conflicts* a nivel táctico, de teatro o estratégico en determinadas ocasiones, y que caracterizan el panorama estratégico actual.

de disuasión militar adecuada; sobre esta última merece la pena realizar unos comentarios.

Una disuasión convencional eficaz se apoya en cuatro principios fundamentales:

1. Disponer de unas capacidades militares adecuadas.
2. Ser capaces de emplearlas con eficacia.
3. Tener la voluntad política de hacerlo si llegara el caso.
4. Disponer de una capacidad de recuperación que permita absorber un primer ataque y poder reaccionar de forma decisiva.

Sin embargo, como en muchas otras cuestiones, la disuasión es en buena medida una cuestión de percepciones. Si el adversario a disuadir percibe fisuras en alguno de los pilares anteriores, ya sean reales o fruto de un error de apreciación, la disuasión no será creíble y habrá fallado. El incidente del islote de Perejil puede ser un ejemplo de cómo la disuasión puede fallar cuando el adversario aprecia que uno de los pilares, en este caso probablemente la voluntad política de utilizar la fuerza, no aparenta la solidez necesaria. Pero la situación con Marruecos tiene otros aspectos; si recordamos que el Sáhara Occidental fue abandonado tras la presión ejercida por la «Marcha Verde», y que en el incidente de Perejil lo más visible fueron los gendarmes marroquíes que ocuparon el islote, en nuestra aproximación a la disuasión deberíamos contemplar cómo prevenir y desarticular estas actuaciones «no convencionales».

En otro orden de cosas, la recuperación de Gibraltar debe seguir siendo una prioridad de la política exterior española. Las vicisitudes históricas de este contencioso muestran como los medios para alcanzar este objetivo irán cambiando y acomodándose a la situación de de las relaciones hispano-británicas, que han pasado en 300 años de la confrontación bélica abierta a las conversaciones a tres bandas.

La seguridad marítima

La protección de los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción, la seguridad de las actividades marítimas legítimas y la lucha contra los riesgos y amenazas que tratan de utilizar la mar como vía de expansión y campo de actuación es una tarea que ninguna de las instituciones, organismos y agencias españolas con competencias en asuntos de la mar es capaz de afrontar con éxito en solitario; ya sea porque sus competencias legales son limitadas, porque el conocimiento que poseen sobre lo que

ocurre en el mar es parcial, o porque los medios de que disponen para actuar no son suficientes o no son los más adecuados, el caso es que la cooperación entre los diversos organismos marítimos es algo obligado por cuestiones de eficacia y de responsabilidad ante los españoles.

La seguridad marítima (19) es una actividad cívico-militar de prevención de riesgos y de lucha contra amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención de acuerdo con las responsabilidades y competencias que legalmente tienen asignadas. La seguridad marítima es, por tanto, una responsabilidad compartida que requiere la cooperación entre todas aquellas instancias con competencias en ella; el objetivo de esta cooperación es doble:

1. Por una parte, conocer con la mayor exactitud posible qué ocurre en la mar y por qué las cosas suceden de una determinada manera.
2. Por otra, y apoyándose en el conocimiento del entorno marítimo, tener la capacidad necesaria para actuar eficazmente ante los riesgos.

Alcanzar estos objetivos no es fácil debido al número de agencias españolas, europeas e internacionales que intervienen, pero la cooperación entre todas ellas es una auténtica obligación hacia los usuarios legítimos de la mar y hacia los contribuyentes que nos financian con sus impuestos. Impulsar medidas que integren esfuerzos y que clarifiquen el modelo de colaboración interagencias tanto a nivel nacional como europeo es una necesidad real y me atrevería a decir que urgente. Por esta razón es necesario avanzar en la siguiente dirección:

- En el ámbito nacional, articular formalmente las misiones de carácter permanente que en el ámbito de la vigilancia y seguridad marítimas tienen asignadas los jefes de Estado Mayor de la Armada y del Ejército del Aire (20); continuar con el desarrollo de los convenios bilaterales de cooperación entre los distintos organismos e instituciones para facilitar el intercambio de información y la cooperación en la mar; crear un foro amplio de trabajo y coordinación con participación de todos los organismos y entidades públicas y privadas con competencias e intereses en el medio marino; incorporar la seguridad marítima con la relevancia que merece en la futura Estrategia Nacional de Seguridad.

(19) Definición extraída del «Concepto de Seguridad Marítima» de la Armada española.

(20) Real Decreto 787/2007 de 15 de junio por el que se regula la estructura operativa de la Fuerzas Armadas; disposición adicional única.

- En el ámbito europeo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Presidencia de turno española durante el primer semestre del año 2010 ofrecen una oportunidad única para desarrollar la visión integradora recogida en la política marítima integrada de la Unión Europea (21), capitalizando el progreso realizado durante las presidencias francesa y sueca. El impulso a las iniciativas de integración de sistemas de vigilancia marítima, el fomento del intercambio de información entre agencias y la forma de estructura la contribución de la política común de seguridad y defensa a la política marítima integrada.

Protección del ciberespacio

Además de las medidas técnicas de autoprotección que puedan aplicarse a los sistemas de información nacionales, la herramienta fundamental es la cooperación internacional en dos campos principales:

1. Armonizar el tratamiento que los distintos sistemas judiciales y penales aplican a determinadas actividades, fundamentalmente el acceso no autorizado a sistemas y datos, la interferencia en ellos (ataques que interrumpen el funcionamiento de sistemas y el flujo de información) y la interceptación de datos durante el proceso de transmisión.
2. La capacidad de localizar el lugar desde el que se perpetra el cibercrimen. El problema no es tan sencillo como pudiera parecer a primera vista; aunque la persona que realiza la actividad ilícita esté localizada, la evidencia de su acción puede residir en un servidor situado en otro país, y precisamente la recolección de evidencias en estos casos es otro desafío más para los conceptos tradicionales de soberanía y jurisdicción (un cibercrimen puede comenzar en una jurisdicción y sus efectos, el hecho delictivo, materializarse en otra diferente), y en algunos países se está considerando la posibilidad de aplicar el principio de extraterritorialidad para entender sobre este tipo de delitos, lo que es una respuesta lógica ante la condición transnacional de estas actividades. De hecho, cuando el terminal desde el que se comete el delito está localizado en espacio de otra jurisdicción aparecen problemas de

(21) La Comisión Europea presentó en octubre de 2007 su visión de la política marítima integrada de la Unión Europea, que se fundamenta en el reconocimiento claro de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos y de que las políticas relacionadas con la mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguido; específicamente, la política marítima Integrada reconoce la contribución que la Estrategia Europea de Seguridad puede hacer contribuyendo a que el resto de las actividades marítimas se puedan realizar en un entorno seguro.

territorialidad y soberanía. En la Unión Europea, la Convención sobre la Ciberdelincuencia (22) del año 2001 autoriza el acceso a los datos almacenados en ordenadores ubicados en otros países en determinadas circunstancias, fundamentalmente cuando se accede a fuentes abiertas o cuando la información está almacenada en un servidor de un tercer país y se cuenta con el beneplácito de sus autoridades. Este caso es curioso, ya que si bien por una parte lesiona en cierto modo el concepto tradicional de soberanía, por otra parte extiende la potestad extraterritorial de la jurisdicción de los Estados reforzando su soberanía en el espacio transnacional constituido por los sistemas de intercambio de almacenaje e intercambio de información (23).

España debe fomentar esta cooperación internacional tanto en el marco de la Unión Europea como en el ámbito de las relaciones bilaterales y multilaterales.

Legitimidad en la esfera internacional

La inmunidad que los Estados disfrutaban en el ejercicio de su soberanía nacional está siendo restringida por la evolución del Derecho Internacional. De esta forma, la soberanía nacional debe ejercerse teniendo en cuenta los valores que promueven y defienden organizaciones como la ONU, la Unión Europea y otras instituciones y organizaciones internacionales de amplia presencia e influencia internacional. Además, la tecnología actual permite a la comunidad internacional conocer lo que ocurre dentro de las fronteras de los Estados, y a los afectados por la aplicación abusiva de las leyes o por la arbitrariedad dar a conocer su versión de los hechos mediante las nuevas tecnologías de la información. El resultado es que el alcance de la comunidad internacional en el tiempo y en el espacio ha construido una red de solidaridad moral contra la violación de los derechos y libertades individuales.

Como consecuencia de ello, la soberanía nacional está adquiriendo una nueva característica en términos de obligación hacia el cumplimiento de las

(22) El Documento puede consultarse en: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Convention%20and%20protocol/ETS_185_spanish.PDF

(23) En el caso de Australia, además, la legislación vigente permite además la vulneración de los sistemas de protección o encriptación que pudieran salvaguardar los datos a los que se quiere acceder, lo que de nuevo trae a colación problemas de legitimidad y soberanía.

reglas de la comunidad internacional: soberanía y responsabilidad internacional quedan unidas, y aplicando este principio las naciones se ganan su derecho de ser miembros paritarios de la comunidad internacional.

El mundo se está moviendo hacia un nuevo concepto de soberanía en el que los Estados tienen, por un lado, un margen de maniobra limitado a la hora de decidir sobre la incorporación en su práctica de gobierno de normas y usos internacionales si no quieren arriesgarse a convertirse en parias, pero por otro lado pueden recurrir a las organizaciones internacionales para, aunando esfuerzos con otras naciones, ejercer sus derechos soberanos en otras áreas. En definitiva, la posición internacional de un Estado no estará ya sólo definida en el futuro por su potencia económica y militar, sino también la forma en la que asume sus obligaciones internacionales.

Una de esas obligaciones viene definida por la tendencia de pensamiento que establece que la responsabilidad principal de un Estado es proteger a sus ciudadanos. Si un Estado no es capaz o rehúsa a hacerlo, entonces la comunidad internacional ¿debe tomar cartas en el asunto? y ¿tiene un derecho u obligación de intervenir? Y si es así, ¿se trata de un asalto a la soberanía nacional? Estas cuestiones y otras similares se han planteado desde el genocidio de Ruanda hasta la intervención en Afganistán, pero en general existe la percepción de que cuando un Estado no puede o no quiere proteger a sus ciudadanos, el principio de no intervención en sus asuntos internos debe dar paso a la responsabilidad de protección de la comunidad internacional utilizando los mecanismos apropiados de prevención y respuesta (24).

Soberanía nacional y apoyo a organizaciones internacionales

La lucha contra la proliferación y otros riesgos ha traído consigo en algunos países el sentimiento de que los organismos internacionales no son el mecanismo más adecuado para ello, debiendo ser más bien una obligación de todas las naciones que no puede trasladarse a organismos internacionales ni a las superpotencias (25).

(24) El dilema de la intervención está recogido en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas: «Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI», en su capítulo IV, «Un mundo sin temor», en: <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>

(25) Las raíces y consecuencias de esta desconfianza están recogidas en JOSEPH, Josi: «The exercise of national sovereignty: the Bush administration's approach to combating weapons of mass destruction», *Nonproliferation Review*, julio de 2005.

Los defensores del gobierno mundial han considerado la soberanía nacional como un concepto anacrónico en un tiempo caracterizado por los flujos financieros que atraviesan las fronteras a la velocidad de la transmisión de información entre ordenadores, por las corporaciones transnacionales y por la aparición de riesgos que como el calentamiento global, el terrorismo internacional o el crimen organizado no pueden ser dominados por un Estado en solitario.

Sin embargo, en algunas naciones y especialmente en Estados Unidos, la soberanía nacional no puede ser coartada por organizaciones internacionales que dicen actuar en representación de la comunidad internacional. En su visión, la responsabilidad de un Estado democrático y de derecho para defender sus intereses nacionales legítimos y proteger a sus ciudadanos es una responsabilidad irrenunciable. En el caso del control de armas y de la proliferación el escepticismo de estos gobiernos hacia la burocracia internacional se sustenta en la percepción de que estas estructuras no son eficaces, resultando más restrictivas y controladoras sobre las naciones que cumplen las reglas que con las que no lo hacen; además, provocan la complacencia en otras naciones, especialmente las más pobres o menos capacitadas, que renuncian a tomar parte activamente en actividades de control trasladando su responsabilidad a las organizaciones internacionales correspondientes; y por último, estos organismos cobran vida propia y sus dirigentes orientan la actuación de las organizaciones en direcciones distintas a las que las naciones que las crearon desearían. Con estas percepciones, es fácil entender que la aplicación más generalizada de sanciones, un mayor esfuerzo en la interdicción de cargamentos ilegales y mercados negros de armas, e incluso la amenaza directa contra gobiernos que incumplen los tratados internacionales, resultan una alternativa atractiva entre las naciones que desconfían de la eficacia de los organismos internacionales de control.

La proliferación de armas de destrucción masiva es hoy en día una amenaza directa hacia la soberanía de las naciones, y su adquisición, ocultación y transporte es cada vez menos complicada. En esta situación, la aplicación de los regímenes internacionales de control de armas por los organismos competentes no es suficiente, y las naciones deben poner en práctica su responsabilidad soberana en su apoyo; las naciones no sólo tienen derecho para actuar en caso de amenaza grave, sino también la responsabilidad de hacerlo cuando la amenaza tiene origen en su territorio nacional; aquí hablamos no sólo de materiales sino también de

conocimientos. Se trata de una obligación y un servicio que las naciones soberanas realizan a la comunidad internacional, y aquéllas que rehúsen o sean incapaces de hacerlo pueden verse en la tesitura de que tener que renunciar a una parte de su soberanía nacional en aplicación de la resolución 1540 (26) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR 1540) de la misma manera que puede ocurrir en casos de genocidio.

Existen diversas vías de colaboración entre naciones; la PSI (*Proliferation Security Initiative*) (27) o PSI es un buen ejemplo de iniciativa multilateral para intercambiar inteligencia y cooperar en la interdicción de materiales y componentes que pueden utilizarse en la construcción y proyección de armas de destrucción masiva; la iniciativa se define a sí misma como una actividad, no como una organización, en la que participan naciones que no están obligadas por ningún tratado y no se apoyan en ninguna estructura burocrática internacional. La PSI, por tanto, debe entenderse más bien como un marco para el ejercicio de los derechos soberanos de las naciones que como una organización.

Otro ámbito fundamental es la responsabilidad de las naciones de dotarse y aplicar regulaciones consistentes con la UNSCR 1540. Esta resolución exige a los miembros de Naciones Unidas que evalúen sus leyes y organismos para garantizar que están cumpliendo su función en la lucha contra la proliferación, específicamente a lo relativo a grupos no nacionales. De esta forma, la lucha contra la proliferación no es una opción, sino un requisito que se exige a las naciones miembros de la comunidad internacional. Se trata de nuevo de una responsabilidad soberana nacional que obliga al control exhaustivo de fronteras, a la revisión de las normas de exportación de materiales, etc.; el mensaje implícito es que el respeto a la soberanía nacional de los Estados y su reconocimiento en el orden internacional tienen un precio, que no es otro que la obligación de garantizar que en su territorio no se generan acciones que puedan poner en riesgo a la comunidad internacional.

El caso extremo sería la intervención preventiva, que ha sido formulado por algunas naciones como el derecho a desencadenar una acción militar preventiva para impedir que un adversario, nación o no-nación, ad-

(26) Pueden consultarse el texto de la resolución y los informes del Comité creado para su supervisión, en: <http://www.un.org/spanish/sc/1540/>

(27) La información más completa sobre esta iniciativa está disponible en la página web del Departamento de Estado de Estados Unidos, en: <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm>

quiera o despliegue armas de destrucción masiva. Es el último recurso a la hora de aplicar la soberanía nacional en la lucha contra la proliferación y nunca debiera ser el pretexto para una pura y simple agresión.

Como siempre, es necesario buscar un punto de encuentro entre la responsabilidad de los organismos internacionales y de las naciones. El ejercicio de la soberanía nacional y de la responsabilidad soberana ante el problema de la proliferación deber reforzar, no sustituir, a los regímenes de control de armas establecidos y admitidos internacionalmente, especialmente cuando han demostrado su utilidad y valía a lo largo de muchos años.

Mantenimiento de la estabilidad internacional y promoción de valores

Aunque en el capítulo quinto, p. 143, de esta *Monografía* se trata la cuestión de los intereses nacionales en el ámbito internacional con gran extensión y profundidad, no quiero dejar pasar la oportunidad de resaltar que contribuir al mantenimiento del orden internacional es para España una necesidad porque hay actores fuera de nuestras fronteras que han demostrado en el pasado su voluntad de perjudicarnos; además, para España es conveniente influir en organizaciones y gobiernos que pueden jugar un papel importante en el mantenimiento de la legalidad internacional y en la lucha contra riesgos transnacionales muy variados como la proliferación, el terrorismo, el narcotráfico, la pugna por los recursos energéticos o la degradación del medio ambiente. Ello requiere inversión en recursos económicos, personas y tiempo; la seguridad no es barata.

Esta inversión de recursos en la estabilidad internacional es especialmente necesaria en el ámbito geográfico más próximo; un entorno cercano estable y, en la medida de lo posible, favorable, es fundamental para poder responder de manera solidaria ante riesgos y amenazas cuando sea conveniente, así como para disponer de libertad de maniobra política y militar en circunstancias excepcionales. Uno de los objetivos clave en este ámbito de actuación debe ser la promoción de los valores que caracterizan la cultura occidental; la Estrategia Europea de Seguridad (28) afirma que:

«La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para

(28) Citado por Emilio Lamo de Espinosa en «Bajo puertas de fuego», p. 126; el Documento completo puede consultarse, en: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la Ley y proteger los derechos humanos.»

Según las naciones europeas, por tanto, la extensión de la democracia es la mejor garantía para asegurar la gobernabilidad y estabilidad mundial, un mayor respeto a los derechos y libertades individuales, el imperio de la ley, etc.

Conclusiones

La utilidad del concepto de interés vital radica en que, identificados y enunciados con claridad, permiten orientar la estrategia global del Estado para alcanzarlos o protegerlos. A partir de ahí es posible identificar los riesgos que podrían comprometerlos, las situaciones en que esos riesgos podrían convertirse en amenazas y, desde el punto de vista militar, los objetivos militares a alcanzar en su prevención y neutralización. Es por tanto fundamental que el binomio formado por los intereses vitales de la nación y la Estrategia Nacional de Seguridad tenga una expresión explícita y pública.

Por otra parte, una estrategia nacional sin unas condiciones a alcanzar bien definidas está destinada a naufragar; por contra, la definición de unos objetivos políticos claros permite formular una estrategia ejecutable y la identificación de los medios que necesitan apoyarla. La estrategia, por tanto, no es más que un proceso de decisión complejo que conecta los objetivos a alcanzar, expresados en términos relativos a los intereses nacionales, especialmente los vitales, con unos medios, los instrumentos del poder nacional, empleados de una manera determinada.

La definición de los intereses nacionales es por tanto un auténtico desafío para el Estado, porque refleja su voluntad de preservar los recursos nacionales tangibles e intangibles. En este sentido los intereses nacionales no sólo representan el marco amplio que debe guiar la acción de gobierno, sino que también representan los ideales de los ciudadanos. Alcanzar un consenso en esto es complicado, pero sin él la priorización de los intereses nacionales tiene muchas posibilidades de no ser la correcta.

Los criterios que determinan el valor relativo de los intereses nacionales son unos de los elementos principales de la estrategia nacional (29). La definición de los intereses vitales, aquellos relacionados con la supervivencia de la nación y para cuya protección está plenamente justificado el empleo de la fuerza militar suele ser relativamente sencilla; sin embargo, en su defensa como en otras situaciones, la voluntad ciudadana de emplear o apoyar el empleo de medios militares dependerá de la percepción que el público tenga de cada riesgo o amenaza concreta. Además, la definición de los intereses nacionales y, sobre todo, la forma de preservarlos o alcanzarlos, necesitará revisiones periódicas para garantizar que siguen siendo legítimos y viables.

En otro orden de cosas, la propia naturaleza de la democracia presenta un desafío a la formación y mantenimiento de una visión estratégica entre las clases dirigentes; los gobiernos suelen actuar en el corto plazo materializado por los ciclos electorales, mientras que la definición de una estrategia requiere una visión a largo plazo. La perspectiva resulta poco atractiva para algunos sectores de la clase política cuando la defensa de los intereses vitales puede exigir sacrificios cuyos beneficios sólo se materializan a medio o largo plazo (como la formación de una conciencia nacional) o pueden no llegar siquiera a percibirse (como la inversión en capacidades militares para la disuasión). La tendencia en estos casos suele ser la de buscar un beneficio a corto plazo que reduzca el desgaste político y preserve el apoyo popular. Por ello, el verdadero desafío para las democracias es establecer un método que convierta la definición y revisión de su estrategia nacional a largo plazo en algo rutinario y habitual, un elemento más de la acción de gobierno, y no limitarse a un impulso para solucionar situaciones puntuales.

Sin esta aproximación será difícil evaluar lo que España se juega en una situación determinada, y por tanto determinar si los intereses en juego son vitales; no hay que olvidar que la mayor parte de los conflictos bélicos tiene lugar cuando dos o más países tienen intereses vitales o de supervivencia en juego, y por tanto prefieren el enfrentamiento al compromiso.

Por ello se deben analizar los posibles escenarios de actuación de las Fuerzas Armadas a partir de unos intereses nacionales claros que deriven en unos objetivos concretos; sin ellos, se carecerá de unos princi-

(29) SKLENKA, Stephen D.: *Strategy, national interests, and means to an end*, US Strategic Studies Institute, octubre de 2007.

pios claros que aplicar en situaciones de crisis, y sólo quedará el recurso de la improvisación (30), o peor aún, la inacción.

La defensa de los intereses nacionales vitales debe ser en la medida de lo posible proactiva, evitando depender de las percepciones de otros, aportando criterios propios para no tener que estar pendientes de lo que hacen los demás. Pero para ello el Estado debe gozar de una autonomía en sus decisiones estratégicas fundamentada en una voluntad política que permita una visión estratégica propia, además conocida y respetada internacionalmente. De esta forma se puede evitar depender excesivamente de las posiciones y acuerdos de nuestros socios y aliados más potentes o influyentes.

Se trata por tanto de tener voluntad política, con el esfuerzo y el riesgo que ello puede conllevar, y la capacidad de disponer de los medios necesarios en el tiempo y lugar que sea necesario. Y cuando hablamos de medios nos referimos a todos los medios del Estado, y no sólo a las Fuerzas Armadas, que deberían ser el último recurso. El Estado debe disponer de un potencial militar de disuasión y respuesta adecuado, pero también, y quizá más importante, un potencial moral que fortalezca la decisión política cuando la situación lo exija.

Bibliografía

Libros y publicaciones

Los citados en notas al pie y los siguientes:

BRODIE, Bernard: *War & politics*, McMillan, 1973.

DEVELOPMENT CONCEPTS AND DOCTRINE CENTRE (DCDC): «The DCDC global strategic trends programme 2007-2036», Ministerio de Defensa británico, 2007.

FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando: «España y el Reino Unido, dos potencias navales ante un escenario de incertidumbre», Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS: *Cuadernos de Estrategia*, número 140, «Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima», Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

LAMO DE ESPINOSA, Emilio: *Bajo puertas de fuego*, editorial Taurus, Madrid, 2004.

(30) Ejemplos de esta situación se dieron durante los primeros años del primer mandato presidencial de Bill Clinton en Haití, los Balcanes y Somalia, como relata con detalle el periodista norteamericano HALBERSTAM, David en su libro: *War in a time of peace*, Scribner, Nueva York, 2001.

MINISTERIO DE DEFENSA: «Revisión Estratégica de la Defensa», Madrid (España), 2003.

SMITH, Anthony D.: *National identity*, University of Nevada Press, 1991.

SMITH, Rupert: *The utility of force*, Penguin Books, 2006.

Artículos y páginas web

Los citados en las notas al pie y los siguientes:

ASHFORD, Mary-Wynne: «The responsibility to Protect: a New Notion of State Sovereignty», *Medicine, Conflict and Survival*, volumen 9, 2003.

BIGO, Didier: «Internal and external aspects of security», *European Security*, diciembre de 2006.

DAVIS CROSS, Maia K.: «An EU homeland security ? Sovereignty vs Supranational order», *European Security*, marzo de 2007.

EUDAILY, Sean Patrick and SMITH, Steve: «Sovereign Geopolitics?: Uncovering the "Sovereignty Paradox"», *Geopolitics*, 2008.

KRATOCHWIL, Friedrich: «On the notion of interest in international relations», *International Organizations*, invierno de 1982.

MISKEL, James F.: «National interests, grand purposes or catchphrases?», *Naval War College Review*, otoño de 2002.

NEVERS, Renée de: «Sovereignty an Ethical Argument in the Struggle Against State Sponsors of Terrorism», *Journal of Military Ethics*, volumen 6, 2007.

NUECHTERLEIN, Donald E.: «National interest and national strategy: The need for priority», *Foundations of Force Planning*, Naval War College Press, 1988.

ROSKIN, Michael G.: *National interest: from abstraction to strategy*, US Army War College.

CAPÍTULO CUARTO

INTERESES QUE AFECTAN A LA VIDA, EL BIENESTAR Y LA SEGURIDAD DE LOS ESPAÑOLES

INTERESES QUE AFECTAN A LA VIDA, EL BIENESTAR Y LA SEGURIDAD DE LOS ESPAÑOLES

Por IGNACIO FUENTE COBO

La concepción de la seguridad interna

Cuando hablamos de la seguridad nacional nos estamos refiriendo a la protección del territorio nacional y de su población contra todo tipo de riesgos y amenazas. Para ser eficaz, debe fundarse sobre una concepción del Estado en la cual los intereses nacionales estén debidamente garantizados, tanto en el interior como en el exterior. Comprende, por tanto, la seguridad exterior que se ejerce no sólo contra amenazas puramente exteriores, sino sobre todo contra aquellas que tienen lugar fuera, o desde fuera, del territorio nacional, y la seguridad interior ejercitada fundamentalmente contra amenazas de orden interno tales como la lucha contra la delincuencia y la criminalidad o la protección de la población frente a catástrofes medioambientales.

Desde esta perspectiva, la seguridad interna, como garantía del libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de las libertades públicas, es una responsabilidad que corresponde primordialmente al Estado; garantizarla es, por tanto una función esencial del mismo, y se basa en el derecho soberano de cada Estado para identificar y definir sus propias prioridades de seguridad y definir las estrategias para neutralizarlas.

La fortaleza o debilidad del Estado establece propiamente el alcance y los términos de esta seguridad, tanto en lo que al él mismo respecta, como en lo referido población sobre la que se sustenta. En este sentido, es el

Estado como representación política de la nación, quien debe identificar y definir aquellos intereses fundamentales cuya satisfacción garantizan nuestra seguridad en el orden interno, al igual que ocurre en el orden externo. Ello exige disponer de un proyecto nacional fuerte, integrador, coherente y razonable, que esté fundamentado en un nivel de ambición con el cual los ciudadanos españoles puedan sentirse mayoritariamente identificados. Este proyecto nacional debe entenderse como la expresión del dinamismo de nuestra sociedad, y de su capacidad de afrontar los desafíos que plantea en materia de seguridad el mundo moderno. Su defensa y protección es responsabilidad del Estado, al comprender el conjunto de aspiraciones, principios y valores que la sociedad española de una manera amplia, considera irrenunciables.

Partiendo de esta concepción de la seguridad, podemos comenzar afirmando que España se encuentra situada en una zona geográfica relativamente estable que se caracteriza porqué la que la probabilidad de que se produzcan conflictos interestatales de carácter militar es baja, si la comparamos con otras regiones. No obstante, no se encuentra libre de fenómenos que también afectan a otros Estados y que se han visto aumentados en los últimos tiempos al amparo de los procesos de globalización. Nos estamos refiriendo al terrorismo, el tráfico de drogas, el crimen organizado, las catástrofes medioambientales o la violencia en las grandes ciudades, fenómenos que actúan sobre la seguridad nacional, dificultando la vida social, económica, y política de la nación.

Cuando se presentan de una manera intensa pueden terminar por paralizar el normal funcionamiento de las instituciones e impedir la vida corriente de los ciudadanos. Presentar medidas para prevenir, combatir y erradicar, en su caso, estos riesgos y amenazas forman parte de los intereses de seguridad nacional de carácter interno. Es desde esta perspectiva integral, y desde esta concepción estatal de la seguridad, como abordaremos el presente capítulo, identificando como los principales intereses nacionales que afectan a la vida y a la seguridad de los ciudadanos, los siguientes:

- La prevención y la erradicación del terrorismo.
- La prevención de la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia transnacional.
- La seguridad en los suministros de recursos económicos.
- La protección del ciberespacio y la seguridad en las comunicaciones.
- Combatir el cambio climático y las grandes catástrofes medioambientales.

- El fortalecimiento del Estado de Derecho y del buen gobierno.
- Fortalecer el sentimiento de identidad nacional y la conciencia de seguridad y defensa de la sociedad española.

La prevención y la erradicación del terrorismo

Aunque el *Diccionario de la Real Academia Española* define el terrorismo como «la sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror» (1), la realidad es que el contenido de este término sigue siendo una cuestión muy debatida y sobre la que no existe una acepción universal. Podemos definirlo, en términos generales y a los efectos que nos incumben en este trabajo, como el uso sistemático del terror, utilizado por una amplia gama de organizaciones políticas así como también por grupos religiosos, racistas, independentistas o revolucionarios, para coaccionar al gobierno y a la sociedad obligándoles a aceptar sus objetivos. Su finalidad puede ser diversa y según cual sea ésta, se define una modalidad diferenciada de terrorismo. Así puede suceder que lo que se pretenda sea extender el miedo a toda la población con vistas a forzar al gobierno a modificar determinados planteamientos políticos, territoriales o ideológicos que forman parte de la constitución misma del Estado.

Este tipo lo podemos denominar «terrorismo de los movimientos revolucionarios», siendo la ETA para España el ejemplo más representativo. También puede ocurrir que los grupos terroristas busquen la rendición enemiga destruyendo su moral civil y el apoyo social a las instituciones del Estado, por medio de la matanza de un gran número de personas. Es lo que denominamos «terrorismo de guerra» y en el que organizaciones como Al Qaeda y otras semejantes vinculadas con el fundamentalismo islamista constituyen su expresión más características.

Estas son las dos modalidades de terrorismo cuya prevención y erradicación constituyen un interés nacional fundamental, por las consecuencias directas y trágicas que producen, o pueden llegar a producir, sobre la vida y la seguridad de los ciudadanos españoles. Si bien podemos afirmar que actualmente, ninguna de estas modalidades equivale a una amenaza estratégica –entendida como aquella capaz de alterar de una forma radical el modo de vida de los españoles, o el funcionamiento ordinario de las instituciones–, no cabe duda que los grupos terroristas que las practican disponen hoy en día, de una eleva-

(1) *Diccionario de la Real Academia Española*, 22 edición. 2001.

da capacidad para producir graves daños y para socavar la respuesta del Estado. Ello se debe a que no están sujetos a imperativos morales, ni a compromisos internos o internacionales, por lo que cuentan con una gran facilidad para adaptarse y compensar la superioridad tecnológica, policial e incluso moral de las sociedades que, como la española, los sufren.

Además, la posibilidad de acceso sin precedentes de los grupos terroristas a las tecnologías más avanzadas, incluidas las armas de destrucción masiva, ha favorecido la compensación de esta asimetría, aumentando poderosamente la percepción de vulnerabilidad de una sociedad como la española en las que siguen primando los valores de la libertad, la democracia, la seguridad, la prosperidad económica, la vida humana y los valores éticos y morales.

En España, los objetivos de los terroristas son tanto las instituciones del Estado o sus intereses estratégicos, como los ciudadanos corrientes, aunque no se hallan necesariamente implicados en las estructuras políticas, ni participen en los actos considerados por los terroristas como injustos. Aunque de acuerdo con nuestra concepción, estos ciudadanos son inocentes y deben gozar siempre de inmunidad, el problema que se plantea es que son, precisamente ellos, contra los que van dirigidos las acciones de los terroristas. Al adoptar en sus manifestaciones modernas la forma totalitaria de la política y de la guerra, el terrorismo hace saltar por los aires cualquier forma de convención bélica o código político; traspasa sus límites éticos o morales. Una vez cruzado este umbral, los terroristas no establecen limitación alguna: están dispuestos a matar a cualquiera.

El terrorismo se convierte así en una opción, en una estrategia política que amenaza directamente al Estado y a la vida de los ciudadanos, convirtiéndose así en un riesgo para su seguridad. Una vez que el enemigo ha sido creado, por medio del proceso de degradación ideológico o teológico de una serie de factores culturales, religiosos o políticos, se le puede asesinar, con independencia que se trate de gente ordinaria, hombres, mujeres o niños, con responsabilidades públicas o sin ellas. La enemistad contra ellos es generalizada e indiscriminada (2).

Igualmente, la posibilidad de ataque por parte de grupos terroristas a instalaciones nucleares o plantas químicas dispersas por toda la geo-

(2) El caso más representativo para España hoy en día (después de actos como el 11 de marzo de 2004) vendría dado por el terrorismo islamista de grupos como Al Qaeda.

grafía nacional, con el objeto de causar contaminación a gran escala, el uso de material radiactivo para construir bombas de dispersión radiológica –«bombas sucias»–, los atentados a los grandes buques petroleros o metaneros en puntos especialmente sensibles, bien por ser puntos neurálgicos del tráfico marítimo –como es el caso del estrecho de Gibraltar–, bien por su proximidad a centros urbanos y sus repercusiones económicas –como ocurre con las grandes refinerías–, o bien por contar con un alto valor ecológico, conforman escenarios posibles de acciones terroristas que pueden ocasionar graves riesgos también para la seguridad nacional (3).

Ahora bien, aunque la distinción que frecuentemente se ha hecho sobre los distintos tipos de terrorismo –interno y externo–, nos parezca hoy en día completamente ambigua e innecesaria, durante muchos años ha perjudicado la acción del Estado y de los ciudadanos que silenciosa y cruelmente lo han sufrido. Afortunadamente, hoy en día la actitud se ha hecho mucho menos contemplativa y más exigente por parte de la sociedad, lo que está facilitando la respuesta eficaz del Estado. En las nuevas circunstancias se considera en el ámbito general de la opinión pública española, que ya no existe cabida alguna para las justificaciones morales, ni para la apología ideológica de este fenómeno, cualquiera que sea su razonamiento.

Así al irse desdibujando la diferencia que han venido manteniendo algunos Estados, y algunos sectores de opinión, entre terrorismo interno (responsabilidad de los Estados que lo sufren) y terrorismo externo (responsabilidad de la comunidad internacional), se ha facilitado grandemente la lucha eficaz a través de la acción concertada tanto nacional como internacional, contra esta amenaza para nuestra seguridad. Hoy en día se puede, en este sentido, avanzar en la consecución de este interés nacional, rebatiendo uno por uno, los argumentos históricos que han sido utilizados tradicionalmente por algunos ideólogos y algunos sectores sociales para justificar el terrorismo.

Frente al primero de estos argumentos que afirma que el terrorismo constituye un último recurso para aquellos pueblos que han agotado cualquier otra opción «el arma del débil», esto no es válido desde el

(3) *Documento de Seguridad y Defensa*, número 25, «Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España», Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, febrero de 2009.

momento en que se emplea como una especie de excusa, cuando en realidad de lo que son partidarios los grupos terroristas es del empleo del mismo desde el primer momento. Los terroristas siempre han buscado acabar físicamente con sus enemigos y, como muestra la historia de organizaciones como el Grupo Islámico Armado argelino, el Ejército Revolucionario Irlandés o la ETA en España, mientras han sido fuertes, nunca han estado realmente interesados en buscar otro tipo de alternativas que no sea la rendición del Estado.

Un segundo argumento defiende que los terroristas son débiles y no pueden hacer otra cosa, por lo que el terrorismo es el único arma que le queda al débil frente al fuerte: ahora bien, la experiencia española demuestra precisamente lo contrario: que los terroristas son débiles no porque representen a los débiles, sino por que actúan sin el suficiente apoyo político de la población y, por tanto, sin su autorización.

El tercer argumento empleado por los grupos terroristas defiende que todo el mundo utiliza el terrorismo empezando por el Estado y que, de hecho, es el único medio que realmente funciona. Esta afirmación no es en sí misma aceptable ya que, al intentar igualar en términos morales a los terroristas y a las víctimas que son los ciudadanos, se descalifica en sus propias raíces cualquier razonamiento a favor del mismo.

El cuarto argumento actuaría sobre el propio concepto de inocencia. Aunque aparentemente no se puede matar a inocentes, en realidad, los terroristas lo justifican diciendo que las víctimas nunca son completamente inocentes. Ellas se benefician de la opresión y disfrutan de sus frutos y beneficios producidos por su pertenencia a un Estado. Por tanto, aunque no se pueda justificar al terrorismo, al menos se le puede comprender. Éste es el argumento típico de los grupos de extremistas islámicos para los cuales «no hay occidentales inocentes» pero también, de todos aquellos que, después de fechas como el 11 de septiembre de 2001 y especialmente el 11 de marzo de 2004 en España, lo utilizan como un mecanismo de refuerzo de su propia agenda política. Frente a esto, cabe argumentar que las víctimas mantienen su derecho reconocido a la inmunidad y este derecho constituye un principio básico no sólo de lo que los terroristas consideran como guerra, sino también de cualquier acción política socialmente aceptable.

Finalmente, un último argumento defendería que las respuestas convencionales frente al terrorismo, son peores que el propio terrorismo.

Según el mismo, la única respuesta moral aceptable sería la de reconsiderar las propias políticas a las que se oponen los terroristas. Este principio del «apaciguamiento», que ha sido frecuentemente defendido por ciertos sectores sociales u opciones políticas, no justifica, no obstante, al terrorismo ni lo hace moralmente aceptable. La única respuesta posible frente a los fanáticos ideológicos y los terroristas religiosos, sólo puede venir por una oposición constante, sin fisuras, socialmente asumida, e implacable también en cuanto a su determinación.

Ahora bien, ¿cuál debería constituir la respuesta legítima del Estado para satisfacer el interés nacional de prevenir y erradicar el terrorismo? Si partimos de la base de que cualquier intento de de contemporizar con los terroristas constituiría una política que, como indica el filósofo norteamericano Michael Walzer (4), «comienza con deshonor y termina en desastre», podemos identificar una gama de respuestas simultáneas de intensidad variable y acción sinérgica:

1. Éstas comienzan por una acción policial dirigida a proteger a la población y en la que predominaría el principio de efectividad, salvaguardando las libertades civiles.
2. A éstas siguen unas acciones políticas y judiciales, dirigidas a neutralizar las redes y estructuras sociales que dan amparo a los dirigentes o a las actividades terroristas. La justificación estaría en que desaparece la distinción entre terroristas y líderes políticos que actúan en el marco de asociaciones que apoyan a los grupos terroristas.
3. Una respuesta añadida viene dada por la acción diplomática, herramienta fundamental para incrementar la cooperación internacional buscando aislar los grupos terroristas y castigar a los Estados que apoyan al terrorismo (5). Ello no significa que haya que favorecer la respuesta militar contra éstos, pero puede exigir aplicar presiones políticas y sanciones económicas de severidad gradual. La aceptación internacional de que no existe una frontera nítida que permita diferenciar el terrorismo internacional de los terrorismos nacionales debería facilitar los procesos de colaboración entre los Estados, haciéndolos más efectivos

(4) WALZER, Michael: *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, editorial Paidós. 2001.

(5) Al amparo de lo que establece la resolución 1377 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 12 de noviembre, en la que se hace un llamamiento a los Estados para que intensifiquen sus esfuerzos para eliminar el terrorismo internacional.

4. Una respuesta propiamente militar sólo sería aceptable si se cumplan varios requisitos:
 - Primero que se puedan identificar claramente aquellos Estados que apoyan a los grupos terroristas o que preparan o planean acciones terroristas.
 - Segundo, que exista un claro consenso internacional sobre la necesidad de responder militarmente a la amenaza representada por estos Estados.
 - Tercero, que la respuesta sea multinacional y se adopte preferentemente en el seno de las organizaciones a las que pertenecemos.
 - Cuarto, que se puedan actuar contra ellos sin causar daños inaceptables a las personas inocentes.
 - Si no se respetan estas condiciones si, por ejemplo, se coacciona a los Estados que apoyan el terrorismo, o se aterroriza a sus poblaciones civiles, se pierde la condición moral al ponerse al mismo nivel que los terroristas. Con ello desaparece la legitimidad de cualquier acción futura.
5. Finalmente, este tipo de respuestas que descansan principalmente en los Estados, debe ir acompañada de una lucha ideológica permanente con vistas a deslegitimizar la cultura de la excusa, la apología del terrorismo. Se trata de acabar con los razonamientos que presentan a los terroristas como militantes idealistas que actúan en favor de los oprimidos frente a los opresores. Ello exige influir sobre el mundo intelectual y el entorno social de manera que éstos sean inhóspitos para los terroristas, no proporcionándoles argumentos para sus ataques ni permitiendo que se les considere moralmente comprensibles. En definitiva, hay que transformar el ambiente en el que se mueven los terroristas, para que éstos no encuentren ni legitimidad moral en sus excusas, ni justificación en sus acciones. Únicamente, hostilidad y rechazo.

Sólo aplicando estas respuestas, la sociedad puede de una manera paulatina, comenzar a sentirse libre de esta amenaza y percibir que se satisface este interés nacional. Ello supone aceptar que el terrorismo más que una guerra que deba ser ganada, debe ser entendido como un problema que hay que gestionar y minimizar. No es un proceso que esté resultando fácil de desarrollar, ni el éxito completo es previsible en el corto plazo, pero cuanto más dispuesto se esté a aceptar la necesidad de hacerle frente con determinación y sin fisuras, más cerca se estará de garantizar adecuadamente este interés nacional tan crítico para la vida y la seguridad de los ciudadanos.

La prevención y la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia transnacional

Aunque las percepciones sobre esta amenaza interna, tanto en la intensidad como en la prioridad que se les asigna en las preferencias de seguridad nacionales, varían en España de región a región y según los estratos sociales, no cabe duda que, actualmente, el crimen organizado y la delincuencia transnacional, ocupan un lugar preeminente en el conjunto de las preocupaciones de seguridad de los ciudadanos españoles. Puede decirse que hoy en día, los ciudadanos perciben que España se ha constituido en un objetivo importante para crimen organizado y la delincuencia transnacional, especialmente favorecido por su privilegiada situación geográfica y por la apertura y el tamaño de su economía.

Desde el momento en que las actividades ilegales de los actores no estatales, han pasado a convertirse en uno de los grandes beneficiarios de la revolución en las comunicaciones y de los procesos ligados a la globalización, su prevención, contención y erradicación –responsabilidades que corresponden al Estado–, se consideran actualmente como uno de los principales intereses nacionales de seguridad. Ello se debe a que, desde la perspectiva española, el crimen organizado no se entiende como una consecuencia de la «anarquía» interna, o del mal funcionamiento de las instituciones públicas, o del sistema de relaciones internacionales, sino que se encuentra más ligado a la porosidad de las fronteras nacionales, así como a los límites que tienen el Estado para ejercer un control efectivo sobre su territorio y monopolizar el empleo de la fuerza. Hay que tener en cuenta que la fortaleza o la debilidad del Estado es un factor determinante de la seguridad interna que le afecta tanto a su estructura política, económica y administrativa, como a la población sobre la que se sustenta.

En este sentido, la existencia de espacios de responsabilidad del Estado con poco control o con una supervisión insuficiente y el aumento de la porosidad de las fronteras, crean un entorno que facilita el desarrollo de amenazas como son los tráfico ilícitos, la aparición de bandas urbanas, la multiplicación de los secuestros, el auge del crimen organizado y del narcotráfico, o el apoyo a grupos terroristas en actividades como la recaudación de fondos o la ocultación de sus miembros. Sus actividades socavan el desarrollo económico y afectan seriamente la habilidad del gobierno para satisfacer las necesidades de seguridad de sus ciudadanos.

Puede decirse que, en la actualidad, existe una clara conciencia en el seno de la población española sobre la extensión y la gravedad de este problema de seguridad, que afecta con mayor o menor intensidad a todos y a cada uno de los estamentos sociales. El crimen organizado contribuye a debilitar al Estado, impide el crecimiento económico y socava el correcto funcionamiento de las instituciones, creando así un entorno que hace posible la generación de situaciones de conflicto y de inestabilidad social. Si bien las asociaciones y grupos criminales tienen un objetivo esencialmente económico, no obstante su recurso a la extorsión y la violencia como instrumentos de coacción, les convierte en una amenaza creciente para la sociedad española, al incidir de una manera directa en la percepción de la seguridad por parte de la ciudadanía.

Por otra parte, aunque los problemas de mantenimiento del imperio de la ley asociados al fenómeno multiplicador de la globalización son similares en todas las partes del mundo, las bandas criminales han salido particularmente beneficiadas por la revolución en las comunicaciones y por la porosidad de las fronteras. Todo ello facilita los tráficó ilícitos, y afecta necesariamente a la gobernabilidad estatal y, en definitiva, a la seguridad interna.

Relacionado con el crimen organizado, y dado que la seguridad es interdependiente y posee un carácter multidimensional y un alcance transnacional que se expande a los vecinos más allá de las fronteras nacionales, aparece el narcotráfico como una de las manifestaciones más peligrosas para la seguridad interna. Los agentes generadores de violencia asociados a este fenómeno, suelen disponer de un gran poder económico equiparable en muchas ocasiones al de algunos Estados. Una de las características del narcotráfico es su versatilidad y flexibilidad para adecuarse a las circunstancias y a los distintos entornos, debido a que las estrategias que los narcotraficantes utilizan en un país tienen efectos inmediatos en otros.

Esto le ha permitido eludir las regulaciones nacionales, los procedimientos policiales y judiciales y, en el caso español, trasladar las estructuras de suministro, modificar las rutas de tráfico y afincar sus estructuras burocráticas y de seguridad en nuestro territorio, a pesar de la represión ejercida por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. En definitiva, debido a su capacidad económica, el narcotráfico presenta un enorme potencial de crecimiento frente al Estado, pudiendo llegar a convertirse

en un riesgo para la estabilidad de las instituciones democráticas, la integridad estatal y a la estabilidad social. En suma, una amenaza para la seguridad interna.

También es necesario considerar que aisladamente, el crimen organizado y el tráfico de drogas, son en esencia problemas policiales propios de la esfera de la seguridad, y la respuesta debe ser por tanto, fundamentalmente policial. Ahora bien, dada la facilidad de conseguir alianzas estratégicas entre distintas actividades delictivas llevadas a cabo, por ejemplo, en los espacios vacíos de un Estado con déficit de gobernabilidad o de estabilidad institucional; dada igualmente la facilidad de trasladar estas alianzas de unos Estados o de unas zonas geográficas a otras; y dada finalmente la posibilidad de recurrir al terrorismo o a la subversión como forma de acción política, el panorama estratégico cambia radicalmente ubicando a estas amenazas en la esfera más amplia de la seguridad nacional, en su concepción interna desde el momento en que éstas se desarrollen al interior de los Estados, o como conflictos internacionales cuando éstos adquieren una dimensión transnacional.

El crecimiento del crimen organizado y, en particular, del narcotráfico ha producido la aparición recurrente, al igual que ocurre cuando nos referimos al terrorismo, de voces que reclaman la participación activa de las Fuerzas Armadas en la lucha contra estas amenazas, apoyándose en que los límites tradicionales entre la seguridad interna y externa están cada vez más desdibujados. Sin embargo, la posibilidad de una participación directa y activa de los ejércitos en la lucha contra el crimen organizado sigue enfrentándose a las fuertes reticencias que existen en amplios sectores sociales e institucionales, para otorgar un mayor protagonismo a las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad interior. Por ello consideramos que debe mantenerse la solución española, que apuesta por el reforzamiento de las capacidades de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y el empleo, con carácter exclusivamente subsidiario, de las Fuerzas Armadas. Esta solución ha ido produciendo a lo largo de los años unos resultados realmente eficaces.

Un tema de particular importancia que también tiene una especial incidencia en el campo de la seguridad interna, es el referido al control de las armas ligeras. Aunque la legislación española es muy restrictiva al respecto, y aunque en este ámbito España ha suscrito importantes tratados internacionales, la implementación de las normativas resulta aún insufi-

ciente, lo que se traduce en que el empleo de armas ligeras se asocie de una manera muy destacada con las actividades ilegales cometidas por el crimen organizado en nuestro territorio.

Igualmente, el fenómeno de los grupos de delincuencia juvenil de carácter étnico o social, entendido como la militarización de un fenómeno de exclusión, marginación o falta de integración social, debe ser considerado por su carácter de violencia extrema especialmente entre los jóvenes, como un problema creciente de seguridad interna al generar importantes riesgos y mayores vulnerabilidades para los actores estatales encargados de combatirlos (6).

Igualmente, un factor de inestabilidad interna que ha irrumpido con gran fuerza en nuestro país en los últimos años al amparo de las fuertes corrientes migratorias, y que está llamado a jugar un mayor papel en el futuro, está constituido por los movimientos políticos asociados a grupos étnicos o religiosos que reivindican un tratamiento social y jurídico diferenciado. Este fenómeno es especialmente relevante en determinadas minorías o en ciertas regiones que han absorbido la mayor parte de la inmigración reciente, si bien desde hace unos años, tiende a extenderse por toda la geografía nacional. La aparición de movimientos de carácter étnico o religioso, con fuertes rasgos identitarios, puede desembocar en la aparición de partidos políticos muy reivindicativos que aspiren a obtener importantes representaciones parlamentarias, e incluso el acceso a posiciones de gobierno.

Desde posiciones ventajosas podrían aprovechar la situación para intentar modificar los fundamentos esenciales de nuestro sistema político y de nuestro ordenamiento jurídico con el objetivo de dar cabida a sus propias reivindicaciones. La visión que primaría en estos casos es la de que las aspiraciones identitarias o religiosas, están por encima de la igualdad que garantiza el Estado de Derecho aunque vaya en detrimento de la estabilidad interna. Si bien enfrentar los retos de la diversidad cultural y transformar ésta en un instrumento de desarrollo, se han convertido en esta era de la globalización en un interés esencial para garantizar la gobernabilidad estatal, también lo es evitar la polarización de la población en estos asuntos, como forma imprescindible para prevenir la violencia interna y la inestabilidad social, facilitando así la convivencia democrática.

(6) Como los *Latin's King* o las *maras*, importados desde Iberoamérica.

La seguridad en los suministros de recursos económicos

Por abastecimiento seguro entendemos el libre acceso a unos recursos naturales escasos y sometidos a una competencia creciente, pero necesarios para el normal funcionamiento de la economía nacional. Comprende igualmente, la seguridad en el suministro de recursos básicos y la libertad de comercio hacia y desde el territorio nacional, así como también la libre circulación de mercancías a través de las grandes arterias de comunicación internacional que son los mares y océanos y el libre tránsito a través de los estrechos, los canales y los puntos críticos tanto a nivel regional como global. Asegurarlos constituye un interés vital de nuestra sociedad, dado que en caso contrario todo el tejido productivo nacional y la misma vida social se pararían.

En el campo específico de los abastecimientos energéticos, el concepto de seguridad abarca el conjunto de los sectores energéticos cuya combinación permite satisfacer nuestras necesidades en energía final (7). La seguridad concierne así, al acceso a los recursos primarios, la producción, la transformación, el transporte y la distribución de los mismos. Igualmente, integra hoy en día nuevas problemáticas, entre las cuales conviene citar especialmente: la preservación del entorno, la internacionalización de las economías, la calidad y la disponibilidad de un abastecimiento regular, la interconexión y la seguridad de las redes de suministro, la reducción de su congestión, la vulnerabilidad a movimientos sociales, a circunstancias climáticas, a actos terroristas o a catástrofes naturales. Especial importancia reviste, en particular, el flujo regular y continuo de energía a un precio razonable, desde las fuentes de producción de la energía primaria hasta el consumidor final en España.

Aunque en el contexto de mundialización, de apertura a la competencia, de progreso técnico y, también de abundancia, que ha caracterizado estos últimos años, el objetivo de seguridad en el abastecimiento energético ha sido frecuentemente pasado por alto, las sucesivas crisis del petróleo y la volatilidad de los precios del petróleo y del gas, ponen de manifiesto con toda su fuerza la necesidad de considerar la seguridad de los abastecimientos como un interés nacional. En este sentido, el *Libro Verde de la Energía* de la Comisión Europea refuerza esta percepción desde una perspectiva propia al afirmar que:

(7) CHEVALIER, Jean-Marie: «Les grandes batailles de l'énergie» et «L'économie de la défense», *Rapport*, 2005.

«La seguridad de abastecimiento no pretende maximizar la autonomía energética o minimizar la dependencia, sino reducir los riesgos vinculados a ésta.»

Si la dependencia energética no es en sí un problema que haya que ajustar, el concepto de seguridad de los abastecimientos que figura en el artículo 100 del Tratado de la Unión Europea, impone una reflexión sobre la diversificación de las fuentes de abastecimiento por producto y por zonas geográficas.

Desde esta perspectiva, España consume hoy en día una cantidad enorme de materias primas, particularmente de combustible fósil, y mantiene una elevada dependencia energética de proveedores externos. Actualmente, nuestro país ocupa el séptimo lugar de la Unión Europea-27 en dependencia energética con una tasa de dependencia del 81,4%, 4,7 puntos porcentuales más que en el año 2000 (8). Además, es cada vez mayor la diferencia entre los hidrocarburos que España vende al exterior y los que necesita comprar, lo que produce un creciente déficit energético cuyo coste depende de agentes externos poco predecibles como la Organización de Países Exportadores de Petróleo, lo que constituye una importante vulnerabilidad estratégica. La factura energética supone el 40% de la balanza comercial de España, equivalente a perder cada mes más de 3.700 millones de euros (9).

Por el contrario, el hecho de que el mercado internacional de petróleo, sea un mercado abierto con diversas fuentes alternativas posibles, crea cierta estabilidad para España y reduce el riesgo de un hipotético corte en el suministro desde algún país en particular. No obstante, la realidad es que España depende en la actualidad excesivamente –más del 50%– de un grupo reducido de países –algunos de ellos muy inestables– para sus importaciones de energía, principalmente Rusia, Argelia, Nigeria, Libia, Arabia Saudí y México (10). Igualmente y en lo referente al gas, aunque España está bastante avanzada en el uso de gas licuado –lo que aumenta la flexibilidad en cuanto a sus importaciones–, cerca del 60% del total de las importaciones de gas proviene de tres países de África del Norte: Argelia, y en menor medida, Egipto y Libia, lo que crea una relación de dependencia muy grande. En este sentido, los gasoduc-

(8) Datos del *Eurostat* referentes al año 2006.

(9) *Gaceta.es*. lunes 8 de junio de 2009.

(10) Más del 54% de todas las importaciones energéticas de España proviene de esto seis países. Fuente: *Anuario Estadístico de España 2008*, Instituto Nacional de Estadística.

tos por los que circulan la mayor parte de los abastecimientos del norte de África constituyen unos elementos estratégicos fundamentales de la política energética española lo que acentúa la importancia que tiene la estabilidad del Magreb –y África del Norte en general– para los intereses vitales de España.

Las perspectivas para el futuro sugieren que el escenario energético se complicará más en el medio y largo plazo. Puede decirse que, si no se produce ninguna modificación de la actual política energética nacional, sin un cambio significativo en la base energética de la economía española, con el paso de los años España será cada vez más dependiente de las importaciones de hidrocarburos del golfo Pérsico y del norte de África. Nuestra Nación puede verse en el futuro sometida a situaciones de penuria motivadas por la inestabilidad geopolítica de las áreas de aprovisionamiento, la presencia creciente de competidores emergentes poderosos, la divergencia de los intereses financieros y aparición de riesgos diversos que pueden poner en peligro el flujo de distribución de las diferentes energías, en la cadena que va desde la producción a la entrega al consumidor e, incluso, posteriormente el reciclaje de ciertos residuos.

Por todo ello, y dado que la seguridad de los abastecimientos energéticos debe considerarse una de las condiciones indispensables para la conservación de nuestro modo de vida, la reducción de la dependencia de los hidrocarburos, la diversificación de la actual estructura de proveedores externos y la disminución factura energética exterior, constituyen uno de los mayores retos para el futuro económico de España. Entran, por tanto, plenamente dentro del campo de los intereses nacionales cuya satisfacción corresponde al Estado, bien sea por su acción directa, bien por su política de facilitador de las inversiones privadas, o bien por su obligación de planeamiento estratégico de la política energética nacional. Esta responsabilidad responde a una necesidad vinculada, no obstante, a una implicación directa del ciudadano, cuyas costumbres de consumo tienen un impacto decisivo sobre el nivel general de dependencia energética.

El objetivo principal de una estrategia energética debe ser –tal y como preconiza el *Libro Verde de la Energía* de la Unión Europea– garantizar el bienestar de los ciudadanos y el buen funcionamiento de la economía, así como la disponibilidad física y constante de los productos energéticos en el mercado a un precio asequible para todos los consumidores, teniendo en cuenta las preocupaciones ecológicas y con la perspectiva

de lograr un desarrollo sostenible (11). La seguridad de los abastecimientos energéticos descansa, pues, en la puesta en ejecución, sin dogmatismo, de medidas múltiples que concurren todas ellas a garantizar la distribución regular de la energía necesaria para el consumidor.

No se trata de crear simplemente estructuras nuevas, sino de proceder a la transformación o perfeccionamiento de las ya existentes por medio, por ejemplo, de comités *ad hoc* de carácter interministerial responsables de las cuestiones energéticas –incluidos la elaboración de planes de prevención de los riesgos energéticos– que sean capaces de coordinar las acciones necesarias para reducir la dependencia nacional y evaluar los progresos que se vayan logrando al respecto.

Al mismo tiempo, entre las opciones posibles con vistas a un crecimiento de la seguridad de los abastecimientos, resulta necesario prestar una especial atención, a aquellas relacionadas con el acceso a las fuentes de producción, la libertad de mercado y el control de las redes, particularmente (12):

- El aumento de las reservas.
- El desarrollo de sectores o de fuentes de energía locales.
- La diversificación de los proveedores y de los sectores de producción energética.
- La política de ahorro de energía por medio de una política de incentivos a los usuarios y a las empresas.
- El refuerzo de las medidas de seguridad en el transporte de las diferentes materias primas (petróleo, gas, carbón, etc.).
- La optimización del consumo de energía por medio de la diversificación, la eficacia y la innovación.
- La elaboración de políticas energéticas globales con una visión en el largo plazo.
- La definición de una política global de los precios que favorecen la limitación de las alzas y reduzcan su volatilidad.
- El refuerzo de las relaciones con terceros países, con el fin de aumentar la interdependencia, crear colaboraciones estratégicas o persuadir los países productores a aceptar las inversiones extranjeras.

(11) Libro Verde, *Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 8 de marzo de 2006. COM(2006) 105 final.

(12) *Rapport d'information*, número 218 sur «la sécurité d'approvisionnement en énergie de l'Union européenne», MM. Henri Revol et Jacques Valade, París, 2001

En definitiva, podemos decir que la dependencia energética plantea a España, unos retos estratégicos no mayores ni menores que los de los países de nuestro entorno. Desde esta consideración, nuestra Nación debería impulsar una política europea común, basada a la vez en una visión compartida de los riesgos energéticos y una solidaridad entre los países consumidores, acompañada de acciones voluntaristas dirigidas a concentrar los esfuerzos principales en la reducción de la dependencia energética en áreas especialmente sensibles, principalmente en las referidas a la vida ordinaria de la población y en el del transporte. Para ello, conviene desarrollar las sinergias necesarias e integrar las numerosas instancias y los actores implicados en el suministro de recursos, en el entendimiento de que la seguridad de los abastecimientos energéticos es una de las condiciones indispensables para la conservación de nuestro modo de vida.

La protección del ciberespacio y la seguridad en las comunicaciones

Aunque el término «ciberespacio» provenga del mundo de la literatura de ficción, lo cierto es que ha prendido rápidamente en el vocabulario popular para identificar una nueva realidad. Así se identifica como tal al ambiente virtual, resultado de la conjunción de todas las redes de comunicaciones, bases de datos y fuentes de información del mundo o un área geográfica determinada. La *ciberguerra* se concibe hoy como el conjunto de acciones para lograr la superioridad en el campo de la informática, afectando los sistemas y procesos de información del adversario y sus redes de computadoras, así como defender los propios. Con estos rasgos distintivos, sus dimensiones se extienden a todo el planeta, incluido el espacio exterior, desde el momento en que la informática ha venido a representar un papel similar al que jugó la ametralladora en la Primera Guerra Mundial, o los carros de combate en la Segunda.

Tras los ataques sufridos en el año 2007 por los sistemas vitales de Estonia, que oficiosamente fueron atribuidos a Rusia, no parece exagerado afirmar que el ciberespacio será uno de los principales campos de batalla donde se libren las guerras del futuro (13). En los nuevos escenarios

(13) Los ataques paralizaron los sistemas informáticos de dos importantes bancos durante dos horas, en un país donde la penetración intensiva de Internet es casi un orgullo nacional y el 98% de las transacciones bancarias son digitales, llegando incluso a manipular la *web* de la Presidencia. Algo parecido ocurrió en el año 2008 cuando las páginas *webs* del Gobierno de Georgia sufrieron ataques masivos de *hackers* mientras los tanques rusos entraban en el país.

virtuales, los llamados *crackers* o *hackers* maliciosos, bien pertenecientes a los servicios de espionaje de otros países, bien a grupos terroristas o de delincuencia organizada, o bien a grupos de presión económica, pueden llegar a infiltrarse en los ordenadores de los organismos gubernamentales, así como de empresas privadas en sectores clave, hasta su completa paralización. Penetrar una red informática ilegalmente desde algún «oscuro lugar de Internet» e introducir virus capaces de infectar miles de computadoras en sólo segundos, se ha vuelto hoy en día cada vez más sencillo. Impedirlo constituye por tanto, un interés nacional absolutamente vital y el diseño y gestión general de las medidas para lograrlo corresponde naturalmente al Estado.

Los *ciberataques* pueden originarse desde cualquier parte del mundo, e incluso simultáneamente de lugares distantes unos de otros. Además, la continua proliferación de sofisticadas tecnologías informáticas, así como su libre acceso y diseminación, hace más difícil la identificación del presunto atacante y más fácil mantener el anonimato. Dicho así, aunque la *ciberguerra* pueda parecer un asunto de ciencia ficción, se trata de un contexto real, con perspectivas de evolución impredecibles, en la misma medida en que se desarrollan los sistemas informáticos actuales.

Si bien las experiencias de las invasiones de Estados Unidos a Irak y Afganistán demostraron que toda conexión a redes, incluso la telefonía celular, puede ser objeto de ataques cibernéticos, la guerra cibernética no supone una dimensión exclusivamente militar, ya que el espacio cibernético abarca dimensiones que carecen de límites definidos (campo de batalla, frente, retaguardia o flancos). Los conceptos tradicionales militares de teatro de operaciones (espacio exterior e interior), duración (tiempo), potencia de combate (medios) no existen y por lo tanto obligan a una nueva forma en el diseño y en el ejercicio de la estrategia, en el que entren, en consecuencia, a participar todos los componentes de la Estrategia Nacional de Seguridad.

La seguridad cibernética, entendida así como la disponibilidad, integridad y confidencialidad de los sistemas y redes de información frente a ataques, accidentes y fallos, constituye un problema de seguridad nacional de gran importancia para naciones como España, dada la facilidad que presenta actualmente la tecnología para alterar el flujo normal de información y las estructuras de control y dirección necesarias para el funcionamiento de una sociedad como la nuestra. Sólo el año pasado se detectaron 3.200 intentos de fraude informático en España dirigidos a

entidades financieras, una cifra que es cinco veces superior a los registrados cuatro años antes y el doble que en el año 2007 (por suerte, más del 90% de los ataques fracasaron) (14).

Estas cifras muestran la importancia que tienen hoy día las operaciones realizadas a través de Internet para el normal funcionamiento y desarrollo de la economía del país y de la propia sociedad española entendida como una sociedad de la información, en unos momentos en los que la crisis económica supone una amenaza en sí misma para la seguridad informática (15).

También hay que prever los ciberfraudes del futuro, que según los expertos vendrán de la mano de las redes sociales, como el *Facebook*, *Twenti*, o *Messenger* desde donde los ciberdelincuentes tratarán de hacerse pasar por familiares o amigos para provocar el mayor daño posible en los sistemas informáticos. Este cibercrimen denominado de «tercera generación» supone la mayor amenaza a la seguridad cibernética tanto a nivel nacional como internacional, desde el momento en que el empleo extensivo de la tecnología informática puede ser empleado con facilidad por grupos de delincuencia organizada *on-line* para actividades ignominiosas como la pedofilia o ciertas formas de pornografía. Estas organizaciones criminales mucho más pragmáticas que las que actúan en otras esferas, se basan más en la necesidad de integrar, en ciertos momentos adecuados, sus habilidades tecnológicas incluso a nivel internacional, que en la lealtad al grupo, y resultan por tanto, más difíciles de combatir.

La importancia de la seguridad cibernética llega al extremo en que algunos autores afirman que en el futuro será todo ciberguerra, dado que una guerra de células y de redes es una guerra mejor, más barata y menos sangrienta que la convencional. Por ejemplo, si alguien bloquea virtualmente toda la actividad de Al Qaeda por Internet, la red terrorista quedaría fuera de juego. Lo mismo si un país deja a otro sin fluido eléctrico o amenaza con hacerlo (16).

(14) Datos facilitados en el Congreso Mundial sobre la Delincuencia Cibernética celebrado en Barcelona en mayo de 2009.

(15) Sólo en el año 2008, el valor de las compras a través de Internet ascendió a unos 120.000 millones de dólares.

(16) John Arquilla, profesor en la Escuela de la Armada, «La ciberguerra de Obama», *ABC*, 2 de noviembre 2009.

Puede por tanto afirmarse que la seguridad de los sistemas cibernéticos, constituye para España un interés nacional clave, si se quiere garantizar la capacidad del Estado de ejercer sus funciones básicas, incluidas las de respuesta a esta amenaza. El riesgo que suponen los ciberataques representados por lo que se han venido a denominar como «las armas de sabotaje masivas», en referencia a los virus introducidos por los *hackers*, exige la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional que dé respuesta esta amenaza, e incluya los aspectos nacionales e internacionales de la seguridad cibernética. Esta estrategia de carácter integral debería seguir las recomendaciones formuladas al respecto por la Unión Europea (17) con los tres objetivos siguientes:

1. Diseñar una visión común única de carácter nacional sobre la ciberseguridad, dentro del concepto estratégico de la seguridad nacional, que proporcione la mayor coherencia operativa en la respuesta del Estado.
2. Establecer unas reglas de conducta claras en cuanto a la respuesta nacional global ante los riesgos cibernéticos, que sirvan tanto para los estamentos civiles, como para los militares, y que enlacen los aspectos internos y externos de la ciberseguridad.
3. Establecer el cargo de coordinador de ciberseguridad en la estructura departamental del Estado (a nivel Presidencia de Gobierno o Ministerios de Defensa e Interior) que actúe en estrecho contacto con las instituciones nacionales e internacionales, así como con las agencias relevantes en el campo de la ciberseguridad.

En definitiva, es preciso diseñar una estrategia que permita coordinar las medidas de prevención de los organismos públicos y de aquellos privados considerados clave para la seguridad y la estabilidad nacionales, como son el conjunto de sistemas informáticos que controlan la gestión y administración gubernamental, la Bolsa de valores, las compañías de transporte, los sistemas de abastecimiento energético, el sistema nacional de salud, o los sistemas relacionados con la Defensa Nacional. Se trataría de una estrategia de defensa integral que debería incluir también opciones de respuestas comunes por parte de todas las Administraciones Públicas, incluidas las municipales, al tiempo que se respetan escrupulosamente la privacidad y los derechos civiles de la ciudadanía.

(17) *Cyber Security and Politically, Socially and Religiously Motivated Cyber Attacks*, European Parliament, Policy Department External Policies, febrero de 2009.

Combatir el cambio climático y las grandes catástrofes medioambientales

El cambio climático se entiende como un problema íntimamente ligado al desarrollo de nuestra sociedad, asentada sobre un modelo de crecimiento basado en la quema de combustibles fósiles, inicialmente el carbón y, posteriormente, el petróleo y el gas. Actualmente existe un fuerte consenso en el seno de la comunidad científica que considera que el cambio climático es una realidad global y que las temperaturas medias sobre la superficie de la Tierra no han parado de aumentar durante las últimas décadas. Si bien la utilización de estas fuentes de energía ha permitido lograr elevadas tasas de desarrollo de nuestra sociedad, y el logro de unos niveles de vida muy elevados, las emisiones producidas por los gases de efecto invernadero asociados a estas fuentes, están provocando un efecto muy importante sobre el clima, que se traduce en el calentamiento global promedio en la superficie terrestre y que, muy probablemente, puede llegar a provocar efectos irreversibles en los frágiles ecosistemas nacionales. De ahí que constituya un interés nacional compatibilizar la aspiración de mantenimiento y generalización de altas cotas de bienestar, con la necesidad de reducir las emisiones en las próximas décadas hasta un nivel compatible con el mantenimiento del clima, dentro de unos parámetros que garanticen en mantenimiento de nuestro sistema de vida y permitan el normal desarrollo de nuestra sociedad (18).

Aunque todavía es muy difícil predecir las consecuencias que tendrá el anunciado cambio climático sobre la propia seguridad nacional, sabemos que durante los últimos 100 años, la superficie de la Tierra se ha calentado en un promedio de 0,74 °C, y el ritmo de calentamiento se ha acelerado desde la década de los años 1970. De hecho, los 15 años más cálidos registrados a escala global han tenido lugar durante los pasados 20 años y 11 ocurrieron desde 1995 (19). Hoy en día se estima que un calentamiento global promedio de la superficie terrestre superior a los 2 °C, puede llegar a provocar efectos permanentes en los ecosistemas y, como consecuencia, en las sociedades humanas, incluyendo la economía y la salud.

(18) Lo que supone que, de aquí al año 2050, se debe lograr el objetivo de estabilizar el crecimiento de la temperatura media de la superficie del planeta.

(19) «Cambio Climático 2007-Base de Ciencia Física», IV Informe de Evaluación del IPCC, (978 0521 8809/10/11-4 Libro; 978 0521 70598-1).

En el caso específico de España, si bien durante los últimos 10.000 años el clima de la península Ibérica se ha mantenido relativamente estable, desde el año 1850 hasta 2003, coincidiendo con la época industrial, los promedios anuales de las temperaturas máximas y mínimas diarias han aumentado, respectivamente, a un ritmo de 0,12 °C/década y 0,10 °C/década (20). Los registros estadísticos indican que, en el último siglo, la temperatura en España se ha incrementado en promedio más que la media europea (entre 1,2 °C y 1,5 °C). En esta línea, las proyecciones de los expertos indican una tendencia creciente en las temperaturas de al menos 0,2 °C por década en el futuro cercano (21).

En cuanto a las precipitaciones, la reconstrucción del clima español muestra la sucesión de periodos lluviosos y secos, de duración variable y sin cambios bruscos, tanto en el sur peninsular como en el norte. No obstante, los estudios realizados con datos de los últimos 50 años, revelan una tendencia claramente progresiva a la disminución de las lluvias en buena parte del territorio, tendencia, que será más acusada a partir de la segunda mitad de este siglo.

No resulta, por tanto, descabellado afirmar que las consecuencias del cambio climático, pueden adquirir un carácter de amenaza nacional debido al impacto brutal que puede ocasionar sobre el modo de vida y la propia civilización en España, al igual que en extensas regiones del planeta. La principal amenaza a corto plazo, es la intensificación de las pérdidas económicas y de los daños producidos por el aumento de fenómenos climatológicos extremos y por los desastres naturales asociados a los mismos, como inundaciones, olas de calor, o grandes incendios forestales. De hecho, la constatación estadística en cuanto a la disminución de los días fríos y el aumento de los cálidos permite prever, de mantenerse esta tendencia, un incremento de estos fenómenos catastróficos, de los que ya tuvimos un anticipo con la ola de calor registrada en el verano del 2003.

España, al estar situada en la cuenca mediterránea, una región especialmente vulnerable al impacto del cambio climático notará, de acuerdo con los datos conocidos hasta la fecha, sus efectos adversos en los recursos

(20) Instituto Nacional de Meteorología: *Valores normales y estadísticos de observatorios meteorológicos principales (1971-2000)*, 2000.

(21) «El cambio climático en España. Estado de situación», Documento resumen, noviembre de 2007, en: http://www.mma.es/secciones/cambio_climatico/pdf/ad_hoc_resumen.pdf.

hídricos, las costas, la biodiversidad y el ecosistema mediterráneo que, al padecer temperaturas más elevadas, sufrirá con más frecuencia incendios y olas de calor. El aumento de las temperaturas, la modificación de los regímenes de lluvias, la desertificación de territorios la alteración de los ecosistemas, etc., constituyen riesgos crecientes a los que la sociedad española deberá hacer frente en el futuro, si queremos evitar que el clima peninsular sea cada vez más «africano» en el Sur y más «mediterráneo» en el Norte (22).

Ante esta situación parece evidente que uno de los grandes retos nacionales para los próximos años en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, será lograr romper la relación estrecha que existe entre crecimiento económico y emisiones de gases de efecto invernadero. Las medidas adoptadas hasta ahora no son suficientes para frenarlo en el medio y largo plazo y se necesitará para ello, adoptar políticas y cambios mucho más audaces, tanto de una manera unilateral, pero sobre una forma concertada con la comunidad internacional. En este sentido, España debería mostrar un interés particular en fomentar que todos los países se pongan de acuerdo y actúen de forma concertada frente al cambio climático, cada cual conforme a sus circunstancias y responsabilidades, si bien la necesidad de disponer de acuerdos multilaterales, no ha de ser un obstáculo para la acción autónoma, tanto a nivel nacional como local. En este sentido, España debería apoyar un sistema de reparto del esfuerzo en materia de emisiones de gases de efecto invernadero, de eficiencia energética y de energías renovables, más avanzado al que, en el ámbito de la Unión Europea se estableció en el año 2007 para el periodo 2008-2012 y cuyo cumplimiento hasta la fecha está dejando mucho que desear.

Igualmente, España debería intensificar sus esfuerzos para reducir las emisiones en un 20% en el año 2020 respecto de 1990, tal y como fue acordado por el Consejo Europeo en marzo de 2005 (23). Este objetivo debe estar interrelacionado con otros adoptados específicamente en el área de energía, pero con evidentes implicaciones en materia de cambio

(22) «La crisis del clima. Evidencias del cambio climático en España», *Greenpeace*, mayo del 2009.

(23) Las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas señalaban que todos los países desarrollados debían asumir unos «perfiles de reducción» de las emisiones de gases con efecto invernadero del orden del 15 al 30% hasta el año 2020 y entre el 60 y 80% hasta el año 2050 (con relación a 1990), pero con la posibilidad de poderlo revisar.

climático, como son: el incremento de la eficiencia energética para lograr ahorrar un 20% del consumo de energía de la Unión Europea en comparación con los valores proyectados para el año 2020, alcanzar un 20% de energías renovables en el consumo total de energía de la Unión Europea en 2020 y, por último, establecer un porcentaje mínimo del 10%, para los biocombustibles con relación al conjunto de los combustibles (gasóleo y gasolina) de transporte consumidos en España en el año 2002.

La atenuación del de los efectos producidos por el cambio climático exigirá un ajuste de nuestro modelo de consumo energético y de nuestros patrones de comportamiento en numerosos sectores de la actividad productiva, así como una modificación de nuestros hábitos sociales, que incluya una ampliación de las opciones energéticas de los ciudadanos, la introducción de nuevas tecnologías que ayuden a reducir considerablemente las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en edificios, transporte, mejoras en las infraestructuras energéticas, en la seguridad energética, etc.

Estas líneas de acción tienen que ir enfocadas a lograr resultados significativos con un horizonte en el medio y largo plazo, a través de medidas como la reforma en profundidad de los actuales modos de transporte, del urbanismo de las ciudades, del modo de operación del sistema eléctrico para permitir asimilar grandes cantidades de generación renovable de carácter intermitente, del diseño de un sistema de captura y almacenamiento del CO₂ a escala nacional, etc. Ello exigirá, probablemente, fomentar una mayor penetración de las energías renovables, resolver el debate sobre la energía nuclear, un mejor reflejo de los costes ambientales en los precios de la energía, una adecuada gestión de los residuos, una política forestal reforzada o una gestión eficiente de la energía en vehículos, ciudades e industrias, que permitan reducciones en un plazo de tiempo corto.

Con vistas a promover el interés nacional de combatir el cambio climático, las autoridades nacionales deberán promover políticas activas que permitan superar las numerosas barreras a las que se enfrentan la lucha contra este problema, incluyendo las preferencias energéticas de los consumidores españoles, o la carencia de marcos jurídicos de referencia claros. Igualmente, la adopción de estas políticas activas deberá permitir además, alcanzar otros muchos objetivos de política ambiental, económica o de generación de riqueza y creación de nuevos puestos de trabajo, así como de promoción de la competitividad de nuestras empresas.

En este entorno, las Fuerzas Armadas españolas pueden estar llamadas a desempeñar, a semejanza de lo que ya ocurre y, previsiblemente ocurrirá de una manera más acentuada en el futuro en otras latitudes geográficas, un papel más relevante en ciertas tareas relacionadas con el cambio climático, la protección medioambiental y la gestión de catástrofes. Algunas de estas tareas, incluidas en el ámbito de la seguridad interior, se relacionan con el control de espacios naturales, la defensa contra el terrorismo de carácter ecológico, la protección civil, o la primera respuesta en la asistencia de emergencia. La elaboración de planes y el establecimiento de estructuras operativas y procedimientos para participar en estos cometidos deben ser contemplados como una forma de rentabilizar en tiempo de paz, los recursos humanos y materiales con que cuenta el Estado (24).

En definitiva, aunque todavía es muy difícil definir en toda su extensión las consecuencias que tendrá el anunciado cambio climático sobre nuestra sociedad y sobre nuestra propia seguridad nacional, es posible que puedan llegar a adquirir un carácter de amenaza, debido al impacto que pueden ocasionar sobre los modos de vida de nuestra población y sobre nuestro modelo de civilización. El aumento de las temperaturas, la modificación de los regímenes de lluvias, la desertificación de territorios, la alteración de los ecosistemas, etc, son riesgos que pueden llegar a adquirir carácter de catástrofes naturales con efectos irreversibles y a los que las sociedades como la española deberán hacer frente de una manera concertada y cada vez más intensa.

El fortalecimiento del Estado de Derecho y del buen gobierno

Uno de los principales intereses de seguridad nacional viene dado por la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho y el buen gobierno de la nación. La democracia es un concepto político frágil y, por ello, las vulnerabilidades a las que se enfrentan los países democráticos, como pueden ser la debilidad de la cohesión nacional, el avance de las situaciones de violencia, la fragilidad institucional, las dificultades para la integración social, o las derivadas de la multiculturalidad y pueden llegar a constituir grandes desafíos para la seguridad interna de los Estados, que son los responsables de darles respuesta.

(24) La Unidad Militar de Emergencias sería un ejemplo de esta necesidad de optimizar recursos y ganar en eficacia en la lucha contra las catástrofes medioambientales.

Por ello, la mejora del Estado de Derecho y el fortalecimiento del imperio de la ley, junto con la promoción de políticas tendentes a la reducción de la pobreza, la desigualdad socioeconómica y la exclusión social, se convierten en un interés nacional imprescindible para el refuerzo de la seguridad interna y para anticiparse a posibles problemas de gobernabilidad. El funcionamiento eficaz de las instituciones como el poder judicial, la policía, la aplicación de la ley y la asistencia social, se presentan en nuestro país como las mejores medidas para alcanzar aquellos objetivos de desarrollo económico y social que son el mejor antídoto a las crisis de seguridad interna.

Un aspecto importante que afecta a la seguridad nacional es el de la corrupción, especialmente en cuanto afecta a las instituciones públicas. La corrupción imposibilita el desarrollo económico y de los servicios públicos esenciales y acrecienta las dificultades de gobernabilidad por parte del Estado. Si la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la seguridad y el desarrollo económico, la corrupción en un Estado democrático debilita fuertemente estas condiciones, al disminuir la confianza de la población en los poderes públicos y crear situaciones favorables para la acción del crimen transnacional y de los grupos de presión, cuyos intereses son contrarios a los del Estado contra el que actúan.

Cuando la corrupción es endémica, termina afectando al conjunto del Estado y se transforma en un mecanismo rutinario de tratamiento discriminatorio del conjunto de los ciudadanos. Las instituciones democráticas dejan de cumplir su función y comienzan a surgir los problemas de seguridad que alteran de manera vital la acción del Estado en su conjunto. La corrupción se constituye así en un factor que erosiona la democracia, profundiza las diferencias económicas sociales, contribuye a la discriminación de diversos sectores e, incluso, puede llegar a poner en peligro la convivencia social y el propio funcionamiento de las instituciones.

La lucha contra la corrupción exige un mayor esfuerzo en dignificar socialmente el servicio público ante los ciudadanos, permitiendo a sus integrantes –autoridades y funcionarios– sentir el orgullo de realizar una labor esencial para la comunidad, y comprometerse a actuar con posturas imparciales, honradas y abiertas. La acción gubernamental debe, a tal efecto, ejercer una capacidad de liderazgo, promoviendo la satisfacción del interés general, combatiendo cualquier abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular, y asegurándose que las decisiones se toman pensando en el bien común, de modo competente,

y de acuerdo con un proceso racional y eficiente.

Esto significa, igualmente, que todos los ciudadanos, con independencia de su origen y condición social, deben actuar según las leyes españolas y respetar las normas de la sociedad en la que viven. Al mismo tiempo exige que todos los ciudadanos y las propias autoridades sean considerados responsables de sus actos. Para ello es necesario la aceptación de una ética social que sea fruto de un consenso sobre los principios y valores básicos de la convivencia ciudadana, a saber: el respeto a la soberanía y la Nación española y al Estado de Derecho, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética integradora que sea consecuencia de un diálogo social permanente basado en el principio de la dignidad de la persona humana y en su esencial igualdad intrínseca, y que se muestre respetuosa con personalidad política, cultural y social de España.

Dentro de este interés nacional debe incluirse el fortalecimiento de estructuras fundamentales de las sociedades democráticas, como son los medios de comunicación y la propia sociedad civil. Esta sociedad civil debe entenderse como una red de asociaciones y organizaciones formadas por voluntarios que, con independencia del Estado, actúa como una voz unificada para defender los derechos de los ciudadanos y que, también, actúa como intermediaria entre el gobierno, las instituciones públicas, los partidos políticos y los ciudadanos. Se trata de reconocer que tanto los medios de comunicación como la sociedad civil, tienen una función fiscalizadora fundamental, limitando el poder del gobierno, al tiempo que fortalecen el de los ciudadanos por medio del debate público.

En definitiva, al equilibrar los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad, se consigue asegurarse de que el gobierno ejerce la función pública, abierto al escrutinio de aquellos a los que sirve. Y esta es la mejor forma de fortalecer las instituciones democráticas, garantizando así la gobernabilidad del Estado y la seguridad de sus ciudadanos.

*Fortalecer el sentimiento de identidad nacional
y la conciencia de seguridad y defensa de la sociedad española*

Hablar de la necesidad de reforzar el sentimiento de identidad nacional equivale a hacerlo sobre los conceptos de poder nacional, de nivel de ambición nacional y de capacidad de influencia de España en el mundo. El ejemplo de los países de nuestro entorno, nos muestra que las na-

ciones que tienen un mayor sentimiento de identidad nacional, son las que prestan una mayor atención a los problemas que plantea su propia seguridad. Desde esta perspectiva, el interés nacional exige contar con un proyecto nacional claramente definido que se fundamente en un nivel de ambición razonable y asumible, con el cual los ciudadanos españoles se sientan identificados.

Se trata de reinventar una cierta idea moderna de España, basada en un compromiso político y social sobre lo que queremos hacer como nación, como queremos hacerlo, con quien y de acuerdo con que principios e ideales. Esta concepción debe ser reflejo del dinamismo de nuestra sociedad y de su capacidad de anticipación, de innovación, y de responsabilidad hacia los compromisos que se derivan de su propia seguridad. De esta manera, al reforzar la idea de España de una manera respetuoso con nuestras tradiciones y nuestra historia pero adaptada a las circunstancias del siglo XXI, es posible prevenir y canalizar las tensiones internan, evitando cualquier riesgo de implosión de la nación, reducida a un conglomerado de corporaciones, razas, intereses regionales, grupos étnicos, e incluso individuos, con intereses contrapuestos y separados de todo lo que suponga un compromiso de lealtad con el Estado.

La capacidad de influencia contemplada como un interés nacional se entiende así, como una visión de futuro que requiere acciones en el presente. No se impone por la fuerza, ni se decreta, sino que es el resultado natural de una sociedad comprometida con su seguridad, innovadora, imaginativa, orgullosa de ella misma, de sus valores y de su cultura, y dispuesta abrirse al mundo y a enfrentarse a los desafíos de la modernidad. La responsabilidad del Estado consiste en crear los cauces que permitan aumentar la confianza nacional en nuestras propias capacidades, valorar en su justa medida nuestros propios éxitos y nuestras limitaciones, así como definir una identidad nacional moderna, abierta, menos rígida y crispada pero más consciente y más responsable. Estos son algunos de los aspectos sobre los que más se puede, y más necesario es, actuar tanto en el ámbito institucional, como en los distintos ámbitos sociales. Por ello deben pasar a formar parte de los intereses nacionales.

Igualmente, forma parte de los intereses nacionales aumentar la influencia de España en el mundo, y la mejor manera de hacerlo es forzando la modernización de nuestro país, de acuerdo con un proyecto estratégico que le permita avanzar en sintonía con el siglo XXI. Esta visión moderna de España debe basarse en una tensión permanente por alcanzar y

mantenerse en el pelotón de cabeza de las democracias más avanzadas, cerrando definitivamente el largo paréntesis de más de dos siglos de marginación en Europa y en el mundo. Supone, asimismo, asumir decididamente una concepción de las relaciones de trabajo y del sistema económico, basadas en una apuesta por el conocimiento y la innovación tecnológica aspectos ambos, de los cuales, y absurdamente, España ha estado tradicionalmente relegada.

Uno de los objetivos fundamentales de este proyecto nacional debe ser el de cerrar la brecha entre las responsabilidades asumidas por España en los ámbitos internacional e interno y la concienciación de nuestros ciudadanos sobre las mismas. La cultura de la seguridad y defensa, se convierte así en una de las asignaturas pendientes de la sociedad española a pesar de que, sistemáticamente desde los años ochenta, las sucesivas Directivas de Defensa Nacional han proclamado la necesidad de fomentar la concienciación de la sociedad española sobre las necesidades de la Defensa Nacional.

Aunque la consideración general de la población sobre la Defensa Nacional y sobre sus Fuerzas Armadas ha evolucionado muy positivamente en los últimos años, la supresión del servicio militar y la complejidad de explicar las responsabilidades internacionales de España y las nuevas misiones de sus Ejércitos en los distintos teatros de operaciones, hace que el distanciamiento de las nuevas generaciones de españoles con las necesidades de la defensa siga siendo muy grande, especialmente si lo comparamos con otros países de nuestro entorno. Resulta necesario hoy en día cambiar esta situación sobre todo si, como parece ser la tendencia de los últimos años, la relación de seguridad entre la sociedad y sus Fuerzas Armadas, va a continuar aumentando, impulsada por el proceso de globalización y por las nuevas amenazas, que hacen cada vez más habitual, la presencia de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la vida ordinaria de los ciudadanos.

Esta mayor interrelación entre sociedad y defensa debe comenzar en los colegios, seguir en los institutos y terminar en las universidades y centros de altos estudios, desde donde debe difundirse una conciencia cívica de la defensa basada en la apertura, el conocimiento y el intercambio de información. Se trataría de conseguir que los problemas de la seguridad y la Defensa Nacional, formen parte del acervo común de los españoles

de manera análoga a como ocurre en los países de nuestro entorno (25). En definitiva, la «cultura de la Defensa» debe basarse en una concepción integral de la seguridad que contemple con inteligencia y sin prejuicios atávicos, la defensa, junto con la política exterior y la educación, como un nexo de unión entre los españoles, como un cordón umbilical que une a las generaciones actuales con las futuras, haciéndolas identificarse con la pervivencia en el tiempo del Estado y comprometiéndolas activamente con su seguridad.

Bibliografía

Anuario Estadístico de España 2008: Instituto Nacional de Estadística, en: ine.es/prodyser/pubweb/anuarios_mnu.htm.

ARQUILLA, John: «La ciberguerra de Obama», *ABC*, 2 de noviembre 2009.

«Cambio Climático 2007-Base de Ciencia Física», IV Informe de Evaluación del IPCC, (978 0521 8809/10/11-4 Libro; 978 0521 70598-1).

CHEVALIER, Jean-Marie: «Les grandes batailles de l'énergie et L'économie de la défense», *Rapport*, 2005.

«Cyber security and politically, socially and religiously motivated cyber attacks», European Parliament, Policy Department External Policies, febrero de 2009.

Diccionario de la Real Academia Española, 22 edición, 2001.

Documento de Seguridad y Defensa, número 25, «Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España», CESEDEN, Madrid, febrero de 2009.

«El cambio climático en España. Estado de situación», Documento resumen, noviembre de 2007, en: http://www.mma.es/secciones/cambio_climatico/pdf/ad_hoc_resumen.pdf.

Eurostat 2006, en: epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY.../KS-DK.../KS-DK-06-001-EN.PDF.

Gaceta.es. lunes 8 de junio de 2009.

Greenpeace: «La crisis del clima. Evidencias del cambio climático en España», mayo del 2009, en: www.greenpeace.org/espana/news/090505

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGÍA: *Valores normales y estadísticos de observatorios meteorológicos principales (1971-2000)*, 2002, en: www.meteored.es.

(25) Desde esta perspectiva, se debería fomentar que instituciones como el CESEDEN o el Instituto Español de Estudios Estratégicos se abriesen más a los ámbitos civiles con el objeto de aumentar su influencia y amplificar el efecto de sus informes y estudios, todavía demasiado restringidos al ámbito militar.

*com/.../la-realidad-del-cambio-climtico-en-espaa-y-sus-principales-impac-
tos-ecolgicos-y-socioeconmicos/*

Libro Verde: *Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 8 de marzo de 2006, COM(2006) 105 final.

REVOL, Henri et VALADE, Jacques: *Rapport d'information*, número 218 sur «La sécurité d'approvisionnement en énergie de l'Union européenne», Paris, 2001.

WALZER, Michael: *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, editorial Paidós, 2001.

CAPÍTULO QUINTO

INTERESES QUE AFECTAN AL ORDEN INTERNACIONAL, LA SEGURIDAD Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

INTERESES QUE AFECTAN AL ORDEN INTERNACIONAL, LA SEGURIDAD Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Por LUIS SAN GIL CABANAS

Introducción. La nueva concepción de seguridad

Durante el proceso de desarrollo de la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) se establecieron una serie de grupos de estudio para, entre otras cosas, intentar establecer una clasificación de los *intereses nacionales de seguridad*. En primer lugar hay que aclarar, que se apellidaron «de seguridad», a aquellos intereses nacionales «*que, por su particular importancia, merecen, si llega el caso, un esfuerzo de defensa*», dividiéndolos en intereses vitales, intereses estratégicos y otros intereses de seguridad.

Los primeros (vitales) eran aquellos que dan contenido al Estado (territorio, soberanía e independencia y población) y por tanto, España como Nación estaría dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier riesgo o amenaza, por afectar a su propia supervivencia. Son, en realidad, los elementos constitutivos del Estado que se desea preservar intactos frente a cualquier agresión.

Los segundos (estratégicos) eran aquellos que contribuían decisivamente a la garantía de los intereses vitales, y por ello se estimaban de particular importancia. Particularmente destaca el comentario que se hace de estos intereses al identificarlos en gran medida con:

«Los que se derivan de la situación geográfica y condición marítima de España. Y continúa diciendo que, por su trascendencia y permanencia, reciben particular atención dentro de nuestra política exterior.»

Por fin, en «otros intereses de seguridad» aparecían los relativos a la consecución, de forma solidaria, de *un orden internacional estable*, de paz y seguridad y de respeto a los derechos humanos.

Esta racionalización de intereses de seguridad, se correspondería en efecto, con una aplicación de la pirámide de Maslow (1) relativa a la jerarquía de necesidades del individuo a la sociedad. Haciendo una comparativa, podríamos equiparar unos a otros en lo que podría ser una correspondencia directa entre estos intereses individuales y los intereses de seguridad definidos en la RED.

Así, podríamos interpretar como intereses vitales aquellos que constituyen la esencia del «ser» del individuo o de la sociedad, sus atributos más

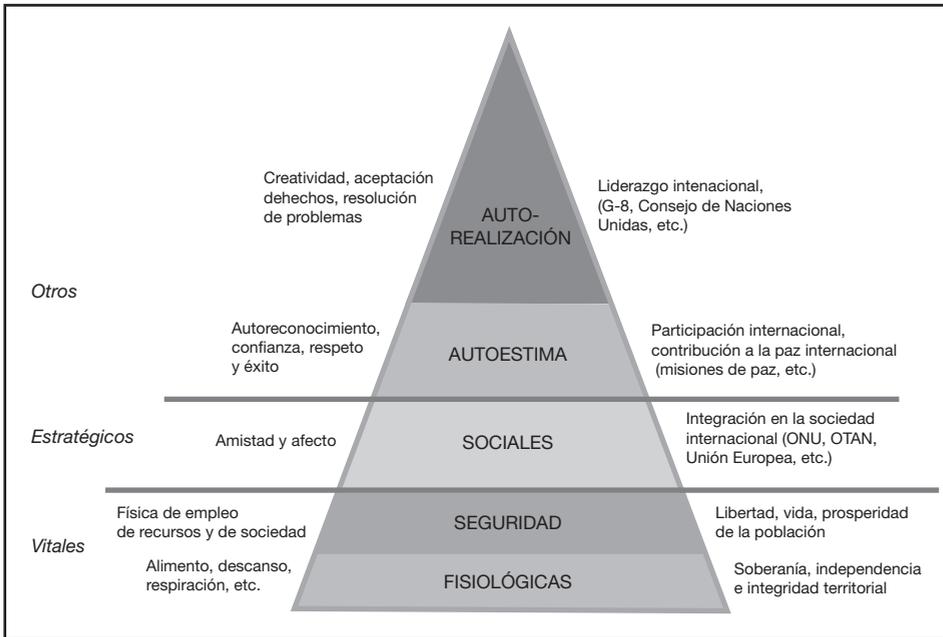


Figura 1.- Pirámide de Maslow aplicada a las sociedades.

(1) MASLOW, Abraham: *A theory on Human Motivation* (1943): La jerarquía de necesidades de Maslow se describe a menudo como una pirámide que consta de cinco niveles: los cuatro primeros niveles pueden ser agrupados como necesidades del déficit (*deficit needs*); el nivel superior se le denomina como una necesidad del ser (*being needs*). La diferencia estriba en que mientras las necesidades de déficit pueden ser satisfechas, las necesidades del ser son una fuerza impelente continua. La idea básica de esta jerarquía es que las necesidades más altas ocupan nuestra atención sólo una vez se han satisfecho necesidades inferiores en la pirámide.

básicos, que en una sociedad lo constituye su población, el territorio donde ésta se asienta y la capacidad de decidir por sí mismo, figura 1.

En un segundo estadio figurarían los intereses que hemos dado en denominar «estratégicos» que fundamentalmente están referidos a la relación de ese individuo o sociedad, con su entorno, con otras sociedades o individuos y su aceptación e integración en ese entorno. Para una sociedad significaría fundamentalmente su integración en aquellas organizaciones que constituyen la referencia de la sociedad internacional: Naciones Unidas y las organizaciones regionales correspondientes –Unión Europea, Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), Unión Africana, Unión de Estados Africanos, etc.–. Pertenecer a ellas significa el reconocimiento del «ser», y constituye una garantía de seguridad respecto a su propia existencia. El paradigma actual lo constituiría el caso de Kosovo, reconocido hasta el momento por 62 Estados, y denunciado por Serbia ante el Tribunal Internacional de Naciones Unidas como una secesión impuesta por las potencias occidentales, busca su reconocimiento no solo de las naciones, sino de organizaciones internacionales (recientemente ha sido reconocido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) porque éste implícitamente garantiza y asegura su *statu quo* en el concierto de las naciones, sin importar como se haya conseguido.

Por último estarían los que la RED denominaba como «otros intereses de seguridad», y de entre ellos, los que se refieren a la consecución de un «orden internacional de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos» .

Podríamos afirmar que este planteamiento «maslowiano», ha sido válido hasta ahora, debido a que las sociedades, organizadas bajo el concepto de «Estado-Nación» establecido por la Paz de Westfalia, tenían efectivamente una serie de atributos (territorio-cuerpo, soberanía-capacidad de relación) que la asimilaban al individuo, en el sentido de determinar una *única voluntad* del mismo.

Sin embargo, el desarrollo de la «era de la información» ha modificado sustancialmente esta situación. La revolución tecnológica ocurrida a partir de los años cincuenta, y su influencia sobre la capacidad de intercomunicación entre individuos, corporaciones y organizaciones que ha aumentado de manera exponencial, y que conocemos como globalización, va a modificar sustancialmente las relaciones entre estos Estados-Nación, cuestionando sus atributos y variando significativamente sus prioridades de seguridad, o el modo de aproximarse a ellas.

El fenómeno de la globalización y sus efectos sobre los intereses de seguridad

Aunque viene hablándose de ella como si fuese una nueva teoría impuesta por determinados intereses (generalmente económicos) de las llamadas potencias occidentales, la globalización no es un fenómeno nuevo. En realidad, el mundo viene globalizándose desde el momento en que el hombre apareció sobre la faz de la Tierra y la colonizó. Podríamos incluso afirmar que es consustancial al hombre, si admitimos que uno de los principales elementos diferenciadores de la especie humana del resto del mundo animal es su capacidad de comunicarse y transmitir sus pensamientos; el *habla* en suma.

Si la humanidad progresó en términos aritméticos en sus primeros 50.000 años de existencia, en 200 años de revolución industrial (2) la humanidad avanzó a un ritmo geométrico, ganando más terreno en términos de conocimiento e intercambio (factores principales de la globalización) en esos 200 años que en los anteriores 50.000.

Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial asistimos a una tercera fase de esa revolución, provocada por el nacimiento de la «informática» (3), que tiene sus propias características y que, sobre todo, ha generado una aceleración hasta ahora impensable, provocando unos «efectos secundarios» sobre las relaciones humanas y sociales todavía no suficientemente analizadas. Esta tercera ola de la revolución industrial, que es lo que se ha bautizado a veces como la era de la información es el nuevo, ¿y definitivo? paso, en la globalización, con un impacto a nivel global al menos tan grande como el que supuso el descubrimiento y colonización de América para los europeos del siglo XVI. A nuestros efectos, señalaremos algunas de sus características que han achicado las distancias en el mundo, por el impacto que tienen sobre la paz y seguridad mundiales.

(2) Se ha considerado como tiempo de la Revolución Industrial desde mediados del siglo XVII hasta mediados del siglo XX (primera y segunda fases de la Revolución Industrial).

(3) El hecho más decisivo para el nacimiento de la informática es el desarrollo del «transistor» que permitió primero desarrollar circuitos impresos y posteriormente integrados, miniaturizando y generalizando el empleo de los ordenadores.

*Impacto de la globalización en la producción,
financiación y distribución de bienes. La empresa global*

La implosión de la Unión Soviética a principios de los años noventa, demostró fundamentalmente que las economías fuertemente socializadas e introspectivas eran incapaces de competir en un mundo crecientemente interconectado, dando paso a un reconocimiento casi universal del modelo capitalista basado en el derecho a la propiedad privada y al «libre mercado» como la base de la economía a nivel mundial. Pero en gran medida esto se ha debido a que la informática es la herramienta perfecta para el desarrollo del libre mercado y la liberalización de la economía, transformándola en una auténtica economía global. Sólo unos pocos Estados no han adoptado este modelo y el bajo desarrollo de sus economías es un reflejo de esta posición. ¿Cómo ha afectado este fenómeno a la financiación, producción, y distribución de bienes?

En primer lugar, el desarrollo tecnológico ha facilitado la financiación de transacciones comerciales entre empresas, siendo capaz de mover grandes volúmenes de capital de forma casi instantánea y garantizando la seguridad en el sistema de pagos. Pero más aún ha revolucionado la capacidad individual para realizar operaciones mercantiles, al facilitar tremendamente el acercamiento del sistema financiero al individuo, que puede realizar todo tipo de operaciones desde su domicilio, y puede realizar pagos mediante tarjeta de crédito en prácticamente todo el mundo.

Este desarrollo ha permitido el movimiento de capital con una libertad hasta ahora desconocida, produciendo efectos contrapuestos para bien y para mal, que hace plantearse a muchos si la globalización económica ayudará verdaderamente al desarrollo y bienestar mundial, o por el contrario llevará a la exclusión económica de parte de la población y a una creciente desigualdad entre ricos y pobres (4).

En efecto, el capital a nivel internacional busca invertir en ciertos países mientras que ignora la posibilidad de inversión en otros. A su vez, las potenciales naciones receptoras de inversión internacional poseen unas características políticas, sociales y económicas muy variadas por las que, a veces, les resulta difícil acceder a los beneficios de la inversión extranjera. Cuanto más desarrollada y mejor preparada esta la economía de un país, más inversión y capital extranjero puede recibir, y por tanto

(4) Sorensen *What kind of World Order?*

más fácil es su integración la economía global. Por el contrario, cuanto más alejado de los estándares de producción está un país, más improbable es que le llegue ayuda para desarrollarse e incorporarse a la globalización. Otra característica de la globalización del capital internacional es su volatilidad. La velocidad con la que reacciona a diferentes impulsos de inversión (alcista o bajista), y el gran volumen de transacciones que permite la informatización de los mercados, han provocado crisis como las denominadas «tequila» en México en el año 1994, la de las economías asiáticas en el 1996-1998 y la de Rusia (también llamada «vodka») en 1998 que afectan seriamente la capacidad de los Estados de sostener sus modelos productivos y de desarrollo.

El desarrollo informático ha generado un nuevo impulso a los transportes, de tal forma que todo el planeta se ha vuelto asequible, no sólo en términos geográficos sino sociales, calculándose en 2.271 millones, los pasajeros transportados por vía aérea en el año 2008, de los que 886 millones corresponden a tráfico internacional (5).

Igualmente, este incremento de la capacidad y rapidez de los transportes ha tenido un importante efecto en la generación y distribución de bienes. La Organización Mundial de Comercio (OMC) estima que el valor de las exportaciones de mercancías en el año 2008 es de 15.775 millones de dólares, habiendo mantenido un incremento anual de aproximadamente el 12 % desde el año 2000.

Este avance en el transporte posibilita a su vez el establecimiento de empresas transnacionales en países con una regulación laboral favorable a sus intereses, y por tanto con costes de producción bajos, siempre que las condiciones políticas garanticen una cierta estabilidad que asegure la inversión. De hecho, la mayor parte de las grandes compañías opera actualmente en numerosos países, y aunque los componentes de un producto pueden venir de diferentes puntos del globo, es su ensamblaje final el que le proporciona el mayor «valor añadido» y por tanto el que le da carta de naturaleza respecto al país donde es producido. Pero este rápido crecimiento tendrá en los próximos años una repercusión directa en la competición por energía y materias primas, cuyo consumo se estima aumentará en un 50% (6).

(5) Todos los datos sobre el Informe de la Organización de Aviación Civil Internacional 2008 (Apéndice 1).

(6) *Global Trends 2025. A Transformed World*, Servicio de Información de Estados Unidos.

Esta interdependencia y facilidad de movimiento de la inversión de capital hacia unos países ha propiciado en los últimos años el desplazamiento del poder económico desde Occidente hacia otras partes del globo, y en concreto hacia los mercados asiáticos. Los países de Extremo Oriente poseen en la actualidad cerca de dos tercios de las reservas de moneda extranjera del mundo. Más de la mitad de las reservas están en dólares, y casi un tercio en euros, por lo que las fluctuaciones de las economías americana y europea afectan tremendamente al valor de las mismas. Si la razón fundamental para mantener el dólar y el euro como moneda de referencia para las reservas radica en la estabilidad de su sistema financiero y de producción, la actual crisis ha hecho tambalear esta percepción, generando gran inquietud y la demanda por el establecimiento de una nueva «moneda de referencia» a nivel mundial que tenga en cuenta las nuevas capacidades productivas y de inversión de las llamadas «economías emergentes» (7).

Esta primera gran crisis del sistema financiero en la era de la información, provocada por el mal uso por parte de los actores privados de las posibilidades que ofrece la globalización, y el estrepitoso fallo de los mecanismos de regulación estatales e internacionales, ha tenido consecuencias desastrosas para el sistema financiero internacional. El FMI estima en 1,5 trillones de dólares las pérdidas de las instituciones financieras a nivel mundial. Estas pérdidas han originado una retracción de liquidez en el sistema tal que se han cerrado las líneas de crédito, llevando el sistema financiero al borde del colapso. Como consecuencia, la Reserva Federal Americana y el Banco Central Europeo, así como otros Bancos centrales han tenido que inyectar en el sistema un total de 2,5 trillones de dólares para proporcionarle la liquidez necesaria, comprometiendo otros 1,5 trillones de dólares con sus instituciones crediticias y financieras locales (Bancos y Cajas).

Todas estas consideraciones nos obligan a repensar cual el papel que corresponde a los Estados y corporaciones multinacionales, si poseen intereses compartidos o divergentes, y como se podrían conciliar ambos. Igualmente, obliga a hacer una reflexión sobre su compromiso en el mantenimiento de la estabilidad económica y social en los países donde

(7) Según apareció en la prensa en el mes de octubre, China estaría promoviendo hacer una «canasta» con monedas de referencia (euro, yen, chuan y la nueva moneda en desarrollo de los países árabes de Oriente Medio) para que fuera la referencia de pago en materia energética (petroleo y gas).

se implantan y sus efectos sobre la seguridad. De aquí también la necesidad de plantearse una posible coresponsabilización del modelo capitalista haciéndolas partícipes también de su diseño y regulación.

*Impacto cultural y social de la globalización.
El mundo transparente*

Para muchos pensadores, la principal consecuencia del desarrollo tecnológico provocado por la informática ha sido la mejora exponencial en las comunicaciones y las posibilidades de intercambio de información. Y su mayor impacto, no es la evolución del entorno económico como pudiera parecer, sino la transformación radical que está operando en el ámbito social y cultural, y las diferentes reacciones al mismo.

El desarrollo de las comunicaciones vía satélite ha permitido que prácticamente todo lo que ocurre en el mundo aparezca de forma casi instantánea en los medios de comunicación de masas, fundamentalmente a través del televisor, pero también a través de la radio y, cada vez más, a través de Internet, haciendo del planeta una aldea global (8).

En este contexto, por primera vez en la historia de la humanidad, todas las sociedades y estilos de vida se presentan cada vez más a la vista de todos. Aunque todavía exista una férrea censura en algunos países, la realidad es que cada día es más difícil el aislamiento de la sociedad respecto al resto del mundo. Se conoce con bastante exactitud donde existen oportunidades de desarrollo personal, y donde las condiciones de vida tienen dificultades, o no alcanzan el nivel mínimo de seguridad que nos indica la pirámide de Maslow para poder desarrollarse. Las reacciones a esta exposición se desarrollan en dos niveles y no están obviamente libres de fricciones.

A nivel individual, el conocimiento de otras realidades genera aspiraciones, y éstas forjan, en los individuos más decididos, voluntad de cambio, que puede traducirse bien en el intento de transformación (pacífica o violenta) de la propia sociedad, o en una búsqueda de nuevas oportunidades en otras sociedades provocando migraciones.

A nivel colectivo, esta exposición a la vista pública de las cualidades y defectos del propio modo de vida frente a otros, si bien propicia por un lado actitudes proactivas en búsqueda de un intercambio beneficioso

(8) McLuhan, Marshal: *La Galaxia Gutenberg y la Aldea Global*.

para todos, intentando extraer lo mejor de cada uno, por otro lado genera reacciones de rechazo ante lo que podría considerarse una intromisión o agresión contra la propia sociedad y sus valores más profundos.

Por tanto, el primer aspecto a tratar sería la existencia, o no, de lo que entendemos como valores universales, o valores que son comunes a escala global. Su relación con la definición de intereses nacionales es directa: si existen valores comunes que son compartidos a nivel mundial, ¿hay que defenderlos? y ¿contra quién? Por el contrario, si no hay acuerdo a nivel global en la existencia de valores universales, o parte de éstos son cuestionados por ciertos sectores, será necesario preservar los valores que configuran la propia identidad, y su defensa será de interés nacional.

Existen diversas aproximaciones para determinar la existencia de valores universales; la más obvia, sería la de mirar el reconocimiento y ratificación de la Carta de los Derechos Humanos. En el año 1993, representantes de 171 Estados firmaron en Viena la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos. Esta declaración sostiene, entre otras cosas que:

«... reafirma el compromiso solemne de todos los Estados de cumplir sus obligaciones respecto a la promoción de respeto universal y observancia y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales... La naturaleza universal de estos derechos y libertades está fuera de toda duda» (Naciones Unidas, 1993).

¿Es esto así? Al año siguiente, en 1994 la Conferencia Islámica adoptó, por resolución número 49/19-P, la «Declaración Islámica de los Derechos Humanos», en la que supedita completamente el ejercicio de los deberes y libertades fundamentales a su adecuación a la *sharia* o ley islámica. Esta interpretación afecta fundamentalmente a la limitación de los derechos de la mujer, de la libertad de conciencia y elección de credo religioso, asumiendo la primacía del islam y a la actuación de los poderes públicos y en especial la Justicia, que deberá someterse a la *sharia*, en contraposición con la autonomía de ésta propia de las sociedades occidentales. El texto ha sido ampliamente criticado por romper el consenso anterior en materia de derechos humanos.

Para algunos, es precisamente la globalización la solución a este problema. La comunicación global posibilita la libre circulación e intercambio de ideas, propuestas y costumbres; haciendo el mundo transparente de

forma que los distintos «estilos de vida» pueden ser comparados, valorados, ¿elegidos? y compartidos, uniformizando, de alguna manera en base a una modernización de la misma, el futuro comportamiento de la humanidad. En este intercambio, y dado que la modernización viene de la mano de Occidente, serían los valores occidentales los que finalmente se impusieran, embebiéndose y siendo adoptados por las otras culturas. Sería en palabras de Fukuyama, «el fin de la Historia». En su favor habla la estadística. A pesar de que una gran parte de la población mundial vive todavía en la pobreza, las ideas de la democracia, de los derechos humanos y de la libertad de la prensa se han propagado. El porcentaje de países que tienen elecciones donde compiten varios partidos políticos y que escogen su propio Gobierno ha incrementado desde el 30% en el año 1974, hasta más del 60% de los Estados del mundo.

Sin embargo, ante esta propuesta optimista, y que pudiera ser cierta en el largo plazo, otros como Samuel P. Huntington afirman que esta expectativa es falsa, porque la relación entre modernización y occidentalización es mucho más compleja. Así apunta que en las primeras fases del cambio, la occidentalización promueve la modernización, pero más adelante, es esa misma modernización la que promueve una vuelta a los valores más arraigados de esa sociedad, en lo que sería una búsqueda y redescubrimiento (o recreación) de la propia identidad. A nivel individual, la globalización puede producir alienación y soledad, al romper los lazos y relaciones sociales tradicionales provocando crisis de identidad. Es en este contexto en el que pueden explicarse el resurgir de ciertos nacionalismos excluyentes y los fanatismos religiosos; en la búsqueda de una identidad perdida.

Esta propuesta de acción-reacción basada fundamentalmente en la interacción de los Estados-Nación ante el fenómeno de la globalización y su efecto en los valores que cada uno de ellos sustenta, no puede sin embargo, completarse sin la observación del cambio de valores que está ocurriendo en el interior de los mismos, y en especial en los occidentales como consecuencia del desarrollo de algunos de los mecanismos de la globalización.

En este sentido, el caso particular de Internet y el desarrollo de la Red (*World Wide Web*), presenta unas características específicas y de unas magnitudes nunca vistas hasta ahora. La capacidad de Internet se triplica cada seis meses y se espera que siga a este ritmo durante los próximos 20 años. Se estiman en más de 600.000 millones las páginas

actuales de Internet. En julio de 2009, Mark Zuckerberg, fundador de *Facebook* anunció que éste había alcanzado los 250 millones de usuarios relacionándose entre sí e intercambiando información. Por número de usuarios, y si éstos fueran considerados «ciudadanos» (9), *Facebook* estaría entre los cinco países más poblados del planeta, pero con una tasa de crecimiento que pronto le puede llevar a estar entre los tres primeros, sólo por detrás de China e India. Se calcula que el número de ordenadores con conexión regular a Internet se ha multiplicado por 1.000 en sólo 15 años, y que el número de búsquedas en *Google* cada mes alcanza la cifra de 31.000 millones.

Se han creado comunidades virtuales y foros (*chats*) donde gente de todo el mundo, de forma anónima, discute todo tipo de problemas, desde posturas políticas a adoptar frente a un acontecimiento transmitido por la televisión (el otro gran medio de comunicación global), hasta los problemas más íntimos. Los periódicos de la Red ofrecen la posibilidad de comentar las noticias y expresar la propia impresión acerca de ellas de forma instantánea creando movimientos de opinión que son a veces más potentes que los de los «creadores de opinión» oficiales. Se puede incluso llegar a vivir una «segunda vida» (10) en la realidad virtual del ciberespacio.

Este tipo de comunicación a través de Internet esta cambiando fundamentalmente el *sentido de «pertenencia»* de los individuos de las sociedades occidentales posmodernas, sintiéndose más próximos, vinculados, y por tanto receptivos a los problemas que se discuten en la sociedad de la Red, que son esencialmente globales, que a lo que ocurre en su sociedad real. Las votaciones por Internet (y a través de mensajes telefónicos) sobre asuntos de todo tipo alcanzan niveles de participación superiores a las votaciones para la elección de los representantes políticos.

En realidad, la globalización de los medios de comunicación, y la posibilidad de intercambio de opiniones personales a través de Internet está cambiando sustancialmente la percepción de lo que tradicionalmente podríamos conocer como «intereses». Si volvemos a la pirámide de Maslow descrita al principio, son precisamente asuntos que caen más en el ámbito de la autoestima y autorrealización de las sociedades, los que

(9) Se ha acuñado la expresión *Netizens* en contraposición a *Citizens* para definir al ciudadano del mundo virtual de la Red, doctor Hammond.

(10) *Second Life*: programa en red donde un personaje a «imagen y semejanza» del usuario, vive una vida virtual.

mueven a la «opinión pública», generada a través de los medios de comunicación social e Internet, a requerir la actuación de sus respectivos gobiernos para resolverlos que aquellos que afectan a los atributos propios del Estado-Nación como la soberanía o la territorialidad que se dan, de algún modo, por consolidados.

Es como consecuencia de esta exposición pública de los problemas del mundo, que se establece una dialéctica entre la opinión pública (de los ciudadanos) y la responsabilidad pública (de los gobiernos) sobre dónde, cuándo y cómo actuar para defender intereses y valores. Esta dialéctica, tiene su máxima expresión en el incremento incesante de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (11), que ya en el año 1997 consiguieron con gran éxito el desarrollo del tratado de abolición de minas antipersonal, y continúan otras iniciativas relativas a las armas ligeras.

Y en este contexto surge, impulsado por ONG de países occidentales, el concepto de la «responsabilidad de proteger». Este principio, fue adoptado en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, y en él los jefes de Estado y de Gobierno afirmaron unánimemente que:

«Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» y convinieron también en que la comunidad internacional debía ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y que, cuando fuese evidente que un Estado no protege a su población de los cuatro crímenes o actos especificados, estaba dispuesta a adoptar medidas colectivas «de manera oportuna y decisiva.»

Por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

Sin embargo, este principio no ha sido bien recibido por otras sociedades, y en especial el islam, que ve en él la posibilidad de una excusa para justificar la intervención occidental en los asuntos internos de otros países, en clara contraposición al principio de Estado-Nación consagrado en Westfalia.

A la hora de analizar los intereses nacionales debemos preguntarnos si tenemos intereses y valores propios que mantener y defender frente a otros modos de entender los derechos y libertades y cual es la forma

(11) Se calcula que existen entre 40.000 y 50.000 ONG que trabajan en los ámbitos de desarrollo, derechos humanos y paz y seguridad (datos del año 2003).

adecuada de hacerlo; autónoma o colectiva, y en este último caso cuales deben ser las organizaciones internacionales de referencia.

Por otra parte, debemos asegurar que los valores e intereses de España como Estado-Nación son los mismos que alientan a los individuos que conforman nuestra sociedad, y si la interacción del Estado y la sociedad civil está estructurada de forma que se produzca de forma efectiva y eficiente.

El impacto de la globalización en la seguridad.

Viejos y nuevos riesgos y amenazas

Podemos decir sin temor a equivocarnos demasiado, que una de las causas de la desintegración de la Unión Soviética a finales de los años ochenta fue su incapacidad de adaptarse a las nuevas tecnologías debido a su autoaislamiento y a la decidida apuesta del presidente R. Reagan por la Iniciativa de Defensa Estratégica, conocida como «guerra de las galaxias». Desde entonces hemos entrado en un periodo de unipolaridad y desorden, dominado por la hegemonía de Estados Unidos, pero al que se le adivina un final a corto o medio plazo.

El contexto estratégico de seguridad presenta a medio plazo una serie de variables, algunas tradicionales, pero otras más novedosas que debemos analizar a la hora de definir los intereses nacionales. Entre otras:

- *Multipolaridad*: la complejidad de las relaciones internacionales y el volumen de los conflictos, junto con la emergencia de nuevos actores estatales y no-estatales configuran un mundo multipolar en el que ningún Estado por sí mismo será capaz de imponer su voluntad sin contar con un amplio apoyo que le garantice legitimidad. Debido a ello, disminuirán probablemente los conflictos interestatales, pero aumentarán los intraestatales, requiriendo la intervención de la sociedad internacional. No puede descartarse la reaparición más generalizada de conflictos por delegación (los denominados Proxi) a imagen de lo sucedido en Asia y África durante la confrontación bipolar de la guerra fría.
- *Proliferación nuclear*: el incremento en el número de Estados en posesión de capacidad nuclear militar parece inevitable, en parte como un seguro para protegerse frente a la posibilidad de intervención por parte de la comunidad internacional en aquellos Estados que no cumplen las mínimas garantías de respeto a los derechos humanos (Corea del Norte), en parte para ocupar posiciones de influencia o dominio a nivel regional (Irán). La posibilidad de que esta proliferación se extienda a

- actores no estatales, con domicilio, intereses y modos de actuación desconocidos, constituye el peor escenario de la proliferación.
- *Demografía*: el desequilibrio demográfico acentuado entre países desarrollados y no desarrollados, la progresiva difuminación de las fronteras debida fundamentalmente al incremento comercial y del transporte aéreo y marítimo y el conocimiento global de las oportunidades de trabajo generarán movimientos de población y migraciones hacia los países más desarrollados. Aunque parte de esa migración se adecúa e integra en la sociedad de acogida, otra fracción, a veces significativa, no consigue integrarse, manteniendo sus propias costumbres y estableciéndose en *ghettos* rígidos por sus propias reglas. Este aislamiento les impide salir de la pobreza y genera sentimientos de xenofobia y rechazo en la sociedad de acogida afectando seriamente a la seguridad interna y disminuyendo la necesaria cohesión nacional a la hora de determinar la política exterior y de seguridad.
 - *Aparición de nuevos actores*: aunque los Estados se mantendrán como los principales actores del entorno internacional, su soberanía y seguridad se va a ver cuestionada no sólo por otros Estados, sino también por otros actores no-estatales. Cada vez más las corporaciones transnacionales ejercerán presión e influencia sobre los Estados en todos los ámbitos, incluida la seguridad (12). Por su parte, tecnología cada vez más sofisticada y barata está al alcance de todos, y en especial al alcance de aquellos grupos a los que lo único que no les falta es liquidez para hacerse con ella, entre otros:
 - El crimen organizado, cada vez más transnacional extenderá sus operaciones hacia todas las actividades y en todos los lugares donde tenga posibilidades de obtener beneficio, y estará mejor organizado, más informado y mejor armado. Además, y en ausencia de valores morales en los que sustentarse, aparte de los de la ganancia económica, podrá cooperar y asociarse con grupos radicales o fundamentalistas.
 - Grupos de carácter político, religioso, cultural o medioambiental, organizados en torno al concepto de ONG presionarán a los gobiernos para que actúen en defensa de causas e intereses que creen legítimos utilizando los medios a su alcance, entre los que no pueden descartarse los violentos, incluyendo el uso de acciones terroristas como recurso armado.

(12) Es necesario aquí recordar las presiones de Anabac y Opagac sobre el Ministerio de Defensa para el embarque de infantes de marina en los barcos pesqueros.

- Por último, el desarrollo de la Red ha permitido poner a disposición de individuos con intereses propios (a veces distintos de los de la sociedad donde vive) una gran cantidad de información de todo tipo y herramientas informáticas para realizar transacciones económicas, gestiones administrativas o conferencias con otros individuos sin moverse de su propio ordenador. Esta capacidad ha generado lo que se conoce como el «individuo súperpotenciado» (13); es decir, la posibilidad de que un individuo sólo tenga acceso a la información y equipamiento suficiente (bien adquirido localmente, o en el exterior vía Internet), para investigar y desarrollar prácticamente cualquier invención o ingenio (14). Cuando este individuo está motivado por el deseo de venganza contra la sociedad o por alguna consideración de tipo apocalíptico, puede utilizar sus conocimientos para ejecutar un acto terrorista. A diferencia de los grupos terroristas clásicos, que tiene un *modus operandi* y una agenda política donde entra en juego también mantener la legitimidad ante su público, este tipo de terrorista es totalmente imprevisible y puede resultar extremadamente violento, dada su ausencia de consideraciones morales o de otro tipo.
- *Aparición de nuevas formas de agresión*: la propia herramienta informática desarrollada por la tecnología y la consecuente utilización masiva del espacio como plataforma privilegiada de observación y comunicaciones, han generado nuevas formas de agresión contra las sociedades y los Estados. La ciberguerra y la utilización militar (y su posible uso armado) del espacio exterior. Así como la utilización militar del espacio exterior es una capacidad reducida a las principales potencias, el principal problema que presenta la ciberguerra es que utiliza el espacio virtual de la Red para desarrollar sus ataques contra una serie de servicios y servidores de un Estado determinado; un espacio que

(13) HAMMES, Thomas X: *Super-Empowered Individual: The Sling and the Stone*, Chapter 1, pp. 290.

(14) El ordenador personal se desarrolló en un garaje, y en este momento existe un gran número de jóvenes (algunos verdaderamente superdotados) que están investigando y desarrollando conocimiento desde sus propios domicilios. Desde experimentos químicos básicos, desarrollo de programas y utilidades informáticas o industriales, hasta complicados procesos de biogenética, prácticamente todas las áreas del conocimiento pueden ser exploradas hasta un cierto nivel de forma individual. Esta posibilidad, que en sí misma es neutra, puede generar acciones tanto positivas (como lo ha sido el desarrollo de redes sociales o el PC), como negativas (desde la creación de virus informáticos, hasta una bomba química o biológica).

es compartido por millones de internautas y que pueden a su vez ser cómplices involuntarios de dichos ataques por estar sus ordenadores infectados con programas de *malware* (troyanos o gusanos).

Es necesario por tanto determinar cómo afectan estas nuevas variables a los intereses básicos (vitales) de seguridad: soberanía, integridad territorial y salvaguarda de la vida y libertad de la población española. Igualmente debemos reflexionar si España puede defender sus intereses ante los nuevos actores y nuevas agresiones por sí sola. Si esto no es así, hay que determinar igualmente cuál de las organizaciones Internacionales de seguridad a las que pertenecemos pueden proporcionarnos defensa o seguridad ante estas amenazas-desafíos y que responsabilidad pretendemos asignar a cada una.

Por último, es necesario señalar que la reflexión nos deberá llevar a determinar la actitud proactiva o reactiva ante los nuevos riesgos o amenazas y donde es más eficaz la respuesta, en origen, en tránsito o en el propio territorio de soberanía.

Los intereses nacionales de seguridad y el interés de seguridad colectivo. El papel de las organizaciones internacionales

España pertenece a cuatro organizaciones internacionales con competencias en materia de seguridad: Naciones Unidas, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde el punto de vista de la pirámide de Maslow, la pertenencia a todas ellas garantiza en gran medida que sus intereses estratégicos están cubiertos. Este fue uno de los grandes retos de la transición española y se consiguió, no sin esfuerzo, con su incorporación a la OTAN y la Unión Europea fundamentalmente. A partir de ese momento forma parte del grupo de naciones privilegiadas que es capaz de influir, en materia de seguridad, en lo que ocurre en su entorno próximo (europeo, mediterráneo y atlántico).

Después de la transición, una España más madura consideró que debía comenzar su autorrealización y asumir mayores cotas de responsabilidad internacional en materia de seguridad, y para ello optó en primer lugar por la participación en misiones de Naciones Unidas: Angola, Namibia y Centroamérica, que conocieron a finales de los años ochenta los primeros despliegues de tropas y el éxito que acompañó estas misiones.

Cuando en el año 1992 estalló la guerra en los Balcanes, España estaba ya segura y confiada de su preparación y capacidad para afrontar este desafío solidariamente con sus socios y aliados. Los Balcanes conocieron el bautismo de fuego de la Alianza Atlántica y su salto cualitativo de una organización atrincherada en el terreno de la guerra fría, a otra mucho más dispuesta a participar en los nuevos desafíos que la desaparición del mundo bipolar había hecho aflorar. Posteriormente, también la Unión Europea y la OSCE han aprendido la lección de la OTAN y se han vuelto más proactivas a la hora de lanzar operaciones de seguridad en su entorno interno, próximo, e incluso lejano.

Así en los últimos años hemos asistido a una proliferación de misiones en el exterior en respuesta a la defensa de los «intereses colectivos» representados por dichas Organizaciones. Pero, ¿cuáles son estos «intereses colectivos»? ¿a que responden?, ¿responden al desarrollo de los intereses de los Estados miembros o a intereses propios de la burocracia que acompaña a toda organización? Un viejo dicho en la OTAN afirma que, dado que las decisiones se toman por consenso, el interés colectivo de la Alianza es el «lugar geométrico de los intereses de todos sus componentes». ¿Qué significa esto? Un breve análisis de sus documentos de estrategia nos ayudará a comprender mejor este concepto de interés colectivo.

La Unión Europea se configura como la organización de seguridad colectiva europea por excelencia. Esto es producto de una integración e interconexión fundamentalmente orientada a las actividades económicas, sociales y jurídicas, basando la seguridad mutua en la interdependencia de todos los ámbitos civiles de la sociedad. Será probablemente esta aproximación por vía de la «sociedad civil» (o la existencia de la OTAN), la que lamentablemente ha retrasado la integración militar y política de la Unión, que podría recibir un fuerte empujón con la aprobación del Tratado de Lisboa. El llamado Documento Solana contiene, hasta el momento, la estrategia de seguridad aprobada de la Unión Europea, en la que subyace esta misma aproximación a la seguridad desde una perspectiva más civil y de la que podemos extraer los siguientes tres intereses de seguridad:

1. *Hacer frente a las amenazas*: el Documento menciona como riesgos fundamentales el terrorismo, la proliferación y la existencia de conflictos regionales y «Estados débiles o fallidos». Su aproximación a la resolución de los mismos es, sin embargo, tímida; y los medios por los

que aboga son fundamentalmente políticos, económicos, judiciales y, sólo en algunos casos implican la utilización de las herramientas «duras» policiales y militares.

2. *Crear seguridad en los países vecinos*: en el mismo sentido que anteriormente, se decanta fundamentalmente por el empleo de la cooperación y herramientas diplomáticas, económicas y culturales para facilitar la integración de los nuevos países en la Unión, y cooperar al desarrollo de los Estados vecinos que se sitúan en la periferia de la Unión, (Mediterráneo y Cáucaso).
3. *Orden internacional basado en multilateralismo*: basado en la preeminencia de Naciones Unidas en cuestiones de seguridad, y en el desarrollo de las organizaciones internacionales, en especial económicas (OMC, Banco Mundial, FMI) y jurídicas Comité Permanente Internacional, y regionales (ASEAN, Mercado Común de Suramérica, Unión Africana) y la utilización fundamentalmente de las herramientas económicas de la Unión (políticas de desarrollo) como herramienta fundamental de influencia.

Sin embargo, el Documento de la Unión Europea, al hablar de las implicaciones estratégicas provocadas por la definición de estos Intereses de seguridad, aboga por una actitud más activa (reconociendo así implícitamente su lasitud respecto a temas de seguridad), con la generación de un mayor número de capacidades (civiles, policiales y militares) y más coherente (con el potencial europeo en otros aspectos como el económico o el cultural). Además, el desarrollo autónomo de misiones en el exterior (*Althea* en los Balcanes, *Eufor Chad* (República del Congo y la operación *Atalanta* en el océano Índico) sugiere que la Unión Europea ha comenzado su proceso de maduración como Organización y busca su autorrealización y protagonismo en el escenario internacional de la seguridad. Hasta donde le llevará este impulso es difícil de predecir, en tanto en cuanto la voluntad de protagonismo debe ir acompañada siempre de la legitimidad y la capacidad de actuación.

La Alianza Atlántica es, por nacimiento, una organización de defensa colectiva basada fundamentalmente en la cláusula de solidaridad que se expresa en los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington. No obstante, una lectura «amplia» y conjunta de los artículos 4 y 7 sugieren la posibilidad de establecer consultas entre los Estados miembros para la actuación conjunta en caso de que así lo solicitara Naciones Unidas (artículo 7) o afectara a la seguridad de algún Estado miembro. Por último, una lec-

tura también conjunta de los artículos 1 y el 10 nos ofrece la oportunidad de crear un espacio de seguridad colectivo en el territorio definido por el artículo 6 y más allá. El espíritu más proactivo derivado de su nacimiento como Alianza Militar, y el desarrollo de estos conceptos, alguno soslayado durante los primeros 40 años de existencia de la Alianza, están ya recogidos en el Concepto Estratégico de 1999. Así en el punto cuarto se elabora una visión del futuro de la Alianza:

«La Alianza tiene que desempeñar un papel indispensable para consolidar y preservar los cambios positivos del pasado reciente, y para hacer *frente a los desafíos de seguridad actuales y futuros*. Por tanto tiene una agenda exigente. Debe salvaguardar *los intereses de seguridad comunes* en un entorno que sigue evolucionando, a menudo de manera imprevisible. Debe mantener *la defensa colectiva* y reforzar el vínculo transatlántico, y asegurar un equilibrio que permita a los aliados europeos asumir mayor responsabilidad. Debe profundizar sus relaciones con sus socios y prepararse para la adhesión de nuevos miembros. Debe por encima de todo *mantener la voluntad política y los medios militares* que exige el conjunto de sus diversas misiones.»

Pero es en el punto sexto donde se vuelve más específico el objetivo:

«El *objetivo* esencial y permanente de la Alianza, expresado en el Tratado de Washington, consiste en salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares.

... la Alianza está comprometida desde su creación con la garantía de un orden pacífico, justo y duradero en Europa.

... la Alianza no sólo vela por la defensa de sus miembros, sino que contribuye a la paz y a la estabilidad de esta región.»

Y sobre las tareas de seguridad fundamentales de la Alianza:

- *Seguridad*: sentar una de las bases indispensables para un *entorno de seguridad euroatlántico estable*, fundado en el desarrollo de instituciones democráticas y sobre el *compromiso de resolver las controversias de manera pacífica*, y en el que ningún país estará en condiciones de recurrir a la intimidación o a la coacción contra otro país mediante la amenaza o el uso de la fuerza.
- *Consulta*: conforme a las disposiciones del *artículo 4 del Tratado de Washington*, constituir un foro transatlántico esencial en que los aliados puedan *consultarse sobre cualquier cuestión que afecte a sus intereses*

vitales, en particular en caso de acontecimientos que representen *un riesgo para su seguridad, y proceder a una coordinación apropiada de sus esfuerzos en los campos de interés común.*

- *Disuasión y defensa*: ejercer una función de disuasión y defensa contra cualquier amenaza de agresión dirigida contra cualquier país de la OTAN, de conformidad con las disposiciones de los *artículos 5 y 6 del Tratado de Washington*. Y con el fin de reforzar la seguridad y la estabilidad en la región euroatlántica.
- *Gestión de crisis*: estar dispuestos, caso por caso y mediante consenso, conforme al *artículo 7 del Tratado de Washington*, a contribuir a la *prevención* eficaz de los conflictos y a intervenir activamente en la gestión de las crisis, *incluidas las operaciones de respuesta a las crisis.*
- *Asociación*: promover amplias relaciones de asociación, de cooperación y de diálogo con otros países de la región euroatlántica, con el fin de incrementar la transparencia, la confianza mutua y la capacidad de acción conjunta con la Alianza.

En este contexto, y volviendo a la pirámide de Maslow, podríamos relacionar las *tareas* definidas por la Alianza con la satisfacción de los *intereses nacionales de seguridad* definidos en la RED. Las tareas de seguridad y disuasión y defensa, serían los que de manera directa satisfacen los intereses vitales de España como Nación, ya que la pertenencia a la Alianza aseguraría su soberanía, e independencia, y la libertad de su población contra amenazas externas; son por tanto estas tareas las que hacen de la pertenencia a la Alianza un interés estratégico de España. Las tareas de consulta y asociación perfeccionan aún más la satisfacción de los intereses estratégicos nacionales, al buscar extender el espacio de seguridad y facilitar la coordinación en caso de «percepción de riesgo» y dan un marco de participación internacional. Por fin la última tarea, de gestión de crisis, canaliza el legítimo deseo de autorrealización de la Nación por medio de la participación en operaciones de paz, al proporcionarle un inmejorable marco y estructura de actuación.

Con estas tareas la Alianza no sólo se define como una organización de seguridad y defensa colectivas para los Estados miembros, sino también como una herramienta a su disposición para poder actuar allí donde exista un *riesgo o amenaza que sea percibido como tal de forma colectiva*. Y es sobre este punto (gestión de crisis), donde radican las diferentes interpretaciones y la discusión sobre la posible evolución de la Alianza Atlántica y su nuevo Concepto Estratégico.

En efecto, cuando existe la percepción de que una situación, potencial o real, puede colisionar con un interés (riesgo o amenaza), comienza el proceso de «gestión de crisis». Tradicionalmente, en este proceso se establecen tres grandes grupos de medidas: preventivas, de resolución de la crisis y de gestión de consecuencias. Dentro de los tres grupos encontramos la posibilidad de utilizar herramientas diplomáticas, económicas, policiales, militares y sociales. Por su particular importancia, señalaremos que en la resolución de la crisis, *el empleo de medios militares* puede abordarse también desde tres perspectivas diferentes:

1. *Ignorarlas*: normalmente es consecuencia de haberla ya ignorado durante la fase preventiva, o haber sido incapaz de evitar la sustanciación de un riesgo o amenaza. Es la actitud que se achaca a la comunidad internacional respecto a la mayoría de las crisis en África Subsahariana: Ruanda y Burundi. Parte de la base de que su incidencia en los intereses a defender es escasa.
2. *Escalada desmesurada*: una respuesta desproporcionada por lo violenta, aunque muy limitada en el tiempo, puede provocar que ciertos riesgos no se materialicen en amenazas más serias (el ataque aéreo de Estados Unidos a Libia en el año 1994). Gana tiempo en la defensa de un interés, aunque deja el riesgo o amenaza latente.
3. *Implicarse en la contención o eliminación del riesgo o amenaza*: busca atender a las causas profundas del riesgo o amenaza al interés a defender. Supone la disposición al empleo de los medios disponibles, por un tiempo amplio, y a la asunción de los costes políticos y económicos que acarrea. Serían los casos de los Balcanes (1992-200?), en los que la seguridad de los países europeos se percibió como amenazada por la extensión de un viejo conflicto que había que solucionar.

Cuando la gestión de crisis se enmarca en el contexto de una organización internacional, se acentúan las diferencias en las *percepciones* del mismo, y consecuentemente la perspectiva de la *prioridad* del empleo de medios militares. La posición geográfica, condicionamientos económicos, demográficos, culturales u otros, hacen que los Estados miembros de las organizaciones internacionales perciban un riesgo o amenaza de manera muy distinta. Y así mientras unos preferirían ignorar un riesgo, o en todo caso proporcionar una respuesta corta en tiempo y escasa en medios (sobre todo militares), otros pueden ver una necesidad de implicación a largo plazo, o una oportunidad de promoción de su imagen que resulte en beneficio de otros intereses puramente nacionales.

A la percepción de la prioridad del riesgo o amenaza, se le suma la percepción de la *validez o adecuación* de la organización internacional para afrontar dicho riesgo o amenaza. Y esta percepción se complica aún más cuando hay varias organizaciones internacionales con capacidad de gestionar una misma crisis que afecta a un interés colectivo. La elección de una u otra organización para la defensa de los intereses colectivos (las llamadas *War of Choice*) cuando éstos no se perciben como vitales o estratégicos, dependerá, no sólo de las capacidades de estas organizaciones, sino fundamentalmente de la *voluntad colectiva* de sus miembros y de la percepción de *legitimidad* que ofrece, no sólo ante sus propios miembros, sino ante otros actores de la comunidad internacional.

En cualquier caso, es fundamental *equilibrar* la satisfacción directa de intereses nacionales vitales y estratégicos, a los que la pertenencia a una organización colectiva aporta seguridad adicional en el marco de una economía de escala, con la necesaria *solidaridad* para atender a otros riesgos o amenazas más percibidos por otros miembros de la organización.

En este contexto, dentro del marco de la gestión de crisis, será siempre más efectivo y económico actuar *preventivamente* sobre los riesgos detectados, que resolver amenazas consolidadas, aunque el desarrollo de la globalización haya hecho este proceso cada vez más difícil (15). Esta actuación preventiva, por sus características de indeterminación del riesgo y dificultad de aplicación de medidas (el método de ensayo y error se concentra fundamentalmente en esta fase de la gestión de crisis) encuentra de forma natural su aplicación más efectiva en la acción colectiva en el marco de las organizaciones internacionales de seguridad.

Intereses nacionales relacionados con la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos

España es, por superficie, demografía y economía un país desarrollado de tipo medio, con capacidad efectiva para defender sus intereses

(15) En palabras de Donald Rumsfeld, debido a la rapidez del cambio en un mundo globalizado, nos enfrentamos a tres tipos de riesgos o amenazas. Los que conocemos pero no sabemos cuando se pueden sustanciar *Unknown knows* (por ejemplo armas de destrucción masiva en manos de terroristas), los que adivinamos que desconocemos *Known unknowns* (por ejemplo consecuencias de la biogenética, cambio climático), y aquellos de los que ni siquiera adivinamos su existencia *Unknown unknowns* (por ejemplo nuevos riesgos y amenazas derivados del desarrollo tecnológico).

vitales en la actual situación mundial, pero con limitados medios para afrontar en soledad los nuevos riesgos y amenazas.

En este sentido, la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 describe claramente cual es la situación de España en el contexto internacional de seguridad. El punto segundo *b*:

«Planteamientos estratégicos-marcos de actuación» debe servirnos de referencia obligada para desarrollar los intereses nacionales que tienen implicación internacional. Así, para España la legitimidad última en la consecución de la paz y seguridad internacional radica en Naciones Unidas, y, garantizada esta legitimidad, su desarrollo podrá hacerse a través de la propia Naciones Unidas, pero fundamentalmente de la Unión Europea y de la OTAN, organizaciones que le permiten desarrollar de forma colectiva y efectiva su vocación de apoyo a la seguridad internacional.»

Obviamente, habrá otros esfuerzos de seguridad que deberán afrontarse de manera individual, cuando la pertenencia a estas organizaciones de seguridad no garantice su cumplimiento. Estos esfuerzos vienen dados fundamentalmente por el contexto histórico español (Iberoamérica) o por nuestra posición geográfica (norte de África), pero en cualquier caso, deberán ser subsidiarios y complementarios del esfuerzo colectivo de estas Organizaciones.

En este sentido, podemos apuntar los siguientes intereses nacionales de seguridad derivados de la consecución de un orden internacional de paz, seguridad y respeto por los derechos humanos.

Construcción europea del ámbito de la Política de Seguridad Común (PSC)

España debe comprometerse fundamentalmente con el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) para conseguir una PSC. En la actualidad, la influencia europea en los asuntos globales se ve mermada por su escasa capacidad de proyectar poder militar. En este sentido podemos calificar el esfuerzo europeo como escaso e ineficiente. Escaso porque el nivel de gasto en defensa no llega ni siquiera al 2% en la mayoría de los países europeos (sólo cinco alcanzan este nivel); ineficiente porque la mayoría del gasto de defensa va al capítulo de personal, y no al de inversiones o entrenamiento.

Pero ello se debe a que naciones europeas de tamaño pequeño y medio pretenden mantener en sus Ejércitos todas las capacidades, aunque sean de baja calidad, que les permitan hacer frente, en su caso, a amenazas de forma autónoma. ¿Por qué? Ni el artículo 5 del Tratado de Washington, ni el actual *corpus legislativo* de la Unión Europea, garantizan de forma concluyente el apoyo militar de los aliados en caso de que un Estado miembro tenga que hacer frente a la defensa de sus intereses vitales. Los países miembros de la Unión Europea han renunciado a parcelas significativas de su soberanía en aras de una mayor integración (por ejemplo con la creación del euro como moneda única); si queremos seguir progresando en el ámbito de la PESD hacia una PSC, es absolutamente necesario que se establezca una cláusula de solidaridad lo suficientemente fuerte y creíble, como para permitir a los Estados miembros pequeños, la renuncia a la adquisición o mantenimiento de determinadas capacidades y estimular la especialización en determinadas capacidades en beneficio del conjunto, dotando así de eficiencia a la herramienta militar de la Unión.

En este sentido la aprobación del nuevo Tratado de Lisboa es fundamental, y con él, el desarrollo de la cooperación reforzada permanente en materia de seguridad, y el desarrollo de herramientas propias de la Unión Europea para conducir operaciones cívico-militares. Igualmente, es de interés nacional el apoyo a la Unión Europea en el desarrollo de una política exterior única o unificada, en especial en lo relativo a los riesgos derivados del entorno externo próximo y en particular del entorno del Mediterráneo y África Subsahariana, ya que en estas áreas no existen tanto amenazas de las que defenderse, cuanto serios riesgos a la seguridad.

Potenciación de la Alianza Atlántica y del vínculo transatlántico

La OTAN ha sido en sus 60 años de existencia, la principal herramienta para garantizar la ausencia de un conflicto interestatal en territorio de sus Estados miembros y, cuando ha sido necesario, ha sabido imponer la paz y buscar vías de expansión de seguridad y estabilidad a prácticamente todo el suelo europeo por medio de su ampliación a otros países, el establecimiento de partenariados y la Asociación para la Paz. Su validez como organización de defensa y seguridad colectivas está fuera de toda duda. Sin embargo, los nuevos riesgos y amenazas, exigen de los Estados miembros una decisión sobre su participación activa en los asuntos de la gobernanza global bajo el amparo y la legitimidad, siempre, de las resoluciones de Naciones Unidas.

El vínculo transatlántico que representa la Alianza es también la expresión de los valores que animan a sus Estados miembros: la democracia como forma de organización social, el respeto a la libertad individual sin distinción de sexo, raza o religión, el respeto a los derechos humanos tal y como se establecen en la Carta de Naciones Unidas y el desarrollo de las reglas del libre mercado que establezcan una competencia imparcial.

En este contexto, los nuevos riesgos y desafíos exigen la utilización de las herramientas a nuestra disposición, y las capacidades de la OTAN para hacer frente a muchas de ellas no pueden ser subestimadas. Como principal organización de *defensa colectiva*, la Alianza debe ser también la referencia para el desarrollo de sistemas en defensa contra las armas de destrucción masiva y ciberdefensa. Si bien la Alianza dispone de una herramienta específica para el desarrollo de la política nuclear de la Alianza como es el Grupo de Planes Nucleares, a la vista de la cada vez mayor dependencia cibernética de las sociedades occidentales, cabría preguntarse si la amenaza de un ataque de este tipo, las características peculiares de los medios de defensa necesarios y sus potenciales consecuencias, aconsejarían impulsar el desarrollo de un comité específico.

Como organización de *seguridad colectiva*, deben impulsarse a través de la Alianza en especial, las relaciones de seguridad con Rusia y con los nuevos actores globales: India, China, Japón, Brasil y regionales: Irán y Pakistán, el desarrollo de partenariados con otras naciones de mundo que comparten ideas y valores con el entorno euro-atlántico. En este aspecto, España tiene un papel específico que representar en la Alianza por sus lazos históricos y culturales con Iberoamérica para impulsar su participación en estos partenariados, apoyando el ingreso de aquellos países hispanoamericanos que lo deseen.

Por último, la pertenencia a la Alianza de algunas de las principales potencias militares, el desarrollo mantenido durante 60 años de las herramientas de gestión de crisis y estructura político-militar, unido a su gran bagaje procedimental y reciente experiencia operativa, califican a la OTAN como la organización en mejores condiciones de liderar operaciones de carácter militar para la intervención en la resolución de conflictos coadyuvando a la *gobernanza mundial*. Siempre que se cumplan las condiciones de legitimidad y legalidad internacional, y teniendo en cuenta las capacidades siempre limitadas de sus miembros (y otros partenariado), debería apoyarse esta nueva actividad de la Alianza en cuanto que su actuación ayuda a preservar la paz y seguridad internacionales en

un mundo donde, debido precisamente a la globalización, los acontecimientos en una parte (aunque alejada) del mundo, tienen una influencia directa en la seguridad y bienestar de los españoles.

Lucha contra la pobreza, ayuda al desarrollo y democratización

Estos tres elementos, ayuda al desarrollo, lucha contra la pobreza y democratización se configuran como elementos fundamentales para la estabilización y seguridad en un mundo multipolar. Aunque son elementos independientes, van asociados unos a otros como los intereses de la pirámide de Maslow, por lo que es importante determinar cual es la situación de partida. Es difícil, por no decir imposible, pretender la democratización de una sociedad donde su población tiene un serio problema de subsistencia, o presenta una estructura social premoderna, donde los valores individuales están supeditados a los dictados de la familia, clan o tribu. Aunque sea cierto el paradigma de que las sociedades democráticas tienen una menor tendencia a la agresión que aquellas que están regidas por otros valores o principios, la democracia necesita de una base firme sobre la que asentarse, o rápidamente derivará hacia regímenes autocráticos o populistas impulsados por la propia población que ve en ellos la única salida a una situación de carencia continua. Si se desea tener éxito a largo plazo, es necesaria una aproximación gradual, progresiva y duradera al problema.

En cualquier caso, la experiencia reciente demuestra que en aquellos lugares donde se producen vacíos de autoridad por causa de la pobreza, la desestructuración social o la falta o ausencia de democracia, se generan riesgos que, a día de hoy, son fácilmente susceptibles de convertirse en amenazas.

Grupos radicales que utilizan el terrorismo como forma de acción, y elementos del crimen organizado transnacional utilizan sociedades débiles o corruptas y «Estados fallidos» para asentarse y disponer de un santuario seguro desde donde actuar. Las herramientas que proporciona la globalización, en especial las de información, comunicaciones, financieras y de compraventa del material necesario, combinadas con la impunidad que les garantiza la ausencia efectiva de autoridad, son terreno abonado para el planeamiento, adiestramiento y sostenimiento de su actividad terrorista o delictiva. Con frecuencia estas zonas se constituyen en depósitos o zonas de tránsito de droga, comercio ilícito de armas o tráfico de personas.

Estas zonas son también el origen de otro de los riesgos que han sido exacerbados por la globalización como lo son las migraciones masivas, facilitadas por el conocimiento global de las oportunidades en las sociedades más desarrolladas, y el abaratamiento y generalización de los medios de transporte. A su vez, esta circunstancia genera una oportunidad de negocio que es aprovechada por carteles del crimen transnacional para explotar la situación de desamparo del emigrante de muy variadas formas.

En la lucha contra la pobreza, ayuda al desarrollo y democratización deben implicarse todas las instancias del Estado, ya que todas tienen competencias específicas que son necesarias en este esfuerzo. El uso de la Fuerzas Armadas se concreta por medio de las operaciones de paz y ayuda humanitaria, que puede requerir la estabilización de zonas. Estas acciones, para ser efectivas, deben coordinarse en el marco de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos, pero los factores geopolíticos e históricos deben ser tenidos muy en cuenta, pudiendo dar lugar a acciones puntuales de carácter autónomo o multilateral.

A España, por su situación geográfica, le interesa particularmente que el Magreb y en general el espacio del Mediterráneo sea un espacio estable. Por otra parte, cada vez con una mayor intensidad, entornos de inestabilidad que se generan en el África Subsahariana (fundamentalmente migraciones y establecimiento de rutas del crimen organizado), recorren la cornisa occidental africana para llegar al continente europeo vía España. Es por ello que uno de los mayores esfuerzos de carácter preventivo, pero también de resolución de conflictos en su caso, debe hacerse en esta dirección. Este esfuerzo diplomático, económico, policial y militar debe ser coordinado y sostenido, con una estrategia que defina los objetivos a corto, medio y largo plazo, y que atienda de forma secuencial a las tres cuestiones aquí planteadas.

La otra gran área de observación y apoyo debe ser Iberoamérica. Los lazos seculares que España mantiene con el continente americano deben servir para ayudar a la consolidación plena de las democracias en los países iberoamericanos que todavía mantienen serios problemas estructurales, en especial en el sector de la seguridad y defensa. En este sentido España debe ayudar a su participación en las organizaciones internacionales de seguridad más relevantes incluyendo el impulso a la participación de naciones iberoamericanas en un partenariado con la Alianza Atlántica (países de contacto). En el desarrollo de este esfuerzo debieran tenerse en cuenta las posibilidades de participación de Portugal.

*Regulación de la participación de actores no estatales
en los conflictos y en el orden internacional*

Como ya hemos expuesto sobre la globalización, los Estados-Nación no son ya los solos actores de la escena internacional, las corporaciones económicas transnacionales, las ONG e incluso individuos aislados con intereses diversos influyen en el sistema internacional, a veces de forma decisiva. En palabras de Kofi Annan, anterior secretario general de Naciones Unidas:

«Naciones Unidas trabajaban antes sólo con gobiernos, pero ahora sabemos que la paz y la prosperidad no se pueden conseguir sin un esfuerzo colectivo que incluya a los gobiernos, las organizaciones internacionales, el mundo de los negocios y la sociedad civil. En el mundo de hoy todos dependen de todos.»

El Estado y el mercado son los dos principios de organización de la sociedad mundial, sin embargo, mientras los primeros están organizados por medio de su presencia constante en amplios foros internacionales, incluso los económicos, los segundos tienen escasa representación y por tanto no se sienten concernidos por la misma responsabilidad. Sin embargo, el poder actual de las corporaciones multinacionales desafía incluso la soberanía de algunos Estados, especialmente los más débiles o corruptos, determinando en algún caso la política de sus gobiernos. Aún manteniendo sus sedes principales en países desarrollados, su implantación y estructura internacional obedece fundamentalmente a la búsqueda de los menores costes y la obtención de los mayores beneficios, por lo que pueden entrar en colisión con los derechos humanos de sus trabajadores, ejerciendo sobre ellos diversas formas de explotación.

Si bien durante los últimos años se ha avanzado en la creación de una cultura social corporativa, sobre todo por parte de las compañías basadas en países occidentales, no es menos cierto que la creación de este tipo de empresas en países emergentes con una menor cultura social, y la necesidad de ser competitivas, propicia su funcionamiento con descuido o abandono de consideraciones relativas a los derechos de sus trabajadores, o al impacto social o ambiental que pueden tener en países no desarrollados.

Por tanto es necesario hacer sentir la necesidad de una responsabilidad corporativa a las multinacionales y ello no puede, por la propia naturaleza del problema, sino hacerse desde un esfuerzo colectivo e interna-

cional que aborde una regulación específica a riesgo de afectar a ciertos principios del concepto de libre mercado. Sin embargo, lo que está en juego: los derechos humanos, la seguridad económica, la prevención de conflictos, el acceso a los recursos naturales, la lucha contra la corrupción, la adecuada y justa distribución de la riqueza y el cuidado del medio ambiente, son valores superiores cuyo respeto da valor real al concepto de libre mercado.

Por otra parte, es necesario un control internacional más efectivo del comercio e intercambio de armamento y tecnología de doble uso, así como avanzar en la regulación del desarrollo de investigaciones en campos que, por su potencial, pudieran derivar en nuevos riesgos o amenazas para el hombre.

Dentro de estas corporaciones multinacionales existe un ámbito que tiene particular relación con la seguridad y defensa cual es el desarrollo de las Compañías de Seguridad Militar Privada (PMSC), que han crecido tanto en número como en competencias en los últimos años al amparo de las intervenciones internacionales (16). El principal problema que presenta su actividad es su inadecuada, o nula regulación en los convenios internacionales sobre Derecho de Guerra (Convenciones de Ginebra y otros).

Tampoco esta clara la calificación jurídica del «insurgente», del «pirata» y mucho menos del «terrorista» y la aplicación a los mismos por parte de los Estados del carácter de combatiente, espía, criminal común o civil desarmado. Es por tanto urgente una revisión completa de las leyes relativas a los conflictos armados y la Convención de la Ley del Mar para adecuarlas al momento actual evitando peligrosas zonas grises donde otros actores diferentes de los Estados puedan actuar interfiriendo su acción y poniendo en peligro la paz y seguridad mundiales.

Por su parte la sociedad civil ha tomado un protagonismo en los asuntos internacionales a través de la formación de ONG, que ejercen su influencia en múltiples ámbitos, desde el nivel local al internacional (17).

(16) Su número ha crecido hasta el punto que en el año 2006 el segundo contingente tras el de Estados Unidos en Irak lo constituían las PMSC con más de 45.000 personas trabajando para 181 contratistas.

(17) Aunque no hay cifras exactas, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios estimaba que en el año 2006 existían entre 40.000 y 50.000 ONG en todo el mundo dentro del ámbito de la ayuda al desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad. Sólo en ayuda humanitaria se calcula que manejan un presupuesto del orden de los 9.000 millones de dólares.

Si bien las ONG «de influencia», que buscan conformar las políticas de los gobiernos asesorándoles, advirtiéndoles o presionándoles por medio de campañas informativas, movilizaciones, actos públicos, etc. se regulan por las leyes relativas a asociación y manifestación de los Estados donde estén establecidas, las denominadas «operativas» trabajan muchas veces en zonas donde existe poca o nula autoridad y un conflicto latente o abierto. Su actividad se basa en tres principios: independencia, neutralidad e imparcialidad. Sin embargo, la mayor proporción de fondos manejados por las ONG provienen de ayudas de los gobiernos, bien de forma directa o indirecta, y su actividad operativa se esta «profesionalizando» cada vez más.

Por otra parte, a la hora de afrontar los nuevos tipos de conflictos y en especial aquellos que tienen su germen en la existencia de «Estados corruptos, débiles o fallidos», la sociedad internacional y en especial las organizaciones de seguridad buscan desarrollar una «aproximación integral» a los problemas, que incluye no sólo medios diplomáticos y militares, sino también económicos y sociales (ayuda humanitaria, educación, ayuda al desarrollo, reforma de la Justicia, etc.). Este esfuerzo, en el que tienen un papel fundamental las ONG, es también desarrollado por agencias nacionales o internacionales, produciendo duplicidades, interferencias y un uso ineficiente de los, por otra parte, escasos recursos.

Aunque Naciones Unidas han sido muy activas a la hora de hacer oír su voz y facilitar su acceso a las negociaciones multilaterales (18), y a los foros de opinión mundial, es necesario fomentar e impulsar los necesarios acuerdos entre los principales actores del sistema internacional (los Estados) y la sociedad civil representada por las ONG. Son precisamente las organizaciones internacionales, y en particular Naciones Unidas, las que tienen la legitimidad, estructura y organización necesaria para canalizar de forma efectiva la participación de las ONG en el sistema de gobernanza global tanto a nivel de influencia, como en el nivel operativo.

Dada la complejidad, gravedad y volumen de los viejos, y nuevos riesgos y amenazas desatados por la globalización, es imposible que España los afronte desde una perspectiva puramente nacional. Sin embargo, son éstos los que amenazando potencialmente la vida y la libertad de los es-

(18) Más de 1.500 ONG fueron convocadas a la Conferencia sobre Desarrollo y Medio Ambiente de Río de Janeiro en el año 1992. Se estiman en más de 2.500 las ONG que tienen estatus consultivo en el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

pañoles, pueden resolverse únicamente por medio de una acción internacional concertada. En este sentido, podemos decir que la consecución de un orden internacional de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos ha pasado a ser, a causa de la globalización, un interés nacional tan vital como los del mantenimiento de la soberanía e independencia, o la protección de la vida y la libertad de la población española.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Por JORDI MARSAL MUNTALA

Cuando acabamos los debates y una vez redactados los textos, nos damos cuenta que, como sucede después de un sincero y profundo debate, habíamos dado respuesta a algunas de las preguntas formuladas como punto de partida y sin embargo, se nos abrían otros interrogantes.

A pesar de muchos debates ideológicos hoy los Estados siguen planteándose sus políticas en función básicamente de sus intereses nacionales y sus políticas de seguridad y defensa en función de sus intereses nacionales de seguridad, aunque se proclamen en voz alta y, a veces sinceramente, principios y valores. Algunas veces coincidirán unos y otros y no habrá problema a la hora de tomar decisiones. Pero otras veces sí existe alguna contradicción y hay que optar por unos u otros. No existe ni existirá algoritmo alguno para decidir. Forma parte de las responsabilidades políticas tomar la decisión que se crea más correcta y luego defenderla allí donde corresponda.

Tal vez deberíamos ser capaces de defender intereses proyectando valores, ser capaces de compatibilizar ambos, ya que muchas veces los valores son también intereses a defender y los intereses valores a tener presentes.

Así los intereses nacionales de seguridad parecen tener validez (casi) permanente según largos ciclos históricos. En cambio las amenazas a estos intereses son más rápidamente cambiantes, tienen dinámicas más rápidas. Por ello, aunque los intereses permanezcan, es necesario cambiar, adecuar los instrumentos para defenderlos y las doctrinas para usarlos.

Tanto los principios y valores como los intereses deben considerarse en el marco de la evolución de los conceptos de defensa y de seguridad. Por una parte ambos conceptos cada vez aparecen mas interrelacionados entre sí, desarrollándose así las visiones centradas en concepciones integrales, y por otra parte se ha ido evolucionando de una concepción muy ligada a la protección del propio territorio a una visión más centrada en la protección de los ciudadanos (así por ejemplo en el marco del concepto de seguridad humana), a veces a larga distancia de las propias fronteras nacionales.

La posibilidad de realizar una defensa real de nuestros intereses presupone que nuestra sociedad perciba tales intereses como necesarios, importantes y legítimos. Y esto no sucede siempre así. No es culpa de la sociedad, es responsabilidad de las instituciones y de sus líderes el saber explicarlo y defenderlo ante y entre la ciudadanía. Forma parte esencial esta cultura y conciencia de defensa, en el marco de nuestra específica identidad nacional definida constitucionalmente, que debemos promover e impulsar, la afirmación de sus principios y valores, de los intereses a defender, la existencia de capacidades para hacerlo y una firme voluntad de disposición a utilizarlos cuando sea necesario.

Del análisis, definición y debate de los intereses nacionales de seguridad forma parte indisoluble el análisis y definición de los riesgos y amenazas a que están expuestos y de las capacidades (de todo tipo) para hacerles frente. Por ello la definición clara de cuáles son tales intereses debe ser el punto de partida del proceso de planeamiento que nos deberá dar como resultado las capacidades necesarias para defenderlos eficazmente. De la cantidad y características de los riesgos y amenazas, del valor y prioridad que demos a nuestros intereses y de la voluntad de que instrumentos y en que grado queremos utilizarlos, nacerá el nivel de ambición razonable y realista que damos a nuestra política de seguridad y defensa y el grado de compromiso político y social que existe. Es evidente que según el nivel de ambición y de compromiso de actuación será más fácil o difícil que la amenaza se concrete y pueda afectar o no a nuestros intereses.

En estos momentos estos debates deben enmarcarse en el proceso que debe llevar por primera vez a la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional, que quizás un día pueda enmarcarse en el marco más amplio de una Estrategia Nacional de Seguridad.

La complejidad de los escenarios presentes y previsibles y de las amenazas a los principios, valores e intereses que queremos defender hace necesario el mantenimiento, actualización y profundización de las alianzas y procesos multinacionales que tienen como guía compartida tales principios y valores y que están dispuestos a compatibilizar sus intereses aunque no sean totalmente coincidentes. Así será necesario el correlacionar e integrar nuestros intereses nacionales con los de nuestros socios; es decir, compatibilizar los intereses propios nacionales con los supranacionales compartidos que, por definición si somos aliados no pueden ser contradictorios aunque no sean totalmente coincidentes. Ciertamente serán más compatibles los estrictos intereses de seguridad que otros intereses nacionales, sean económicos o sean políticos, porque se plantean frente a una amenaza que es común, aunque no siempre haya una total coincidencia en su percepción y valoración y, tal vez por esto, en los instrumentos a utilizar para combatirla. Consecuentemente hay que tratar de evitar en la medida de lo posible que éstos interfieran negativamente en aquéllos, ralentizando o incluso impidiendo las acciones necesarias para la defensa de los intereses propios y compartidos de seguridad.

Si bien nuestro trabajo, cuyo resultado es esta *Monografía* que está acabando de leer, resulte tal vez conceptual y teórico, esto no significa que los intereses sean conceptuales y teóricos, sino que en la realidad, más allá del papel escrito, son concretos y prácticos. Se concretan en áreas determinadas y en espacios geoestratégicos. En el campo económico, industrial y comercial, en la garantía de suministros energéticos, en la libertad de uso de las vías de comunicación, también del espacio y del ciberespacio, etc. Campos todos ellos que inciden en la seguridad y defensa de España o constituyen la propia esencia de su seguridad y de su futuro.

Y estas cuestiones no se producen en el vacío sino en escenarios territoriales determinados. En un mundo globalizado por la facilidad de las comunicaciones y la casi instantaneidad de la información, lo que sucede en cualquier parte del mundo afecta o puede afectar a nuestros intereses nacionales, también de seguridad. Por esto nuestros militares están desplegados a veces a miles de kilómetros de la Patria, porque nuestros intereses también se juegan allí donde estamos presentes sea Afganistán o sea Somalia. Hoy pertenecemos a una Unión Europea que quiere ser un actor global y a una Alianza Atlántica que discute su papel global, y al mismo tiempo somos una potencia mediana con recursos

determinados en todos los campos. Estos dos hechos deben determinar las prioridades que damos a cada zona geoestratégica en función de lo que afecte, directa o indirectamente, a nuestros intereses.

No era el objetivo de este trabajo fijar nuestros intereses nacionales de seguridad en cada uno de los temas ni en cada zona geoestratégica ni fijar prioridades. Sin embargo, si nuestro objetivo es fijar resultados que puedan aportar elementos para la definición de políticas y prioridades por quienes tienen tal responsabilidad, quedaría a medio camino la descripción y definición de un mero marco conceptual y teórico, aunque con evidentes derivaciones prácticas.

Si esto es así y si como exponíamos antes, si bien los intereses nacionales tienen una larga permanencia, las amenazas cambian más rápidamente y hay que ser ágiles en la construcción de las capacidades necesarias para hacerles frente, estamos convencidos de la necesidad de dar continuidad a estos trabajos para profundizar, actualizar y concretar. Esta *Monografía* podría (debería) ser la primera de una serie periódica (tal vez cada dos años) de trabajos para actualizar los métodos de análisis (también prospectivo) y según la evolución de los escenarios concretar los intereses nacionales de seguridad, viendo su evolución y contribuyendo a ofrecer reflexiones y propuestas pertinentes para mejorar la defensa de tales intereses.

Y si esta *Monografía* que tenéis entre las manos os ha sido de interés y de alguna utilidad, esto se sumará al agradable ejercicio de un año de trabajo, de debate, de aumento de conocimientos y de amistad entre los que lo han hecho posible.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. JORDI MARSAL MUNTALA
Adjunto civil al director del CESEDEN.

Coordinador: D. CARLOS CORTEJOSO HERNÁNDEZ
Capitán de navío de la Armada y profesor de la EALEDE. CESEDEN.

Vocales: D. RUBÉN HERRERO DE CASTRO
*Profesor de Relaciones Internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid.*

D. JUAN ESCRIGAS RODRÍGUEZ
*Capitán de fragata de la Armada
División de Planes del Estado Mayor de la Armada.*

D. GONZALO SANZ ALISEDO
*Capitán de fragata de la Armada
División de Planes del Estado Mayor de la Armada.*

D. IGNACIO FUENTE COBO
*Teniente coronel del Ejército de Tierra
Grupo de Artillería Antiaérea III/71.*

D. LUIS SAN GIL CABANAS
*Teniente coronel del Ejército de Tierra
Secretaría General de Política de Defensa
Ministerio de Defensa.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación

ABSTRACT

The present work is the result of a thorough analysis and update of the concept of national interest made by those who have participated in its wording.

This analysis has led them to question themselves about the validity of the concept itself, its possible entry into collision with other concepts as important as principles and values, their impact on national security policies developed by the political class, their coexistence with other supranational interests when you are part of supranational organizations –such is the case of Spain–, their characteristics of permanence and temporariness, and its evolution over the time put in relation to what has happened in other surrounding countries.

After a first part of the term conceptual analysis and comparison with what has occurred in other countries, the document tries to identify and relate which are or which should be the present Spanish national interests from different perspectives: those that affect national sovereignty, welfare and safety of Spanish citizens, and those who influence international order. For each of them, the paper analyzes our current capabilities to protect and support them, and, where appropriate, the measures that should be taken to it.

In any case, it was found that the possibility of a real defence of our interests implies that society perceives them as necessary, important and legitimate, which does not always happen. It imposes a clear explanation by the institutions and their leaders about which our national interests are, so that citizens can identify themselves with them entirely, and also with the principles and values that all of us, each in our sphere of responsibility, must defend. It is essential that public opinion, an increasingly decisive factor in policies, strongly supports the existence of the capabi-

lities that we must equip ourselves to defend our national interests, and to support its use, if necessary.

National interest is by no means an intuitive or vague philosophical concept. They are just realities that affect our welfare as citizens in multiple fields, fields all that either affect the security and defence of Spain, or constitute the very essence of their safety and their future.

Although national interests have themselves a vocation of permanence in time, that is not the case with the threats they face, which are alterable. That is why this work should be updated regularly to discuss their potential developments, adapt our capabilities, and, in any case, provide ideas and proposals relevant to better defend our national interests.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo primero</i>	
EL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL	17
Antecedentes y orígenes del concepto de interés nacional.....	21
El concepto de interés nacional y las teorías políticas contemporáneas	24
— <i>Realismo, neorealismo e interés nacional</i>	24
— <i>Liberalismo e interés nacional</i>	26
— <i>Constructivismo e interés nacional</i>	28
Interés nacional, percepciones, imágenes e ideas.....	29
<i>Capítulo segundo</i>	
ANÁLISIS COMPARATIVO DEL CONCEPTO DE INTERÉS NACIONAL.....	39
Introducción.....	41
Antecedentes y situación actual.....	42
— <i>Estudio comparativo del concepto de interés nacional en otras naciones de nuestro entorno</i>	45
— <i>Valores y principios</i>	50
— <i>Definición de interés nacional</i>	52

	<u>Página</u>
Hacia un modelo estratégico consolidado.....	60
– <i>Las herramientas. La política, la estrategia y el planeamiento</i>	61
– <i>Los niveles de seguridad, defensa y militar</i>	62
– <i>Hacia el nuevo modelo. Modificaciones posibles</i>	64
 <i>Capítulo tercero</i>	
INTERESES QUE AFECTAN A LA SOBERANÍA NACIONAL.....	75
Los intereses vitales.....	77
– <i>Concepción expansiva de la seguridad</i>	78
– <i>Determinación de los intereses vitales</i>	79
– <i>Moralidad frente a amoralidad</i>	80
Qué es la soberanía nacional.....	80
Imperativo territorial	82
– <i>La dimensión física</i>	82
– <i>La dimensión virtual</i>	85
– <i>Crimen y seguridad en el ciberespacio</i>	85
Imperativo funcional.....	87
Imperativo de identidad	89
Intereses vitales españoles.....	90
Defensa de los intereses vitales españoles	92
– <i>Riesgos y amenazas para los intereses vitales españoles</i>	92
– <i>Impacto de la era de la información</i>	93
– <i>Capacidad española para defender sus intereses vitales</i>	94
– <i>Promoción de una identidad nacional</i>	95
– <i>Defensa de la integridad territorial</i>	96
– <i>La seguridad marítima</i>	97
– <i>Protección del ciberespacio</i>	99
– <i>Legitimidad en la esfera internacional</i>	100
– <i>Soberanía nacional y apoyo a organizaciones internacionales</i>	101
– <i>Mantenimiento de la estabilidad internacional y promoción de valores</i>	104
Conclusiones.....	105
 <i>Capítulo cuarto</i>	
INTERESES QUE AFECTAN A LA VIDA, EL BIENESTAR Y LA SEGURIDAD DE LOS ESPAÑOLES	109

	<u>Página</u>
La concepcion de la seguridad interna	111
— <i>La prevención y la erradicación del terrorismo</i>	113
— <i>La prevención y la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia transnacional</i>	119
— <i>La seguridad en los suministros de recursos económicos</i>	123
— <i>La protección del ciberespacio y la seguridad en las comunicaciones</i>	127
— <i>Combatir el cambio climático y las grandes catástrofes medioambientales</i>	131
— <i>El fortalecimiento del Estado de Derecho y del buen gobierno</i>	135
— <i>Fortalecer el sentimiento de identidad nacional y la conciencia de seguridad y defensa de la sociedad española</i>	137

Capítulo quinto

INTERESES QUE AFECTAN AL ORDEN INTERNACIONAL, LA SEGURIDAD Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS	143
Introducción. La nueva concepción de seguridad.....	145
El fenómeno de la globalización y sus efectos sobre los intereses de seguridad.....	148
— <i>Impacto de la globalización en la producción, financiación y distribución de bienes. La empresa global</i>	149
— <i>Impacto cultural y social de la globalización. El mundo transparente</i>	152
— <i>El impacto de la globalización en la seguridad. Viejos y nuevos riesgos y amenazas</i>	157
Los intereses nacionales de seguridad y el interés de seguridad colectivo. El papel de las organizaciones internacionales.....	160
Intereses nacionales relacionados con la consecución de un orden internacional estable de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos	166
— <i>Construcción europea del ámbito de la Política de Seguridad Común (PSC)</i>	167
— <i>Potenciación de la Alianza Atlántica y del vínculo transatlántico</i> .	168
— <i>Lucha contra la pobreza, ayuda al desarrollo y democratización</i> .	170
— <i>Regulación de la participación de actores no estatales en los conflictos y en el orden internacional</i>	172

	<u>Página</u>
CONCLUSIONES.....	177
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	183
ABSTRACT.....	185

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en El Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
 10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
 11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
 17. Second anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
 20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
 21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

23. Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo **xxi**.
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
31. El islam: presente y futuro.
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
33. La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
35. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39. V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo **xxi**.
42. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
43. Rusia: conflictos y perspectivas.
44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.
69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.

70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica.
85. Futuro de la política europea de Seguridad y Defensa.
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro.
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas.
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la Seguridad y la Defensa.
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006).
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. Equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado.
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea.
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad.
93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial.

94. Tecnología y Fuerzas Armadas.
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas.
96. El mundo iberoamericano ante las actuales retro estratégicas.
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas.
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN.
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial.
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana.
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano.
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas.
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea.
105. La industria y la tecnología en la política europea de Seguridad y Defensa.
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad.
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro.
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI.
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI.
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales.
111. Las nuevas guerras y la Polemología.
112. La violencia en el siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra.
113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad.
114. La nueva geopolítica de la energía.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.