

*GABINETE TÉCNICO.
CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA.*

**BOLETÍN
INTERNACIONAL
DE SEGURIDAD**

JUNIO 2014



**GABINETE TÉCNICO DE LA GUARDIA CIVIL
CENTRO DE ANÁLISIS Y
PROSPECTIVA**





Estrategias de Seguridad Nacional

Implementación. Algunos ejemplos

Si todo es una prioridad, entonces no lo es nada.
Eric S. Morse.

Políticas de seguridad nacional

Hemos asistido recientemente a la tendencia por parte de algunos Estados a publicar alguna forma integral de estrategia de seguridad nacional¹. Resulta interesante observar cómo formulan e implementan la seguridad nacional los distintos países y hacer un análisis comparativo de cómo se abordan estos problemas y cómo se implementan soluciones a las cuestiones de seguridad a lo largo del mundo. Para ello examinaremos las estrategias de seguridad de algunos Estados destacados. Conviene no obstante hacer algunas consideraciones previas.

En primer lugar, una estrategia de seguridad nacional debe "señalar las principales amenazas para la seguridad, definirlas, indicar los actores involucrados en el sistema de seguridad y las medidas y políticas a adoptar"². Esto implica que se deben evaluar y considerar riesgos muy amplios y, al tiempo, definir conceptos extensivos. El propio término de "seguridad nacional" está sujeto a debate y debe, en todo caso, responder a tres preguntas:

1. ¿Quién proporciona la seguridad nacional? ¿El Estado o una de las organizaciones supranacionales a que se adhiere? ¿Puede hacerlo el sector privado?
2. ¿Para quién se proporciona esta seguridad nacional? ¿El Estado en sí mismo, sus principios, sus organismos e instituciones o sus ciudadanos?
3. ¿Cómo debe proporcionarse esta seguridad nacional? ¿Cómo se priorizan los riesgos, cuales son las herramientas más apropiadas?

Se entiende que una tarea de identificación de riesgos tan genéricos debe ser por fuerza poco específica –nos encontraremos con la "amenaza" de la desigualdad, el conflicto, el extremismo, el cambio climático, etc– y por tanto susceptible de aportar poca o ninguna información.

Esta ambigüedad en los términos y la amplitud de los riesgos a considerar hacen que una estrategia de seguridad nacional tenga un componente narrativo poco revelador. Por ejemplo, si una prioridad nacional es "asegurar el suministro energético" no se puede inferir de ello que se va a proceder a intervenir militarmente en un país extranjero o que se va a apoyar a un régimen dictatorial para conseguirlo.

¹ España hizo lo propio recientemente. Véase *La Estrategia de Seguridad Nacional* (mayo 2013). Mario Laborie Iglesias. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 34/2013. 03/06/2014.

² *La Cultura de Seguridad Interior*. José M^a Blanco Navarro. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. doc- ISle n^o 01/2012.

Por otra parte, la publicación de un documento en el que se articule una política de seguridad nacional tiene un efecto explicativo para el resto de los Estados que sí aporta información. Y esta es además muy importante en cuanto define los intereses y las prioridades de un país y las acciones que está dispuesto a emprender para defenderlos. Es paradigmático el caso chino, un país poderoso y en crecimiento, que no publica oficialmente su estrategia y por tanto deja a la interpretación las acciones que emprende, contribuyendo de este modo a aumentar la inseguridad global.

En lo que sigue veremos las estrategias de seguridad nacional de algunos Estados siguiendo un orden que responde a la cultura de publicación oficial de las mismas. Desde aquellos que lo hacen de modo habitual por imperativo legal a aquellos que no tienen documentación oficial integral en absoluto, pasando por aquellos que suministran esta información siguiendo un modelo departamental.

En principio, en el diseño de una estrategia de seguridad nacional, un Estado debe proteger lo que considera de mayor valor. En el estudio de la misma debemos tratar de comprender el marco de percepción de amenazas a que se enfrenta el Estado como factor explicativo de sus motivaciones estratégicas. Para hacerlo hay que considerar el lugar en el mundo o identidad del país, su interés nacional y la estrategia de seguridad nacional conforme al mismo.

Estados Unidos de América

Los Estados Unidos se enfrentan a una serie de desafíos, tanto internos como exteriores, que pueden amenazar su posición de preeminencia a nivel global. Es esta supremacía internacional la que está implícita en los problemas de seguridad nacional del país.

Los cambios en la política de seguridad norteamericana han sido poco importantes en su núcleo en los últimos años. Es cierto que el foco geoestratégico puede haber oscilado de Europa a Oriente Medio y Asia desde el fin de la Guerra Fría, como también lo es que se ha producido una retirada de tropas



de los conflictos iniciados en la etapa previa al presidente Obama. Pero en esencia se trata de mantener una superioridad global en términos militares, económicos y políticos.

Algunos acontecimientos sí han tenido una importancia singular como el uso extensivo de ataques mediante *drones* en la campaña antiterrorista estadounidense. Asimismo hemos visto como Estados Unidos emprendía la primera acción de ciberguerra contra un Estado soberano³. La autorización para eliminar a Osama bin Laden violando la soberanía de Pakistán, un país aliado, ha resultado también significativa.

³ *Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran*. David E. Sanger. The New York Times. 01/06/2012.

Hay algunas cuestiones que plantean interrogantes para el futuro inmediato como son: la evolución de Afganistán tras la retirada de tropas en este año, el estado de las relaciones con la Federación Rusa, la interacción con una República Popular China cada vez más dominante y poderosa, las negociaciones nucleares con Irán y la situación de Corea del Norte, la inestabilidad creciente en Oriente Medio, el problema palestino-israelí, etc. En cualquier caso será interesante ver como se abordan estos problemas en la nueva Estrategia Nacional de Seguridad de 2014 que será publicada en pocos meses⁴.

Entre tanto el último documento preparado por Estados Unidos data de 2010. La estrategia de seguridad nacional debe ser publicada periódicamente en virtud de la Ley Goldwater–Nichols de 1986⁵. En virtud de este último documento se abandona la doctrina de los "ataques preventivos contra cualquier enemigo que amenace a Estados Unidos o sus aliados o que tenga el potencial de hacerlo" y se hace hincapié en la importancia de reforzar las alianzas internacionales.

También se resalta el vínculo entre el poder económico y el liderazgo global. Aunque la seguridad estadounidense depende de un ejército poderoso, este es sólo uno de los componentes de la estrategia de seguridad –junto a la diplomacia, la inteligencia, la ayuda al desarrollo y la aplicación de la ley– y, en cualquier caso, la fuerza militar está directamente ligada a la capacidad económica.

La importancia dada a la no proliferación nuclear se vio acompañada y corroborada por la firma del START III o Nuevo START (Tratado de Reducción de Armas Estratégicas) con Rusia, en abril de 2010. Si bien Estados Unidos "en tanto existan las armas nucleares... mantendrá un arsenal atómico efectivo, seguro y fiable –para sostener la estabilidad estratégica con otras grandes potencias nucleares, disuadir a adversarios potenciales y mantener la confianza de nuestros socios y aliados respecto a nuestros compromisos de seguridad⁶."

Una cuestión que surgió tras la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 y que no había sido prevista en absoluto fue la inestabilidad en Oriente Medio como consecuencia de la denominada "Primavera Árabe". En especial, el caso de Libia en 2011 mostró que el ejército estadounidense estaba sobre extendido en ese momento. Esto estaba relacionado con las largas campañas en Irak y Afganistán y con la crisis del límite de la deuda soberana de Estados Unidos⁷.

En relación al ciberterrorismo y las amenazas del llamado ciberespacio, reales y con serios riesgos, lo que el documento omite es que fueron los Estados Unidos los que elevaron el peligro en el sistema internacional cuando participaron en el desarrollo del virus Stuxnet, que usaron contra Irán.

Lo cierto es que la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2010, vista desde la actualidad, requiere una actualización. Por ejemplo, el especial énfasis en la importancia de la seguridad económica resultaba adecuado en el contexto de la Gran Recesión que se originó en 2008 y tuvo efectos en Estados Unidos y el resto del mundo,

⁴ *Obama to issue a new statement of U.S. national security strategy*. Scott Wilson. The Washington Post. 29/11/2013.

⁵ Véase http://en.wikipedia.org/wiki/Goldwater–Nichols_Act

⁶ *Highlights of the Nuclear Posture Review*. The Washington Post. 07/04/2010.

⁷ *Debt ceiling: Chaos if Congress blows it*. Jeanne Sahadi. CNN. 14/07/2011.

pero ahora han surgido nuevos desafíos y amenazas que sin duda serán abordados en la nueva versión prevista para inicios de otoño del año en curso.

República Francesa

Francia es un país que se ha enfrentado a un declive permanente durante casi dos siglos. Desde su punto político y militar más álgido con Napoleón, ha sufrido derrotas humillantes, la pérdida de su “imperio” y la contemplación inane del ascenso de nuevas superpotencias. Pese a todo la República Francesa ha sido capaz de mantenerse en el centro de los acontecimientos mundiales, como muestra su presencia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, su integración en la Unión Europea así como en numerosas organizaciones internacionales. Su liderazgo en las antiguas colonias francófonas sigue siendo una realidad hoy en día.

Para este país, la seguridad internacional y su política de defensa se ha centrado durante mucho tiempo en las *grandes lignes*, que se fundamentan en la idea de que Francia debe tener su puesto entre las grandes potencias internacionales y no depender de otros para garantizar su seguridad nacional. Su pretensión ha sido asegurar unilateralmente sus intereses nacionales sin depender de ningún “benefactor externo”.

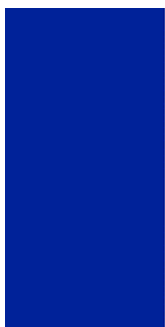
Esto ha implicado que Francia debe estar preparada para usar la fuerza militar de forma coercitiva o preventiva para alcanzar sus intereses nacionales en el nombre de la estabilidad y seguridad globales. Notablemente en el área subsahariana esto ha implicado un fuerte unilateralismo que, en ocasiones ni siquiera ha buscado el refrendo de Naciones Unidas.

La República Francesa mantiene y desarrolla una capacidad de ataque nuclear como *force de frappe* para asegurar sus *grandes lignes*. Esto ha sido un símbolo de independencia nacional frente a las otras grandes potencias así como un modo de garantizar la libertad de maniobra en la escena internacional.

El último Libro Blanco sobre Defensa Nacional y Seguridad⁸ se centra en una reforma significativa de sus fuerzas armadas, reduciendo su tamaño y ampliando su capacidad de proyección de fuerza en sus zonas de influencia. Su eje geográfico de actuación se extiende desde el Océano Índico, pasando por el Golfo Pérsico, hasta el Mediterráneo y el Atlántico. Se señala también el aumento de apoyo a los países africanos de modo que puedan afrontar las crisis eventuales y estén provistos de la capacidad para asumir misiones de paz en el continente.

El documento reconoce una mayor inestabilidad e impredecibilidad en los asuntos internacionales y en consecuencia, pone un énfasis en la capacidad de información e inteligencia de los servicios franceses para conseguir un mayor nivel de preparación ante posibles eventualidades. El crimen organizado, el terrorismo internacional y las amenazas del ciberespacio son traspuestos al nivel europeo. En el mismo deberían solucionarse las facultades de protección civil o las garantías de suministro de recursos energéticos y materias primas estratégicas.

⁸ French Government: *White Paper on Defense and National Security*. Council on Foreign Relations. 29/04/2013.



Como en otros países, se advoca por una integración de las fuerzas armadas y otras agencias interiores y de inteligencia, así como con los servicios de seguridad civiles, para la protección de la población civil y el territorio. Se trata en última instancia de reforzar la “resiliencia”.

En todo caso, el excepcionalismo francés y la ordenación de su política exterior junto a sus *grandes lignes*, son elementos esenciales de la aproximación francesa a la seguridad nacional

Reino Unido

El Reino Unido es un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, socio principal de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, integrante de la Unión Europea, miembro de la comunidad de defensa e inteligencia de los Cinco Ojos (FVEY, en el marco del tratado de seguridad entre el Reino Unido y los Estados Unidos, UKUSA) y miembro fundamental de la Commonwealth of Nations. Internamente está formado por Gran Bretaña –Inglaterra, Escocia⁹ y Gales– e Irlanda del Norte¹⁰. Esta composición tiene consecuencias directas para la seguridad nacional como la necesidad de reflejar a las cuatro naciones en la composición y el despliegue de las Fuerzas Armadas Británicas.

El Reino Unido también asume la responsabilidad de los catorce territorios británicos de ultramar que son el legado de su pasado imperial. Como demostró la Guerra de las Malvinas en 1982, la protección de estos territorios forma parte esencial de la política de seguridad nacional británica. Por otra parte, la intervención militar en la guerra civil de Sierra Leona en el año 2000 demostró que el país retiene la capacidad, si bien limitada, de proyección independiente de fuerza militar a nivel global.

La actuación internacional del Reino Unido se basa pues en la gestión de su declive imperial y en retener su influencia. La utilización de sus fuerzas armadas en Afganistán e Irak, en la reciente operación en Libia¹¹ o en apoyo a las tropas francesas en Malí muestran una disposición firme a la hora de intervenir a nivel internacional. Por tanto, el interés nacional británico se basa en la preservación de la unión de las cuatro naciones, la protección de sus territorios y de sus intereses comerciales. Esta última motivación ha sido el fundamento de su política exterior durante siglos.

⁹ Un referéndum para la independencia de Escocia está previsto para septiembre de 2014.

¹⁰ Durante el conflicto de Irlanda del Norte, 28.000 tropas británicas estaban desplegadas en la zona. Algunos grupos disidentes no han renunciado a la violencia y se han seguido produciendo muertes ocasionales.

¹¹ *UK steps up bombing of Gaddafi targets*. Richard Norton-Taylor. The Guardian. 17/05/2011.

Pueden identificarse cuatro pilares consistentes en esta política exterior:

- El objetivo de evitar la aparición de una potencia o grupo de potencias dominantes en Europa. Durante la Guerra Fría centrado en la URSS y más recientemente en que ningún Estado europeo domine en la OTAN o la UE¹².
- Mantenimiento de la *Relación Especial* entre el Reino Unido y los Estados Unidos.
- La asunción de que la garantía definitiva de la supervivencia del Estado reside en la conservación de su fuerza disuasiva nuclear.
- Maximización de la capacidad de influenciar decisiones en organizaciones internacionales clave como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea y la Commonwealth.

Existen otras consideraciones geoestratégicas que en la actualidad influyen en la definición del interés nacional británico. En primer lugar, el cambio de foco desde la región transatlántica hacia la zona Asia-Pacífico puede alterar la posición del país y de Europa en el mundo así como alterar el compromiso del aliado estadounidense. Por otro lado, los flujos migratorios crecientes hacia el país pueden provocar que en poco tiempo reemplace a Alemania como el país más poblado de Europa, al tiempo que se plantea la posibilidad de que el Reino Unido abandone la Unión Europea –el Primer Ministro ha propuesto un referéndum sobre la pertenencia a la Unión si el Partido Conservador obtiene la mayoría en las próximas elecciones generales de 2015¹³–.



La estrategia de seguridad nacional británica fue descrita en el documento publicado en 2010 que ha sufrido dos revisiones¹⁴. En él se señalan las amenazas y riesgos identificados así como las prioridades frente a los mismos. Se establecen tres niveles figurando en el primero el terrorismo internacional, la ciberguerra, los conflictos interestatales y

los desastres naturales. Las actualizaciones incluyeron consideraciones como los Juegos Olímpicos de Londres o la crisis económica. El documento se elabora por el Consejo de Seguridad Nacional que, creado a imagen del norteamericano, se reúne semanalmente y es presidido por el Primer Ministro. En él participan varios ministros y funcionarios de alto nivel como el Consejero de Seguridad Nacional, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa y los directores de las tres agencias de inteligencia del país.

Como en muchos casos, estos documentos genéricos significan poco más que una lista de amenazas potenciales y desastres que podrían ocurrir. Hay omisiones flagrantes –como el control de fronteras– y pocas políticas reales para tratar los problemas identificados. Sin embargo, en el lado positivo, se aprecia un esfuerzo de evaluar las amenazas en términos de probabilidad y efectos.

¹² *Providing for national security: a comparative analysis*. Andrew M. Dorman y Joyce P. Kaufman, eds. Stanford University Press. 2014, p 81.

¹³ *David Cameron: in-out referendum on EU by 2017 is cast-iron pledge*. Rowena Mason. The Guardian. 11/05/2014.

¹⁴ *A Strong Britain in an Age of Uncertainty*. Prime Minister's Office. 18/10/2010.

Australia

Australia publicó su Estrategia de Seguridad Nacional el 23 de enero de 2013¹⁵. En la misma se señalan las nuevas implicaciones para la seguridad que conllevan las amenazas asimétricas, el cambio climático, los estados fallidos, la ciberseguridad y la escasez de recursos. Junto a estos nuevos desafíos se señalan nuevas preocupaciones en el ámbito regional del país.

Durante el periodo que siguió a los atentados del 11-S en Estados Unidos y los de la isla de Bali en 2002 y 2005 –que costaron la vida a 92 australianos e hirieron a decenas– la seguridad nacional, como en muchos Estados, se centró en la amenaza terrorista. Este foco ha cambiado en la actualidad hacia una visión más regional debido a los cambios recientes en la dinámica de poder en Asia. El país ha orientado su política a asegurar su interés nacional mediante la gestión estratégica de sus relaciones con los dos grandes poderes en la región: Estados Unidos y China.



Históricamente el marco de la estrategia de seguridad australiana se ha configurado en torno a su pasado como colonia británica. Con el fin del Imperio Británico y tras la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se convirtió en el nuevo aliado y protector de la Confederación de Australia. Esto se materializa en

relaciones formales de seguridad, cooperación e inteligencia como ANZUS –alianza entre Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda para garantizar la seguridad en el Pacífico Sur–, UKUSA –tratado de seguridad entre el Reino Unido y Estados Unidos, junto a Canadá, Australia y Nueva Zelanda para recolectar información de inteligencia– o AUSFTA –tratado de libre comercio entre Australia y Estados Unidos–.

Australia es una democracia estable en el Pacífico que ostenta un estatus de potencia media. Se define a sí misma como "una potencia regional con intereses globales"¹⁶ con una pretensión evidente de ser un actor clave en la región. Su compromiso internacional en este sentido se ha puesto de manifiesto en su liderazgo en misiones de Naciones Unidas como la Fuerza Internacional para Tímor Oriental (INTERFET) o la Misión de Asistencia Regional a las Islas Salomón (RAMSI).

Sin embargo, su posición y habilidad para influir en los asuntos internacionales están limitadas estructuralmente por su escasa población y el creciente poder de sus vecinos regionales. Además Australia se encuentra en un entorno que es muy sensible a las consecuencias del cambio climático, en una región en la que muchos Estados frágiles luchan por su supervivencia en un contexto de escasez de recursos y donde la amenaza de proliferación de armas de destrucción masiva es un desafío. En su ámbito

¹⁵ *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*. Australian Government. Department of the Prime Minister and Cabinet. 2013.

¹⁶ *The First National Security Statement to the Parliament*. Address by the Prime Minister of Australia. Hon. Kevin Rudd MP. 4/12/2008.

geográfico el crimen organizado, especialmente el narcotráfico y el tráfico de seres humanos, representan un reto muy presente.

Otra restricción viene dada por su tradicional alianza con Estados Unidos que influye en gran medida en sus intereses de seguridad y su capacidad para defenderlos. Sólo por esta alianza puede explicarse por ejemplo el despliegue de tropas australianas en Irak en 2003. Por otro lado sus relaciones económicas con la República Popular China han alcanzado cifras récord en los últimos tiempos. Y estos dos factores conforman la paradoja de seguridad australiana: al tiempo que las tensiones entre las dos mayores potencias mundiales aumentan, la situación de intersección potencial geoestratégica del país se vuelve progresivamente más compleja.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 el gobierno australiano estuvo en contra de crear un departamento de seguridad nacional por el riesgo de una pérdida de transparencia y flexibilidad. En su lugar se eligió reforzar las organizaciones existentes aumentando su coordinación interna. El presupuesto destinado a la seguridad nacional creció también exponencialmente –por ejemplo, el servicio de inteligencia experimentó un incremento de recursos de un 539% en siete años¹⁷–

Los diferentes gobiernos australianos han definido el interés nacional como la preservación de la seguridad y la prosperidad del país; su disposición capitalista liberal y el imperio de la ley y las libertades civiles. Después de 2001 el gobierno conservador utilizó el término para justificar su intervención militar en Irak y Afganistán en el sentido de que la seguridad australiana se protegía mejor apoyando los objetivos estadounidenses eliminando las amenazas antes de que alcanzaran las proximidades del país. Con el tiempo la conceptualización de la seguridad nacional rebajó esta amenaza terrorista mientras aumentaba la preocupación por el cambio climático.

Estados Unidos sigue siendo el aliado fundamental de Australia y la base de la aproximación al problema de la seguridad regional si bien el país ha buscado posicionarse regionalmente mediante relaciones institucionales y bilaterales como el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ARF-ASEAN). En el mismo, Australia tiene interés en asegurar el entorno marítimo regional y abordar los problemas de los pequeños Estados de las islas del Océano Pacífico que integran el Foro de las Islas del Pacífico (PIF). El gran inconveniente de la inevitable alianza con Estados Unidos es que "los intereses de este país y los de Australia no son siempre convergentes y no se hacen más convergentes simplemente por la fidelidad australiana".

Federación de Rusia

La disolución de la Unión Soviética supuso cambios fundamentales no sólo en la propia Rusia sino en el sistema internacional en su totalidad. Después de alcanzar la paridad militar estratégica con los Estados Unidos en los años setenta del pasado siglo, la Federación Rusa se veía disminuida en sus fronteras, alejada de Europa, del Cáucaso, de Asia Central y de Oriente Medio. En cambio su enemigo de la Guerra Fría surgía como la superpotencia mundial con alcance global.

¹⁷ *The Intelligence Reform Agenda: What Next?*. Carl Ungerer. Australian Strategic Policy Institute. 27/02/2008.

Sin embargo, inicialmente Estados Unidos no era percibido como una amenaza para Rusia. Eran sus recién independizados vecinos, antiguas repúblicas soviéticas, los que planteaban mayores complicaciones con grandes zonas de inestabilidad y conflicto étnico. Mientras que los rusos étnicos suponían el 80% de la población de la Federación, unos 25 millones vivían ahora en el exterior, en los nuevos Estados independientes.

Rusia mantuvo la tradición soviética de plasmar los principios básicos de su política en declaraciones programáticas oficiales. Los nuevos documentos "conceptuales" sobre la política exterior, la doctrina militar y la seguridad nacional rusos fueron aprobados por Boris Yeltsin a principios de los noventa y posteriormente por Vladimir Putin. Todo ello confluyó en la revisada "Concepción de la Política Exterior de la Federación Rusa" de 2008 y la "Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia para 2020" al año siguiente¹⁸, con la presidencia de Medvédev.



Partiendo del reconocimiento de la pérdida de condición de superpotencia se mantiene la de potencia mundial –con "suficiencia estratégica"– dominante en su región y con capacidad de actuar globalmente a nivel diplomático y económico. Su doctrina aspira a ejercer un papel clave en un mundo multipolar basado en los principios de la "diplomacia multivectorial".

La estrategia de seguridad rusa incide en la aspiración nacional de situarse entre las cinco economías más desarrolladas del mundo. Los líderes rusos han reconocido la vulnerabilidad que supone una economía basada en la exportación de materias primas y han buscado inversiones e innovaciones que permitan un desarrollo más equilibrado –Rusia se integró en la Organización Mundial del Comercio en 2012–. Militarmente también se reconoce la necesidad de profundas reformas que mejoren el estado alarmante de las fuerzas armadas, que han mostrado claras deficiencias en las dos guerras en Chechenia y en la de Osetia del Sur.

La concepción de un mundo multipolar que expresan los documentos oficiales ha provocado que los dirigentes rusos se muestren especialmente sensibles a lo que perciben como el unilateralismo de la "única superpotencia restante". En este sentido Rusia percibe a la OTAN como un instrumento al servicio de la estrategia estadounidense. La incorporación de Polonia, Chequia y Hungría, así como el ataque de la Alianza contra Serbia por el conflicto de Kosovo, fueron eventos traumáticos para Moscú. Cuando se produjo la ampliación de 2004 incluyendo a las repúblicas bálticas Rusia protestó de nuevo pero cuando se propuso la entrada de Georgia y Ucrania, se alcanzó un punto de ruptura.

¹⁸ *Russia's New National Security Strategy: Towards a 'Medvedev Doctrine'?*. Javier Morales. Real Instituto Elcano. ARI 135/2009. 25/09/2009.

En el antiguo espacio soviético la Federación Rusa ha organizado agrupaciones de Estados a nivel económico y de seguridad como la Comunidad Económica Eurasiática (EurAsEC) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Rusia ha mostrado su intención de mantener su influencia en Eurasia o su "zona de intereses privilegiados". Aquí no son sólo los intereses económicos sino también los conflictos étnicos, los movimientos separatistas y la ascendencia del fundamentalismo religioso, lo que se ve como una amenaza y una oportunidad para la injerencia exterior.

En Asia Oriental, Rusia es un proveedor vital de energía y suministrador principal de armamento para China e India. Con Japón, la otra potencia asiática, las relaciones son más débiles debido a la alianza fundamental Japón-EE.UU. (Tratado de Cooperación Mutua y Seguridad) así como por la disputa sobre las islas Kuriles. El problema de Rusia en la región es que ha sido sobrepasado como potencia regional por China e India.

Respecto a las anteriores repúblicas soviéticas del Cáucaso y Asia Central el interés central de Rusia son las grandes reservas de recursos energéticos que poseen. La amenaza en estas regiones se centra en los dos competidores potenciales: Turquía e Irán, la primera expandiendo la influencia pantúrgica y el segundo el fundamentalismo islámico, para extender su ascendiente en estas regiones. En Oriente Medio, Rusia apoya firmemente a su único aliado, el régimen de al-Asad en Siria¹⁹.

A nivel interno, la mayor amenaza a la seguridad de Rusia ha provenido recientemente de Chechenia y las repúblicas del Cáucaso, con numerosos atentados terroristas de grupos islamistas que pretenden la secesión²⁰.

Canadá

Canadá es un país con una ventajosa posición geopolítica. Con el segundo mayor territorio del mundo y la costa más extensa, es rico en recursos naturales y comparte frontera con la superpotencia mundial estadounidense. Se contempla a sí mismo como una potencia media cuya política internacional se basa en el pragmatismo y la promoción de un orden basado en la ley y las instituciones multilaterales. Participa en varios organismos de seguridad y cooperación regionales y es miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los vínculos bilaterales con Estados Unidos son el elemento fundamental de sus compromisos internacionales. A nivel de defensa y seguridad Canadá está fuertemente integrado con su vecino del sur con quien comparte la responsabilidad de la defensa del espacio aéreo en el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD). Por otro lado ambos países comparten la línea fronteriza desprotegida más extensa del mundo. Esta frontera ha sido reforzada tras los atentados del 11-S con patrullas conjuntas y vuelos no tripulados, con un énfasis especial en combatir el tráfico de drogas.

¹⁹ *Are China and Russia Moving toward a Formal Alliance?*. Dingding Chen. The Diplomat. 30/05/2014.

²⁰ *Timeline of Russian terror attacks*. The Guardian. 24/01/2011.

En sus actuaciones internacionales, Canadá ha sido firme partidaria de las intervenciones basadas en la doctrina de *Responsabilidad de Proteger* (R2P)

La seguridad canadiense se ha basado tradicionalmente en tres líneas principales: la protección nacional, la defensa continental en cooperación con Estados Unidos y la contribución a la seguridad internacional junto a aliados y colaboradores. Estos principios fueron reordenados tras los ataques terroristas del 11 de septiembre. El enemigo era ahora un actor no estatal oculto en zonas políticamente inestables que pretendía acceder a armas de destrucción masiva. Canadá, como socio leal, debía asegurarse de que su territorio no fuera usado como base para atacar a otros.



En un primer momento se promulgó la Ley Antiterrorista de 2001 –complementada con la Ley para Combatir el Terrorismo de 2012–, así como la Declaración de Fronteras Inteligentes para coordinar las actuaciones fronterizas con los Estados Unidos. Otros documentos gubernamentales^{21,22} se encargarían de identificar amenazas que debían ser consideradas –terrorismo, inteligencia, seguridad en fronteras y transportes, estados fallidos, armamento no convencional, etc.– y abordadas desde "una aproximación 3-D": diplomacia, defensa y desarrollo. El siguiente documento gubernamental²³ actualizaba las necesidades de seguridad del país centradas en su presencia militar en el Ártico y daba mayor importancia a las preocupaciones sobre el cambio climático. Dos factores relevantes estratégicamente para el país.

En resumen, las preocupaciones que cabe deducir estos documentos se centran en la protección costera y marítima, del espacio aéreo, el espacio y el ciberespacio, así como la frontera del Ártico –abierto con el calentamiento y el deshielo a una mayor actividad comercial–. Pero en definitiva, Canadá no dispone de una Estrategia de Seguridad Nacional²⁴ única, exhaustiva e integradora, integrada en un documento único que pueda ser analizado.

República Federal de Alemania

La seguridad nacional y el papel internacional de Alemania han estado condicionados por su derrota en la Segunda Guerra Mundial, el Holocausto y la subsiguiente ocupación y división del país. Tras la caída del Muro de Berlín la actitud alemana ha sido más proactiva pero dentro de un marco de actuación multilateral. El problema alemán en este ámbito es la cuestión de su identidad en el mundo. Esto puede verse por ejemplo en el hecho de que mientras el país aportó el tercer mayor contingente

²¹ *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*. Privy Council Office. Abril 2004.

²² *A Role of Pride and Influence in the World*. Parliament Canada's International Policy Statement. Abril 2005.

²³ *Canada First Defence Strategy*. Government of Canada. 2008-2013.

²⁴ *Canada needs a National Security Strategy*. Paul Chapin y George Petrolekas. iPolitics. 21/02/2012.

de tropas desplegadas en Afganistán por un miembro de la OTAN, se opuso activamente a la intervención en Irak en 2003 y se abstuvo en la votación de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para la intervención en Libia en 2011.

La política exterior y de seguridad de Alemania está determinada por la Ley Fundamental de 1949. En 1955, con su ingreso en la OTAN, el país renunció al uso o desarrollo de armas atómicas, biológicas o químicas y reintrodujo el servicio militar obligatorio creando las Fuerzas Armadas Federales. La seguridad nacional quedaba así centrada en la OTAN, la Organización de las Naciones Unidas y posteriormente, la Unión Europea –dentro del marco de la política exterior y de seguridad común (PESC)–.



La responsabilidad general de la seguridad nacional recae en el Canciller federal alemán. En tiempo de paz es el ministro de defensa quien dirige las fuerzas armadas aunque el Canciller toma el mando si el país es atacado. Las mismas sólo pueden ser desplegadas exteriormente con autorización parlamentaria.

La estrategia de seguridad nacional alemana actual²⁵ identifica cinco áreas vitales en términos de interés nacional:

- La lucha contra el terrorismo.
- La proliferación nuclear y armas de destrucción masiva.
- Acceso a los recursos energéticos.
- Seguridad frente a las consecuencias del cambio climático.
- Prevención de conflictos y estabilidad en el continente.

Estas amenazas, junto a la lucha contra el crimen organizado y la estabilidad económica tras la crisis del euro, suponen una réplica de la Estrategia de Seguridad Europea²⁶ de 2003 y sus actualizaciones. Pero lo que no explica el documento es lo que hará Alemania por sí misma para luchar contra estas amenazas. En cualquier caso el gobierno no ha elaborado una estrategia de seguridad *per se* sino que hasta la fecha su política se establece por principios y directivas publicadas por el Ministerio Federal de Defensa²⁷.

²⁵ A security strategy for germany. Resolution of the CDU/CSU Parliamentary Group. 06/05/2008.

²⁶ A Secure Europe in a Better World. Consejo Europeo. 12/12/2013.

²⁷ Die Verteidigungspolitischen Richtlinien 2011. Bundesministerium der Verteidigung. <http://www.bmvg.de/>

República Popular China

La última estrategia de seguridad nacional que vamos a examinar es la de la República Popular China. Se trata de un caso relevante porque el crecimiento reciente de este país lo ha devuelto a su estado de potencia regional e incluso de poder global. Su fuerza militar, diplomática, económica y otras formas de poder e influencia se están expandiendo rápidamente. Sin embargo China carece de un documento oficial público sobre su estrategia de seguridad nacional donde figuren sus intereses nacionales, las amenazas percibidas y sus intenciones para defender los unos y contrarrestar las otras.

Lo más cercano a dicho documento que el gobierno de la República Popular ha publicado es un Libro Blanco titulado "El Desarrollo Pacífico de China"²⁸, en el que se remarca que el crecimiento económico del país no será una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. China desea un entorno internacional pacífico y su política exterior enfatizará el llamado *soft power* o poder blando²⁹.



Entretanto, los intereses nacionales y la estrategia de seguridad del país, así como sus intenciones, han de ser inferidos de sus acciones y declaraciones públicas, sus documentos de defensa y sus planes quinquenales.

China ha experimentado un crecimiento económico acelerado que sin duda ha de suponer una expansión en sus intereses. Según el documento anterior, estos serían: la soberanía del Estado, la seguridad nacional, la integridad territorial y la reunificación nacional –en clara alusión a la cuestión taiwanesa–, así como la estabilidad social y el desarrollo económico y social. Sin embargo, la extensión de la percepción china de sus intereses nacionales es incierta en sus documentos oficiales. Su estrategia defensiva claramente prevé el uso de la fuerza y persigue la modernización del Ejército Popular de Liberación³⁰, evolucionando desde la doctrina de la guerra popular de desgaste hacia una estrategia moderna de defensa activa –fundamentalmente porque las áreas de mayor valor económico se encuentran en torno a las ciudades costeras y ya no puede concebirse una defensa que atraiga al enemigo a combatir en el interior como en tiempos de Mao–.

Como para todo Estado, su principal interés es la supervivencia como tal. En el caso chino, la institución de la soberanía y autoridad estatal es el Partido Comunista de China al que el ejército debe obediencia. En consecuencia, cualquier amenaza interna o externa al partido puede considerarse una amenaza existencial a la que responder mediante el uso de la fuerza (v. las protestas de la Plaza de Tian'anmen de 1989). Otros desafíos internos a la "armonía social" se muestran en los desequilibrios provocados por el crecimiento económico, tanto a nivel de renta como entre las zonas costeras y del

²⁸ *China's Peaceful Development*. Information Office of the State Council. The People's Republic of China. Septiembre 2011.

²⁹ *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Joseph Nye. Public Affairs. 2005.

³⁰ *China 'reveals army structure' in defence white paper*. BBC News. 16/04/2013.

interior, la corrupción desbocada, la degradación medioambiental y las demandas por mayores derechos políticos y civiles de sus ciudadanos.

A nivel territorial, la República Popular tiene áreas en disputa cuya soberanía asume como "vital" o de "interés principal", a nivel interno en Tíbet y la frontera occidental (Región Autónoma Uigur de Sinkiang) y a nivel exterior, en Taiwán. Otro problema fronterizo que persiste es la cuestión de Cachemira, con India y Pakistán. Los límites marítimos también han provocado recientemente conflictos con sus vecinos. China ha mostrado una actitud más agresiva en años recientes en áreas con grandes recursos naturales y con respecto a la cuestión del acceso.

Tanto en el mar de China Meridional como en el de China Oriental se han producido tensiones y enfrentamientos y China ha mostrado un interés manifiesto en la protección de las líneas marítimas de comunicación y los estrechos marinos para defender el acceso al comercio internacional y su suministro energético y de recursos. Por otro lado, como vimos, la estrategia de defensa activa requiere una extensión del perímetro defensivo marítimo que proporcione una zona de amortiguamiento para proteger las vulnerables áreas costeras.

En la actualidad China tiene intereses económicos vitales en todo el planeta lo que hace que esté implicada globalmente a nivel político, económico y militar. En este último lo hace fundamentalmente en papeles pacificadores –operaciones antipiratería en el Golfo de Adén, misiones de paz en Haití, Líbano y Tímor Oriental u operaciones de evacuación en Libia–. Otros intereses internacionales incluyen la protección y apoyo de los aliados estratégicos como Corea del Norte, Pakistán, Rusia o Myanmar.

Una amenaza que sin duda es percibida de forma creciente por China es la mayor presencia estadounidense en los teatros de Asia Meridional y Asia-Pacífico, así como la presencia de tropas de la OTAN en Afganistán por más de una década. A esto el país ha respondido con su propia expansión de las relaciones bilaterales y multilaterales en la región.

El problema con la determinación de la estrategia de seguridad nacional de China es precisamente que no tiene una oficial. Así, el aumento en su capacidad militar sin una declaración de la forma en que se propone usarla o de los modos en los que persigue asegurar sus intereses nacionales, provoca que la comunidad internacional asuma consideraciones basadas en el peor de los casos posibles y por tanto se aumente el potencial de conflicto, la inseguridad y la incertidumbre.

Conclusión

Al hacer una reflexión final sobre las estrategias de seguridad que se han mencionado anteriormente surgen inmediatamente algunos patrones claros:

- Resulta evidente el alcance de la crisis económica reciente, especialmente en Europa. Tanto por su efecto directo en la seguridad como por su impacto en los presupuestos y capacidades defensivas –nadie menciona ya el objetivo de los países de la OTAN de dedicar un 2% del PIB al gasto en defensa–.

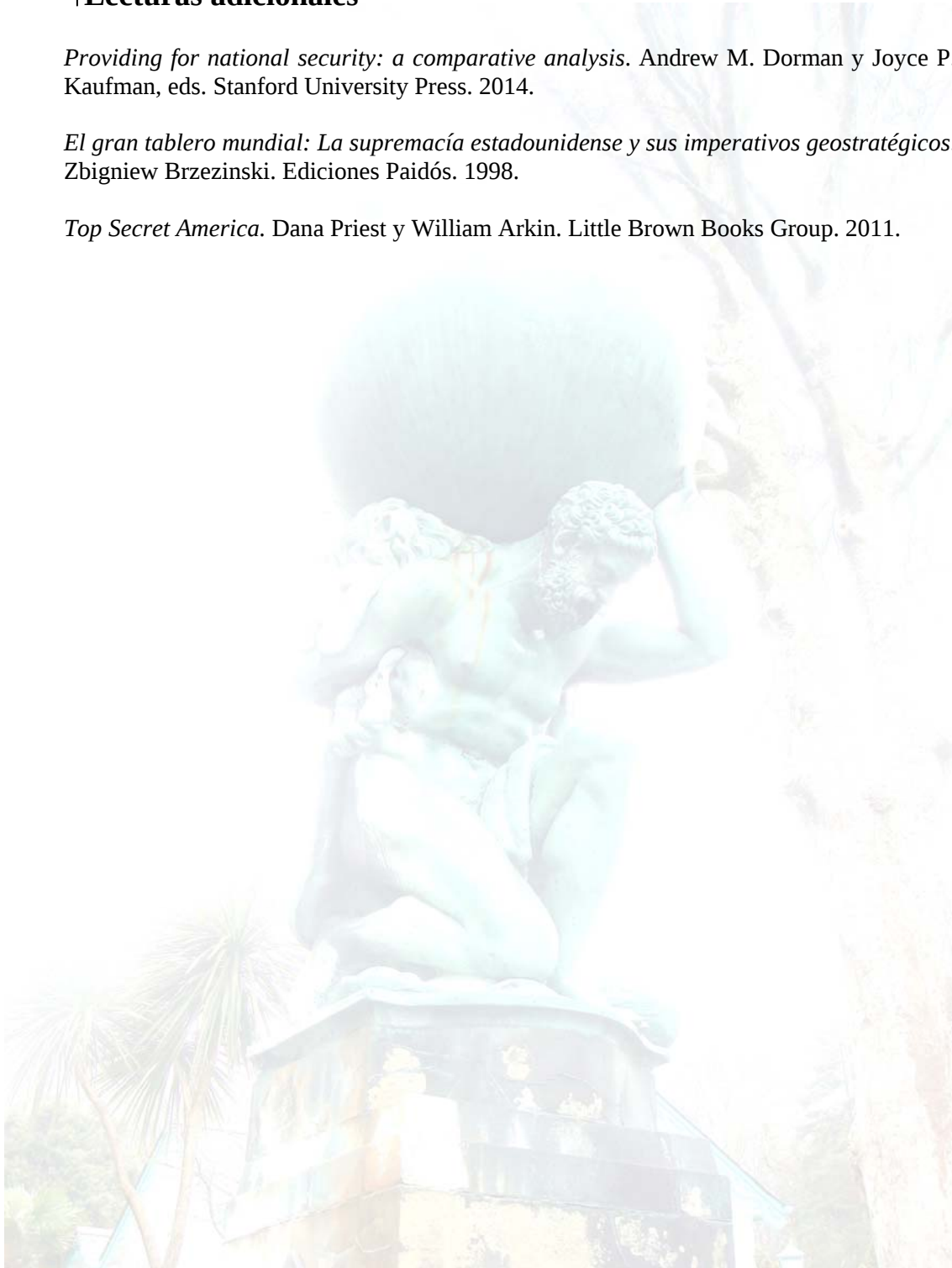
- Surgimiento de nuevos actores en la escena internacional. Los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India, China) son conscientes unos de otros y se ven como rivales potenciales o amenazas. Además se muestran activos a la hora de mostrar su voluntad de proteger sus intereses –como Rusia en Crimea y Siria o China en su mar meridional–. Todos ellos están invirtiendo en su capacidad militar.
- Mientras que con anterioridad este concepto de estrategia se basaba en el término defensa, en la actualidad la seguridad se ha añadido de un modo protagonista en lo que se ha venido a denominar "aproximación integral". Esto parece reflejar una extensión de las amenazas que implica que la defensa es sólo una parte de la respuesta gubernamental.
- El concepto de interés nacional sigue siendo central en las estrategias de seguridad.
- Se reconoce una mayor posibilidad de la multiplicación de las guerras por los recursos.
- El balance de poder relativo basado en la dominancia occidental está siendo cuestionado. Las referencias a un mundo multipolar se han vuelto algo habitual.
- Existe una nueva formulación de los principios directores de las estrategias de seguridad. En muchos casos suponen una nueva articulación desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 que, a su vez, fueron una nueva formulación de las doctrinas de la Guerra Fría.
- No existe internacionalmente una forma común de coordinar las estrategias nacionales. Relativamente pocos Estados siguen el modelo norteamericano de revisión estipulada por ley, siendo esta forma de determinación de la estrategia de seguridad nacional un producto surgido en la última década.
- Existe una clara concordancia en la afirmación de que el mundo es un lugar menos seguro. Se valoran riesgos y amenazas difusos –terrorismo internacional, cambio climático, ciberramenazas, etc.–. Sin embargo, no existe un acuerdo en por qué es el mundo menos seguro o en cómo puede medirse o valorarse esta afirmación.
- Generalización consistente del término "resiliencia" en las estrategias de seguridad nacional. Se trata de la capacidad de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas.
- Los documentos de estrategia de seguridad nacional abarcan generalmente un horizonte temporal de quince a veinte años.
- La coincidencia en afirmar la creciente amenaza terrorista, los desafíos asimétricos y los peligros que representan los actores no estatales, tiene como consecuencia que la seguridad nacional y la internacional también coinciden. El corolario es que las fuerzas armadas asumen un mayor papel en el apoyo a la administración civil en los propios países.

Lecturas adicionales

Providing for national security: a comparative analysis. Andrew M. Dorman y Joyce P. Kaufman, eds. Stanford University Press. 2014.

El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geostratégicos. Zbigniew Brzezinski. Ediciones Paidós. 1998.

Top Secret America. Dana Priest y William Arkin. Little Brown Books Group. 2011.



Todas las imágenes y contenido multimedia contenidos en este boletín son de libre uso. Preferentemente obtenidos del contenido Wiki Commons y, cuando no se indique lo contrario, sujetos a licencia en los términos.



O bien,



Boletín de actualidad internacional por Centro de Análisis y Prospectiva se encuentra bajo una [Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/).

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> o envíe una carta a Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

<http://es.creativecommons.org/licencia/>



Reconocimiento (Attribution): En cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia hará falta reconocer la autoría.



No Comercial (Non commercial): La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.



Compartir Igual (Share alike): La explotación autorizada incluye la creación de obras derivadas siempre que mantengan la misma licencia al ser divulgadas.