

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 vertebren 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) *Ibídem*, pp. 60-70.

(4) *Ibídem*, 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 de 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.

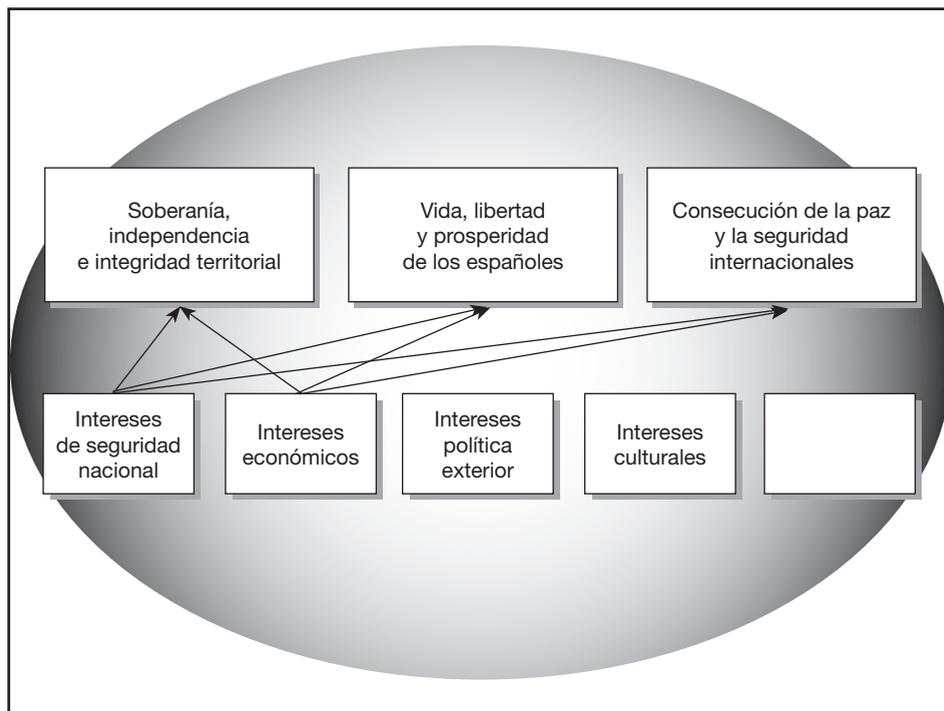


Figura 2.– Valores de los intereses nacionales.

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.

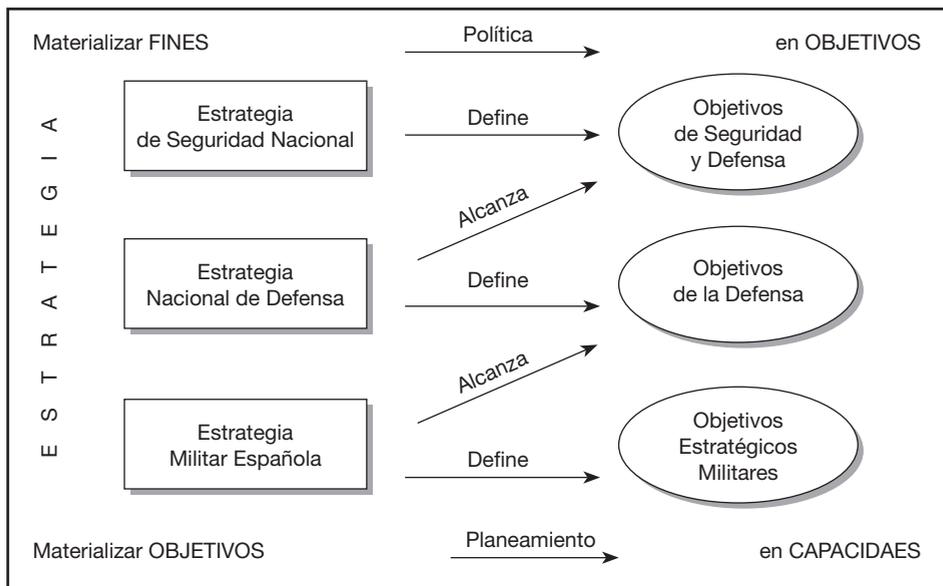


Figura 3.- Las herramientas de la política, estrategia y planeamiento.

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.

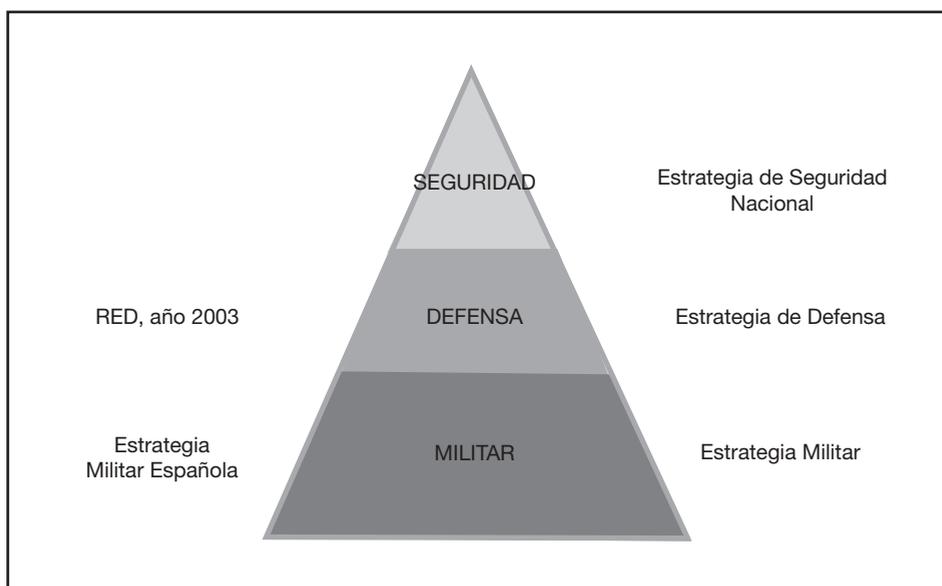


Figura 4.- Modelo estratégico español.

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.

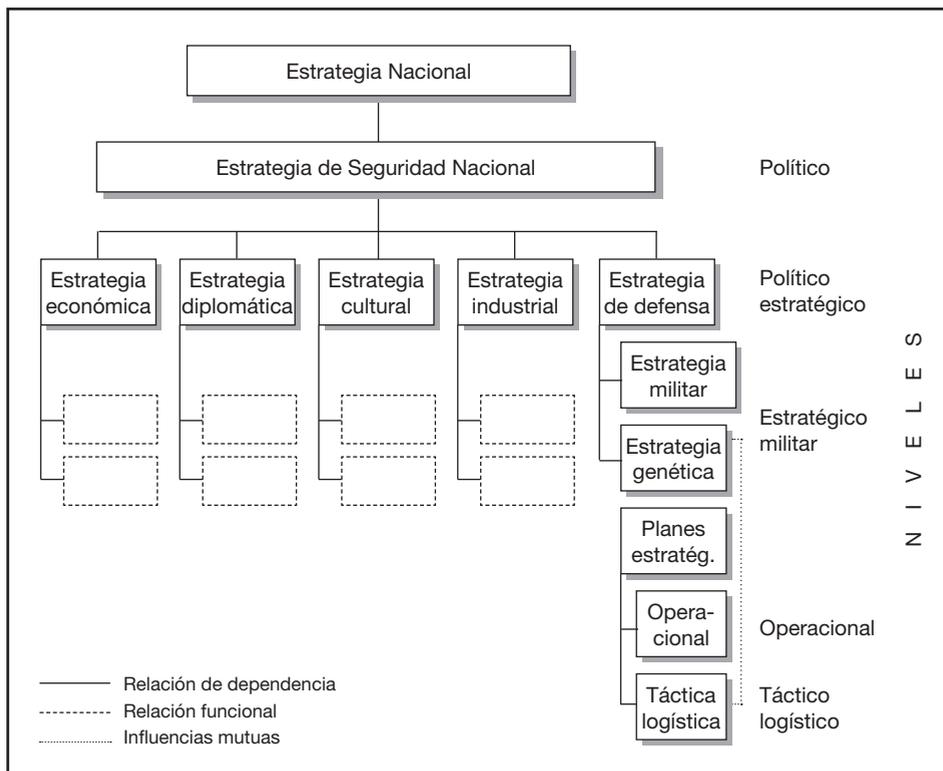


Figura 5.– Pirámide estratégica.

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, entendiendo 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.