

**Informe Mensual de Seguridad Internacional – Marzo 2008**

## **SEGURIDAD BRITÁNICA - ¿UN NUEVO ENFOQUE?**

Paul Rogers

La Estrategia de Seguridad Nacional (NSS por su sigla en inglés) del Reino Unido, publicada en marzo, se ha presentado como una iniciativa completamente nueva del enfoque británico hacia la seguridad internacional. Está diseñada para reunir una versión revisada del anterior Estudio Estratégico de Defensa junto con el desarrollo de la estrategia transversal del gobierno antiterrorista de 2006 y el marco estratégico para la Oficina Exterior y de la Commonwealth (Foreign & Commonwealth Office, FCO) de este año.

### **Contexto y objetivos**

La NSS ha sido elaborada y publicada por la Oficina del Gabinete, en lugar de un ministerio individualmente, y es:

*“...la primera vez que el Gobierno ha publicado una única estrategia integral que reúne los objetivos y planes de todos los ministerios, agencias y fuerzas implicadas en proteger nuestra seguridad nacional. Es un paso significativo y el último de una serie de reformas que supone un mayor enfoque e integración a nuestra visión”<sup>1</sup>.*

Al identificar las reformas y nuevas estructuras ya en funcionamiento, la NSS incluye los Equipos conjuntos de Prevención de Conflictos establecidos en 2001 con la FCO, el Ministerio de Defensa y el Departamento de Desarrollo Internacional (DfID, por su sigla en inglés); el Centro Conjunto de Terrorismo y Análisis (2003); la Agencia de Crimen Grave y Organizado (2006); la Oficina de Seguridad y Antiterrorismo y el Comité del Gabinete de Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Desarrollo (ambos de 2007).

En todas estas iniciativas transversales de departamentos y agencias ha habido un claro ímpetu surgido de los contextos post 11-S y post 7-J. El gobierno defiende, sin embargo, que un enfoque más integrado hacia la seguridad nacional era ya evidente antes del 11-S, al igual que la iniciativa de los Equipos de Prevención de Conflictos y el previo reconocimiento del gobierno de cuestiones como el cambio climático.

Según la NSS el objetivo esencial de seguridad nacional es:

*“...proteger al Reino Unido y sus intereses, permitiendo a su población continuar con su vida cotidiana en libertad y con confianza en un mundo seguro, estable, justo y próspero”<sup>2</sup>.*

Aunque como gobierno le concierne, por tanto, la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, este enfoque implica que esto sólo es posible en un sistema global pacífico en sí mismo.

La estrategia surge en un contexto en que el Reino Unido no enfrenta actualmente una amenaza por parte de ningún otro estado:

*“Si el escenario internacional en su conjunto es crecientemente complejo e impredecible, también lo es el escenario de la seguridad. Ningún estado amenaza al Reino Unido directamente. El peligro de la Guerra Fría ha sido reemplazado por un conjunto de amenazas y riesgos diversos pero interconectados que afectan al Reino Unido directamente y que tienen el*

<sup>1</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, Oficina del Gabinete, marzo de 2008, parr. 1.7. Disponible el informe completo en inglés en:

[http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national\\_security\\_strategy.pdf](http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf)

<sup>2</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, parr. 1.9.

*potencial de socavar la estabilidad internacional en sentido amplio. Éstos incluyen el terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva, los conflictos y los estados fallidos, las epidemias y el crimen transnacional. Éstas y otras amenazas y riesgos tienen su causa en un conjunto de factores interconectados que incluyen el cambio climático, la competencia por las fuentes de energía, la pobreza y el mal gobierno, los cambios demográficos y la globalización”<sup>3</sup>.*

Pese a todo, el terrorismo y la violencia política reciben la mayor atención en términos de recursos y legislación. En cuanto al presupuesto de defensa, el resumen global de las iniciativas clave de seguridad son las siguientes:

#### **Recursos**

- *Fondos para lucha antiterrorista e inteligencia se incrementa de 1 billón de libras en 2001 a 2,5 billones de libras este año, y aumenta a 3,5 billones de libras para 2010/11.*
- *Un único presupuesto de seguridad e inteligencia transversal a departamentos y agencias*
- *El periodo más largo de crecimiento real sostenido del presupuesto de defensa desde los años 80, al igual que un aumento del gasto para conflictos globales.*

#### **Legislación**

- *Nuevos poderes que se ocupan del terrorismo y de realizar con éxito los juicios, incluyendo la autorización de órdenes de control, detención ampliada y registro, nuevos delitos de actos de preparación, que alientan o que glorifican el terrorismo, así como el entrenamiento de terroristas; la detención ampliada sin cargos; y la extensión de la facultad para proscribir organizaciones terroristas.*
- *Nuevos poderes para los gobiernos central y locales para coordinar sus respuestas a emergencias internas.<sup>4</sup>*

La Estrategia de Seguridad Nacional busca identificar “grandes amenazas y riesgos, tanto inmediatos como a largo plazo, y las tendencias y factores que los sustentan”. Los desafíos y amenazas identificados son:

- terrorismo,
- armas nucleares y otras armas de destrucción masiva,
- crimen transnacional organizado,
- inestabilidad global, conflicto y estados frágiles y fallidos, y
- emergencias civiles<sup>5</sup>

Al evaluar las amenazas vinculadas a los estados, la situación “...continúa como en el Estudio Estratégico de Defensa de 1998: en el futuro cercano, ningún estado o alianza reunirá tanto el intento como la capacidad de amenazar al Reino Unido militarmente, ya sea con armas nucleares o con otras armas de destrucción masiva, o con fuerzas convencionales”<sup>6</sup>.

Entre las principales causas de inseguridad se enumeran:

- los desafíos a las normas del sistema internacional,
- el cambio climático,
- la competencia por la energía,
- la pobreza, la desigualdad y el mal gobierno,

<sup>3</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, parr. 1.3.

<sup>4</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, p. 5

<sup>5</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, párrs. 3.2 - 3.24

<sup>6</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, parr. 3.25

- tendencias globales como el cambio económico y técnico, cuestiones demográficas y la interdependencia de las amenazas, riesgos y causas<sup>7</sup>

### Evaluación inicial

Al defender que la Estrategia de Seguridad Nacional es una nueva visión del enfoque británico hacia la seguridad nacional, el gobierno se sitúa en terreno firme. El documento busca integrar un abanico de asuntos de seguridad mucho más amplio en una estrategia integrada, lo que ya se había intentado anteriormente. En el pasado, algunos estudios de defensa aislados habían evaluado la seguridad británica en buena medida en términos únicamente de defensa y casi enteramente en relación a las amenazas directas al estado. La nueva estrategia va mucho más allá en su análisis de las tendencias globales y trata de situar las circunstancias del Reino Unido en un contexto que engloba algunas de las mayores cuestiones de nuestro tiempo, como la desigualdad global, el cambio climático, la seguridad energética, el crimen transnacional, y el terrorismo y la violencia política.

Todo ello es encomiable y pone de manifiesto el grado de pensamiento innovador que ha sido menos evidente en el pasado. También demuestra un intento serio de integración trans-departamental. Sin embargo, es legítimo argüir que, por más que este enfoque sea bienvenido, no logra superar un enfoque de seguridad nacional cuyas raíces están más en el pasado que en el futuro. Para ilustrarlo, merece la pena examinar cuatro temas con más detalle:

#### 1) Terrorismo y violencia política

La estrategia entra en gran detalle acerca de los planes del gobierno en materia antiterrorista, centrándose en el enfoque de “*proseguir, proteger, preparar, prevenir*”. Aunque presta cierta atención a asuntos internacionales, incluyendo el compromiso con el proceso de paz de Oriente Medio, hay pocos signos de que se reconozca el impacto de la política exterior y de seguridad británicas en la radicalización. Existe una necesidad reconocida de abordar las percepciones de ofensa y la estrategia “...se centrará en aquellos países y regiones que tienen mayor influencia en la ideología en la que se basa el extremismo violento y que tienen más conexiones con comunidades en el Reino Unido”<sup>8</sup>. El problema es que se trata esencialmente un enfoque reactivo que ignora las conexiones entre la implicación militar británica en Irak o su cercanía a la administración actual en Estados Unidos.

Además, mientras existe cierto compromiso de dotar de fondos a abordar los retos del extremismo violento, el nivel presupuestario es irrisorio comparado con el enorme incremento de gastos de enfoques más tradicionales de la lucha antiterrorista. En las propias estimaciones del gobierno, el compromiso anual de recursos para la lucha antiterrorista e inteligencia se sitúa actualmente en 2,5 billones de libras al año, y aumenta a 3,5 billones de libras hasta 2011. En comparación, “enfrentar el extremismo violento y promover mayor entendimiento” recibe un presupuesto anual de 24 millones de libras para gastos internos y de 135 millones de libras en el exterior para los próximos tres años. Por tanto, el compromiso interno para contrarrestar el extremismo es menos de una centésima parte del presupuesto antiterrorista.

#### 2) Armas nucleares y otras armas de destrucción masiva

En el enfoque del gobierno hacia el control de armas y el desarme hay aspectos tanto enérgicos como positivos:

*“Presionaremos para la pronta entrada en vigor del Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares, incluyendo la conclusión de su sistema de verificación; la búsqueda de acuerdos para iniciar negociaciones sin precondiciones en un Tratado para la Reducción de Materiales*

<sup>7</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, párrs. 3.29 – 3.57

<sup>8</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, párr. 4.10

*de Fisión; y continuar el apoyo al Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP) como piedra angular del enfoque de la comunidad internacional<sup>9</sup>.*

El gobierno continúa apoyando decididamente la Convención sobre Armas Químicas, incluyendo el objetivo de lograr que 2012 sea la fecha límite para la destrucción de armas químicas.

En paralelo, sin embargo, la estrategia refuerza el compromiso del Reino Unido de mantener sus propias capacidades nucleares en base a la creencia de que no se puede descartar que resurja una amenaza nuclear en los próximos 50 años. El problema aquí es que el compromiso confesado para el control y desarme internacional de armas nucleares queda socavado por el compromiso firme del Reino Unido de mantenerse como un estado nuclear durante el próximo medio siglo. Esto restringe seriamente el papel del Reino Unido, especialmente en relación a estados no nucleares que pueden tener ambiciones nucleares. Como deja claro el documento blanco del año pasado para el reemplazo de los Trident, el nuevo sistema nuclear retendrá la capacidad de sistemas de cabeza nuclear de corto alcance y la opción de utilizar primero armas nucleares en un conflicto.

Al responder al argumento de que el estatus nuclear británico debe significar la aceptación de un derecho similar por parte de otros estados, la respuesta del gobierno es que el Tratado de No-Proliferación Nuclear vincula a los estados no nucleares, mientras que el Reino Unido es signatario del tratado como estado nuclear. Como tal, el Artículo 6 del TNP compromete a los estados miembros nuclearizados a un desarme nuclear progresivo. El gobierno británico alega que la reducción del número de cabezas nucleares que el Reino Unido ha realizado en los últimos quince años da cumplimiento al Artículo 6. Esto es, como poco, un argumento bastante débil dado que su compromiso con el Artículo 6 se realizó hace 40 años y que el Reino Unido prevé mantener su capacidad nuclear por otros 50 años. 90 años es un periodo suficientemente largo como para no cumplir un compromiso vinculante de un tratado multilateral de tal importancia.

Además, si el Reino Unido cree que las armas nucleares son esenciales para su seguridad, difícilmente puede argumentar que otros estados deben abstenerse de adquirir esas mismas armas debido a su vinculación al TNP. Como cualquier país puede retirarse del tratado con un preaviso de seis meses, se podría argumentar igualmente que la creencia del Reino Unido en la importancia de las armas nucleares supondría que no debería desanimar de ninguna manera a otros países a seguir tal curso de acción y retirarse del tratado.

### **3) Cambio climático, pobreza y desigualdad**

Buena parte de la atención que la estrategia presta al cambio climático se relaciona con temas que afectan directamente al Reino Unido, como es el aumento del riesgo de inundaciones. También hay cuestiones sobre la mitigación de los efectos del cambio climático tanto en el Reino Unido como en todo el mundo, y compromisos para trabajar por un mayor control de las emisiones de carbono. Desafortunadamente, dos elementos están casi enteramente ausentes.

El primero es que mientras la estrategia tiene mucho que decir sobre la importancia de abordar la desigualdad – un aspecto muy encomiable en un documento de Seguridad Nacional – no establece ninguna conexión entre la desigualdad y el cambio climático. En años recientes se ha hecho evidente que algunas de las regiones más pobres del mundo sufrirán más el cambio climático en términos de un aumento de la violencia de las tormentas tropicales, el aumento del nivel de los mares que afectará a algunas de las mayores ciudades del mundo y tierras de cultivo más fértiles y, sobre todo, los efectos potencialmente desastrosos de los cambios en la distribución de las lluvias. La estrategia establece las conexiones de un mundo globalizado pero no ve la importancia que esto tiene en el asunto particular del cambio climático.

---

<sup>9</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, parr. 4.19

El segundo es que existe abundante evidencia de que el ritmo del cambio climático se está acelerando y que hay signos, como la pérdida de hielo polar y la liberación de metano por el permafrost derretido, que probablemente acelerarán aún más el proceso. La NSS asigna al Reino Unido un papel para liderar objetivos más restrictivos de reducción de emisiones de carbono, pero los objetivos se han establecido muy por debajo de los que señalan los principales especialistas mundiales del clima. Al incorporar cuestiones como el cambio climático y la desigualdad en la Estrategia de Seguridad Nacional, el gobierno da un paso importante, pero este primer intento se queda corto respecto a lo que es necesario.

#### 4) Seguridad energética

La estrategia dedica atención al tema de la seguridad energética de una forma que no se había enfatizado anteriormente. Dado el agotamiento de las reservas de petróleo y gas del Mar del Norte y el fin de la autosuficiencia británica en estos recursos, tal atención tiene sentido. Entre las respuestas a este creciente reto, la estrategia incluye la diversificación energética y el cambio a una economía baja en carbono.

Sorprendentemente, la estrategia no establece conexión entre este aspecto y la reciente decisión de construir dos grandes portaaviones, el HMS Reina Isabel y el HMS Príncipe de Gales y equiparlos con el avión de combate estadounidense multitarea F-35. Los dos portaaviones, de 65.000 toneladas cada uno, serán con mucho los mayores buques de guerra en servicio en la Marina británica y darán al Reino Unido un alcance expedicionario global, sólo por detrás de Estados Unidos. Los nuevos portaaviones serán particularmente adecuados para futuras intervenciones militares en la región del Golfo Pérsico, rica en petróleo, superando con mucho las capacidades actuales y en un momento en que el Reino Unido tendrá una dependencia mucho mayor de la importación de recursos gasísticos y petroleros.

En relación tanto al cambio climático como a la seguridad energética se puede argumentar que el Reino Unido desempeñaría mejor papel como líder mundial de conservación energética y protagonizando un rápido cambio hacia fuentes de energías renovables. Como con el asunto de las armas nucleares y el control de la proliferación, la estrategia supone una dependencia particularmente estrecha con ideas pasadas de seguridad internacional de una forma que no encaja con el nuevo reconocimiento del contexto cambiante de la seguridad global.

#### Conclusión

Hay muchos aspectos de la Estrategia de Seguridad Nacional a los que debe darse la bienvenida, algunos de los cuales han sido ya mencionados. Otros incluyen un estrecho lazo con el compromiso multilateral, la inversión en prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la asistencia en la reconstrucción posconflicto. La preocupación de la estrategia hacia temas como el cambio climático y la desigualdad es también muy positiva.

El problema es que no hay suficiente evidencia de que se reconozcan las implicaciones de esta visión ampliada. La gran mayoría de la atención hacia el terrorismo internacional se relaciona con su control, y se destinan recursos significativos a ampliar todo el sistema antiterrorista. Hay una preocupación mucho menor hacia la contención del extremismo y existe una incapacidad básica de reconocer la conexión entre la implicación británica en Oriente Medio y el Sudoeste de Asia y el proceso de radicalización.

De forma similar, se consideran importantes la proliferación nuclear y seguridad energética, pero la respuesta, tanto en términos de armas nucleares como de capacidades expedicionarias globales, indican una incapacidad para superar enfoques tradicionales de defensa nacional. Sobre todo, la estrategia reconoce la importancia del cambio climático pero no llega a abordar esta amenaza global con la gravedad y urgencia que merece. Por tanto, la estrategia es un paso adelante importante, pero aún representa una fase embrionaria para dirigir el pensamiento británico en la dirección de la seguridad sostenible, que beneficiará no sólo al Reino Unido sino a la comunidad global en su conjunto.

Esto situaría al Reino Unido en una posición central para responder a cuestiones clave del siglo XXI – un mundo dividido económicamente y limitado ambientalmente – que afecta al futuro de todos nosotros.

---

Paul Rogers es Profesor de Estudios de Paz en la Universidad de Bradford y Asesor de Seguridad Global del Oxford Research Group (ORG). Sus informes mensuales de seguridad internacional están disponibles en Inglés y Español en el sitio web <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/paulrogers.htm> y los visitantes pueden suscribirse para recibirlos via e.mail mensualmente. Estos informes son distribuidos sin cargo y sin fines de lucro, pero por favor, considérese hacer una donación al ORG si Ud. se encuentra en condición de hacerlo. Traducido al castellano por Nuria del Viso.

---



**Copyright © Oxford Research Group, 2007**

Ciertos derechos reservados. Este informe se encuentra licenciado bajo Atribución-NoComercial-NoDerivada Licencia 3.0 de Creative Commons. Para mayor información visitar <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.