



---

---

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 18/2010

### LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD BRITÁNICA

#### “UNA NACIÓN PODEROSA EN UNA ERA DE INCERTIDUMBRE”

(DICIEMBRE 2010)

---

---

### INTRODUCCIÓN

La nueva estrategia de seguridad británica firmada por el primer ministro conservador David Cameron y su adjunto, el liberal Nick Clegg, se publica en un momento que podríamos calificar de oportunidad política para la Unión Europea (UE): después de la primera estrategia del presidente Obama, un poco antes de la aprobación del nuevo concepto estratégico de la OTAN, y en la segunda fase de la crisis económica, en la que tras la primera fase de expansión del gasto para evitar la recesión, se pasa a una de contención del gasto y drásticos recortes del déficit público.

A la presentación de la nueva estrategia le sigue la revisión estratégica de la defensa, de la que se publica al mismo tiempo otro análisis del IEEE, el acuerdo de cooperación militar con Francia y el encuentro de ministros de defensa con los países nórdicos y bálticos. En esta línea de acontecimientos cobran una gran importancia las palabras del diplomático Enrique Mora Benavente<sup>1</sup> de que “Europa no se hace por la voluntad, no basta la voluntad, no basta ser voluntarista, no basta el ser europeísta..., hay que tener el momento histórico que permita hacerlo...”<sup>2</sup> Uno se puede preguntar si no estamos ante ese momento histórico que permita una mayor cooperación e integración de las estrategias de seguridad y defensa, y en último lugar, la creación de las fuerzas armadas europeas<sup>3</sup>. En esta línea el Instituto publica también un análisis titulado “el largo camino hacia un ejército europeo – herramientas del Tratado de Lisboa”.

La nueva estrategia de seguridad británica pone de manifiesto, al igual que la estrategia de seguridad de los Estados Unidos (EEUU), la necesidad de reafirmar su liderazgo en el contexto internacional para lo que establece dos objetivos: primero, fortalecer el país haciéndolo más seguro, protegiendo la población, su economía, infraestructuras, territorio y

---

<sup>1</sup> Enrique Mora, diplomático. Es doctor en física teórica. Fue Jefe de Gabinete de Javier Solana como Alto Representante de la UE.

<sup>2</sup> <http://www.ieee.es/actividades/cursosverano/#sub2>

<sup>3</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/esdp/118348.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/esdp/118348.pdf). Conclusiones del Consejo de la UE sobre el desarrollo de capacidades militares. 3055th Foreign Affairs (Defence) Council meeting. Brussels, 9 December 2010

modo de vida de los mayores riesgos que les puede afectar; segundo, contribuir a crear un mundo más estable, actuando para reducir la probabilidad de que los riesgos existentes les afecten directamente o a sus intereses en el exterior.

## EL CONTEXTO ESTRATÉGICO

En este apartado se perfila el escenario en el que se debe establecer la actuación de RU para proteger su seguridad, alcanzar los objetivos nacionales y mantener su influencia en el mundo.

En el documento se especifica que la principal amenaza a su seguridad proviene del **terrorismo internacional**, particularmente el generado por Al Qaeda y sus afiliados, por ello sus FAS están luchando en Afganistán junto con los aliados, apoyando al Gobierno afgano para que Al Qaeda no pueda establecer su santuario en el país y lo utilice para cometer atentados contra el Reino Unido o sus aliados.

Se destaca la justificación de la misión en Afganistán estableciendo su conexión con el terrorismo internacional. Se establecen fechas y plazos. Así se espera que el traspaso de competencias en materia de seguridad al gobierno afgano se realice a principios de 2011 y que la retirada de tropas se produzca en el 2015, en línea con la declaración conjunta de la OTAN y el gobierno afgano en la reciente Cumbre de Lisboa. Mientras tanto se continúa colaborando con los afganos en la lucha contra la corrupción, la unión regional y la reforma política y económica.

La amenaza terrorista más importante queda claro que sigue proviniendo de Al Qaeda, a la que se le califica de “severa”. Mediante estos ataques, Al Qaeda, con su interpretación extremista del Islam, pretende eliminar la influencia de occidente en el mundo islámico. El RU ha sido y seguirá siendo objetivo de atentados. Algunos se podrán evitar gracias al trabajo de los servicios de inteligencia pero otros pueden llegar a producirse.

El núcleo de Al Qaeda continúa operando en las fronteras de Afganistán y Pakistán, pero también existen grupos afiliados en Somalia, Yemen e Iraq. Tampoco es descartable la actuación de grupos afines inspirados en esta organización, aunque no entrenados directamente por ella. Los estados frágiles también son un refugio para los terroristas y organizaciones criminales.

Aunque el terrorismo internacional es considerado prioritario, también se tienen en cuenta otras amenazas transnacionales que requieren atención, como son:

- **La proliferación nuclear en Oriente Medio.** Si Irán adquiere la tecnología necesaria para fabricar armas nucleares es bastante probable que otros estados sigan su ejemplo lo que supondría la aparición de un claro foco de inestabilidad que afectaría negativamente al proceso de paz de Oriente Medio. Las recientes filtraciones de documentos de departamento de estado de EEUU confirman el temor de una proliferación generalizada del armamento nuclear en la zona.

- **El crimen organizado** que afecta a los ciudadanos británicos tanto dentro como fuera de sus fronteras, estimándose un coste de para la economía del RU de 20 a 40 millones de libras cada año.
- La posibilidad de un ataque en el **Ciberespacio o el espionaje tradicional** también figuran como amenazas, agravadas por los nuevos sistemas de comunicación.

A nivel interno, las principales amenazas que se describen son:

- **Los grupos terrorista residuales del norte de Irlanda.** Esta amenaza interna continúa considerándose seria. Aunque sin agenda política, estos grupos siguen provocando incidentes que han aumentado los últimos años. El grado de amenaza es considerada “severa” en Irlanda del Norte y en el resto de la nación ha pasado de considerarse “moderada” a “sustancial”.
- **Los desastres naturales o accidentes** también son contemplados como amenazas, por que el Reino Unido debe estar preparado para en cualquier momento hacer frente a sus consecuencias.
- **La situación económica actual** es considerada el desafío más importante al que se enfrenta el RU, afectando tanto a la seguridad nacional como al resto de áreas de la política pública. La misión principal del gobierno será devolver la nación a una situación económicamente sostenible. No se puede tener una política exterior efectiva ni un defensa fuerte sin una economía y una situación fiscal sana que las soporten. Todos los departamentos gubernamentales, incluyendo aquellos implicados en la seguridad deben de jugar su papel en este sentido.

La bases sobre las que se asienta la seguridad del Reino Unido son: la relación con EEUU, considerada esencial y prioritaria, afirmando que los EEUU continuará siendo el país más poderoso en términos económicos y militares; la pertenecía a la OTAN, a la UE y al Consejo de Seguridad de la ONU que permiten acceder a los beneficios de una seguridad colectiva.

Con este paraguas de protección se considera que no existe ningún estado que amenace su seguridad, libertad y prosperidad. Pero esta situación no debe ser autocomplaciente. La estrategia mira al presente pero también al futuro para lo cual hay que tener en cuenta los posibles cambios que se pueden producir para estar preparados.

En esa mirada hacia el futuro, **la situación económica y la crisis** adquieren un protagonismo especial. Mientras EEUU seguirá siendo la primera potencia mundial y el principal inversor de Reino Unido, los últimos datos del FMI (Fondo Monetario Internacional) indican que las economías emergentes se están recuperando más rápidamente de la crisis que las de los países desarrollados. De hecho, el G20 ya ha reemplazado al G8 como principal fórum para la cooperación económica.

La visión que se plantea es la de fortalecer las instituciones internacionales tradicionales, como la ONU, y las nuevas, como el G20, para mantener la estabilidad del sistema internacional. Se considera que la relación con EEUU, la OTAN, la UE y el Consejo de Seguridad de la ONU deberán evolucionar para lo que el Reino Unido continuará ejerciendo

un papel activo en todos esos foros. El factor clave de este cambio será la consideración de China e India como potencias mundiales con una influencia creciente en América Latina y el Golfo. China es en la actualidad la segunda potencia económica e India, dentro de poco, estará entre las primeras. Esta influencia seguirá en aumento con una mayor implicación internacional y una mayor capacidad militar. Además, las economías de los países desarrollados continuarán creciendo, sin embargo los países débiles se verán muy poco afectados por este crecimiento futuro. En especial en África, cuya situación se agravará por factores como el cambio climático, la escasez de recursos, el aumento de los conflictos y la inestabilidad y viabilidad de algunos estados.

La globalización y la innovación científica y tecnológica, sobre todo en el ámbito de la biología y la energía, así como el cambio social, afectan a la naturaleza de los conflictos con un mayor empleo de métodos asimétricos en los que actores no estatales pueden disponer de ciertas capacidades militares convencionales, además de la posibilidad de desarrollar armas biológicas y nucleares. Estos nuevos tipos de conflictos requieren una adaptación en los requerimientos militares que son examinados en la Revisión de la Estrategia de Defensa y Seguridad.

La tendencia demográfica que según la ONU en 2050 alcanzará la cifra de 9.200 millones de personas, comparado con los 6.900 millones actuales, será junto con la exclusión política, la falta de infraestructuras, el desempleo y la escasez de recursos, causa de conflictos.

Las cuestiones medioambientales presentarán una mayor relevancia. El cambio climático actuará como un multiplicador de riesgos, principalmente en los países más desfavorecidos. Un caso significativo de las consecuencias que el cambio climático puede producir es Darfur, aunque las inundaciones de 2007 en el centro y nordeste de Inglaterra ponen en alerta que los desastres naturales generados por el Cambio Climático también afectan a las sociedades desarrolladas. Desde el Reino Unido, a pesar del fracaso de Copenhague, se realizará un esfuerzo para intentar dar una respuesta efectiva a un pacto global.

También, el aumento de la demanda de ciertos recursos podría hacer peligrar ciertos sectores industriales estratégicos del Reino Unido, como por ejemplo la aparición de restricciones en las exportaciones de ciertos metales del grupo de las tierras raras que son componentes esenciales de varias tecnologías.

Ninguno de los riesgos señalados predominará de una forma clara sobre el resto, por lo que la seguridad será una tarea cada vez más compleja. Las amenazas no son predecibles y los enemigos pueden encontrar modos de atacar de una forma barata empleando tecnología fácilmente accesible, esto incluye ataques en el ciberespacio que pueden provocar la interrupción de servicios críticos. Los actores no estatales están considerados como la principal amenaza que obligará durante los próximos veinte años a hacer un esfuerzo en adaptarse a los nuevos riesgos, identificándolos en sus etapas más tempranas. En este contexto será esencial mantener una capacidad militar altamente cualificada y flexible.

## EL PAPEL DISTINTIVO DEL REINO UNIDO

El Reino Unido continuará jugando un papel activo y comprometido en el establecimiento de este nuevo contexto global.

Su posición económica, a pesar del déficit fiscal y de que sólo tiene el 1% de la población mundial, le coloca en el sexto puesto en la posición del ranking mundial, siendo líderes globales en ciencia y tecnología, medicina, industrias innovadoras, medios de comunicación y deportes. A nivel académico tienen algunas de las universidades más importantes de mundo, situándose en el corazón de muchas redes internacionales.

Su posición geográfica le permite ser un puente de unión entre los centros económicos de Asia y de América. Las oportunidades de mercado y negocio con Asia, África, Oriente Medio y los EEUU son excelentes, especialmente las potencias emergentes como China e India con un aumento de consumo y de empleo de servicios. Londres es una de las principales ciudades del mundo para la toma de decisiones económicas de muchos países.

EL idioma es una gran ventaja para compartir ideas con el resto de la población mundial. También la diversidad de su población se considera una ventaja. En la actualidad hay 400.000 estudiantes extranjeros en las universidades británicas. Además, el RU juega un papel decisivo en el Consejo de Seguridad de la ONU, en la OTAN, la EU, el G8 y el G20.

La seguridad, la prosperidad y la libertad constituyen los pilares sobre los que se basan los intereses nacionales, siendo necesario actuar para mantener el estilo de vida, y proteger a sus ciudadanos, su libertad, los valores y las instituciones.

En este sentido las agencias de seguridad e inteligencia juegan un papel fundamental considerándose primordial para su actuación mantener el equilibrio entre la transparencia y confidencialidad. Tampoco se debe renunciar a los valores cuando se trate con otros países que no los compartan, también cuando se trate de colaborar en materia terrorista, aunque a veces haya que poner en la balanza la condena pública por cualquier desviación de sus valores y la necesidad de proteger la seguridad a través de la cooperación internacional.

La respuesta de debe componer de dos objetivos estratégicos complementarios: conseguir un RU más seguro y resistente, y contribuir a un mundo más seguro, aplicando los instrumentos de poder e influencia.

## LOS RIESGOS A LA SEGURIDAD

Este apartado se puede considerar como una de las principales aportaciones del documento al incorporar una **valoración del riesgo** mediante la aplicación de una metodología que se presenta en un anexo. Los riesgos identificados clasificados en 15 tipos y 3 niveles coinciden con los de la revisión de la estrategia de 2009.

Esta nueva estrategia pretende, con los recursos disponibles, predecir, prevenir y mitigar los riesgos a la seguridad, actuando para reducir la probabilidad de que ocurra y desarrollando las capacidades necesarias para mitigar su impacto. Para reducir la probabilidad de

ocurrencia se puede actuar por cuenta propia o con los aliados. Se puede actuar directamente sobre la amenaza o promover la cooperación; controlar la difusión de los sistemas tecnológicos avanzados y el desarrollo de armas nucleares, químicas o biológicas; promover el desarrollo y combatir la pobreza. En muchos casos habrá que abordar problemas en el exterior para reducir la probabilidad del riesgo en el territorio nacional.

Sin embargo, no puede prevenirse cada riesgo puesto que intrínsecamente es impredecible. Para asegurarse la rápida recuperación cuando el riesgo se materializa en un daño a los intereses, hay que promover la capacidad de recuperación, tanto a nivel local como desde una perspectiva nacional. Una parte considerada crítica en el documento se refiere a la necesidad de que la ciudadanía esté perfectamente informada de los riesgos a los que se enfrentan.

En la consideración por primera vez de todos los aspectos relacionados con la seguridad nacional, se ha consultado a expertos en la materia, analistas y especialistas en inteligencia para identificar un amplio rango de riesgos existentes y potenciales que podrían materializarse en **un horizonte de cinco a veinte años**. Se han valorado todos estos riesgos basándose en su probabilidad e impacto relativos. El impacto se ha valorado de acuerdo con el daño directo que podría causar a la población, territorio, economía, instituciones e infraestructuras clave. De esta forma se han dividido en riesgos con alto impacto y probabilidad, con alto impacto y baja probabilidad, y bajo impacto y alta probabilidad. Este proceso se centra en riesgos futuros, no trata cuestiones de seguridad inmediatas, por eso no se ha considerado el conflicto de Afganistán puesto que ya se está involucrado.

Esta valoración del riesgo de la seguridad nacional se revisará cada dos años. El resultado de esta primera valoración sugiere que en los próximos veinte años podremos enfrentarnos a riesgos procedentes de un rango creciente de fuentes, y además que los medios de los que disponen los posibles actores están creciendo en número, variedad y alcance.

Esta valoración es un juicio estratégico, no una previsión, que permite priorizar los riesgos que representan la mayor preocupación con objeto de identificar las acciones y recursos necesarios para contrarrestarlos.

Se identifican 15 tipos de riesgo priorizados en 3 niveles:

Nivel I:

1. Terrorismo internacional que afecte al país o sus intereses, incluyendo un ataque químico, biológico, radiológico o nuclear (NBQR) por terroristas; y el creciente nivel de terrorismo en Irlanda del Norte.
2. Ataques hostiles al ciberespacio por otros estados y el cibercrimen de gran escala.
3. Accidentes naturales o importantes que requieran una respuesta nacional como inundaciones que afecten a tres o más regiones del país o una pandemia de gripe.
4. Una crisis militar internacional entre estados, afectando al país y sus aliados, así como a actores estatales y no estatales.

#### Nivel II:

5. Ataques a territorios nacionales o en el exterior por otro estado o representante utilizando armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares.
6. Riesgo de inestabilidad importante, insurgencia o guerra civil en el exterior que cree un entorno que los terroristas puedan explotar para amenazar al país.
7. Un aumento significativo del nivel del crimen organizado.
8. Alteración severa de la información recibida, transmitida o recopilada por satélites, posiblemente como resultado de un ataque deliberado por otro estado.

#### Nivel III:

9. Un ataque militar convencional a gran escala por otro estado (sin usar armas NBQR) produciendo víctimas mortales y daños a las infraestructuras.
10. Aumento significativo del nivel de los terroristas, delincuentes organizados, inmigrantes ilegales y mercancías ilícitas que intenten cruzar la frontera.
11. Alteración del suministro de petróleo o gas, o inestabilidad en los precios como resultado de una guerra, accidente, agitación política importante o manipulación deliberada del suministro por los proveedores.
12. Escape importante de material radioactivo de una instalación nuclear civil que afecte a una o más regiones.
13. Un ataque convencional por un estado a un miembro de la UE o la OTAN.
14. Un ataque a territorio exterior como resultado de una disputa soberana o un conflicto regional más amplio.
15. Alteración a corto y medio plazo de los suministros internacionales de recursos (alimentos, minerales).

Todas son importantes y la inclusión de un riesgo en el nivel III no significa que sea irrelevante. En muchos casos, se tomarán acciones para prevenir que un riesgo del nivel II o III ascienda en la escala hasta el nivel I. Para ello, por ejemplo, se usarán los esfuerzos combinados de la diplomacia, asistencia al desarrollo, y las capacidades militares y de inteligencia para asegurar que un área potencial de inestabilidad no degenera hasta el punto de convertirse en una fuente inmediata de actos de terrorismo.

El proceso de análisis, valoración y asignación de prioridades proporciona la base para el trabajo desarrollado por la Revisión Estratégica de Defensa y Seguridad que proporciona la información detallada sobre las políticas a implantar y los recursos a asignar para alcanzar dos objetivos principales: asegurar un país seguro y resistente, y conformar un mundo estable.

En el proceso se identifican por primera vez ocho tareas que permitan la coordinación estrecha entre los ministerios y el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) apoyada, a su vez, por la capacidad de inteligencia estratégica, además de facilitar la asignación de capacidades y recursos:

1. Identificar y supervisar los riesgos y oportunidades de la seguridad nacional
2. Abordar desde la raíz las causas de la inestabilidad
3. Ejercer influencia para explotar las oportunidades y gestionar los riesgos
4. Cumplir con las leyes interiores del RU y consolidar las normas internacionales para enfrentarse a los que amenacen a la nación y a sus intereses.
5. Proteger al RU y a sus intereses dentro de sus fronteras e internacionalmente, para tratar amenazas físicas y electrónicas procedentes de estados o de agentes no estatales.
6. Contribuir a resolver los conflictos y contribuir a la estabilidad. Cuando sea necesario, intervenir en el exterior incluyendo el uso legal de la fuerza en apoyo de los intereses vitales del país y proteger a la población y al territorio en el exterior.
7. Proporcionar resistencia para que el país esté preparado ante todo tipo de emergencias, siendo capaces de recuperarse y de mantener los servicios esenciales.
8. Donde sea posible, trabajar en alianzas y coaliciones para generar respuestas más fuertes.

Finalmente se establece que el CSN será el responsable de velar por su implementación, asignándosele la tarea de rendir informes anuales sobre su implementación, fijando una plazo de cinco años para su revisión, es decir, en cada legislatura.

*Madrid, a 09 de diciembre de 2010  
Instituto Español de Estudios Estratégicos*