

La Estrategia de Seguridad Nacional y su contribución a los ODS

Ruth Ferrero-Turrión

Profesora de Ciencia Política en el Departamento de Ciencia Política y la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.

Resumen:

El diseño de las políticas públicas en un mundo cada vez más globalizado y transversalizado hace que la aproximación a las mismas deba realizarse de manera más compleja, más articulada y desde una perspectiva multinivel. A lo largo de este capítulo se analizarán dos de las principales estrategias estatales españolas, la Estrategia de Seguridad Nacional y el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. El objetivo último que se persigue con este trabajo es la identificación de los puntos de convergencia entre ambas políticas públicas y de esta manera convertirlas en complementarias. Nuestra hipótesis es que gracias a una mayor complementariedad entre ellas tendrá lugar una maximización en la consecución de objetivos y, por tanto, mejores resultados en sus niveles de eficiencia.

Palabras clave: Seguridad Nacional, Seguridad Humana, Derechos Humanos, Desarrollo Sostenible, Agenda 2030

Summary

The design of public policies in an increasingly globalized and cross-cutting world means that the approach to them must be carried out in a more complex, more articulated way as well as from a multilevel perspective. Throughout this chapter we will analyze two of the main Spanish state strategies, the National Security Strategy and the Action Plan for the Implementation of the 2030 Agenda. The ultimate objective pursued with this work is the identification of the convergences between both public policies and in this way make them complementary. Our hypothesis is that thanks to a greater complementarity between them will take place a maximization in the attainment of objectives and, therefore, better results in their levels of effectiveness and efficiency.

Key Words: National Security; Human Security; Human Rights, Sustainable Development, 2030 Agenda

Introducción

En el contexto de globalización en el que nos encontramos se ha hecho imprescindible pensar en los retos por venir de una forma articulada y transversalizada. Algunos de esos retos se manifiestan en áreas sectoriales de las políticas públicas que aparentemente no tienen demasiado en común. Y decimos aparentemente, puesto que áreas que hasta hace pocas fechas eran compartimentos estancos ahora comienzan a establecer sinergias entre ellas con el fin de conseguir unos mayores niveles de eficacia y, por tanto, alcanzar objetivos antes y mejor. Dos áreas que, desde hace no mucho, comienzan a darse cuenta de las ventajas que supone para ambas utilizar estructuras, planes, estrategias y medios para lograr sus metas son aquellas que tienen que ver con la seguridad y el desarrollo. Tanto una como otra cuentan con un diseño similar en el marco del estado. Ambas han lanzado sus estrategias como estrategias de estado, ambas se coordinan desde la administración general del estado y ambas tienen puntos en común.

El objetivo de este capítulo es el de identificar cuáles serían los puntos de intersección existentes entre la Estrategia de Seguridad Nacional y el Plan de Acción Para la Implementación de la Agenda 2030 en el caso español. Para ello se realizará una aproximación a ambos documentos para identificar aquellas áreas en las que la colaboración interadministrativa pueda coadyuvar a un mejor desempeño y consecución de objetivos y, por tanto, alcanzar niveles de eficiencia minimizando los recursos humanos, administrativos y económicos utilizados para lograrlo.

Así, en primer lugar, se elaborará un marco conceptual donde se explorarán los conceptos de seguridad y desarrollo que, posteriormente, servirá como marco analítico que vincule ambas estrategias. Con posterioridad se realizará un pequeño recorrido por los dos documentos de estrategia nacional y de implementación de la Agenda 2030 con el fin de ilustrar al lector sobre los principales puntos de ambas y mostrar cuáles son más concretamente los puntos de conexión entre ambas. Tras esta parte más descriptiva del capítulo pasaremos a una sección más analítica en donde se trabajará sobre el triángulo conceptual de Seguridad, Derechos Humanos y Desarrollo con la intención de profundizar los vínculos de estos tres conceptos inseparables en la actualidad.

De este modo pretendemos alcanzar unas conclusiones que puedan ayudar a realizar una integración más plena y sinérgica entre los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional y los del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 con el objetivo fundamental alcanzar ambos de una forma más eficaz y eficiente.

Seguridad Nacional y Desarrollo. Conceptos convergentes.

La Seguridad, concepto dinámico

El fin de la Guerra Fría¹ es, una vez más, el principal factor explicativo de los cambios en las aproximaciones al concepto de Seguridad con las que se han trabajado desde mediados de los años 90². Hasta ese momento, seguridad y capacidades militares iban siempre de la mano. Desde entonces nada volvió a ser lo mismo. A partir de ese momento el concepto de seguridad cambió de manera sustantiva. Ya no significaba tan sólo evitar el peligro, la amenaza, el riesgo, sino que se introdujeron cuestiones vinculadas con la gestión vital, así como las condiciones sociales y estructurales de la misma³. El vínculo entre seguridad y desarrollo incorporaba el desarrollo humano, los derechos humanos y la responsabilidad transnacional en relación a cómo afrontar las amenazas a la seguridad. Las distintas conceptualizaciones de seguridad se iban diseñando de manera reactiva frente a las necesidades políticas de los estados, pero no existía una estrategia proactiva sobre la que fuera posible trabajar de manera constante y coherentemente. Se actuaba así, ante cuestiones que iban apareciendo, estructural o coyunturalmente, y a las que había que dar una respuesta. Tales eran la lucha contra el tráfico de drogas, el crimen organizado, la defensa de los derechos humanos, la protección del medioambiente, las pandemias, la desigualdad social y, por supuesto, las amenazas militares. Concentrados en dar respuesta a estas cuestiones se perdía la profundización en el concepto de seguridad y en sus poliédricas caras. Y esto hizo que en el marco de las Relaciones Internacionales, se establecieron compartimentos

¹ En los años 40, varias fueron las definiciones utilizadas para definir el concepto de seguridad nacional. Mencionaremos aquí dos de las más relevantes. La de LIPPMANN, Walter en 1943 planteaba que “una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar una guerra y es capaz si se los desafía, de mantenerlos recurriendo a la guerra” (citado en BALLESTEROS MARTIN, Miguel Angel “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional” Ministerio de Defensa. Madrid 2016, pp. 57). Y la de KENNAN, George en 1948 que definía a la seguridad nacional como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida intena sin interferencia seria, o amenaza de interferencia, de potencias extranjeras” (Citado en BALLESTEROS MARTIN Ibidem, pp. 58).

² FONT, Tica y PERE, Ortega “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana” en Papeles de Relaciones Ecosociales y cambio global nº119, 2012, pp. 161-172

³ BIGO, Didier and Anastassia Tsoukala. *Terror, Insecurity and Liberty. Illib- eral Practices of Liberal Regimes after 9/11*, Routledge: London and New York. 2008

separados en función del tipo de seguridad que cada escuela de pensamiento defendiera. Así los más realistas serían aquellos dónde se hiciera una defensa férrea de la seguridad nacional frente a los intereses de los individuos o colectivos vulnerables. Mientras que, en el otro lado del debate, los estudios de seguridad críticos abogaban por priorizar la seguridad humana frente al concepto tradicional de seguridad vinculado a la defensa de los intereses del estado y su sociedad.

En este sentido las aportaciones que hace Baldwin de cara al diálogo entre ambas escuelas son especialmente relevantes para el tema que aquí nos ocupa. Baldwin establece el punto de unión entre ambas concepciones de seguridad en el término de “ausencia de amenazas” y planteando una variable hasta entonces obviada “la baja probabilidad de daño a valores adquiridos”. Así plantea cuatro cuestiones esenciales en los estudios de seguridad actuales ¿seguridad para quién? ¿seguridad para qué valores? ¿seguridad frente a qué amenazas? y ¿seguridad por qué medios? En función de las respuestas que se den a cada una de las preguntas nos encontraremos frente a una aproximación a la seguridad diferente: seguridad nacional, seguridad cooperativa, seguridad colectiva, seguridad integral, seguridad sostenible y seguridad humana⁴.

Con el concepto de seguridad nacional hace referencia a la necesidad de “proteger los intereses nacionales e identificar a agentes hostiles que puedan suponer un riesgo o una amenaza para ellos”⁵. Además, según apunta Ballesteros (2016) la seguridad nacional también debe ser capaz de proteger aquellos intereses estratégicos que se derivan de los compromisos y solidaridad establecidos entre los estados exige la presencia de un eje de acción exterior en un mundo globalizado e interdependiente. La definición más comprensiva de Seguridad Nacional quedaría como “la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales de protección y contribuir a la paz y estabilidad internacional”⁶.

⁴ Para una aproximación pormenorizada a esta tipología de seguridad véase BALLESTEROS MARTIN, 2016, pp. 91 y ss.

⁵ BALLESTEROS MARTIN, *Ibidem*, pp 95

⁶ BALLESTEROS MARTIN, *Ibidem*, pp. 96

Parece indudable que en nuestra aproximación las conexiones entre los conceptos de seguridad involucrados van a ser esenciales para encontrar los vínculos que puedan ayudar a que la fórmula de los vasos comunicantes funcione de manera adecuada entre seguridad y desarrollo. Y para ello es imprescindible hacer referencia a los primeros documentos oficiales en los que se vincularon ambas. El primero de ellos, el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, en 1994, titulado “Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana” fue el primer documento oficial en dónde los conceptos de *freedom from fear* (librarse del miedo) y *freedom from want* (librarse de la necesidad) aparecían vinculados de manera inextricable⁷. Ya en este documento se identificaban amenazas y retos de seguridad tales como seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria o política. Es decir, se daba un enfoque más integral al concepto de seguridad que abarcaba intereses que llegaban más allá de aquellos que concernían a los estados de manera individual. Esta aproximación se profundizó una vez se publicó, diez años mas tarde, el informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas titulado “Un mundo más seguro. La seguridad que compartimos”. En este documento se identificaron seis grupos de amenazas a la seguridad colectiva: las guerras entre estados; la violencia dentro del Estado, incluyendo las guerras civiles; los abusos de los derechos humanos y el genocidio; la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo; y la delincuencia transnacional organizada (<http://www.un.org/spanish/secureworld/>)

Tal y como planteaba Baldwin en 1997, algunos actores europeos no se mantuvieron al margen de la utilización del concepto de Naciones Unidas de Seguridad Humana para adaptarlo a sus propias agendas políticas. Este es el caso del documento titulado “Una Doctrina de Seguridad Humana para Europa”⁸ dónde quedaba definida la seguridad humana como “la libertad de los individuos respecto de las inseguridades básicas causadas por la flagrante violación de los derechos humanos”. Esta propuesta estaba directamente vinculada con la intención de hacer valer la doctrina de la Responsabilidad de Proteger establecida en el Informe de la Comisión Internacional de Intervención y

⁷ MORILLAS BASSEDAS, Pol. “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana” Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 76 p. 47-58 (2006)

⁸ “Una doctrina de Seguridad Humana para Europa” Informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. Presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana. Barcelona, 15 de septiembre de 2004

Soberanía Estatal (ICISS) en septiembre de 2005, dónde se establecía que la soberanía nacional implicaba responsabilidad y ello debía llevar consigo la protección de sus propios ciudadanos y que, cuándo esto no sucedía era tarea de la comunidad internacional hacerse cargo de la protección de las personas en peligro, y conseguir su “bienestar económico y social, el respeto por su dignidad y su valor como seres humanos, y la protección de sus derechos y libertades fundamentales”. La complejidad de la implementación y la dificultad de poner de acuerdo a los miembros de la comunidad internacional sobre la naturaleza de los conflictos a abordar ha hecho que sólo se haya apelado una vez a su utilización con éxito en el caso de Libia en 2011 en el marco de los procesos denominados como primaveras árabes.

En todo caso, parece más que razonable el planteamiento a una aproximación a la seguridad de manera integral. Este concepto fue adoptado por la OSCE desde una triple dimensión política, económica y medioambiental y se considera la más adecuada, precisamente, para poder afrontar con garantías los retos de un mundo globalizado e interconectado en el que se hace imprescindible el refuerzo del multilateralismo para dar soluciones reales a problemas que son inabordables desde un solo estado.

El concepto del desarrollo sostenible de Brundtland a la universalización de los ODS

“Vivimos en un mundo cada vez más interconectado, complejo, inestable y rápidamente cambiante. Nuevos retos se añaden a los ya conocidos. La persistente pobreza en el mundo; el crecimiento de las desigualdades en todos los lugares; el cambio climático; las nuevas y viejas formas de violencia e inseguridad; la digitalización y la robotización. Retos que, a menudo, generan miedo e incertidumbre, rechazo a las diferencias y a los y las diferentes, discursos populistas de “nosotros primero”, nuevas formas de discriminación, aporofobia, violencia, totalitarismos, violación de los derechos humanos, migraciones forzadas, cierre de fronteras y nuevos proteccionismos.” Así comienza el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 del Gobierno de España. Merece la pena prestar atención a algunas de las palabras que utiliza reconociendo con ellas la incapacidad de que un país de manera aislada pueda hacer frente a los retos que se otean en el horizonte.

Pero si este es el punto en el que nos encontramos en la actualidad, ha hecho falta recorrer un largo y tortuoso camino para poder llegar hasta aquí. De nuevo es interesante hacer una breve genealogía del concepto de Desarrollo Sostenible. Y el comienzo se encuentra en un documento el Informe Brundtland (IB). Esta sería la primera vez que la sostenibilidad es aceptada por los gobiernos actuales *por mor* del concepto de desarrollo sostenible⁹. Como muy bien describe Bermejo, el concepto de sostenibilidad ha sido un concepto multidisciplinar. Si durante el auge de la Ilustración estuvo vinculado a las ciencias biológicas, tras la Segunda Guerra Mundial se vincularía a la economía, y en estos momentos nos situaríamos en una suerte de contagio a otras disciplinas que traspasan los límites de las ciencias sociales. Pero volvamos al IB. Su nombre corresponde con el de la primera ministra noruega en 1987. En este informe se planteaba la necesidad de realizar una revisión crítica de las políticas de desarrollo económico dado el elevado coste medioambiental que estas llevaban aparejadas. Desarrollo sí, pero no así. El documento se denominó “Nuestro Futuro Común” y, por vez primera, se definió el término de desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones”¹⁰. En este informe se mostraba como no sólo las amenazas políticas y militares eran desencadenantes de conflictos, también el deterioro del medioambiente o la ausencia de posibilidades de desarrollo podían generar crisis de diversa naturaleza. Otra de las cuestiones relevantes para el informe era la necesidad de afrontar este tipo de amenazas desde una perspectiva multilateral. Los mandatos de esta Comisión de Naciones Unidas fueron tres: examinar los temas críticos de desarrollo y medio ambiente y formular propuestas realistas; proponer nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temas de desarrollo y medioambiente y promover los niveles de comprensión y compromiso de individuos, organizaciones, empresas, instituciones y gobiernos. Alguna de las observaciones del informe llaman la atención. Así se mencionaba como en muchos casos de “desarrollo” se llegaba a incrementos de la pobreza, la vulnerabilidad y la degradación del medio ambiente y que era precisamente en este punto dónde había que trabajar de manera intensiva. Ya hace 32 años de esto y ya entonces el foco se instaló en la población y los recursos humanos,

⁹ BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto “Del Desarrollo Sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis” Documento de análisis Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional), Universidad del País Vasco. 2014, pp. 15

¹⁰ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987
[<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>]

el mantenimiento y preservación de las especies y los ecosistemas, un mejor uso de la energía, la transformación industrial y el reto del urbanismo. Desde entonces hemos presenciado la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 y la adopción de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), origen de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por 193 países en el año 2015.

Parece evidente la relevancia de este documento de cara al ejercicio que estamos llevando a cabo. Al igual que en el caso del concepto de seguridad, el concepto de desarrollo sostenible se ha ido adaptando a las agendas políticas de los estados en función de sus necesidades. La conceptualización que se hacía en el IB incorporaba en sí misma tres dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la sostenibilidad. Las dos primeras no generan dudas, desarrollo económico y social van de la mano. Sin embargo, la crítica principal que ha recibido la tercera, desarrollo sostenible, es la de que se trata de un oximorón¹¹ puesto que “el desarrollo destruye las raíces de la sostenibilidad”. Esto lleva a que haya existido una interpretación plagada de ambigüedades a la hora de implementar dicho concepto.

De manera evidente, adoptar el concepto del desarrollo sostenible lleva implícita una crítica a la sociedad de consumo capitalista y a las actuales economías de mercado, y, por tanto, pone en cuestión el modelo de crecimiento y desarrollo que se ha producido hasta ahora¹². Es en este contexto donde perfectamente podemos retomar y reformular las preguntas que se hacía Baldwin en relación con el concepto de seguridad, ¿sostenibilidad para quién? ¿sostenibilidad sobre qué valores? ¿sostenibilidad frente a qué? ¿sostenibilidad a través de qué medios? De nuevo las respuestas serán divergentes en función de la posición que adoptemos en relación con el desarrollo sostenible. Los países OCDE mantendrán que el crecimiento debe realizarse en países no-OCDE, pero adaptando/transformando los niveles de sostenibilidad; mientras que en sus sociedades no se admite la crítica feroz al modelo de consumo de las sociedades desarrolladas. Es decir, el desarrollo sostenible deber darse en sociedades en desarrollo hasta alcanzar “las necesidades esenciales de los pobres” tal y como quedaba dicho en el IB, pero no más. En la aplicación de esta doctrina en las sociedades del norte, la interpretación del concepto se realizará de manera acotada, restringiendo su significado

¹¹ BERMEJO Ibidem pp16

¹² Para una explicación más detallada véase BERMEJO pp.16 y ss

a la dimensión ecológica acogiéndose al capítulo 2 del IB “un desarrollo sostenible requiere (...) un sistema de producción que cumpla el imperativo de preservar el medio ambiente”¹³.

A partir de aquí es verdaderamente interesante observar las contradicciones en las que caen instituciones y gobiernos de toda naturaleza y alcance a la hora de promover la triple dimensión que acompaña al concepto de desarrollo sostenible. Así, desde la Unión Europea, el Banco Mundial o la OCDE se intenta armar un puzzle imposible. La sostenibilidad económica significa la defensa de la liberalización, el crecimiento ilimitado, la globalización, etc. Se plantea la necesidad de un mutuo apoyo entre las políticas de medio ambiente y comercio en el marco de la globalización, algo absolutamente imposible. La sostenibilidad social se interpreta como alcanzar el objetivo del pleno empleo, cualquier empleo, con el objetivo de impulsar la cohesión social y territorial, y, por tanto, muy asociada a la sostenibilidad económica. Por último la sostenibilidad ambiental, en el marco de la UE en el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente se plantea el objetivo de “lograr una disociación entre las presiones medioambientales y el crecimiento económico” (Decisión N° 1600/2002/CE)¹⁴. En definitiva, se apuesta por estrategias que son incompatibles entre sí, puesto que la sostenibilidad ecológica y la económica en las actuales circunstancias de modelo productivo son antagónicas. El aumento generalizado del consumo es lo que hace que la economía sea sostenible.

Como hemos podido observar a lo largo de estas líneas los conceptos de seguridad y desarrollo sostenible han tenido historias paralelas. Si bien en algunas ocasiones han llegado a converger, como en el caso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que intentó dar respuestas a los nuevos riesgos emergentes. Y sería con su transformación en una estructura permanente, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) cuando se aprobaría el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad donde se indicaba la indisolubilidad de los enfoques en la materia¹⁵. Desde entonces, lo cierto es que hasta la puesta en marcha de los ODS no ha existido el impulso político necesario a nivel global para reforzar la

¹³ Citado en BERMEJO Ibidem pp. 17

¹⁴ BERMEJO, Ibidem pp 19

¹⁵ BALLESTEROS MARTIN, Ibidem pp.105

vinculación entre ellas, aunque se realizaron algunos intentos en Afganistán e Iraq, pero con poco éxito en sus resultados.

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) y los ODS

Una vez conceptualizados los términos con los que queremos trabajar, se hace imprescindible acercarnos a las estrategias elaboradas en el marco de la Administración General del Estado en relación con la Seguridad Nacional y con los ODS. Comenzaremos con la ESN. Como otras Estrategias de Seguridad Nacional, la española es una evolución de las estrategias de defensa nacional¹⁶, y que incluirían “los bienes a proteger, los riesgos o amenazas que pueden afectarlos y el grado de cobertura con el que se les quiere proteger”¹⁷.

Para ello es necesario una suerte de aproximación general para conocer sobre qué parámetros y conceptos se ha construido esta estrategia. Estamos ante una ESN “entendida como servicio público objeto de una acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a sus socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos acordados”¹⁸. Los principales objetivos que se marca la ESN de 2107 parten de una concepción integral y holística de gestión de crisis; de la promoción de una cultura de seguridad nacional; de favorecer el buen uso de los espacios comunes globales; impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico; y fortalecer la proyección internacional de España.¹⁹

Estamos, por tanto, ante una aproximación de Seguridad sostenida sobre varios ejes que incluyen la Seguridad Nacional, la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior. Digamos que se trata de la protección de los componentes esenciales del Estado en términos de Max Weber, monopolio de la violencia, control del territorio y de la población. Por tanto, la respuesta a la primera pregunta sugerida por Baldwin ¿seguridad para quién? Obtenemos una respuesta clara. Lo que se persigue alcanzar a

¹⁶ BALLESTEROS MARTIN, Miguel Ángel “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”. Ministerio de Defensa Madrid 2016. pp.31

¹⁷ QUERO RODILES, Felipe citado en BALLESTEROS MARTIN *Ibidem* pp. 47

¹⁸ Estrategia de Seguridad Nacional 2017, pp. 14

¹⁹ Estrategia de Seguridad Nacional 2017, pp. 81

través de esta estrategia es la seguridad de los ciudadanos españoles. También se encuentra una respuesta rápida a los valores que necesitan ser salvaguardados, en este caso “garantizar la defensa de España y los principios y valores recogidos en su Constitución (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político)”²⁰. Además, se afirma que la identidad española está ligada a la europea, a la mediterránea y a la atlántica.

Como consecuencia de esta triple autoidentificación existen una serie de amenazas y retos que tienen que recibir una respuesta adecuada y satisfactoria. Es extremadamente interesante como van apareciendo los ejes que potencialmente podrían converger con la Agenda 2030. En primer lugar, la seguridad económica, identificable de manera inmediata con la sostenibilidad económica. De hecho, el planteamiento que se hace en relación con este eje es precisamente el de las nociones de pleno empleo que se mencionaban con anterioridad, con un matiz esencial, se habla de crecimiento inclusivo, por lo que también aquí se está incorporando el concepto de sostenibilidad social. Esta seguridad económica está amenazada, tal y como aparece en la estrategia, por el auge del proteccionismo y, por ende, las limitaciones de la libre circulación de capitales y mercancías en un entorno globalizado. A lo anterior, además, se añade que “la ralentización del crecimiento de la productividad de las economías avanzadas, los altos niveles de endeudamiento y la falta de inversión podrían contribuir a un patrón de crecimiento débil”²¹.

“Los factores que pueden desestabilizar el sistema económico y financiero son de muy diversa naturaleza, no exclusivamente económica, y normalmente sus efectos son transversales, materializándose en más de un ámbito. De ahí la necesidad de adoptar un enfoque integral, que no sólo aborde los aspectos estrictamente económico-financieros, sino que contemple también su dimensión de seguridad.”²²

Las amenazas a las que habría que hacer frente en este ámbito según la ESN serían la inestabilidad económica y financiera, fraude, corrupción, paraísos fiscales, blanqueo de capitales, interrupción sistemas de comercio o infraestructuras. Por tanto, no hay ningún tipo de cuestionamiento del modelo de crecimiento económico.

²⁰ Estrategia de Seguridad Nacional 2017 pp. 21

²¹ Estrategia de Seguridad Nacional 2017 pp. 32

²² Estrategia de Seguridad Nacional 2017, pp. 72

Donde se pueden encontrar más puntos de conexión entre ambas estrategias es en los desafíos para la Seguridad Nacional, puesto que las amenazas se refieren en todo momento a un concepto de seguridad tradicional. Entre los desafíos a los que habría que dar una respuesta se señalan la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y el cambio climático. Se observa como existe una intencionalidad preventiva en la identificación de los desafíos.

Y es en este punto donde merece la pena profundizar en sus vínculos con la Agenda 2030. Utilizaremos para ello una aproximación que nos ha resultado muy sugerente. Esta es la propuesta por Ignacio José García Sánchez en el documento de análisis “Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos”²³. En este documento el autor clasifica los ODS en función de las tres principales causas de conflicto. Así, en primer lugar, *la libertad de vivir sin miseria*²⁴, dónde se ubicarían los objetivos (1) Pobreza; (2) Hambre; (3) Salud; (6) Agua; (9) Industria e Infraestructuras; (11) Ciudad. Todos estos puntos están recogidos en la ESN en el apartado de desafíos. La pobreza y la desigualdad provocados por la crisis económica, la garantía del derecho a la salud, la necesidad de contar con un territorio interconectado o la superpoblación de los núcleos urbanos se observan con intranquilidad. Resulta especialmente relevante el énfasis que se realiza en relación con las pandemias y las epidemias ya que es en uno de los puntos donde quizás más puntos de conexión se pueden encontrar entre la ESN y la PDC. Así, se realizan propuestas equivalentes que incluyen la reducción de la vulnerabilidad de la población a los riesgos infecciosos cuando sea factible (mediante la vacunación), la probabilidad de introducción de riesgos infecciosos (por ejemplo, mediante el control e inspección de mercancías en frontera), así como la probabilidad de transmisión interna de enfermedades

En el segundo bloque la *libertad de vivir sin temor*²⁵ que incorporaría los ODS (4) Educación, (13) Clima; (14) Vida Submarina; (15) Ecosistemas; (16) Paz, Justicia, Instituciones. De nuevo estas cuestiones también están reflejadas en la ESN si bien,

²³ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José “Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos” Documento de Análisis 37/2018 Instituto Español de Estudios Estratégicos. Octubre 2018

²⁴ GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio Ibidem, pp.8

²⁵ Ibidem pp.9 y ss

como hemos mencionado, es inevitable caer en contradicciones. En el caso de las cuestiones vinculadas con el medioambiente, parece evidente que la sobreexplotación de los acuíferos en determinadas regiones, la agricultura intensiva, la urbanización masiva impactan de manera directa con el mantenimiento de los ecosistemas, el clima o la vida submarina.

Es muy interesante observar el análisis que se realiza en la ESN sobre el efecto cascada del cambio climático que no sólo es un desafío, sino que es origen de otros desafíos también incorporados en la ESN. De este modo, el cambio climático no solo es visto como causante de desastres naturales, la desertificación, la degradación del suelo, la disminución de los recursos hídricos o la inseguridad alimentaria; sino que además se ha observado una relación creciente entre los efectos del cambio climático con la mayor competencia por el acceso a recursos naturales, como el agua, el aumento de los movimientos humanos de carácter forzoso y muy vinculado a lo anterior, la potenciación de las causas que pueden propagar enfermedades entre diversos grupos humanos tal y como constata la ESN.

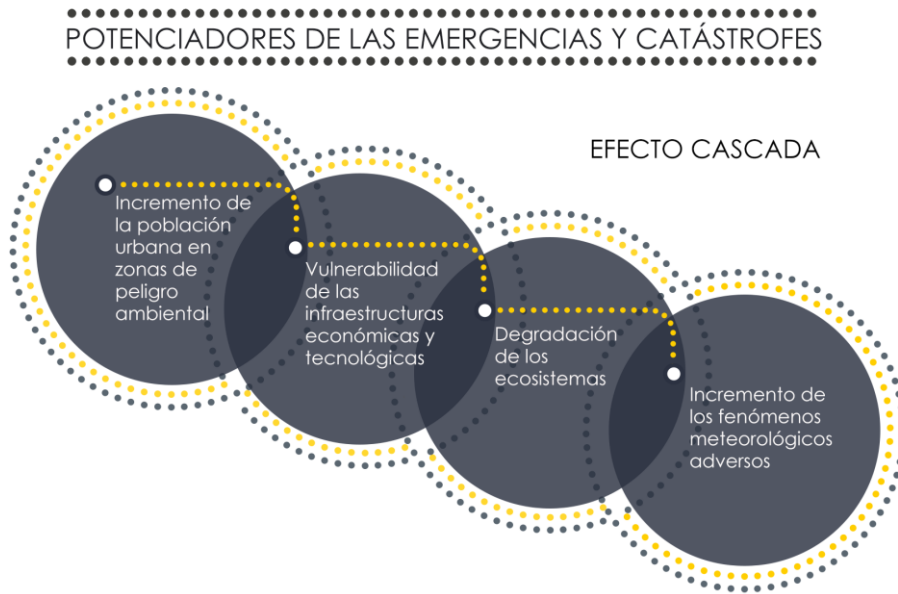
“A nivel global, existe una creciente relación de los efectos del cambio climático con la competencia por el acceso a los recursos, sobre todo el agua, los movimientos migratorios forzados y la aparición de vectores que favorecen la propagación de enfermedades. Estos factores tienen un impacto especialmente intenso en regiones como África y en el área Asia-Pacífico, y a veces funcionan como causas estructurales de conflictos armados.”²⁶

Finalmente, tendríamos la *libertad de vivir en dignidad*²⁷ donde se situarían los ODS (5) Igualdad de Género; (7) Energía asequible y no contaminante; (8) trabajo decente y crecimiento económico; (10) Reducción de desigualdades; (12) Producción y consumo responsable; (17) Alianzas para conseguir los objetivos. Este bloque es quizá dónde menos puede aportar la ESN, puesto que a pesar de que algunas cuestiones son de aplicación en el marco de las políticas de Defensa (igualdad y no discriminación, uso de energías limpias) sin embargo, no están identificadas como desafíos o amenazas a la

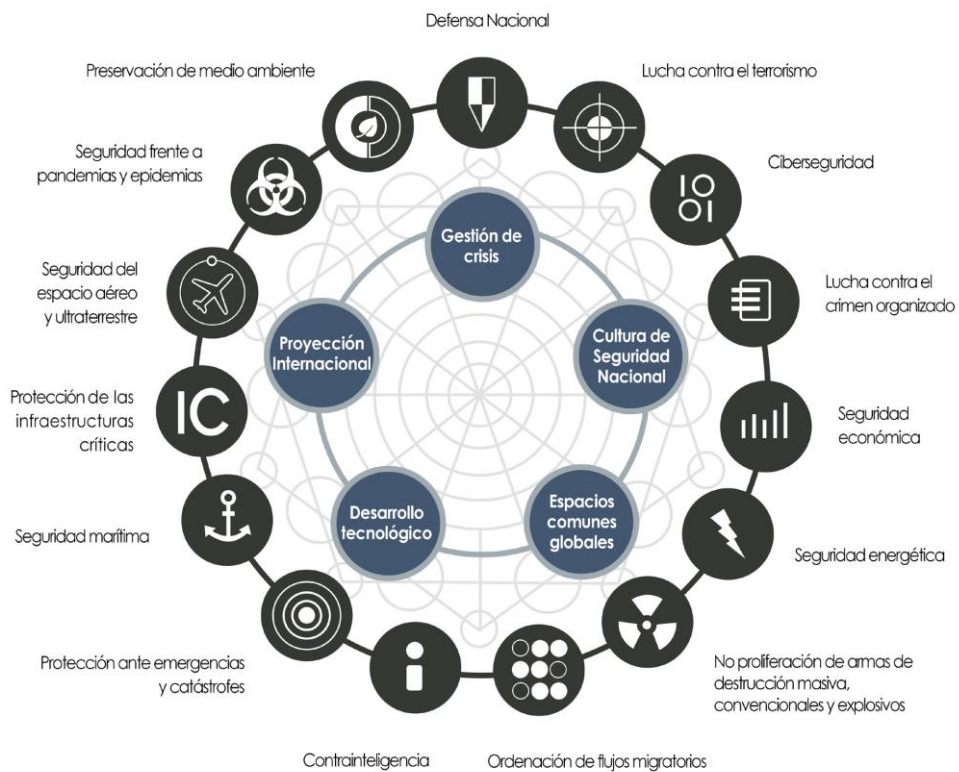
²⁶ Estrategia de Seguridad Nacional 2017, pp. 75

²⁷ GARCIA SANCHEZ Ibidem pp. 12 y ss

seguridad por la sencilla razón de que, como hemos podido leer en el propio documento, estas cuestiones no forman parte de los objetivos de la ESN.



Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional



OBJETIVOS GENERALES Y ÁMBITOS DE LA **SEGURIDAD NACIONAL**

Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional

La Estrategia ODS como Política de Estado

No entraremos en este capítulo a analizar en profundidad los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) ni sus 169 metas. Baste con apuntar que la incorporación de los ODS es un paso hacia adelante en relación con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), puesto que a través de la consecución de estos objetivos se pretenden atajar las causas últimas de la pobreza desde la triple aproximación económica, social y medioambiental.



Se puede afirmar que los ODM fueron el culmen de la época dorada del multilateralismo y de las Naciones Unidas en el marco del contexto de la Postguerra Fría. La última década del siglo XX si por algo se caracterizó fue por la multiplicación de reuniones que pretendían incorporar cuestiones sociales en la agenda global²⁸ en un contexto de aceleración de la globalización neoliberal. Así, se realizaron en aquel momento cumbres y conferencias sobre los derechos de la infancia (1990), el derecho a la educación (1990), el desarrollo sostenible (1992), los derechos de las mujeres (1995), etc²⁹.

Es bastante evidente que en la actualidad no nos encontramos en el mismo contexto global. Algunos de los desafíos se han ampliado y han aparecido otros nuevos. Asimismo, como planteaba Koffi Annan, el proceso de globalización genera desigualdades globales y desafíos también globales. Aunque ya el IB apuntaba en esta dirección, parece claro que en el contexto actual los “problemas no tienen pasaporte” (problems without Passports)³⁰ por lo que todos los países independientemente de cual sea su nivel de desarrollo y su situación geográfica han de trabajar de manera conjunta para dar las respuestas adecuadas.

²⁸ SANAHUJA, J.A. “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”. En: MESA, M. (Coord.) De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. Anuario 2014-2015 Ceipaz. 2015

²⁹ COSTAFREDA, Andrea “Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible ¿se dibuja un mejor horizonte para 2030?”, Notes Internacionales CIDOB, nº143. MARZO 2016

³⁰ COSTAFREDA, Ibidem

Así, las principales características distintivas entre ODM y ODS hacen referencia tanto a su alcance como a la profundidad de los temas. Los ODS tienen el objetivo de ser aplicados no sólo en los países en desarrollo sino en todos aquellos que los hayan incorporado en su agenda política, como es el caso de España, uno de los países que mayor compromiso ha adquirido con su cumplimiento.

“España está firmemente comprometida con la visión, espíritu y puesta en marcha de la Agenda, con la voluntad de convertir los ODS en una realidad, y así lo están mostrando la ciudadanía española, su sociedad civil, multitud de empresas, universidades, sindicatos, CCAA y GLL. En sus respectivos ámbitos de actuación, en su diversidad de misiones, roles y competencias, todas han dado pasos firmes, ambiciosos y sostenidos para transformar sustancialmente sus estrategias y políticas a largo plazo, sus hábitos, para avanzar así hacia las metas de la Agenda, clave inequívoca del éxito que lo será por tanto colectivo.”³¹

Prueba del compromiso político subyacente tras los ODS es la ingente cantidad de recursos financieros que se han movilizado para su implementación. Además, la Agenda 2030 incorpora como novedad en relación a los ODMs cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad, la inclusión social y el buen gobierno³². Esto hace que la propuesta tenga un carácter excepcional. No sólo plantea compromisos globales, sino que enumera metas reales y cuantificables que servirán tanto para influir en los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos de la gobernanza multinivel como para controlar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Por tanto, voluntad política, recursos financieros y aproximación holística a los temas del desarrollo marcan una diferencia abismal en relación con propuestas anteriores. Además, gracias a la integración de cinco grandes temas las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas, se garantiza el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos en todas sus dimensiones: civil, política, económica, social y cultural). El Plan de Acción comienza, por tanto, igual que la Agenda 2030:

³¹ Plan de Acción Agenda 2030, pp.11

³² MESA, Manuela “El Objetivo nº16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza” Temas para el Debate pp 37-40 No 254-255. ENERO-FEBRERO 2016

“La Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones, y a sanar y proteger nuestro planeta. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.”³³

Y, por tanto, hace suyos los principios rectores de la misma.

Es especialmente relevante observar lo que se ha dado en llamar cartografía de los ODS en la AGE que se ha realizado en el Plan de Acción. Veamos cuáles han sido sus principales conclusiones:

- *Todos los ODS implican, al menos, a 7 ministerios, llegando en algunos casos a ser incluso 14 (ODS 1), 13 (ODS 5 y ODS 8) u 11 (ODS 12 y ODS 16) los ministerios involucrados. La media resultante es de 9 ministerios por ODS.*
- *Todos los ODS tienen al menos 12 acciones desarrolladas por los ministerios con incidencia en los mismos, llegando en algunos casos a 49 (ODS 16). La media resultante es de 30 acciones por ODS.*
- *Todos los ministerios trabajan en al menos 6 ODS (a excepción del MCD que solo trabaja en 1 ODS), llegando en algunos casos a 17 (MAEUEC) e incluso 16 (MINFOM). En promedio, cada ministerio tiene implicación en 10 ODS.*
- *Para algunos ODS, más de un tercio de sus metas aparecen relacionadas con el mismo Ministerio, el de competencias más directas. Es el caso de los ODS 2 (MAPA), ODS 3 (MSCBS), ODS 4 (MEFP) y el ODS 11 (MINFOM).*
- *Varios ODS, además de ser trabajados por el ministerio con competencias más directas, cuentan con amplia actividad por parte de otros ministerios: ODS 1, 5, 8, 12 y 16.*
- *El trabajo en las dimensiones social, económica y medioambiental está cubierto por casi todos los ministerios, aunque se observa una cierta departamentalización de las mismas. Por ejemplo, el MSCBS de un total de 33, 12 acciones están en el ODS 3, el MEFP 8 de sus 18 acciones están en el ODS 4.*

³³ Preámbulo de la Agenda 2030

- *Asimismo, existen metas que son abordadas desde varios departamentos ministeriales, en ocasiones con competencias muy diversas.*³⁴

En definitiva, en un ejercicio de evaluación de la estrategia los principales rasgos a tomar en consideración se pueden resumir en diversificación competencial en la actual arquitectura ministerial actual y transversalidad de todos y cada uno de los ODS. La principal conclusión a extraer es la necesidad de creación de un órgano con la suficiente capacidad jerárquica que sea capaz de coordinar la actividad ministerial en relación con el cumplimiento de los ODS. Tal y como se vio en otros intentos previos de coordinación de políticas transversales, la ausencia de una autoridad administrativa suficiente puede hacer fracasar la puesta en marcha de una buena política. Este no es el caso de la gestión de los ODS en el caso español ya que la creación de la Oficina de la Alta Comisionada para la Agenda 2030, directamente dependiente del Presidente del Gobierno.

El Plan de Acción está diseñado para que cada Ministerio liderada una medida transformadora³⁵, el gran reto al que se enfrenta es conseguir que las medidas a adoptar estén lo suficientemente coordinadas entre sí y sin procesos de compartimentalización entre ministerios en función de su competencia, pero también dentro de los Ministerios. Como se pudo observar en el caso de la puesta en marcha de la Alianza de Civilizaciones, los puntos focales quedaban en la mayoría de ocasiones al margen de los procesos de toma de decisión de sus propios ministerios y/o unidades administrativas. Asimismo, la ausencia de una figura de rango suficiente para coordinar a los distintos departamentos hacia que cualquier actividad que se pusiera en marcha desde ese marco quedase destinado a la irrelevancia. Es de esperar que en esta ocasión se hayan aprendido de los errores anteriores y se evite caer en los mismos errores.

Conclusiones

Tras este breve recorrido por la ESN y el Plan de Implementación de los ODS es importante recapitular sobre algunas de las cuestiones que aquí se han comentado.

³⁴ Plan de Acción de la Estrategia del Desarrollo Sostenible, pp. 70-71

³⁵ Plan de Acción de la Estrategia del Desarrollo Sostenible, pp. 149-150

Al igual que sucede con la ESN, el Plan de Acción para la Implementación de las ODS también es una política de Estado. Y como tal queda de manifiesto de forma explícita en el mismo Plan dónde se plantea la necesidad de desarrollar una arquitectura institucional que fomente la gobernanza de los procesos, en este caso coordinada desde las más altas instancias del gobierno. Esta estructura tiene, además, que incorporar las características propias de un gobierno multinivel y, por tanto, dando cabida a actores y administraciones diversas. Entre ellos, sin duda, parece claro, que la estrategia de Seguridad nacional tiene un papel fundamental que jugar en este sentido como eje vertebrador de los desafíos que para un concepto de amplio de seguridad se abordan en la misma.

Otro tipo de cuestiones que se podrían reconceptualizar en el marco de la ESN deberían ser indudablemente las relacionadas con la seguridad alimentaria, la seguridad medioambiental y el vínculo entre seguridad y desarrollo, pero siempre desde un enfoque y aproximaciones diferentes a las actuales.

En relación con las distintas medidas transformadoras que aparecen en el Plan de Acción es evidente que algunas de ellas podrían ser perfectamente adaptadas junto con la ESN. Tal es así con la Medida I Situar la Agenda 2030 en el centro de la identidad de España en el Mundo, en la Política Europea y Multilateral, coordinada por el MAEC. Este es sin duda, tal y como hemos visto, uno de los objetivos esenciales recogidos también en la ESN, por tanto, una buena estructura de coordinación administrativa sería esencial para ganar en eficiencia y eficacia.

Por tanto, esencial establecer sinergias entre ESN y Agenda 2030. Son complementarias y perfectamente compatibles especialmente en lo relativo al área denominada como desafíos a la seguridad de la ESN. Sin embargo, para poder aprovechar los recursos económicos y humanos de manera óptima sería necesario poner en marcha un proceso de reflexión en torno a los conceptos de seguridad y desarrollo sostenible para evitar contradicciones e incluso posiciones antagónicas en relación con algunas cuestiones que tienen que ver con las respuestas que se ofrezcan a las preguntas ¿para quién? ¿qué valores? ¿con qué medios? ¿amenazas para quién? La identificación de los sujetos e instituciones que respondan a estas preguntas serán fundamentales para comenzar a trabajar en una Estrategia de Seguridad y Desarrollo Sostenible coherente y sin fisuras. La voluntad política y los recursos económicos están. Falta dar un paso más para

conseguir situar a España como país pionero en el cumplimiento de los ODS y en la evolución de una seguridad con un mayor rostro humano.

Bibliografía

BALDWIN A. David (1997) The concept of security. *Review of International Studies*, 23, 5-26.

BALLESTEROS MARTIN, Miguel Ángel “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”. Ministerio de Defensa Madrid 2016

BERMEJO GÓMEZ DE SEGURA, Roberto “Del Desarrollo Sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis” Documento de análisis Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional), Universidad del País Vasco. 2014

BIGO, Didier and Anastassia Tsoukala. 2008. *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11*, Routledge: London and New York.

COSTAFREDA, Andrea “Con la Agenda Global de Desarrollo Sostenible ¿se dibuja un mejor horizonte para 2030?”, *Notes Internacionals CIDOB*, nº143. MARZO 2016

FONT, Tica y PERE, Ortega “Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana” en *Papeles de Relaciones Ecosociales y cambio global* nº119, 2012, pp. 161-172

GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio José “Los ODS, la agenda de Naciones Unidas para la Paz: el vínculo solidario de la Seguridad, el Desarrollo y los Derechos Humanos” Documento de Análisis 37/2018 Instituto Español de Estudios Estratégicos. Octubre 2018

MESA, Manuela “El Objetivo nº16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza” *Temas para el Debate* pp 37-40 No 254-255. ENERO-FEBRERO 2016

MORILLAS BASSEDAS, Pol. “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76 p. 47-58 (2006)

OROZCO, Gabriel “El concepto de Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales” Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 72, p. 161-180 (2006)

PÉREZ FRANCO, Miguel Ángel “Seguridad humana: ¿el complemento perfecto para nuestras estrategias de seguridad?” Documento de Opinión 118/2016 Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2016

SANAHUJA, J.A. “De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015”. En: Mesa, M. (Coord.) De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. Anuario 2014-2015 Ceipaz. 2015

TERRÓN CUSI, Anna (coord.) *Las migraciones internacionales, percepción y realidad. Un análisis desde la perspectiva de seguridad.* Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. 2017

Documentos Consultados

Estrategia de Seguridad Nacional. 2017

Informe Anual de Seguridad Nacional. 2018

Plan de Acción Para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. 2018

España frente a los Retos de la Agenda del Desarrollo Sostenible. Informe OXFAM INTERMON y UNICEF Comité Español. 2015

Una doctrina de Seguridad Humana para Europa” Informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. Presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana. Barcelona, 15 de September de 2004

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987 [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf]