

TESIS DOCTORAL



*Armonización de las líneas de acción de la
Estrategia Integral de Seguridad de la
comunidad internacional: aportación
española*

FERNANDO MOURE COLÓN
Máster en Seguridad

FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

MADRID, 2014

FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

*Armonización de las líneas de acción de la
Estrategia Integral de Seguridad de la
comunidad internacional: aportación
española*

Autor:

FERNANDO MOURE COLÓN
Máster en Seguridad

Directora

Dra. Dña. CLARIBEL DE CASTRO SÁNCHEZ

AGRADECIMIENTOS

Quisiera dedicar la finalización de esta tesis doctoral y expresar mi agradecimiento más profundo a aquellas personas que me han acompañado y facilitado su apoyo, ánimo y consejo a lo largo de este camino, sin los cuales no hubiera podido lograr culminar este trabajo.

A la directora de esta tesis Dña. CLARIBEL DE CASTRO SÁNCHEZ, no solo por ofrecerme su tiempo con sus aportaciones y correcciones, sino también por su afecto, apoyo y sabios consejos. A los Miembros del Tribunal que ha de juzgar el trabajo que se presenta, por aceptar el encargo que se les encomienda y brindar la oportunidad de que su experiencia y conocimientos me permitan mejorarlo. Al profesor IGNACIO GARCÍA PALOMERO por ser el que me animó y me inició en mi formación como investigador. A mis compañeros de trabajo por las facilidades y apoyo prestados en mi promoción profesional.

También quiero recordar de una manera muy emotiva a la profesora CONSUELO MAQUEDA ABREU (q.e.p.d), quien me abrió las puertas de la Universidad y me brindó su apoyo incondicional.

Por último quiero agradecer a mi familia, mi esposa e hijos por su paciencia, comprensión y cariño demostrados en los momentos difíciles.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	IX
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. SEGURIDAD Y ESTRATEGIA	11
I. INTRODUCCIÓN: LA SEGURIDAD COMO CONCEPTO AISLADO Y DETALLADO.....	11
II. ALGUNAS ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD.....	13
1. SEGURIDAD NACIONAL.....	13
2. SEGURIDAD HUMANA.....	21
3. SEGURIDAD COLECTIVA.....	26
4. SEGURIDAD COMPARTIDA.....	28
5. SEGURIDAD COOPERATIVA.....	31
6. SEGURIDAD GLOBAL - SEGURIDAD INTEGRAL.....	35
7. SEGURIDAD INTERIOR.....	36
8. SEGURIDAD EN 3D Y 4D.....	43
9. OTROS CONCEPTOS DE SEGURIDAD.....	46
a) Ciberseguridad.....	47
b) Seguridad sostenible.....	47
c) La seguridad territorial.....	48
d) Seguridad energética.....	50
III. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD.....	50
IV. DOCUMENTOS SOBRE ESTRATEGIA.....	55
1. CONCEPTO Y CARACTERES DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD.....	55
2. CONTENIDO Y NATURALEZA DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD...60	
CAPÍTULO II. RIESGOS Y AMENAZAS	69
I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO Y CARACTERES DE LAS AMENAZAS.....	69
1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR RIESGOS Y AMENAZAS?.....	69

2. CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LAS NUEVAS AMENAZAS	73
II. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RIESGOS Y AMENAZAS	74
III. POTENCIADORES DEL RIESGO	79
1. LA DISFUNCIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN	80
2. LOS DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS	84
3. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD	87
4. EL CAMBIO CLIMÁTICO	90
a) Pérdida y alteraciones de territorio	91
b) Migraciones inducidas por razones ambientales	92
c) Tensiones sobre los recursos energéticos y nuevas rutas comerciales	93
d) Conflictos sobre otros recursos escasos	93
e) Daños económicos y riesgos en zonas y ciudades costeras e infraestructuras críticas	95
f) Incremento de las catástrofes naturales y consecuentes crisis humanitarias	95
g) Situaciones de fragilidad y radicalización y presión sobre la gobernabilidad internacional	96
5. PELIGROS TECNOLÓGICOS	99
6. LOS EXTREMISMOS IDEOLÓGICOS	103
IV. ACTORES NO ESTATALES	105
 CAPÍTULO III. DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS IDENTIFICADOS POR PAÍSES	 113
I. INTRODUCCIÓN	113
II. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS EN AMÉRICA DEL NORTE	114
1. AMENAZAS PARA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	114
2. AMENAZAS PARA CANADÁ	119
III. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS EN EUROPA	124
1. HOLANDA	124
2. REINO UNIDO	131
3. FRANCIA	136
4. ALEMANIA	142
IV. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFIOS PARA AUSTRALIA	151
V. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFIOS EN AMÉRICA LATINA. EXAMEN DE LA ESTRATEGIA CHILENA	157

VI. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS PARA ESPAÑA	163
1. CONFLICTOS ARMADOS	171
2. TERRORISMO	173
3. CIBERAMENAZAS	175
4. CRIMEN ORGANIZADO	176
5. INESTABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA	177
6. VULNERABILIDAD ENERGÉTICA	178
7. PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA (ADM).....	180
8. FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES.....	182
9. ESPIONAJE	185
10. EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES.....	186
11. VULNERABILIDAD DEL ESPACIO MARÍTIMO	187
12. VULNERABILIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y SERVICIOS ESENCIALES	189
VII. DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS COMUNES.....	191
CAPÍTULO IV. DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS QUE PUEDEN AFECTAR A LA ESTABILIDAD, EN EL ÁMBITO DE LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA	195
I. NACIONES UNIDAS	195
1. INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y LOS CAMBIOS	197
2. INFORME DEL SECRETARIO GENERAL. “UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LA LIBERTAD: DESARROLLO, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS PARA TODOS”	203
3. NUEVAS APROXIMACIONES.....	206
II. ORGANIZACIÓN DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN-NATO)	212
III. LA UNIÓN EUROPEA	222
1. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, EUROPEAN SECURITY STRATEGY (EES/ESS)	223
2. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD.....	225
3. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UE, EU INTERNAL SECURITY STRATEGY (ESIUE/EUISS)	232

4. PERCEPCIONES DE DESAFÍOS A LA SEGURIDAD PARA LOS CIUDADANOS EUROPEOS: REFERENCIA INDIVIDUALIZADA A LA PERCEPCIÓN ESPAÑOLA	235
IV. AMENAZAS TRANSNACIONALES EMERGENTES PARA LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE).....	250
V. DESAFIOS, RIESGOS Y AMENAZAS PARA OTROS ORGANISMOS	267
1. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA).....	267
2. GLOBAL RISK	269
VI.- DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS COMUNES	275
 CAPÍTULO V. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE PAÍSES CON ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA	279
I. ESTADOS UNIDOS	279
II. REINO UNIDO.....	296
III. AUSTRALIA.....	308
IV. ALEMANIA, AUSTRIA, HOLANDA Y CHILE	313
1. ALEMANIA	314
2. AUSTRIA	318
3. HOLANDA	321
4. CHILE.....	328
V. ESPAÑA	333
 CAPÍTULO VI. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN EUROPA: LA UE, LA OTAN Y LA OSCE.....	349
I. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA (EUROPEAN SECURITY STRATEGY–ESS)	351
1. ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA	351
2.- CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA.....	356
3. RUTA EUROPEA HACIA LA SEGURIDAD	362
<i>a) Objetivos Estratégicos de la UE</i>	<i>364</i>
<i>b) Efectos sobre la política europea.....</i>	<i>365</i>
4. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD	367
<i>a) Una Europa más eficaz y más capaz.....</i>	<i>369</i>

<i>b) Mayor compromiso con nuestros vecinos</i>	370
<i>c) Asociaciones para un multilateralismo efectivo</i>	370
5. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UNIÓN	372
6. HACIA UN MODELO DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UE	377
7. POLÍTICA ANUAL Y OBSERVACIÓN DE LA ESTRATEGIA	380
II. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE LA OTAN	386
III. VISIÓN INTEGRAL DE SEGURIDAD DE LA OSCE	391
1. ¿QUÉ ES LA OSCE?	391
2. HITOS HISTÓRICOS	393
3. VALORES, PRINCIPIOS, DELEGACIONES Y ACTIVIDADES	397
4. ORGANIZACIÓN	401
IV. SEGURIDAD INTEGRAL Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA OSCE	406
1. IDEAS GENERALES	406
2. EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA OSCE	408
<i>a) La dimensión político-militar</i>	408
<i>b) La dimensión económica y medioambiental</i>	419
<i>c) La dimensión humana</i>	425
V. NUEVOS DESAFÍOS DE LA OSCE Y SU RELACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES, ESPECIALMENTE CON LA UE	430
 CAPÍTULO VII. LÍNEAS ESTRATÉGICAS ESTRUCTURADAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD	 443
I. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN PARA LA UE	443
1. ENFOQUE AMPLIO E INTEGRAL DE LA SEGURIDAD INTERIOR	444
2. GARANTIZAR EL EFECTIVO CONTROL DEMOCRÁTICO Y JUDICIAL DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD	444
3. PREVENCIÓN Y ANTICIPACIÓN: UN ENFOQUE PROACTIVO Y BASADO EN LA INFORMACIÓN	445
4. DESARROLLO DE UN MODELO INTEGRAL DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	448
5. COOPERACIÓN OPERATIVA	449
6. COOPERACIÓN JUDICIAL EN ASUNTOS PENALES	451
7. UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS	452
8. UNA APUESTA POR LA INNOVACIÓN Y FORMACIÓN	453

9. DIMENSIÓN EXTERNA DE LA SEGURIDAD INTERIOR / COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES.....	454
10. FLEXIBILIDAD PARA ADAPTARSE A LOS DESAFÍOS FUTUROS.....	456
II. LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA OSCE.....	457
III. LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL ESPAÑOLA (2013).....	463
1. DEFENSA NACIONAL.....	463
2. LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.....	468
3. CIBERSEGURIDAD.....	472
4. LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.....	478
5. SEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA.....	482
6. SEGURIDAD ENERGÉTICA.....	485
7. NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.....	487
8. ORDENACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS.....	491
9. CONTRAINTELIGENCIA.....	497
10. PROTECCIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES.....	499
11. SEGURIDAD MARÍTIMA.....	503
12. PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS.....	506
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	509
I. CONCLUSIONES.....	509
II. PROPUESTAS.....	520
1. PRIMERA PROPUESTA: SINERGIAS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA “ALAES”.....	520
2. SEGUNDA PROPUESTA: DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE SEGURIDAD..	535
BIBLIOGRAFÍA.....	541
ANEXO 1. LISTA DE LOS 50 RIESGOS GLOBALES DEL INFORME DE GLOBAL RISKS 2013.....	581
ANEXO 2. PROPUESTA “ALAES”.....	591
ANEXO 3. DOCUMENTOS CITADOS EN ESTA TESIS. BASE DE DATOS (BUSCADOR).....	599

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: <i>Nº de agentes dedicados a la seguridad física en España en 2010.</i>	42
Ilustración 2: <i>Seguridad en 4D</i>	46
Ilustración 3: <i>Amenazas ocasionadas por el cambio climático (2010)</i>	91
Ilustración 4: <i>Actores nacionales e internacionales</i>	111
Ilustración 5: <i>Amenazas relevantes NSS de Estados Unidos (2010)</i>	117
Ilustración 6: <i>Amenazas relevantes CNSP de Canadá (2004)</i>	120
Ilustración 7: <i>Amenazas relevantes para Holanda (2007)</i>	127
Ilustración 8: <i>Amenazas relevantes para el Reino Unido (2010)</i>	133
Ilustración 9: <i>Amenazas relevantes para Francia (2013)</i>	137
Ilustración 10: <i>Amenazas relevantes para Alemania (2008)</i>	144
Ilustración 11: <i>Amenazas relevantes para Australia (2013)</i>	154
Ilustración 12: <i>Amenazas relevantes para Chile (2012)</i>	158
Ilustración 13: <i>Tipos de riesgos para la seguridad nacional (CESEDEN 2009)</i>	166
Ilustración 14: <i>Amenazas en la Estrategia Española de Seguridad (2011)</i>	168
Ilustración 15: <i>Amenazas en la Estrategia de Seguridad Nacional de España (2013)</i> .171	
Ilustración 16: <i>Cuantificación de las amenazas comunes de los países analizados</i>	192
Ilustración 17: <i>Distribución de amenazas comunes de los países analizados</i>	193
Ilustración 18: <i>Amenazas relevantes para las Naciones Unidas (2004)</i>	198
Ilustración 19: <i>Amenazas emergentes Naciones Unidas (2013)</i>	211
Ilustración 20: <i>Misiones básicas de la OTAN</i>	219
Ilustración 21: <i>Amenazas relevantes la OTAN</i>	221
Ilustración 22: <i>Desafíos para la UE (2004)</i>	225
Ilustración 23: <i>Amenazas en la Estrategia Europea de Seguridad (2008)</i>	232
Ilustración 24: <i>Amenazas en la Estrategia Europea de Seguridad Interior (2010)</i>	234
Ilustración 25: <i>Eurobarómetro 2006, desafíos en su país</i>	236
Ilustración 26: <i>Eurobarómetro 2006, desafíos en la UE</i>	236
Ilustración 27: <i>Eurobarómetro 2006 ¿aumentarán o disminuirán los desafíos?</i>	237
Ilustración 28: <i>Eurobarómetro 2006, relación con eventos externos UE</i>	237

Ilustración 29: <i>Eurobarómetro 2009, desafíos en su país</i>	240
Ilustración 30: <i>Eurobarómetro 2010, desafíos en su país</i>	241
Ilustración 31: <i>Eurobarómetro 2011, desafíos en su país</i>	242
Ilustración 32: <i>Eurobarómetro 2012, desafíos en su país</i>	243
Ilustración 33: <i>Eurobarómetro 2013, desafíos en su país</i>	244
Ilustración 34: <i>Crisis económica y financiera</i>	246
Ilustración 35: <i>Desempleo</i>	246
Ilustración 36: <i>Terrorismo</i>	247
Ilustración 37: <i>Crimen organizado</i>	247
Ilustración 38: <i>Inmigración</i>	248
Ilustración 39: <i>Problemas medioambientales, cambio climático y la energía</i>	248
Ilustración 40: <i>Comparativa global preocupación de los ciudadanos europeos</i>	249
Ilustración 41: <i>Comparativa global sobre la preocupación de los españoles</i>	249
Ilustración 42: <i>Amenazas trasnacionales para la OSCE (2003)</i>	254
Ilustración 43: <i>Amenazas trasnacionales para la OSCE (2012-2013)</i>	265
Ilustración 44: <i>Amenazas Tradicionales, nuevas, preocupaciones y desafíos establecidos en la Declaración de Seguridad en las Américas (2003)</i>	269
Ilustración 45: <i>“Top 5 Global Risks in Terms of Likelihood” . WEF</i>	273
Ilustración 46: <i>“Top 5 Global Risks in Terms of Impact” . WEF</i>	274
Ilustración 47: <i>Cuantificación amenazas comunes de las organizaciones analizadas.</i> 276	
Ilustración 48: <i>Distribución amenazas comunes de las organizaciones analizadas</i>	277
Ilustración 49: <i>Estructura Consejo de Seguridad Nacional del Reino Unido</i>	302
Ilustración 50: <i>Agencias Consejo de Seguridad Nacional del Reino Unido</i>	303
Ilustración 51: <i>Número de países que comparte los objetivos de la</i>	308
Ilustración 52: <i>Mapa conceptual de los desafíos globales para Europa</i>	352
Ilustración 53: <i>Interdependencia estrategia y Sub-estrategias ESS</i>	353
Ilustración 54: <i>Relación entre la Seguridad interna y externa.</i>	354
Ilustración 55: <i>Seguridad Integral de la UE</i>	355
Ilustración 56: <i>Estados participantes y Estados socios OSCE</i>	392
Ilustración 57: <i>Organigrama general OSCE, 2011</i>	403
Ilustración 58: <i>Dimensiones OSCE (2013)</i>	408
Ilustración 59: <i>50 riesgos, agrupados en categorías o áreas y descripción</i>	589

ABREVIATURAS

AAPP	Administraciones Públicas.
ACP	Países de África, del Caribe y del Pacífico.
ACSS	<i>Austrian Cyber Security Strategy</i> (Estrategia austriaca de Ciberseguridad).
ACT	<i>Allied Command Transformation</i> (Mando aliado para la transformación OTAN).
ADM/WMD	Armas de Destrucción Masiva / <i>Weapons of Mass Destruction</i> .
AED	Agencia Europea para la Defensa.
ALAES	Armonización de las Líneas de Acción de la Estrategia integral de Seguridad de la comunidad internacional.
ALTBMD	<i>Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence</i> (Sistema de defensa antimisil).
AML	<i>Anti Money Laundering</i> (lucha contra el blanqueo de capitales).
ANE	Actores no estatales.
APAL	Armas pequeñas y armas ligeras.
AR/VP	Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad / Vicepresidenta de la Comisión Europea.
ARI	Análisis del Real Instituto Elcano.
ARYM/FYROM	Antigua República Yugoslava de Macedonia / <i>Former Yugoslav Republic of Macedonia</i> .
ASS/ÖSS	<i>Austrian Security Strategy / Österreichische Sicherheitsstrategie Sicherheit</i> (estrategia de seguridad austriaca).
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i> .
BBK	Oficina Federal alemana de Protección Civil y Atención de Desastres.
BfV	Oficina Federal alemana para la Protección de la Constitución.
BKA	Oficina Federal alemana de Policía Criminal.
BMI	<i>Bundesministerium des Innern</i> (Ministerio Federal del Interior alemán).
BND	<i>Bundesnachrichtendienst</i> (Servicio Federal de Inteligencia alemán).
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BPOL	<i>Bundespolizei</i> (Policía Federal alemana).
BTWC	<i>Biological and Toxin Weapons Convention</i> (Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas y tóxicas y sobre su destrucción).
CA	<i>Comprehensive Approach</i> (Enfoque integral).
CAP	Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil.
CATS	Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal
CCN	Centro Criptológico Nacional.
CCN-CERT	Capacidad de Respuesta a incidentes de Seguridad de la Información del Centro Criptológico Nacional.
CdC	Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la

ABREVIATURAS

	seguridad.
CDM	Concepto de la Ciberdefensa Militar.
CE	Conceptos estratégicos.
CECO	Comisión Ejecutiva de Coordinación Operativa.
CECOP	Centro de Coordinación Operativa.
CECOSE	Centro de Coordinación Principal de la Secretaría de Estado de Seguridad.
CEIPAZ	Fundación de Cultura de Paz.
CEP	Cooperación Estructurada Permanente.
CEPE	Comisión Económica para Europa, oficina de Naciones Unidas.
Cepol	<i>European Police College</i> (Academia de Policía Europea).
CERCORVIGM AR	Centro de Coordinación para la vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (Guardia Civil).
CERTs	<i>Computer Emergency Response Teams for EU Institutions</i> (Equipos de respuesta ante emergencias informáticas).
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
CfAP	<i>Center for American Progress</i> .
CFT	<i>Countering the Financing of Terrorism</i> (lucha contra la financiación del terrorismo).
CICO	Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.
CIDOB	Centro de estudios y documentación internacional de Barcelona.
CIG	Conferencia Intergubernamental.
CIMIC	Coordinación civil-militar.
CIP	<i>Critical infrastructure protection</i> (protección de infraestructuras críticas).
CIS	Sistema de Información y Comunicaciones.
CIWIN	<i>Critical Infrastructure Warning Information Network</i> (red de alerta de información sobre infraestructuras críticas).
CMUE	Comité Militar de la Unión Europea.
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista.
CNI	Centro Nacional de Inteligencia.
CNPIC	Centro Nacional para la protección de las Infraestructuras Críticas.
CNSP	<i>Canada's National Security Policy</i> (Política Nacional de Seguridad de Canadá).
CONTEST	<i>Office for Security and Counter-Terrorism Strategy</i> (Oficina para la seguridad y la lucha contra el terrorismo).
COSDEF	Centro de Operaciones de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa.
COSI	Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior.
CoST	<i>Construction Sector Transparency Initiative</i> (iniciativa para la transparencia del sector de la construcción).
CPC	Centro de Prevención de Conflictos.
CPP	Colaboración público privada.
CPRF	<i>Conflict Prevention and Resolution Forum</i> (Foro para la prevención y resolución de conflictos).
CPS	Comité Político y de Seguridad (UE).
CRATE	Registro central de equipo técnico disponible.
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.
CSH	Comisión de Seguridad Humana de la ONU.

CSIS	<i>Center for Strategic International Studies.</i>
CSOC	<i>Cyber Security Operations Centre</i> (Centro de operaciones de ciberseguridad).
CTC	<i>Counter Terrorism Committee</i> (Comité contra el terrorismo ONU).
CUGC	Centro Universitario de la Guardia Civil.
CWC	<i>Chemical Weapons Convention</i> (Convención sobre armas químicas).
DAT	Departamento de Amenazas Transnacionales de la OSCE.
DAT POW	<i>Defence against terrorism programme of work</i> (Programa de trabajo de la defensa contra el terrorismo, OTAN).
DDN	Directiva de Defensa Nacional.
DDoS	<i>Distributed Denial of Service</i> (ataque de denegación de servicios).
DDPR	<i>Deterrence and Defence Posture Review</i> (revisión de la postura de disuasión y defensa).
DESA	<i>Department of Economic and Social Affairs</i> (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU).
DGPCE	Dirección General de Protección Civil y Emergencias.
DICOES	División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa.
DISS	<i>Defence Intelligence & Security Service</i> (Servicios de seguridad, defensa e inteligencia).
DISSC	Departamento de Infraestructuras y Seguimiento de Situaciones de Crisis.
DOF	Diario Oficial de la Federación (México).
DPM	Directiva de Planeamiento Militar.
DPN	Directiva de Política de Defensa española.
DSA	Declaración de Seguridad en las Américas.
EAG	<i>Asian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism</i> (grupo asiático contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo).
EAPC	<i>Euro-Atlantic Partnership Council</i> (Consejo asociación euroatlántica OTAN).
EC3	<i>European Cybercrime Centre</i> (Centro Europeo de Ciberdelincuencia).
ECO	Equipos de Investigación contra el Crimen Organizado de la Guardia Civil.
EDA	<i>European Defence Agency</i> (Agencia de Defensa europea).
EDEM	Mercado Único de Defensa Europeo.
EDITE	Equipos de Investigación Tecnológica de la Guardia Civil.
EDTIB	<i>European Defence Technological and Industrial Base</i> (Base Tecnológica e Industrial de la Defensa en Europa).
EES	Estrategia Española de Seguridad.
EESM	Estrategia de seguridad marítima en la UE.
EE. UU.-USA	Estados Unidos de América.
EICTIR	Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y Radicalización.
EITI	<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> (Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas).
ELOs	<i>Europol Liaison Officers</i> (Oficiales de Enlace de Europol).
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
EMAD	Estado Mayor de la Defensa español.

ABREVIATURAS

EMSA	Agencia Europea de Seguridad Marítima.
EMSP	Empresas Militares y de Seguridad Privadas.
ENISA	Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información.
ENSyD	Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile
ENVSEC	<i>Environment and Security Initiative</i> (Iniciativa para la Seguridad y medioambiente OSCE).
ESCD	<i>Emerging Security Challenges Division</i> (División de desafíos de seguridad emergentes).
ESNE	Estrategia de Seguridad Nacional.
ESS	<i>European Security Strategy</i> (Estrategia de Seguridad Europea).
ESYS	Fundación Empresa Seguridad y Sociedad.
ETA	<i>Euskady ta Askatasuna</i> , grupo terrorista.
ETN	Empresas Transnacionales.
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i> (Misión de observación de la Unión Europea).
<i>Eurojust</i>	<i>European Union's Judicial Cooperation Unit</i> (cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea).
<i>Europol</i>	Oficina Europea de Policía.
EUROSUR	<i>European external border surveillance system</i> (Sistema de vigilancia de la frontera exterior de la Unión Europea).
FACE	Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa.
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).
FCS	Foro de cooperación en materia de seguridad.
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía).
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEFE	Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores.
FES	Fundación <i>Friedrich Ebert Stiftung</i> .
FIU	<i>Financial Intelligence Units</i> (Unidad de inteligencia financiera).
FMI/IMF	Fondo Monetario Internacional / <i>International Monetary Fund</i> .
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
<i>Frontex</i>	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión.
FSE	Fondo Social Europeo.
GAFI/FATF	Grupo de Acción Financiera Internacional / <i>Financial Action Task Force</i> .
GATI	Grupos de Apoyo en Tecnología de la Información (Guardia Civil).
GCHQ	<i>Government Communications Headquarters UK</i> (Agencia Británica de aseguramiento de la información).
GCTF	<i>Global Counterterrorism Forum</i> (Foro Global Contraterrorismo).
GDT	Grupo de Delitos Telemáticos (Guardia Civil).
GSF	Unidad Gestión y Seguridad Fronteriza de la OSCE.
HCNM	Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales.

HSC	<i>Homeland Security Council</i> (Consejo de Seguridad Interior).
ICDCE	<i>Defence Cyber Expertise Centre</i> (Centro de especialización de defensa cibernética).
IEEE	Instituto Español de Estudios Estratégicos.
IGCTN	Iniciativa global para combatir el Terrorismo Nuclear.
IMO/OMI	<i>International Maritime Organization</i> / Organización Marítima Internacional.
IMPACT	<i>International Multilateral Partnership Against Cyber Threats</i> (Alianza Internacional Multilateral contra las Ciberamenazas).
INTECO	Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación.
Interpol	Organización Internacional Policial.
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático).
IPRM	<i>Incident Prevention and Response Mechanism</i> (prevención de incidentes y mecanismos de repuesta).
ISS	<i>Internal Security Strategy</i> (Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea).
IUISI	Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JAI	Justicia y Asuntos de Interior.
JSPS	<i>Joint Strategic Planning System</i> (Sistema de Planeamiento Estratégico Conjunto).
LDN	Libro de Defensa Nacional.
LO	Ley Orgánica.
LTS	<i>Long Term Study</i> , Estudio a largo plazo.
MEC	Marco Estratégico Común.
MFCB/ CBM	Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad / <i>Confidence-Building Measures</i> .
Mi5	<i>Security Service UK</i> (Servicio de Seguridad del Reino Unido).
Mi6	<i>Secret Intelligence Service UK</i> (Servicio Secreto de Inteligencia Británico).
MONEYVAL	<i>Concil of Europe's Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism</i> (Evaluación de las medidas contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo).
MPUE	Misión de Policía de la Unión Europea.
NCSS	<i>National Cyber security Strategy</i> (estrategia nacional de ciberseguridad).
NDS	<i>National Defense Strategy</i> (estrategia nacional de defensa).
NPT	<i>Nuclear Non-Proliferation Treaty</i> (Tratado de No Proliferación Nuclear).
NRA	<i>National Risk Assessment</i> (evaluación del riesgo nacional).
NRBQ/ CBRN	Armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas / <i>Chemical, Biological, Radiological and Nuclear</i> .
NRC	<i>Nato-Russia Council</i> .
NRF	<i>NATO Response Force</i> (Fuerza de respuesta de la OTAN).
NSA	<i>National Security Adviser</i> .

NSC	<i>National Security Council.</i>
NSRA	<i>National Security Risk Assessment.</i>
NSS	<i>Nacional Security Strategy</i> (estrategia de seguridad nacional).
NSSA	<i>National Security Strategy Archive</i> (Archivo de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos).
OCDE-OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OCEEA	<i>Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities.</i>
OCS	<i>Office of Cyber Security.</i>
ODA	Asistencia Oficial al Desarrollo (ONU).
OdB	Organizaciones de base.
ODHIR	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE).
ODM /MDG	Objetivos de Desarrollo del Milenio / <i>Millennium Development Goals.</i>
OEA/OAS	Organización de Estados Americanos / <i>Organization of American States.</i>
OI	Organizaciones Internacionales.
OIDDH	Oficina para los Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos.
OIEA/IAEA	Organismo Internacional de la Energía Atómica / <i>International Atomic Energy Agency.</i>
OIM	Organización Internacional para las Migraciones.
<i>Olaf</i>	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, <i>European Anti-Fraud Office.</i>
OMC/WTO	Organización Mundial del Comercio / <i>World Trade Organization.</i>
OMM	Organización Meteorológica Mundial.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU/UN	Organización de Naciones Unidas / <i>United Nations.</i>
ONUDD/UNOD C	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito / <i>United Nations Office on Drugs and Crime.</i>
OPAQ	Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.
OPCAT	<i>Optional Protocol to the Convention against Torture.</i> Protocolo de Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN/NATO	Organización del Tratado de Atlántico Norte / <i>North Atlantic Treaty Organization.</i>
PACDM	Plan de Acción para la obtención de la Capacidad de Ciberdefensa Militar.
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa.
PE	Parlamento Europeo.
PECS	Política Europea Común de Seguridad y Defensa.
PeE	Presidente en Ejercicio de la OSCE.
PEE	Plan de Emergencia Exterior.

PEPIC/EPCIP	Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas / <i>European Programme for Critical Infrastructure Protection.</i>
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PESD/ CSDP	Política Europea de Seguridad y Defensa / <i>Common Security and Defence Policy.</i>
PEV/ENP	Política Europea de Vecindad / <i>European Neighbourhood Policy.</i>
PfP	<i>Partnership for Peace</i> (NATO).
PIB	Producto Interior Bruto.
PLo	Procedimiento Legislativo ordinario de la UE
PMA	Puesto de Mando Avanzado.
PNR	<i>Passenger Name Record</i> (Registro europeo de nombres de pasajeros).
PNUD/UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / <i>United Nations Development Programme.</i>
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
POLIS	Sistema de Información Policial en Línea.
PPBE	Planning, Programming, Budgeting and Execution (Planificación, programación, presupuesto y ejecución).
PPIC	Plan de Protección de infraestructuras críticas.
PYME	Pequeñas y medianas empresas.
QDR	<i>Quadrennial Defense Review</i> (revisión cuatrienal de Defensa).
RABIT	Equipos de intervención rápida en las fronteras.
RAE	Real Academia Española.
RAF	Fracción del Ejército Rojo alemán.
RAL	Robots autónomos letales.
RAN	Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización.
RCT	Red contra el Terrorismo (OSCE).
RRN	<i>Risk Response Network</i> , Red de respuesta ante riesgos.
SARS	<i>Severe acute respiratory syndrome</i> (síndrome respiratorio agudo severo).
SAT	Sistema de Alerta Temprana.
SCADA	Supervisory Control And Data Acquisition (Supervisión, Control y Adquisición de Datos).
SDSR	<i>Strategic Defence and Security Review</i> (defensa estratégica y examen de la seguridad).
SEAE/EEAS	Servicio Europeo de Acción Exterior / <i>European External Action Service.</i>
SEGENPOL	Secretaría General de Política de Defensa.
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.
SES	Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.
SIE	Sistema de Inteligencia Económica.
SIMASC	Sistema de Movilidad de Alertas de Seguridad Ciudadana.
SIRDEE	Sistema de radiocomunicaciones digitales de emergencia del Estado.
SIS	Sistema de Información de Schengen.

<i>Sitcen</i>	<i>European Union Joint Situation Center</i> (Centro Conjunto de Situación para el Análisis de la Inteligencia).
SIVE	Servicio Integrado de vigilancia Exterior de la Guardia Civil.
SRES	Sistema de Registro de Entradas y Salidas.
START	<i>Strategic Arms Reduction Talks</i> (conversaciones sobre la reducción de armas estratégicas).
TCE	Tratado de la Comunidad Europea.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
TNP	Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.
TTIU	<i>Terrorist Threat Intelligence Unit</i> (Unidad de inteligencia contra la amenaza terrorista OTAN).
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UAD	Unidades de apoyo ante desastres.
UAT	Unidad de Acción contra el Terrorismo de la OSCE.
UAV/ UAS/VANT	<i>Unmanned aerial vehicle, drone / Unmanned Aerial System /</i> vehículo aéreo no tripulado, sistema aéreo no tripulado.
UCD	Unión de Centro Democrático.
UE/EU	Unión Europea / <i>European Union</i> .
UEO/WEU	Unión Europea Occidental / <i>Wester European Union</i> .
UEP	Unidad de Estrategia Policial de la OSCE.
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones (ONU).
UME	Unidad Militar de Emergencia española.
UMUE	Estado Mayor de la UE.
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
UNCITRAL	<i>United Nations Commission on International Trade Law</i> (Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional).
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme.
UPPAR	Unidad de Planificación de Política y de Alerta Rápida.
URIE	Unidad de Respuesta Integrada Exterior.
VIH-SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana - síndrome de inmunodeficiencia adquirida.
VIS	Sistema de Información de Visados.
WEF	<i>World Economic Forum</i> (Foro económico mundial).
ZKA	Oficina de Aduanas Criminológica alemana.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis doctoral tiene como objeto el estudio de las estrategias de seguridad nacionales y de organizaciones internacionales y la elaboración de dos propuestas: una orientada a la armonización de las líneas de acción de la estrategia integral de seguridad de la comunidad internacional y otra dirigida a la difusión de la cultura de seguridad.

Con este propósito ha sido estructurada la presente investigación para alcanzar los objetivos marcados. Así, el lector podrá conocer en esta introducción, la justificación del tema, la hipótesis y la orientación de la tesis. A continuación y durante el proceso de investigación llevado a cabo podrá verse el marco teórico que presentan los fundamentos conceptuales de la seguridad y la estrategia, la descripción de los riesgos y amenazas, su afección a los sistemas nacionales e internacionales de seguridad, además de la intervención de otros actores y factores potenciadores de riesgo. Estos factores y desafíos hacen que los Estados y organizaciones internacionales reaccionen y elaboren sus respuestas.

Como se podrá apreciar en el desarrollo de la tesis, cada país y organización intenta solucionar sus problemas internos y externos, destacando la colaboración internacional con una gestión globalizada. Este proceso genera una multitud de líneas de acción. Conocerlas y conseguir una armonización de estas líneas es el reto que plantea la propuesta inicial de la tesis.

Sobre los motivos de la elección del tema, hay que señalar que son varias las amenazas significativas para la seguridad de España, para los valores de nuestra sociedad democrática y para los derechos y libertades de los ciudadanos en general. Ante esta situación es preciso hacer frente a estos riesgos, tanto en el plano nacional como internacional. La seguridad se ha convertido en un factor clave para el desarrollo de la sociedad europea, más aún cuando en estos momentos los Estados están sufriendo una crisis económica global que puede acrecentar las amenazas comunes.

La evolución constante de acontecimientos hace que aparezcan nuevos desafíos para todos, también para organismos internacionales con participación española, como la Unión Europea (UE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), entre otras. En este sentido es importante conocer que esta última organización se extiende desde América del Norte a Europa y parte de Asia, contando con un concepto pluridimensional de la seguridad integral, siendo este factor un importante instrumento para consolidar la estabilidad de las instituciones con las que está relacionada, en todos los aspectos.

En este contexto, se ha elegido este tema por considerarlo de gran interés en la actualidad, ya que tanto en España como en los países de nuestro entorno se realiza un gran esfuerzo por garantizar la seguridad. Esta labor tiene que cruzarse, buscando sinergias para dar una respuesta eficiente y evitar duplicidad de trabajo. España ha dado un paso importante con la puesta en marcha de la primera Estrategia Española de Seguridad, el 24 de junio de 2011 y su revisión posterior con la nueva Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en el Consejo de Ministros del día 31 de mayo de 2013.

Estos primeros pasos tienen que continuar con otros que consoliden el esquema propuesto por el Sistema Nacional de Seguridad Español.

Este trabajo está enmarcado en la línea de investigación de “la acción de las organizaciones internacionales ante las nuevas amenazas a la seguridad”, dentro de la asignatura de Política de Seguridad del Master de Seguridad, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), dirigida por la profesora CLARIBEL DE CASTRO SÁNCHEZ¹. La conclusión del trabajo fin de Master sirvió como marco teórico para la elaboración de esta tesis.

En el presente texto, han sido identificadas las amenazas y desafíos comunes para España, otros países y organizaciones internacionales, para lo cual ha sido necesario conocer el enfoque que realizan las políticas sobre estrategia de seguridad elegidas para el estudio inicial: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Chile, Estados Unidos, Francia, Holanda, Reino Unido y España. Por otra parte, han sido analizadas las estrategias de organizaciones como la ONU, la OSCE, la OTAN, y la Unión Europea.

Son varias las amenazas significativas para la seguridad integral, para los valores de nuestra sociedad democrática y para los derechos y libertades de los ciudadanos. Ante esta situación es preciso hacer frente a estos riesgos tanto en el plano nacional como internacional. Amenazas, por ejemplom, como los conflictos armados, el terrorismo, las ciberamenazas, el crimen organizado, la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética o la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otras.

¹ Doctora en Derecho por la UNED desde 2003, ha centrado su actividad investigadora en el área del Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales, así como en el área del Derecho Comunitario. Recibió el Premio Defensa 2004, concedido por el Ministerio de Defensa, y el Premio Extraordinario de Doctorado de la UNED (2004) por su tesis “*Las acciones armadas por razones humanitarias. ¿Hacia un derecho de injerencia humanitaria? Análisis Teórico-Práctico*”.

Los ciudadanos perciben los nuevos desafíos y trasladan su preocupación a los Gobiernos, de esta forma, los Estados reaccionan involucrando también a las organizaciones internacionales, que cuentan con un concepto pluridimensional de la seguridad, siendo un importante instrumento para consolidar la estabilidad de las instituciones en todos los aspectos.

En los próximos años, es previsible que las amenazas tradicionales convivan con una amplia gama de retos de distinta naturaleza e intensidad. En este entorno globalizado, coexisten distintos países y organismos internacionales que intentan responder a estos desafíos. La forma de cómo enfrentarse a las amenazas, cómo analizar, prevenir, actuar y de qué manera (estrategia), será la clave para mejorar y seguir avanzando en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Siguiendo la metodología del profesor GARCÍA PALOMERO², la hipótesis inicial, en este planteamiento, es formulada de la manera siguiente: si se aúnan los esfuerzos nacionales y de organizaciones internacionales, especialmente de la UE y de la OSCE, las respuestas que se adopten como resultado de la necesaria colaboración serán más eficientes pudiendo, de esta manera, rentabilizar los costes, todo ello bajo el modelo propuesto de armonizar las líneas de acción estratégicas de la seguridad con un enfoque integral.

El modelo propuesto de armonización lleva consigo una serie de cesiones y esfuerzos que cada país u organización deberá asumir con una obligatoria coordinación. El diseño de los mecanismos de coordinación será clave en todo este proceso de armonización.

² GARCÍA PALOMERO, I., & MOURE COLÓN, F. (2011). *Metodología de la Investigación en 4D. Soporte didáctico para el Diseño, Desarrollo, Defensa y Difusión de trabajos de investigación de la Guardia Civil* (pp. 71-82,121-128). Madrid: Ministerio del Interior.

Por lo que respecta a los fundamentos conceptuales pueden verse con detalle en el capítulo primero. Están descritos los conceptos sobre la seguridad en su vertiente individual o con los correspondientes “apellidos” como, por ejemplo, por un lado seguridad nacional, humana, colectiva, compartida, cooperativa, global, integral, interior, en 3D, una visión propia de la seguridad en 4D y, por otro lado, otros como ciberseguridad, seguridad sostenible, territorial, alimentaria, ecológica, social, económica, jurídico-institucional o la seguridad energética. Finaliza el capítulo con un análisis de la evolución del concepto de seguridad y un estudio de la idea de estrategia y su naturaleza. Precisamente el nuevo concepto de la seguridad en 4D es el origen de la segunda propuesta de esta tesis.

En el capítulo segundo, han sido estudiados con detalle los distintos riesgos y amenazas desde un punto de vista general. Además queda remarcado el valor que proporcionan los potenciadores del riesgo, contemplado también en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Este capítulo acaba con la descripción de la contribución de los actores no estatales en la materialización de los riesgos y amenazas analizados.

Una vez estudiadas las amenazas desde una perspectiva general, en el capítulo tercero se describen las particularidades que contemplan los países elegidos para este estudio, con especial referencia a España. La elección de cada país ha sido por alguna causa concreta, que se describe a continuación siguiendo un orden alfabético.

La elección del estudio de la estrategia alemana ha supuesto una aportación clara en lo que respecta a la percepción de las amenazas, orientadas en principio a la protección civil, dejando la defensa ante una agresión exterior en segundo plano. Por otra parte, la

contribución de la aportación de su estrategia de seguridad está relacionada con la importancia relativa que está adquiriendo a través de su contribución en misiones internacionales de paz en Afganistán o en la región de los Balcanes. Alemania cuenta con una gran capacidad de respuesta ante desastres de distinta índole, pero intenta fortalecer los instrumentos civiles y militares fundamentalmente orientados a la prevención, aportando también una estrategia de ciberseguridad.

La configuración y el espacio geopolítico singular que ocupa Australia ha sido motivo de su elección para conocer su estrategia de seguridad. En este sentido, podemos señalar que considera básico mejorar la educación, la innovación, las infraestructuras y las reformas de los sistemas ejecutivos y legislativos. Además, intenta generar lazos sólidos con los países de su entorno.

Por su parte, Austria aporta una visión de la estructura o sistema de seguridad nacional basada en un proyecto de política de defensa de subestrategias. En este diseño propio aparece el espacio virtual, donde los seres humanos mantienen sus derechos y libertades fundamentales; por otra parte pone en el foco de la estructura la educación, la investigación y la concienciación de la seguridad. También como otros países aporta la estrategia de ciberseguridad.

La aparición de Chile en este estudio está basada en que su Gobierno está haciendo un gran esfuerzo en ordenar y clarificar los aspectos de seguridad. Como es obvio, Chile no pertenece a la UE, ni a la OSCE, ni a la OTAN, pero su política de seguridad está en sintonía con la evolución de las amenazas actuales. Asimismo, su cooperación internacional y contribución en la paz y estabilidad del mundo está aumentando

significativamente. Por otro lado, su sistema de seguridad pública ha sido adaptado para prevenir, proteger, apoyar, rehabilitar y sancionar, con dos ejes transversales, la gestión de la información y el desarrollo territorial.

La política de seguridad de Canadá ha sido tratada por la claridad en la exposición del impacto que tienen las amenazas en su seguridad y buen funcionamiento de la sociedad. Es de los pocos países que ha contemplado el espionaje como una prioridad en su lista de amenazas.

La Administración de los Estados Unidos tiene una gran experiencia en esta materia. Así, el presidente elegido tiene que presentar un informe anual al Congreso sobre su estrategia de seguridad nacional. Estos informes que muestran las claves del pensamiento estratégico, incluyen los retos y oportunidades, las amenazas e intereses en cada contexto y en cada ocasión. Es sin duda el referente mundial por su nivel de intervención en la prevención, resolución de conflictos, intervenciones y la estabilización o reconstrucción en su caso.

Las amenazas que describe Francia en su estrategia reciente, está basada también en definir la prioridad para orientar las decisiones y respuestas adecuadas. El espíritu de solidaridad está presente en el cumplimiento de sus responsabilidades, además de la colaboración que como ejemplo práctico ha dado sus frutos frente a la amenaza terrorista, con los acuerdos alcanzados a nivel bilateral con España.

La respuesta que presenta Holanda, en su estrategia de seguridad y su método de trabajo para su elaboración, ha sido motivo de su elección, pues ofrece una prospectiva y

planificación basada en las amenazas conocidas o clásicas y otras que presentan una respuesta con efectos preventivos según la naturaleza de que se trate.

El Reino Unido también ha sido elegido por la presentación de su estrategia de seguridad, en este caso, apoyada con un sistema de evaluación de las amenazas y riesgos, de tal forma que en cada caso varía su prioridad según se trate del nivel uno, dos o tres, considerando este último de un gran impacto y gran probabilidad.

Por último, España no ha realizado de forma sistemática una estrategia integral hasta 2011. Antes, todos los departamentos relacionados con la seguridad realizaban sus planes sectoriales, por lo que podría darse el caso de una falta de coordinación ante situaciones de crisis. Lamentablemente, la experiencia de sucesos violentos ocasionados por el terrorismo de ETA o el ocurrido el 11 de marzo de 2004, han ido concienciando a la sociedad de que el Estado tiene que estar preparado para dar respuesta de forma coordinada a cualquier situación generada por el hombre o por acciones naturales. La estrategia de 2013 está diseñada de forma coherente, partiendo de la base de la situación actual, priorizando las amenazas y reflejando las respuestas en unas líneas de acción claramente definidas. Todo esto no podría desarrollarse normalmente si no estuviera construido desde unos principios que sustentan el sistema de seguridad nacional, en el que merece destacar la necesaria implicación de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad. Esta estructura cuya cabeza visible es el Consejo de Seguridad Nacional, tiene que contar con un marco normativo apropiado, como la elaboración del anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional. Para dejar al lector profundizar en este capítulo, solamente comentar que falta por desarrollar o activar los planes sectoriales o parciales

para cada línea de acción, algunos de ellos en marcha como la Estrategia de Ciberseguridad.

A continuación se procede a analizar en el capítulo cuarto, los desafíos, riesgos y amenazas que identifican las organizaciones internacionales dedicadas a la seguridad y defensa, como la ONU, el enfoque de la OTAN, los desafíos para la UE, la OSCE y la Declaración de Seguridad de las Américas. También se analiza con especial atención la percepción que tienen los ciudadanos de la UE en cada momento, comparada con la que tienen los españoles; esta percepción cambia con respecto al país donde se encuentre y con la época de tiempo en que se realiza. Después de este análisis, se estudia el último informe de Global Risk, donde se aprecia una lista de 50 riesgos que influyen con su percepción o posible impacto en cada uno de los países. El capítulo acaba con la elaboración de una comparación de los desafíos, riesgos y amenazas, proporcionando una idea general de las prioridades globales.

Las estrategias propiamente dichas, que cada Estado adopta según sus características y necesidades, son analizadas en el capítulo quinto; así, quedan estudiadas las estrategias de Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Alemania, Austria, Holanda, Chile y España.

En el capítulo sexto se han tratado con detalle las estrategias de seguridad de la UE, la OTAN y la OSCE, todas ellas con aportaciones interesantes y con aspectos comunes que son la clave del modelo propuesto de armonización de las líneas de acción. El modelo europeo está en constante evolución, y participan de forma activa en la construcción de la arquitectura de seguridad europea instituciones europeas y agencias como, por ejemplo, la Comisión, el Consejo, *Frontex*, *Europol*, *Eurojust*, *Cepol*, *Sitcen*, *Interpol*, *Olaf* y

proyectos en el área de seguridad, para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, las infraestructuras críticas, etc., basados en la cooperación operativa, intercambio de información, y colaboración con terceros países.

En el capítulo séptimo, pueden observarse las líneas estratégicas de las actuaciones operativas, que realizan la UE, la OSCE y España, concretadas en líneas de acción específicas.

Y, finalmente en la presente tesis de Doctorado de Seguridad, el lector podrá encontrar, junto con las conclusiones, dos propuestas: la primera con la denominación “ALAES”, y la segunda propuesta orientada a definir un programa de difusión de la cultura de seguridad.

Con la propuesta ALAES, quedará expuesta la priorización de las respuestas que debe proporcionar la ejecución de la Estrategia de Seguridad Nacional Española y la

Armonización de las
Líneas de
Acción de la
Estrategia Integral de
Seguridad de la Comunidad Internacional

sinergia entre las líneas de acción de la mencionada estrategia, con la elaborada por la UE y la OSCE, de tal forma que queda plasmada gráficamente la relación entre cada una de ellas.

CAPÍTULO I

SEGURIDAD Y ESTRATEGIA

I. INTRODUCCIÓN: LA SEGURIDAD COMO CONCEPTO AISLADO Y DETALLADO

Resulta difícil establecer una definición universal y, sobre todo, libre de adjetivos, del concepto “seguridad”. En el Informe de la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas celebrada en el año 2000, el secretario general de la Organización señalaba que tradicionalmente el concepto de seguridad era:

“Sinónimo de la defensa del territorio contra los ataques externos, pero las exigencias de la seguridad han hecho que hoy en día abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia”³.

En la actualidad, frente al concepto clásico de seguridad, en su vertiente estrictamente estratégico-militar, se han abierto paso los términos⁴ “seguridad política”, “seguridad económica”, “seguridad social” o los más recientes de “seguridad humana”, “seguridad migratoria”, “seguridad medioambiental”, “seguridad energética”, “seguridad alimenticia” y así, hasta un sinfín de calificativos. En realidad, cada uno de dichos conceptos revela

³ UNITED NATIONS. (8 de diciembre de 2000). *Informe del Secretario General, IV un mundo sin temor*. Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (párrafo 194). Recuperado de http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/full.htm

⁴ GARRIDO REBOLLEDO, V. (2007). Introducción. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Modelo español de seguridad y defensa*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 8 (p. 7). Madrid: CESEDEN.

una preocupación específica de los actores internacionales (que, en el nuevo contexto internacional, ya no son exclusivamente los Estados) y la necesidad de aplicar criterios de seguridad más centrados en el ser humano y en el medio en el que vive y que, en muchas ocasiones, le es hostil, dando aparición al conflicto (tradicionalmente, sinónimo de guerra o confrontación militar).

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) señala que la seguridad es una locución “que se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos”, a la vez que recoge “seguridad” como una “cualidad de seguro”. Como adjetivo, “seguro” se define como: “Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; cierto, indubitable y en cierta forma infalible; firme, constante y que no está en peligro de faltar o caerse; seguridad, certeza, confianza; lugar o sitio libre de todo peligro”⁵.

Esta doble acepción nos lleva a pensar en la seguridad física, real, percibida o subjetiva, como sensación del ciudadano, que se refiere a estar seguro o sentirse seguro, y también a estar seguro de alguna cosa. Ambos valores, subjetivo y objetivo, van a ser los más relevantes para la seguridad como término político.

Asimismo también, aparecen otras ideas como la Seguridad en 3D⁶, que es una política de seguridad para fomentar la consolidación de la paz mediante iniciativas diplomáticas, estrategias de desarrollo y estrategias de defensa orientadas a la seguridad, a través de políticas de conexión mundial de la sociedad civil, facilita el diálogo entre civiles y

⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2010). *Diccionario de la Lengua Española*. (20ª ed). RAE. Recuperado de <http://rae.es/>

⁶ CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA (Guardia Civil). (30 de abril de 2012). *La Política 3D de la Seguridad "Seguridad 3D"*. Informe Técnico (pp. 2-3). Madrid: CAP.

militares y proporciona una fuente de consolidación de la paz sobre cuestiones de política actual.

II. ALGUNAS ACEPCIONES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Hemos visto anteriormente el concepto de seguridad desde el punto de vista de elemento aislado, haciendo énfasis en la característica de seguro, donde no se registran peligros, daños ni riesgos. El término “seguridad” posee múltiples usos, tantos como actividades que realiza el ser humano. En este apartado identificaremos algunos de los conceptos claves que servirán de ayuda para continuar con este estudio.

1. SEGURIDAD NACIONAL

La “seguridad nacional” no es un concepto estático. En su definición, habría que considerar la interdependencia entre las cuestiones militares, las económicas, las sociales, las políticas o las medioambientales. El concepto clásico de seguridad nacional podría definirse como:

“... es el estado de la vida de una Nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones; y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan a la marcha hacia más altos niveles de prosperidad”.⁷

Así, toda definición del concepto de “seguridad nacional” debe tener en cuenta los factores no previsibles (el impacto de los factores no militares en la seguridad) y que, de una forma subjetiva, provocan inseguridad en los Estados y en sus ciudadanos

⁷ CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. (1976). *Seminario sobre educación y defensa de la comunidad*. Boletín de información nº 100 (p. 34). Madrid: CESEDEN, Ministerio de Defensa.

condicionando los objetivos de “seguridad nacional” y las medidas a adoptar en el contexto de la “política nacional de defensa”. Además, cualquier definición del concepto de “seguridad nacional” debe considerar no sólo los intereses nacionales de seguridad (que conforman las aspiraciones básicas del Estado en el orden internacional y son el fundamento del bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos y que, llegado el caso, justifican el esfuerzo de defensa), sino también, los cambios en el escenario estratégico internacional y que, de forma muy especial, a partir de la década de los noventa (con la caída del muro de Berlín y el fin del enfrentamiento Este-Oeste) y, sobre todo de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S), han influido y condicionado las políticas de seguridad nacionales.

Un ejemplo de lo que se entiende por seguridad nacional y su evolución a otros conceptos más amplios es el definido por la Ley de Seguridad Nacional de México que la entiende por *“acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a la protección de la nación frente a las amenazas y riesgos que enfrente al país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”*⁸ Esta seguridad nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad,

⁸ MÉXICO, Secretaría de Gobernación. (31 de enero de 2005). *Ley Seguridad Nacional de México*. Diario Oficial de la Federación, DOF (art. 3). Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005

lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación. Como se aprecia el objeto referente de protección deja de ser exclusivamente el Gobierno o el territorio y el espectro de protección se amplían hacia las personas y hacia otros ámbitos de la vida humana. Se refiere generalmente a la noción de estabilidad o calma que se supone beneficiosa para el desarrollo de un país, así como a los recursos y estrategias para conseguirla.

En este sentido también la nación Argentina, en el artículo 2 de la Ley de Defensa Nacional⁹, la define como la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo, que tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. Pero amplía el concepto en su Reglamento de Desarrollo de la Ley¹⁰ cuando establece que el instrumento militar de la defensa nacional, será empleado ante agresiones de origen externo perpetradas por otras fuerzas armadas, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior que plantea otros escenarios en los que aparecen operaciones de apoyo a la seguridad interior.

Por su parte, para el INSTITUTO GALILEE¹¹, la seguridad nacional se refiere a todo lo que un Estado hace tanto para asegurar su existencia continua como una entidad soberana en un territorio determinado, como para defender sus intereses sustanciales. Así, entiende

⁹ ARGENTINA, Gobierno. (5 de mayo de 1988). *Ley 23.554 Defensa Nacional* (art. 2). Recuperado de http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-23554-ley_defensa_nacional.htm;jsessionid=1aq1mzhsg2x5j12lgzjp5o1edi?0

¹⁰ ARGENTINA, Gobierno. (13 de junio de 2006). *Decreto 727/2006 Reglamento de la Ley de Defensa Nacional* (art. 1). Recuperado de http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-727-2006-reglamentacion_ley_defensa_nacional.htm?3

¹¹ GALILEE (Strategic Studies). (5-16 de diciembre de 2013). *Seminario Internacional de Seguridad Nacional*. Galilee International Management Institute. Recuperado de http://www.galicol.ac.il/pictures/files/SN_1.pdf

esta entidad que la supervivencia es la fuerza motivadora que se encuentra detrás de las consideraciones de seguridad nacional siendo así la base y el valor objetivo común entre todas las naciones. Por lo tanto entiende que, por definición, la búsqueda de la seguridad nacional no requiere justificación. Asimismo, señala que los intereses nacionales esenciales pueden diferir de un país o gobierno a otro, ya que pueden depender de su cultura, ideología, tradición, condiciones físicas, aspiraciones nacionales y otros factores subjetivos, por lo que todos ellos están sujetos a revisiones periódicas. Este Instituto israelí, considera que la seguridad nacional es un concepto compuesto por aspectos como la población, la configuración del territorio, los bienes nacionales, la sociedad (su cohesión, fuerza moral y grado de estabilidad), el Gobierno, la economía y su estándar internacional y militar con sus tratados políticos.

SAINT-PIERRE y BENÍTEZ MANAUT, en su Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe¹², incluyen varias definiciones sobre seguridad nacional por países, entre las que merecen ser destacadas las siguientes:

- BRASIL: la seguridad nacional es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. (Política de Defensa Nacional, aprobada por Decreto n° 5.484 del 1 de julio de 2005).
- CHILE: la seguridad nacional consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo social y económico. (Libro de la Defensa Nacional, 2002).

¹² SAINT-PIERRE, H., & BENÍTEZ MANAUT, R. (2012). Las definiciones políticas. En DONADO, M. & TIBILETTI, M., *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe* (pp. 40-42). Buenos Aires: RESDAL.

- ECUADOR: la seguridad nacional es integral para todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado. La seguridad tiene un enfoque integral que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección y respuesta ante riesgos y amenazas. (Ley de seguridad pública y del Estado, n° 35, de 28 de septiembre de 2009 y Plan Nacional de Seguridad Integral de 2011).
- MÉXICO: la seguridad nacional son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, las cuales conllevan a: la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político

del país y sus habitantes. (Ley de Seguridad Nacional y Programa para la Seguridad Nacional, 2009-2012).

- URUGUAY: la seguridad nacional es la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado. (Bases para una Política de Defensa Nacional, 1999).
- VENEZUELA: la seguridad nacional está fundamentada en el desarrollo integral y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos. (Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, GO n° 37.594 de 18 de diciembre de 2002).

Por lo que a España se refiere, si pasamos a analizar este concepto, como referencia legal encontramos la Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (modificada por LO 1/1984); en su artículo 3 aparece el concepto de seguridad nacional, ligado a la Defensa Nacional, que será “regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituyan un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad

nacional”; por el contrario no hace ninguna referencia a la defensa colectiva ni a la seguridad internacional. Posteriormente la Ley Orgánica 5/2005¹³, en su artículo 2, establece la finalidad de la Política de Defensa y amplía el concepto de “defensa” al de “seguridad” basándose en los conceptos de “protección” de varios ejes, como el conjunto de la sociedad española, el Estado social y democrático de derecho, el pleno ejercicio de nuestros derechos y libertades, la independencia e integridad territorial de España, la preservación de la paz y de la seguridad internacionales.

La LO 5/2005, sirvió de base para la Directiva de Defensa Nacional de 2008¹⁴ que se debe enmarcar en una estrategia de seguridad nacional que esté en consonancia con las estrategias adoptadas por las organizaciones internacionales y que garantice la protección de los intereses nacionales, respetando el marco constitucional y los tratados internacionales, y proporcionando, a su vez, una respuesta integral basada en el análisis de las amenazas y de las causas que las producen.

La “seguridad nacional” también es citada en la Directiva de Defensa Nacional de 2012¹⁵, como contribución a la misma, al señalar que “garantizar la seguridad de los españoles es una responsabilidad y obligación inalienable, intransferible e irrenunciable del Gobierno de la nación. La política de defensa y la capacidad de las Fuerzas Armadas

¹³ ESPAÑA, Jefatura del Estado. (2005). *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional*. BOE nº 276 (pp. 37717-37723). Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

¹⁴ ESPAÑA, Consejo Defensa Nacional. (30 de diciembre de 2008). *Directiva de Defensa Nacional 01/2008*. (p. 2). Recuperado de http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/511_ddn_1-2008.pdf Primera que se aprueba bajo la vigencia de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, fue sancionada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre de 2008. Las DDN de 1980, 1984 y 1986 están clasificadas; las 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2012 son documentos sin clasificar.

¹⁵ ESPAÑA, Presidencia del Gobierno. (31 de julio de 2012). *Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable* (pp. 2-3). Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>

para prevenir, disuadir y responder, ante acciones que pongan en peligro nuestra seguridad, conforman la columna vertebral del sistema institucional de nuestra defensa”.

Por último, en la Estrategia Nacional de Seguridad de 2013¹⁶, se concibe la seguridad nacional de una forma integral y amplia, pues se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. La seguridad nacional es un servicio público objeto de una Política de Estado que, bajo la dirección y liderazgo del Presidente del Gobierno, es responsabilidad del Gobierno, implica a todas las Administraciones Públicas y precisa la colaboración de la sociedad en su conjunto. Las directrices de esta seguridad nacional se describen como la unidad de acción, la anticipación y prevención, la eficacia y sostenibilidad en el uso de los recursos y la “resiliencia”, concebida como la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas.

Por tanto, puede constatarse que, si bien tradicionalmente el concepto de seguridad nacional se ceñía a la defensa y la seguridad pública, hoy se extiende a nuevos actores y amenazas y, por ello, la seguridad nacional hace frente a nuevos riesgos. Por otra parte, del análisis anterior se deduce que la seguridad nacional no es homogénea o similar para todos los Estados, sino que es dinámica y se modifica cuando un Estado cambia su política estratégica para obtener los objetivos que se marca a corto, medio o largo plazo.

¹⁶ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. ESN. Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf

2. SEGURIDAD HUMANA

Fue el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, *United Nations Development Programme UNDP*), quien en su Informe sobre Desarrollo Humano del año 1994 popularizó el concepto de *seguridad humana*, que equipara la seguridad con las personas, en lugar de los territorios, y con el desarrollo, en lugar de las armas, y evalúa las preocupaciones en materia de seguridad humana tanto a nivel nacional como mundial. Comporta un derecho de elección de las personas con seguridad y libertad y que puedan tener confianza de que no perderán en el futuro las oportunidades que tienen hoy. Es decir, *seguridad humana* significa bienestar económico, social, humano, sanitario y educativo respeto de la identidad cultural, en un marco intercultural, y de defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En este mismo sentido, prioriza la protección de las personas en los ámbitos de la salud, la educación y la vivienda digna¹⁷.

La evolución del concepto de seguridad humana se ha producido partiendo de dos orígenes. Por un lado, de los estudios promocionados desde los años noventa por el PNUD sobre desarrollo humano y las variables económicas, sociales, demográficas, medioambientales y políticas que lo fortalecen o debilitan. Por otro, de las perspectivas críticas al concepto tradicional de seguridad basado en el papel del Estado y sus Fuerzas Armadas que sirven para la disuasión y protección de la soberanía y los intereses nacionales. Como paradigma alternativo, la seguridad humana centra la atención en los intereses de las personas, que deben ser protegidos por los Estados, como base central para mejorar la seguridad mundial.

¹⁷ UNITED NATIONS. (1994). *Human Development Report 1994*. Informe sobre desarrollo humano 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pp. 1-10). Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

La idea de seguridad humana tiene, por lo tanto, componentes del enfoque teórico liberal y cosmopolita. La seguridad humana prioriza la protección de las personas en ámbitos ya mencionados como el acceso a la salud, la educación y la vivienda digna, así como las garantías y la protección de los derechos, la igualdad de género y la participación democrática en la vida política. En su acepción amplia, plantea que los ciudadanos estén libres de necesidades (como el hambre) y en su sentido restringido que se sientan libres del miedo (a la guerra o terrorismo, por ejemplo). La seguridad humana forma parte de una nueva forma de entender las relaciones internacionales, ya que, tradicionalmente, el Estado ha sido el actor central en los estudios y políticas internacionales.

La seguridad humana sitúa al individuo como referente principal. Así, la concepción realista de la seguridad pierde peso frente a una concepción cosmopolita basada en las necesidades de las personas. Dimensiones no militares, como la estabilidad política, social y económica, amplían y complementan la noción de seguridad según esta nueva visión del mundo. La seguridad humana como nuevo paradigma supone una reinterpretación del concepto de soberanía estatal sobre el que se basa la interpretación convencional del sistema internacional actual. La soberanía dejaría así de ser un derecho del Estado para convertirse en una responsabilidad, condicionada a que los Estados y sus gobiernos garanticen las necesidades básicas de sus ciudadanos. En esta idea se fundamenta el concepto de responsabilidad de proteger que trataremos en otro momento del presente trabajo.

La seguridad humana, por tanto, apuesta por la convergencia de las agendas de seguridad, desarrollo y derechos humanos con el objetivo de lograr una mayor coherencia y eficacia de la respuesta por parte del sistema de cooperación internacional.

Este concepto ha sido utilizado en varios documentos sobre seguridad como, por ejemplo: *Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana*¹⁸, que identifica los principales cambios en el ámbito de la seguridad internacional y que han contribuido en la aparición del concepto de la seguridad humana; y *Una doctrina de seguridad humana para Europa*¹⁹ del informe de Barcelona, elaborado por el Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. El informe parte de una visión amplia de la seguridad humana, y destaca que “la seguridad humana se refiere a la libertad de los individuos respecto de las inseguridades básicas causadas por la flagrante violación de los derechos humanos”. Asimismo considera que, ante las amenazas actuales a la seguridad, “los europeos ya no pueden sentirse seguros cuando partes muy grandes del mundo son inseguras”, Europa precisa de las capacidades necesarias para realizar una contribución más activa a la seguridad global y propone una doctrina de seguridad humana para Europa.

Por su parte, LUIS PERAL²⁰ se ocupa de esbozar los perfiles de una categoría específica de amenazas a la paz, denominada amenazas a la seguridad humana. Es una categoría que

¹⁸ MORILLAS BASSEDAS, P. (diciembre de 2006-enero de 2007). *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (76), 47-58. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/55706/64992>

¹⁹ ALBERCHT, U., & OTROS. (15 de septiembre de 2004). *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. Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (76), 159-199. Recuperado de http://www.cidob.org/es/content/download/4360/44219/file/76_anexo.pdf

²⁰ PERAL, L. (octubre de 2005). *Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (pp. 3-4). Recuperado de http://www.fride.org/descarga/WP15_SeguHuma_ESP_oct05.pdf

sólo puede considerarse como expresión de una nueva voluntad de los Estados en la medida en que se creen instrumentos de acción internacional destinados a hacer frente a las situaciones en las que se identifique la existencia de dicha amenaza.

Por lo que respecta a la definición del término, podemos optar por la que nos proporciona el informe “Teórico-Práctico de la seguridad humana” de la Comisión de Seguridad Humana (CSH)²¹, creada en la Cumbre del Milenio de 2000, para lograr un mundo “libre de necesidad y libre de miedo”, que la define como:

“...protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad.” (CSH: 2003: 4)”

La CSH explica, en el informe citado, que la seguridad humana es fundamental a la hora de responder a la complejidad y la interrelación de las amenazas para la seguridad, tanto las conocidas como las nuevas, que van desde la pobreza crónica y persistente hasta la violencia étnica, pasando por el tráfico de personas, el cambio climático, las pandemias, el terrorismo internacional y el empeoramiento repentino de la situación económica y financiera. Además las amenazas para la seguridad humana tienen que analizarse desde

²¹ UNITED NATIONS. (2009). *Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los seres humanos*. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios ONU (pp. 6-7). Recuperado de <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>

una perspectiva integrada con los enfoques de desarrollo, derechos humanos y seguridad nacional. Este concepto hace mención a que, para la elaboración de las políticas de seguridad es preciso tratar todos los elementos que pueden afectar al ser humano de una forma integral que enfatice en la necesidad de buscar respuestas cooperativas y multisectoriales. El informe citado resulta ser una guía para profesionales que desean integrar el valor añadido del enfoque de seguridad humana en su actividad, ofreciendo una visión general de este concepto y su impacto operativo con instrumentos para desarrollar e implementar proyectos de seguridad humana.

Analizando el concepto de seguridad humana, según los datos anteriores, parece claro que es necesario proteger las libertades vitales para las personas, expuestas a las amenazas actuales para garantizar la supervivencia, dignidad y la vida en sí misma. Hoy en día los Estados pueden aplicar alguna medida de política de seguridad humana, la cual podrá resultar positiva, así según DE CASTRO²², es una manera de enfrentarse a las nuevas amenazas, ya que como puntos fuertes, señala:

- La naturaleza integradora y foco en las personas, a diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad.
- El carácter multidimensional que incluye las dimensiones políticas, económicas o sociales.
- El acento en el multilateralismo y la cooperación, como acción conjunta que tienen que realizar los Estados con sus capacidades, para crear un sistema que sea capaz de satisfacer las demandas de seguridad en los planos nacional, regional e internacional.

²² DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2010). Seguridad internacional y nuevas amenazas en un mundo globalizado, en GONZÁLEZ SÁNCHEZ, V. M., *Globalización: un enfoque multidisciplinar* (pp. 55-102). Valencia: Tirant lo Blanch.

No obstante, DE CASTRO indica que a pesar de estos elementos positivos, también tiene puntos débiles que pueden hacer fracasar la aplicación de las políticas de seguridad enfocadas exclusivamente en este concepto, ya que la seguridad humana parte de un gran campo de acción y no todo puede ser evaluado desde la óptica de la seguridad. También en términos prácticos puede plantear problemas para centrar cuestiones consideradas prioritarias y generar dificultades de ejecución tanto a nivel nacional, regional e internacional. Asimismo las amenazas, riesgos y vulnerabilidades poseen un carácter transnacional y participan además de los actores estatales, otros actores y agentes que en la mayoría de los casos no representan a una nación o no se sitúan en un territorio delimitado²³.

3. SEGURIDAD COLECTIVA

El término “*seguridad colectiva*” está basado en la idea de “todos contra el agresor” y ya se utilizó en el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, en cuyo artículo 11 se señalaba:

“Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones.”

La noción de “*seguridad colectiva*” implica un fuerte compromiso por parte de todos los Estados que participan en el sistema para adoptar medidas coercitivas (incluido el uso de la fuerza militar) contra el Estado que viola la paz y su disposición para acudir en ayuda de cualquier miembro que sea atacado o amenazado con hacerlo.

²³ *Ibíd.*, pp. 55-102.

El sistema de seguridad colectiva está integrado por instituciones multilaterales, entre las que destaca la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Carta de la ONU menciona entre los propósitos de la Organización:

“Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas para la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”; además, los miembros de la Organización se comprometen a “prestar a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con la Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.”

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema de seguridad colectiva abarca organizaciones y regímenes internacionales y regionales que se ocupan de cuestiones económicas, políticas, sociales y medioambientales que, por consiguiente, trascienden la esfera de lo estrictamente estratégico-militar.

Como ya se ha comentado, según ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS²⁴, la seguridad colectiva es un concepto que se usa desde la Sociedad de Naciones (1919), como sistema para adoptar medidas coercitivas, como apuntábamos en la noción de todos contra uno. Los Estados han de estar dispuestos a unirse en coalición para hacer frente a cualquier agresión, pero en todo caso para que sea un sistema eficaz, debe contar con la participación mayoritaria de los países; deben estar las grandes potencias como socios y descansa en un complicado equilibrio entre las decisiones políticas, las obligaciones jurídicas y las posibilidades militares. Por otra parte la seguridad colectiva no es incompatible con alianzas de carácter regional.

²⁴ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. (2010). *Lecciones de Relaciones Internacionales* (pp.146-147). Madrid: AEBIUS.

Además hemos de ser conscientes de que el concepto “*seguridad colectiva*” es complementario del de “*defensa nacional*”, teniendo en cuenta que la misión primera de todo Estado es la defensa de sus ciudadanos, ante todo, de sus vidas, pero también de su cultura, sus bienes, su libertad y su desarrollo. El término “*defensa nacional*” ha estado tradicionalmente vinculado al espacio territorial de soberanía y a la protección de la vida de la población y de los intereses vitales de una nación, dentro del espacio propio o próximo y de las zonas adyacentes. Sin embargo, existen factores que han modificado sustancialmente dicho concepto clásico de “*defensa nacional*” territorial. Así, el desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido el lanzamiento de armamento guiado de precisión (convencional o de destrucción masiva) a largas distancias y con gran capacidad de destrucción (caso de las armas nucleares), ocasionando que la protección del territorio, si no puede hacerse de forma adelantada, se realice en el marco de organizaciones y/o alianzas multilaterales de defensa colectiva.

4. SEGURIDAD COMPARTIDA

Frecuentemente tienden a confundirse los conceptos de “*seguridad colectiva*” con el de “*seguridad compartida*”, este último, surgido en el marco de las relaciones Este-Oeste y, más en concreto, de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, presidida por *OLOF PALME*, que da título al Informe que ésta elabora y se presenta a la II Sesión Especial de Naciones Unidas sobre desarme en 1982. El informe PALME afirma que “*otro modo más eficaz de garantizar la seguridad es crear procesos positivos que puedan conducir a la paz y el desarme. Es esencial que se cree un proceso irreversible,*

con un impulso de índole tal que todas las naciones cooperen para la supervivencia común”²⁵.

En sus inicios, el concepto “*seguridad compartida*” era absolutamente novedoso y estaba basado en una idea abierta, en la que cada proceso político y social tenía su lugar, con el reconocimiento de la interdependencia de las relaciones de seguridad contemporáneas. Las cuatro ideas fundamentales sobre las que se articula el concepto son: primero, que la seguridad compartida pretende articular el vacío existente entre la concepción realista e idealista de las relaciones internacionales en general y de los intereses nacionales en materia de seguridad (seguridad nacional) en particular; segundo, el objetivo de la seguridad compartida es “asegurar la seguridad”, es decir, buscar procedimientos que permitan a los Estados tener mecanismos más sólidos de cooperación que garanticen la seguridad; tercero, como sistema flexible, la seguridad compartida es susceptible de ser llenada de contenido desde diferentes ángulos y diferentes organizaciones internacionales (de ahí que se hable de seguridad compartida en el ámbito de Naciones Unidas, la OTAN, la UE o la OSCE); y cuarto, la seguridad compartida es uno de los puentes principales que permite y ayuda a justificar que un número creciente de investigadores sobre la paz, en lugar de ejercer la crítica desde fuera, se incorpore a los debates sobre política y estrategias de seguridad y de defensa.

Por ejemplo con la globalización, se produce una superposición de redes con consecuencias claramente desfavorables para la orilla sur del Mediterráneo, por lo que el

²⁵ PALME, O. (Ed). (1982). *Seguridad mundial. Un programa para el desarme Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad* (p.32). México: Lasser Press.

Al respecto puede consultarse, entre otros: KRAUSE, K. (2005). Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?, en *Papeles de Cuestiones internacionales*, nº 90, pp 19-30. Madrid: Centro de Investigación para la Paz; RODRÍGUEZ MOJÓN, M. (1987): *El informe de la Comisión Independiente para asuntos de seguridad y desarme. Revista internacional de sociología*, (3), 487-498. Madrid: CESIC; CALDUCH CERVERA, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA.

futuro de esta área debe ser abordado desde una seguridad compartida que prevea soluciones pacíficas, negociadas, pactadas por todos los actores y que frene las iniciativas bélicas²⁶.

Como medidas integrantes de la seguridad compartida tendríamos un amplio abanico de actividades que abarcarían, entre otras, los acuerdos de desarme y control de armamentos (comenzando por el ámbito nuclear que, en el marco de la confrontación Este-Oeste, fue el que motivó la presentación del Informe *PALME*), las medidas de confianza (por ejemplo, el *Partnership for Peace* de la OTAN), los diálogos políticos con grupos de países integrados en distintas organizaciones internacionales (OTAN, Unión Europea, OSCE), las maniobras militares conjuntas (OTAN), las operaciones de mantenimiento de la paz, las acciones de búsqueda y rescate de ciudadanos y las operaciones de ayuda humanitaria (Naciones Unidas y Unión Europea), así como la diplomacia de seguridad y defensa, impulsada en el seno de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea.

Resulta conveniente analizar cómo el fin de la guerra fría ha originado un traspaso de la lógica de la seguridad compartida, en el marco de las relaciones Este-Oeste, a otros ámbitos regionales, como América Latina, en el contexto de la llamada seguridad hemisférica. Así, desde la primera Cumbre de las Américas en Miami (1994), pasando por la Cumbre en Santiago de Chile (1998), la de Quebec (2001), la cuarta cumbre

²⁶ JAÉN GARCÍA, M., & MARTÍNEZ LÓPEZ, F. (2002). *El Mediterráneo: confluencia de culturas / La Méditerranée: confluence de cultures* (pp. 65-66). Almería / París: Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones; presses de l'Université de Paris-Sorbonne.

extraordinaria de Monterrey (2004) y la Cumbre del Mar del Plata²⁷ (2005), los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio, decidieron estimular el diálogo regional con objeto de revitalizar las Instituciones y fortalecer los sistemas democráticos, la no intervención en los asuntos de los Estados, el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional, la igualdad jurídica de los Estados, así como la inviolabilidad de los tratados y otros instrumentos permitirán que el sistema interamericano de seguridad pueda ser una realidad y mejore la capacidad nacional, regional y hemisférica de mitigación de los riesgos, implantando sistemas de alerta temprana y la recuperación de las consecuencias de desastres.

Por otra parte, resulta interesante conocer que el mantenimiento de la seguridad internacional debe ser ordenado siempre por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que puede encargar su realización a un grupo de países o a una organización regional de seguridad y, en este sentido, para la mayoría de las naciones, la defensa puede ser individual o colectiva pero la seguridad siempre es compartida²⁸.

5. SEGURIDAD COOPERATIVA

El objetivo de la denominada “*seguridad cooperativa*” sería el de evitar los conflictos, principalmente, a través de la aplicación de medidas preventivas que inhiban la capacidad y el potencial de agresión. A diferencia de la seguridad colectiva, que prevé la respuesta ante una agresión y la derrota o rendimiento del agresor, la seguridad cooperativa aspira a

²⁷ CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (5 de noviembre de 2005). *Cuarta Cumbre de las Américas. Declaración de Mar del Plata. "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática"*. Comisión de Seguridad Hemisférica (pp. 2-4). Recuperado de <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion%20IV%20Cumbre%20de%20las%20Americas%20-%20Español.pdf>

²⁸ PÉREZ RAMÍREZ, E. (10 de octubre de 2011). *Defensa colectiva y seguridad compartida*. Documento de Opinión nº 71. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE (p. 5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEE071-2011DefensaColectiva.PerezRamirez.pdf

la indefinida prevención de la misma. Su objetivo final no es la utópica erradicación de las guerras o la desaparición de las Fuerzas Armadas, sino más bien, arbitrar los medios para reducir colectivamente las posibilidades y alcance de eventuales agresiones.

Esta concepción de la seguridad presupone, como punto de partida, el acuerdo sobre las tareas prioritarias de las Fuerzas Armadas, entre ellas, la defensa del territorio y la participación en fuerzas multinacionales para el mantenimiento o restauración de la paz, además de las nuevas misiones asignadas, como las de ayuda humanitaria, la lucha contra el terrorismo internacional o la posibilidad de intervenir, en ayuda de un Estado y de su población y siempre que éste lo solicite, en una situación de ayuda o asistencia ante un desastre natural.

La seguridad cooperativa²⁹ surge a partir de la desintegración del bloque comunista, en relación con la multidimensionalidad del concepto de seguridad abarcando el concepto de seguridad global (*Comprehensive security*), con los mecanismos de seguridad colectiva y seguridad compartida, completadas por la economía, la ecología, los derechos humanos, las formas de cooperación institucionalizada, formales o informales.

Merece especial atención, por sus implicaciones, la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea PCSD, “*Common Security and Defence Policy CSDP*”³⁰, que como idea de una política de defensa común se remonta a 1948, cuando Reino Unido, Francia, Luxemburgo, Bélgica y Países Bajos, firmaron una cláusula de defensa mutua,

²⁹ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. (2010). *Ob. cit.*, p. 146.

³⁰ EUROPEAN UNION. (1 de enero de 2013). *European Union External Action*, "Security & Defence-CSDP". Recuperado de http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm

estableciendo las bases para la creación de la Unión Europea Occidental UEO³¹, “*Western European Union WEU*”, que se mantuvo hasta finales de 1990 y que, junto con la OTAN, era el foro para la consulta y el diálogo en materia de seguridad y defensa en Europa. Tras el fin de la Guerra Fría y los conflictos posteriores en los Balcanes, se hizo evidente que la UE necesitaba asumir sus responsabilidades en el campo de la prevención de conflictos y gestión de crisis. Así, las condiciones en las que las unidades militares podrían ser desplegadas, fueron acordadas por el Consejo de la UEO en 1992, junto con las llamadas “*Petersburg Tasks*”³², después integradas en el Tratado de Ámsterdam de 1999. Además, se creó el cargo de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, “*High Representative for Common Foreign and Security Policy*”, para que la Unión tuviera un único interlocutor en materia de política exterior.

Después, en el Consejo Europeo de Colonia en 1999, los Estados miembros reafirmaron la voluntad de querer desarrollar sus capacidades de forma autónoma, respaldada por unos recursos militares acordes con la situación de cada Estado. Siguió un acontecimiento clave con el “*Berlin Plus agreement*” que dotó a la UE del acceso a los medios y capacidades de la OTAN en determinadas condiciones.

Siguiendo con la seguridad cooperativa, en 2003 el ex Alto Representante JAVIER SOLANA fue encargado por los Estados miembros para desarrollar una Estrategia de Seguridad para Europa. El documento fue titulado “Una Europa segura en un mundo

³¹ Nació el 15 de marzo de 1948 y en 1954 se sumaron a la nueva organización defensiva Alemania e Italia. España y Portugal se sumaron el 27 de marzo de 1990, luego en 1995 se unió Grecia, además de otros países asociados y observadores. La UEO se disolvió el 30 de junio de 2011.

³² Forman parte de la Política europea de seguridad y defensa, PESD y se incluyeron en el Artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (misiones humanitarias o de rescate, misiones de mantenimiento de la paz, misiones de intervención con fuerzas de combate para la gestión de crisis y misiones de restablecimiento de la paz), se denominan Petersberg en recuerdo del hotel de Bonn (Alemania), donde se celebró la reunión del Consejo de 1992.

mejor"³³, y analizó por primera vez el entorno de seguridad de la UE, donde se definen los retos clave de seguridad y las implicaciones políticas posteriores a la UE (la aplicación del documento fue revisada en 2008). La premisa general del documento de estrategia es que:

“Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy.”

Es decir, se opta claramente por un enfoque cooperativo de la seguridad. Además, describe el nuevo entorno de seguridad creado por la globalización e identifica las principales amenazas a las que se enfrenta la UE en los próximos años.

Una pieza fundamental en el desarrollo de la PCSD fue el Tratado de Lisboa³⁴ que entró en vigor en diciembre de 2009. El tratado incluye una asistencia mutua y una cláusula de solidaridad, y permite la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE “*European External Action Service EEAS*”), bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/Vicepresidenta de la Comisión Europea (AR/VP). Las dos funciones distintas en una sola dirección, hacen de la AR/VP la posibilidad de unir todos los elementos necesarios de la UE y aplicar un "enfoque integral" para la gestión de crisis de la UE. La PCSD sigue en la agenda del Consejo Europeo y en diciembre de 2013 se reúnen los jefes de Estado para discutir cómo mejorar las capacidades de defensa, fortalecer la industria de defensa y mejora de la eficacia, la visibilidad y el impacto de la propia Política Común de Seguridad y Defensa.

³³ EUROPEAN UNION. (12 de diciembre de 2003). *Estrategia Europea de Seguridad*. Europa, síntesis de la legislación de la UE. Política exterior y de seguridad (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

³⁴ EUROPEAN UNION. (17 de diciembre de 2007). *Tratado de Lisboa*. DOUE C 306/1-10. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d1c14fc-6be7-4d4e-8416-f28cfc7b3b60.0007.01/DOC_1&format=PDF

6. SEGURIDAD GLOBAL - SEGURIDAD INTEGRAL

Del análisis de todas las acepciones del término “*seguridad*” se deduce que, en un mundo y escenario estratégico cada vez más globalizado, la seguridad tiende, necesariamente, a ser también global. El concepto de “*seguridad global*” es multidimensional y describe una relación en la que los enfoques en evolución, tanto de la seguridad colectiva, como de la seguridad compartida, se ven complementados y profundizados en otros ámbitos como la economía, la ecología y los derechos humanos, por formas de cooperación con un carácter institucional, formal o informal, entre antiguos o potenciales antagonistas³⁵. Por lo tanto, el concepto de seguridad global trasciende y va más allá del de seguridad internacional. La seguridad global abarca los aspectos estratégico-militares, además de los políticos, los económicos, los sociales, los humanitarios, como las comentadas amenazas a la seguridad humana; y los aspectos medioambientales que dan lugar a la seguridad ecológica. En definitiva, con el término “*seguridad global*” empleamos una seguridad interrelacionada con todo los ámbitos. El concepto de “*seguridad global*” aparece recogido implícitamente, entre otros documentos, en el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN³⁶, adoptado en 1991 y posteriormente es desarrollado por la OSCE, que describe la seguridad global en términos de cooperación y de indivisibilidad, estableciendo de forma clara la relación del mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Así, la idea de seguridad global que mantiene la OSCE se articula en tres elementos: la seguridad es algo indivisible basado en la percepción de los riesgos y amenazas; la seguridad es cooperativa y, para su refuerzo, necesita de la concurrencia y el apoyo de todos los Estados en cualquier ámbito; y, la seguridad traspasa las fronteras, por lo que no se puede aislar a un

³⁵ GARRIDO REBOLLEDO, V. (2007). Ob., cit., pp.17-18.

³⁶ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (7-8 de noviembre de 1991). The Alliance's New Strategic Concept. Cumbre de Roma. NATO. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en

único territorio. En el caso de la OSCE, ese concepto transfronterizo se refiere a la voluntad de la Organización de promover, aplicar y desarrollar sus principios y objetivos más allá de sus fronteras, a través de las relaciones con otros Estados o incluso con organizaciones regionales.

Esta seguridad global puede entenderse por otros autores como seguridad integral, concebida como *“una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la seguridad nacional, destacando la necesidad de incidir, para garantizar la seguridad, sobre todos los sistemas, energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la seguridad interior”*. La seguridad interior, más cercana o palpable, debe ser promovida de forma coordinada con todos los instrumentos de gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de Información (Inteligencia) para el desarrollo de estrategias preventivas. De esta forma se alcanzará la meta de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, amparándose en el respeto de los Derechos Humanos y la protección del ejercicio de los derechos democráticos, puntos que aparecen en los prontuarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado³⁷.

7. SEGURIDAD INTERIOR

Cada Estado ha de atender las causas de la inseguridad y sus efectos, tiene que prevenir, anticiparse implicando a todos los sectores que estén dedicados a la protección pública.

³⁷ FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. (diciembre de 2009). *La Seguridad Integral: España 2020; introducción* (p. 8). Rec. de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7920/seguridad_pardo_2009.pdf?sequence=1

El concepto de la seguridad interior, según la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2010), debe ser entendido como un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a estas graves amenazas y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, incluidos los desastres naturales y los provocados por el hombre, tales como los incendios forestales, terremotos, inundaciones y tormentas. Sin embargo, la seguridad interior no puede existir sin una dimensión exterior, puesto que, cada vez con más intensidad, depende, en buena medida, de la seguridad exterior. La cooperación internacional de la UE y los Estados miembros, tanto a nivel bilateral como multilateral, es esencial para garantizar la seguridad y proteger los derechos de nuestros ciudadanos así como para promover la seguridad y el respeto de los derechos en el exterior³⁸.

Este concepto ha estado presente en la legislación española durante varios años, así figuraba en el Código Penal de 1822 (Título III, “de los Delitos contra la Seguridad interior del Estado y contra la tranquilidad y el orden público”), en el de 1848 (Título III, “de los Delitos contra la Seguridad interior del Estado y contra el orden público”), en el año 1850 (Título III, “de los Delitos contra la Seguridad interior del Estado y el orden público”) y también en el año 1944 (Título II, “Delitos contra la Seguridad interior del Estado”). Posteriormente el Código Penal de 1995 como el anterior de 1870, abandona la denominación de seguridad interior, pasando a usar “Delitos contra el orden público”.

Hay que destacar que el Tribunal Constitucional mantiene una línea jurisprudencial en la que define la seguridad pública como: “*Actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, la cual incluye un*

³⁸ EUROPEAN UNION. (26 de marzo de 2010). *Estrategia de Seguridad interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad* (pp. 8, 13-15). Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf

*conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido”*³⁹.

Como se ha descrito, los conceptos de seguridad interior y de seguridad pública están relacionados, y dependen de la percepción, como en la seguridad internacional, pero a diferencia de ésta, en la seguridad interior es el ciudadano quien percibe directamente la amenaza. El Estado tiene el monopolio legítimo del uso de la violencia para la resolución o respuesta de esas amenazas, normalmente usando a las fuerzas de seguridad relacionadas con el ministerio de interior y de justicia.

Algunos autores diferencian el tratamiento de la respuesta policial con los términos “*soft security*”, que indica la protección de algo de una manera silenciosa y discreta, relacionada con la información, inteligencia, la prevención y el uso de la no violencia, en contraposición de “*hard security*”.

La cronificación⁴⁰ de la inseguridad ciudadana, así como los nuevos retos globales: el riesgo de desastre ecológico, el crimen organizado global, el terrorismo transnacional, la diseminación de armas bacteriológicas y químicas, los grandes flujos migratorios descontrolados y la fractura social entre ricos y pobres desbordan, ponen en evidencia la visión estrecha sobre la seguridad, por lo que parece inadecuado quedarse en este entorno. Resulta imprescindible por tanto tener una visión que permita una solución global del fenómeno de la seguridad (o inseguridad) en la actualidad.

³⁹ Vid. SSTC núm. 33/1982 de 8 de junio; núm. 104/1989 de 8 de junio; núm. 175/1999 de 30 de septiembre; y núm. 148/2000 de 1 de junio.

⁴⁰ CURBET, J. (2006). *La Glocalización de la (in)seguridad* (p. 10). La Paz (Bolivia)/Barcelona (España): INAP, Plural editores/iig.

También podemos añadir que si pensamos en una dimensión estratégica de la seguridad, en cualquier análisis que se realice, aparecerán además de la dimensión internacional, el aspecto de seguridad nacional o de Estado, como eje clave la seguridad interior, como resultado de la acción política de los gobiernos, para conseguir prevenir, responder y reducir los riesgos y amenazas que perciben y soportan los individuos y la sociedad, que afectan sobre sus vidas y bienes. Esta política pública de seguridad interior, requiere el uso exclusivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, fuerzas de carácter policial o de agencias y poderes estatales usados de forma coherente y de manera proporcional con la amenaza y riesgo a los que se enfrenta.

El artículo 149.1.29 de la Constitución Española, atribuye con carácter exclusivo al Estado la “seguridad pública”, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos. El centro de gravedad de la seguridad pública lo constituyen las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de manera que el ejercicio de la competencia genérica sobre seguridad pública resulta inescindible de la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana que el art. 104 de la Constitución Española les atribuye⁴¹. En España las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía y, desde esta perspectiva estatal, la seguridad pública queda regulada por la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁴².

⁴¹ Vid. STC núm. 235/2001 de 13 de septiembre.

⁴² Así la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo. En consecuencia, sin perjuicio del estatuto personal atribuible a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil (por razones de fuero, disciplina, formación y mando), hay que ver con normalidad su actuación en el mantenimiento del orden y la seguridad pública, función en la que deben concentrarse en su mayor parte, las misiones y servicios asumibles por la Guardia Civil, para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana.

En el artículo primero de la citada Ley Orgánica 2/86 se recuerda, como ya se ha mencionado anteriormente, que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado y, por tanto, su mantenimiento corresponde al Gobierno de la nación. Continúa comentando que las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos (*Ertzainza*, *Mossos d'Esquadra*, Policía Foral de Navarra y Policía Canaria). Por otra parte, se potencia la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial⁴³.

En el informe anual de la seguridad en España de 2012⁴⁴, se analiza un segundo nivel relacionado con la seguridad interior, se trata de la seguridad física como la encargada de la protección de bienes y personas ante riesgos de origen deliberado. Engloba aquellos medios y acciones, tanto públicos como privados, encaminados a prevenir y/o resolver este tipo de riesgos. En este informe queda reconocido que en España la seguridad física es monopolio del Estado, de las mencionadas FCSE además de las Policías Autonómicas y Policías Locales. No obstante, el Estado reconoce un cierto nivel de competencias a las empresas de seguridad privada para adoptar medidas de seguridad, destinadas a la protección de personas y bienes, entre las que se encuentran la seguridad física, la seguridad electrónica, la seguridad informática, la seguridad organizativa y la seguridad personal a sus clientes, ya sean particulares o empresas, según se recoge en la Ley de

⁴³ Vid. Disposición adicional décima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE-A-1985-5392. Texto modificado el 30 de diciembre de 2013.

⁴⁴ FUNDACIÓN EMPRESA SEGURIDAD Y SOCIEDAD ESYS. (22 de noviembre de 2012). *Informe anual de la seguridad en España. Capítulo III, seguridad física* (pp. 21-35). Recuperado de <http://www.fundacionesys.com/files/INFORME%20ESYS%20NOV12new.pdf>

Seguridad Privada 5/2014⁴⁵. Este traspaso de competencias a la seguridad privada sigue la tendencia al alza que experimentan los países en Europa y Norteamérica, también con un incremento reciente en América Latina.

La expresión “seguridad privada” no aparece mencionada en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía. Pese a ello, es posible aceptar, de partida, que la prestación por personas privadas de servicios de protección de personas y bienes sea considerada como actividad en cierto modo complementaria y subordinada respecto de las de seguridad pública. Ahora bien, ese carácter complementario y accesorio permite entender que las actividades de seguridad privada no forman parte del núcleo esencial de la seguridad pública. Confirma este criterio que los agentes de seguridad privada no forman parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sino que sólo deben estar habilitados para realizar sus funciones⁴⁶.

Así, los riesgos que atiende la seguridad pública van desde los delitos contra la vida, la integridad y la libertad de las personas, hasta los delitos contra el patrimonio, las faltas de lesiones y hurtos y otras infracciones penales como las faltas de daños, amenazas y coacciones, etc.; mientras que la seguridad privada atiende principalmente a los riesgos deliberados que atentan contra la propiedad privada (instalaciones), como robos, hurtos, atracos, intrusiones, sabotajes, espionaje, vandalismo, accidentes, etc. Concretamente la citada Ley 5/2014, en su preámbulo explica que la existencia de la seguridad privada se configura como una medida de anticipación y prevención frente a posibles riesgos, peligros o delitos; la consideración de la seguridad privada como una actividad con entidad propia, pero a la vez como parte integrante de la seguridad pública, y parte

⁴⁵ Vid. Art. 52.1 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. BOE núm. 83, Sec. I., pp. 28975-29024.

⁴⁶ Vid STC núm 154/2005, de 9 de junio.

indispensable del conjunto de medidas destinadas a la protección de la sociedad y a la defensa de los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos. Y a los efectos de la citada ley, se entiende por seguridad privada el conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizadas o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades⁴⁷.

Como se puede ver en la **Ilustración 1**, el número de agentes dedicados a la seguridad física en España ascendió a 348.017, de los que el 27,16 % corresponde a empresas de seguridad privada. Esta presenta la idea de que la seguridad es compartida y que necesariamente hay que realizar esfuerzos de coordinación; igualmente puede comprobarse que de los cuerpos de seguridad estatal, la Guardia Civil es la que cuenta con mayor número de efectivos, pero inferior al personal dedicado a la seguridad privada.

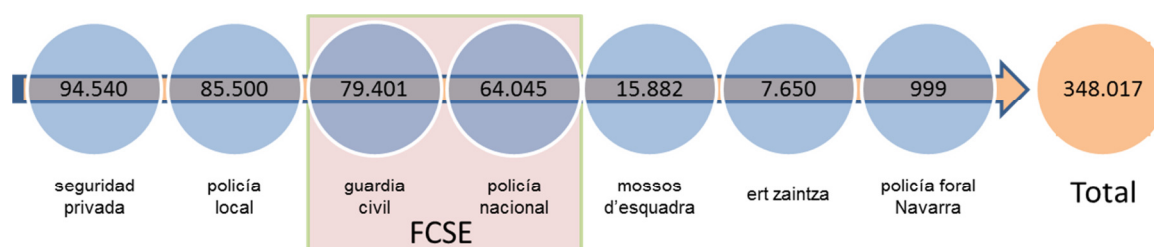


Ilustración 1: N° de agentes dedicados a la seguridad física en España en 2010.
Fuente: ESYS 2012, pág. 25

⁴⁷ Vid. Preámbulo y art. 2.1 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. BOE núm. 83, Sec. I., pp. 28975-29024.

Por último, en el anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (2013), se define por primera vez la seguridad ciudadana, contemplada como una condición esencial para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las leyes. Además, la actividad de intervención se justifica por la existencia de un riesgo o amenaza concretos o de un comportamiento objetivamente peligroso que, razonablemente, sea susceptible de provocar un perjuicio real para la seguridad ciudadana y, en concreto, vulnerar normas del ordenamiento jurídico, atentar contra los derechos y libertades individuales y colectivos y demás bienes jurídicos protegidos, o alterar el regular funcionamiento de las instituciones públicas⁴⁸.

8. SEGURIDAD EN 3D Y 4D

A la luz de todo lo anterior se muestra evidente que la respuesta que los Estados y organizaciones deben plantearse, tanto en el ámbito nacional como multilateral, se articula en tres dimensiones (3-D): defensa, diplomacia y desarrollo. En definitiva, se trata de imponer una concepción de la seguridad que sepa ir más allá de la defensa militar, sin que ello signifique la desaparición de los ejércitos, sino su redimensionamiento para atender necesidades para un sistema de seguridad equilibrado en 3D⁴⁹.

La diversidad de pensamiento en este concepto hace que existan diversas versiones del enfoque de Seguridad 3D. Según SCHIRCH (2010)⁵⁰ en los foros sobre esta cuestión, no

⁴⁸ Vid. Arts. 1 y 4.3 del anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, de 26 de noviembre de 2013, que modifica la LO 1/1992, de 21 de febrero.

⁴⁹ NÚÑEZ VILLAVARDE, J. (28 de septiembre de 2010). *La Seguridad de España en 3-D*. Periódico digital "El País". Recuperado de http://elpais.com/diario/2010/09/28/opinion/1285624813_850215.html

⁵⁰ SCHIRCH, L. (2010). *3p Human Security. Introduction*. Conflict Prevention and Resolution Forum (p. 5). Recuperado de http://3phumansecurity.org/site/images/stories/PolicyBriefs/cprf_3d_report_0211.pdf

hay una respuesta definitiva, ya que, por ejemplo, los intereses generales de Estados Unidos, sobre el terreno en Irak, Afganistán, Somalia o Colombia, son distintos a corto plazo, aunque en todos ellos orientan el esfuerzo del Estado en planificar la defensa, el desarrollo y la diplomacia. El enfoque 3D ideal está basado en el equilibrio del uso de la política de defensa, los recursos económicos para el desarrollo y la capacidad diplomática en cada momento.

Un marco de seguridad en 3D crea posibilidades⁵¹, tales como el aumento de la financiación para el desarrollo y la diplomacia y una menor dependencia de los medios militares. Esta política de seguridad no es algo novedoso, sus tres herramientas se han utilizado a lo largo de la historia como vía para solucionar conflictos, además el elemento Defensa tiene un importantísimo efecto disuasorio. Asimismo en el mundo actual, gran parte de la función de Diplomacia se está midiendo en base a la colaboración de los países en diferentes misiones internacionales de carácter militar.

Algunos autores utilizan este concepto bajo la denominación de “*smart power*”⁵², y algunos países incorporan estos elementos en su estrategia de seguridad nacional, como Estados Unidos en 2010, aunque añade la inteligencia (I), la aplicación de la Ley (A) y la cooperación y colaboración tanto nacional como internacional (C), por lo que podríamos identificar seis elementos (3D+I+A+C), como en el equipo integrado para dar respuesta en África (Embajada, Departamento de Justicia, Comercio, Agricultura, Seguridad Nacional, Tesoro de Estados Unidos, Oficina de Asistencia para Desastres en el Exterior, Oficina de coordinación para la reconstrucción y estabilización y el propio Ejército).

⁵¹ CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA (Guardia Civil). (30 de abril de 2012). Ob., cit., p. 3.

⁵² STEPHEN, M., & O'BRIEN, C. (15 de marzo de 2009). *US Army Africa: Smart Power in Action* (p. 5). Recuperado de <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/us-army-africa-smart-power-in-action>

Según el *Center for Strategic International Studies*⁵³ (CSIS) el “Poder Inteligente” debe ser entendido como la idónea combinación de los poderes blando y duro, mediante una estrategia que integre los recursos e instrumentos de los tres poderes de la acción exterior: el poder militar (Defensa), la Diplomacia y la ayuda internacional (Desarrollo), las tres “Des”, con un objetivo común: la seguridad global. No es ni poder duro ni blando, sino más bien una hábil combinación de ambas cualidades. De acuerdo con el concepto de *smart power*, el Centro citado proporciona un enfoque que subraya la necesidad de un Ejército fuerte, pero que también invierta sus esfuerzos en alianzas, asociaciones, y de forma institucional a todos los niveles para expandir la influencia o sus objetivos previstos; en este sentido, deja claro que hay que afrontar reformas en todas las organizaciones nacionales e internacionales como el caso de Naciones Unidas.

Por otra parte, la combinación de la acción de la (D)efensa, la (D)iplomacia y el (D)esarrollo, parece claro que es relevante, pero es necesario en la actualidad impulsar el conocimiento de esta seguridad a la sociedad con adecuadas campañas de “difusión”, por lo que en este trabajo se propone el concepto de añadir otra (D) a las tres reflejadas, quedando la seguridad en un concepto teórico con “4D”: (D)efensa, (D)iplomacia, (D)esarrollo y (D)ifusión. Esta necesidad de difusión está en la misma línea sobre el acceso a la información y el desarrollo de una política de comunicación responsable, idea que destaca la Estrategia de Seguridad Nacional⁵⁴ española de 2013, además de mostrar la importancia de la transparencia informativa, la necesaria comunicación con los ciudadanos para generar conciencia de seguridad, no alarmar más de lo debido y tratar de

⁵³ FORMAN, J. M. (enero de 2009). *Investing in a New Multilateralism. A Smart Power Approach to the United Nations*. Center for Strategic International Studies. Introduction (p. 6). Recuperado de http://csis.org/files/media/csis/pubs/090128_mendelsonforman_un_smartpower_web.pdf

⁵⁴ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., pp. 1-2.

no dar publicidad a los hechos delictivos ampliando el eco de sus actividades⁵⁵. Todo esto, como se puede apreciar en la **Ilustración 2**, unido a la potenciación de la cultura de seguridad y la educación en materia de seguridad, hace que se complete el ciclo de la seguridad en 4D.

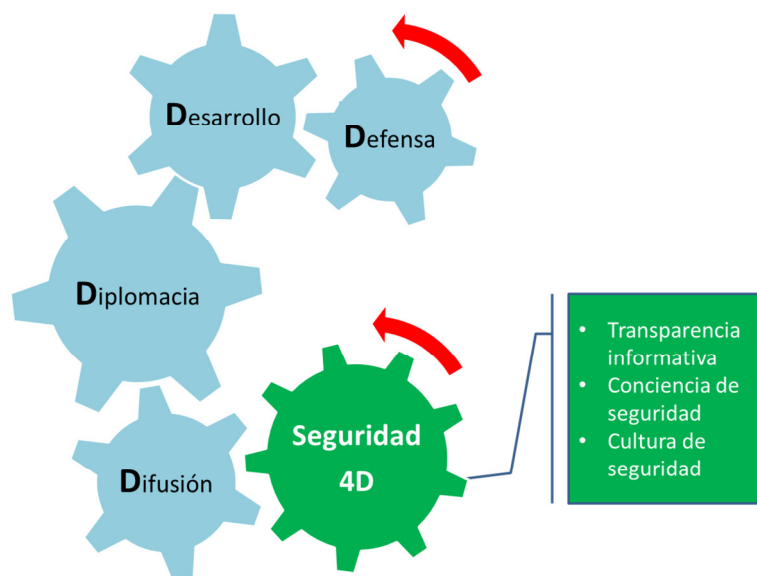


Ilustración 2: Seguridad en 4D

9. OTROS CONCEPTOS DE SEGURIDAD

Los indicados hasta ahora no son los únicos “conceptos sobre seguridad” utilizados actualmente. Por ello, a continuación veremos otros conceptos que se utilizan en las nuevas tendencias, en la elaboración de las distintas estrategias de seguridad de los Estados y organismos internacionales, como, por ejemplo, la ciberseguridad, la seguridad sostenible, la seguridad territorial, junto con la alimentaria, ecológica, social, económica, jurídico-institucional y la seguridad energética.

⁵⁵ GARCÍA PALOMERO, I., & MOURE COLÓN, F. (noviembre de 2013). *La cultura de seguridad y defensa: Filosofía y estados de futuro*, doc-ISIe n° 19 (p.4). Recuperado de http://www.iuisi.es/15_boletines/15_ISIe/doc_ISIe_19_2013.pdf

a) Ciberseguridad

Ciberespacio es un concepto que se emplea dentro de la comunidad de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y se refiere al conjunto de medios físicos y lógicos que conforman las infraestructuras de los sistemas de comunicaciones e informáticos, configurados para la prestación de servicios. La protección de este ciberespacio corresponde a la ciberseguridad. Anteriormente se utilizaba el enfoque de protección de la información, su acceso, usos, interrupciones o destrucciones no permitidas. En la actualidad este enfoque ha evolucionado hacia la gestión de riesgos del ciberespacio (*Information Assurance*), por lo que la ciberseguridad consiste en la aplicación de un proceso de análisis y gestión de los riesgos relacionados con el uso, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información o datos y los sistemas y procesos usados basándose en los estándares internacionalmente aceptados⁵⁶.

b) Seguridad sostenible

Se trata de un enfoque multidisciplinar, que intenta superar la noción tradicional de seguridad nacional a través de la combinación de la seguridad nacional, entendida como la capacidad de proteger y defender a los Estados; la seguridad humana, centrada en el bienestar y la salvaguardia de las personas; y la seguridad colectiva, focalizada en los intereses compartidos por el mundo entero. Para llevar a la práctica este proyecto, es obvio que se precisan recursos económicos. Para ello, la receta del *Center for American Progress* (CfAP) es sencilla: se necesita gastar menos dinero en armamento mientras que se gasta una porción de lo que así se ahorraría en iniciativas de seguridad sostenible. Es

⁵⁶ FOJÓN CHAMORRO, E., & SANZ VILLALBA, Á. F. (18 de junio de 2010). *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*, ARI 101. Real Instituto Elcano (pp. 1-2). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c1360e8042e4fcf49e51ff5cb2335b49/ARI102-2010_Fojon_Sanz_ciberseguridad_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c1360e8042e4fcf49e51ff5cb2335b49

decir, el reequilibrio de los “instrumentos 3D” debería verse reflejado también en los presupuestos estadounidenses, en este caso, aunque sin poner en peligro su hegemonía militar. Igualmente para su puesta en práctica establece tres pasos: la priorización, integración y coordinación de las políticas de desarrollo global; la modernización del sistema de ayuda exterior que permita realizar inversiones estratégicas; y volver a utilizar las instituciones de seguridad liderando su reforma y creando otras nuevas⁵⁷.

c) La seguridad territorial

La seguridad territorial es un concepto relacionado con la estrategia de adaptación para la Gestión Integral del Riesgo y ante los efectos del cambio climático. Equivale al término de sostenibilidad entre la dinámica de la naturaleza y la comunidad donde se establece. Esta propuesta viene haciendo carrera en los círculos de la gestión del riesgo y en los escenarios de cambio climático como una de las estrategias adaptativas de las comunidades. La seguridad territorial se genera formando interacción dinámica entre otras, constituyendo una verdadera seguridad a modo de tela de araña. Así, tenemos⁵⁸:

- La seguridad alimentaria, como capacidad que tiene un territorio para garantizar a sus habitantes los alimentos básicos que requieren para disfrutar del derecho a la vida con calidad y dignidad (la alimentación constituye una relación esencial de las comunidades humanas con su entorno productivo).
- La seguridad ecológica es esa posibilidad de evitar que la dinámica de la naturaleza se convierta en una amenaza contra las comunidades, y que la dinámica de ésta se convierta en una amenaza contra los ecosistemas. Igualmente también, es la

⁵⁷ LABORIE IGLESIAS, M. A. (1 de junio de 2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Documento marco 05/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE (pp. 1-5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf

⁵⁸ WILCHEX-CHAUX, G. (26 y 27 de octubre de 2006). *2º Diálogo Internacional sobre la Crisis Mundial del Agua. Introducción al concepto de seguridad territorial* (pp. 3-6). Recuperado de sitio web: <http://www.dialogosagua.es/doc/2Dialogo/Wilches1SegTerr.pdf>

capacidad de la naturaleza para ofrecerle a la comunidad, de manera sostenible, los bienes y servicios ambientales que requiere para disfrutar del derecho a la vida. Dentro de esta podemos incluir la seguridad energética. La oferta de agua que el territorio es capaz de garantizar a sus habitantes también es parte de la seguridad ecológica.

- La seguridad social abarca los temas de empleo, de vivienda y de oferta institucional de atención médica preventiva y curativa, pero va mucho más allá. Aquí entran las relaciones entre los miembros de una comunidad: la solidaridad, la reciprocidad y los sentidos de pertenencia e identidad. Podríamos incluir también la seguridad cultural, o capacidad de los habitantes de un territorio para apropiarse simbólicamente del mismo.
- Seguridad económica, como capacidad del territorio, del Estado y de la sociedad, para ofrecerles acceso a sus habitantes, en condiciones de equidad, a la producción y a la distribución de riqueza y de bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades. Incluye la existencia de distintas opciones para la producción de esa riqueza y la generación de esos recursos; la existencia de alternativas de intercambio, como el trueque, y distintas formas de economía solidaria para producir, ofrecer y acceder a los bienes y servicios que requiere la comunidad. A este eje pertenecen también los ejes de la productividad y la competitividad de una región.
- Seguridad jurídica-institucional, que puede ofrecer un Estado a sus habitantes con carácter público, al cual pueden acceder todas las personas en condiciones de igualdad y equidad. Hace referencia también a la existencia de reglas de juego definidas, que no cambien dependiendo de los intereses particulares y circunstanciales de los sectores dominantes.

d) Seguridad energética

En su concepción clásica la seguridad energética se centra en la protección física de las infraestructuras y la garantía de la continuidad del suministro. Con la aprobación del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN a finales de 2010 se introduce la seguridad energética entre los cometidos de la Alianza Atlántica⁵⁹, predominando los elementos funcionales sobre el territorial, incrementando la protección, la fiabilidad y la capacidad de reacción, y generando mejores resultados económicos y empresariales. Hay que considerar conjuntamente los principales elementos que componen el sector energético respecto a su protección, con diferentes consecuencias, dependiendo del tipo de efecto lesivo causado; así, tenemos que tener presentes, por una parte, las fuentes y recursos (energía nuclear, energías fósiles, biocombustibles y energías renovables) y, por otra, las infraestructuras, equipamientos y medios tecnológicos. Asimismo, hay que tener en cuenta los factores de contexto estructural, como el geográfico, geológico, medioambiental, técnico, corporativo, económico, social, jurídico y político⁶⁰.

III. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD

Como se ha visto en el apartado anterior, son muchos los autores que han desarrollado un concepto de seguridad⁶¹ que engloba tanto los aspectos civiles, militares como aquellos otros vinculados a la diplomacia, los recursos económicos, la cooperación internacional, la gestión de catástrofes, o las consecuencias de la globalización. *Paso a paso*, entran en

⁵⁹ La OTAN crea en 2012 el Centro de Excelencia de Seguridad Energética en Lituania.

⁶⁰ DE ESPONA Y RODRÍGUEZ, R. J. (2 de abril de 2013). *El moderno concepto integrado de seguridad energética*. Documento de Opinión nº 32. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE (p. 3). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEE032-2013_SeguridadEnergetica_RafaelJ.Espona.pdf

⁶¹ CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. (2009). *Hacia una estrategia de seguridad nacional para España*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 25 (p. 11). Madrid: CESEDEN, Ministerio de Defensa.

escena agentes que tradicionalmente no se habían encontrado vinculados a las cuestiones de seguridad.

Anteriormente se han definido los conceptos teóricos de seguridad que se vinculan a la visión realista o idealista, según se piense en el poder o la paz⁶². El concepto de “*seguridad nacional*” está basado en la concepción realista de las relaciones internacionales. Esta idea sometida a revisión fue reemplazado por otra relacionada con la “*seguridad humana*” Desde esa perspectiva, se formularon siete categorías de seguridad: económica, alimentaria, seguridad de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. Esta noción fue criticada por su amplitud y vaguedad, pero en alguna medida encontró aplicación a través del desarrollo del concepto de “responsabilidad de proteger”, que se formula en el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (2001), cuyos principios serán aprobados por la Cumbre Mundial de la ONU, celebrada en Nueva York en 2005. Este concepto incluye la responsabilidad de prevenir, de actuar y de reconstruir, y centra su atención también en la protección de las personas.

En línea con esta evolución, el *Center for American Progress*⁶³ propuso en 2008 el término de “seguridad sostenible”, que engloba tres dimensiones de la seguridad, ya vistas: seguridad nacional, seguridad humana y seguridad colectiva.

Además, el tipo de amenazas se diversifica, desde el terrorismo, la pobreza, los Estados fallidos, a una economía global que diferencia cada vez más entre los poderosos y los menos favorecidos. Se reconoce que en un mundo cada vez más interdependiente,

⁶² ESTELLA, A., TORRES, A., & CEBADA, A. (2010). *El debate sobre la estrategia española de seguridad* (pp. 9-10). Recuperado de http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DD-Debate_estrategia_espanola_de_seguridad-Int.pdf

⁶³ El “*Center for American Progress*” es una organización con sede en Washington, dedicada a la investigación a través de ideas progresistas y de acción.

donde muchas de las amenazas a la seguridad y al bienestar económico son de carácter global (cambio climático, escasez de agua, de alimento, degradación medioambiental), la garantía de la seguridad requiere de la colaboración con otros Estados y organizaciones internacionales, en el marco del concepto de “seguridad colectiva”.

La seguridad se ha convertido⁶⁴ en una noción más difusa y descentralizada que no sólo se limita a los tradicionales aspectos de naturaleza militar. De hecho existen otras situaciones provocadas por debilidades e inestabilidades políticas, económicas y sociales.

En un mundo globalizado, donde las amenazas devienen también globales, no es posible pensar en la garantía de la seguridad de manera unilateral. Así después de la Primera Guerra Mundial, en el marco de la Sociedad de Naciones, se adopta el concepto de “seguridad colectiva”, fundado en el compromiso conforme al cual la Comunidad Internacional acuerda oponerse a la agresión militar de cualquier miembro y actuar conjuntamente a través de medidas, incluso coercitivas, contra el Estado que viole la paz.

Posteriormente a partir de la Guerra Fría, y tras la incorporación de nuevas dimensiones al concepto de seguridad, la OSCE promovió un concepto de “seguridad cooperativa”, que consiste en alcanzar la seguridad a través de la cooperación, basado en la interdependencia de la seguridad de los Estados, que se comprometen a abordar mediante la cooperación todos los asuntos de seguridad militar, económicos, sociales, medioambientales, culturales y humanitarios.

⁶⁴ ÁLVAREZ VERDUGO, M. (2004). *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea* (pp. 64-82). Madrid: Dykinson.

En este escenario, ante la diversificación tanto de los actores que intervienen en una crisis (Fuerzas Armadas, agencias gubernamentales, organizaciones internacionales, ONG, etc.) como al tipo de acciones que se desarrollan (político, diplomático, económico, humanitario, militar), se está desarrollando, tanto a nivel internacional como nacional, un “enfoque integral” (*comprehensive approach*⁶⁵) de los mecanismos de garantía de la seguridad. El objetivo general del enfoque integral es la mejora de los instrumentos internos de gestión de la crisis y de la coordinación tanto interna como con otros actores internacionales.

Este enfoque integral fue adoptado oficialmente, desde 2006, en la Cumbre de Riga de la OTAN que utilizó el término “*comprehensive approach (CA)*”⁶⁶ como la clave para la gestión de crisis y operación exitosa de la alianza en Afganistán. Las directrices de Defensa en este concepto estratégico esencial previeron un cambio desde una perspectiva integral, en el terreno, pasando de una postura defensiva lineal a una postura más flexible y reducida con unas fuerzas de reacción inmediatas y rápidas.

En este sentido, la seguridad integral puede comprender la visión, en un contexto global, con la progresiva difuminación de las fronteras entre la seguridad interior y la seguridad exterior y ofreciendo respuestas institucionales.

Se analizan todas las variables que afectan de forma global a la seguridad, como son el cambio climático, la evolución de la población, el condicionante energético y las migraciones; también el terrorismo y el ciberterrorismo, el crimen organizado y otras

⁶⁵ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (1 de enero de 2013). A “*Comprehensive Approach*” to crisis management. NATO. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm

⁶⁶ RINGSMOSE, J., & RYNNING, S. (2011). *NATO's new strategic concept: a comprehensive assessment*. Danish Institute for International Studies (p. 20). Recuperado de http://en.diis.dk/files/publications/reports2011/rp2011-02-nato_web.pdf

formas graves de delincuencia; la inseguridad del agua y las enfermedades emergentes como amenazas concretas, todos ellos condicionantes en el nuevo escenario para los próximos años.

En este sentido aparecen nuevas tendencias⁶⁷, después de analizar el prisma de la seguridad nacional tradicional, pasando por la seguridad ampliada existen otros referentes o partidarios del debate del uso de otros conceptos, como, por ejemplo, entre el “Poder Blando” y el “Poder Duro” (*soft-hard power*), los primeros adeptos al uso de medidas coercitivas de diversa índole, en contraposición al uso de elementos de naturaleza persuasiva, para alcanzar objetivos políticos.

Siguiendo con esta evolución, surgen en los últimos años visiones que tratan de reconciliar los dos puntos de vista anteriores que aparentemente son antagónicos, implantando una combinación de instrumentos económicos y diplomáticos, ya tratados anteriormente, donde el uso de la fuerza militar, lejos de estar descartado, es planteado como una herramienta imprescindible apareciendo así la Seguridad en 3D: Defensa, Diplomacia y Desarrollo.

Sobre esta idea, surgen otros términos relacionados como el “Poder Inteligente” (*Smart Power*), la “Seguridad Sostenible” y la “Seguridad en 4D”, siendo esta última utilizada como elemento de partida de la segunda propuesta de esta tesis.

⁶⁷ LABORIE IGLESIAS, M. A. (1 de junio de 2011). Ob., cit., pp. 1-5.

IV. DOCUMENTOS SOBRE ESTRATEGIA

1. CONCEPTO Y CARACTERES DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

La estrategia es el arte de concebir planes de operaciones que habrán de ser coherentes con la finalidad política que se pone en juego. Estos planes pueden ser utilizados o seguidos tanto para la acción como para la disuasión. El arte del estratega luce más cuando confía en los resultados de una mera demostración de fuerza, más que en el uso de la fuerza. De aquí que también sea estrategia, el arte de conducir las unidades efectivamente reunidas bajo una autoridad hacia el objetivo que se considera decisivo. Queremos decir, hacia el objetivo cuya conquista produce una solución favorable de la situación dada⁶⁸.

Podríamos entender al concepto de decisión de otras tres maneras. La decisión, como propósito político del director de la guerra, abierta o declarada; la decisión, como designio estratégico del conductor de las operaciones en curso y la decisión, como resolución táctica de los mandos de las grandes unidades terrestres, navales o áreas en presencia.

Pues bien, lo más característico de cada estrategia está en el designio que elige como suyo el conductor de operaciones. Estrategia es un vocablo de origen griego que sugiere una construcción por estratos, una formación por capas superpuestas. Algo que se debería mover (sin verse desordenado) en una concreta dirección. El estratega es el conductor de la operación en curso. O, mejor aún, el guía del curso de las operaciones.

⁶⁸ ALONSO BAQUER, M. (17 de agosto de 2010). *Estrategia, geoestrategia, geopolítica*. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE n° 8 (pp. 1-6). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA08-2010EstrategiaGeoestrategiaGeopolitica.pdf

La estrategia, como ciencia largamente experimentada por los ejércitos y por las marinas de guerra, es lo que determina el modo correcto de operar frente a los propósitos hostiles de un adversario declarado.

La estrategia, como arte que brota en la historia sólo en algunas personas bien dotadas, es el resultado concreto de una dialéctica de voluntades hostiles entre los grupos sociales organizados que no encuentran en el riesgo de una empresa motivo suficiente para evitarla.

De la estrategia se ocupan, en teoría, los notables tratadistas de la acción colectiva que sucede en una atmósfera conflictiva o polémica. De hecho, también se ocupan de estrategia los grandes capitanes situados al frente de las formaciones de combatientes en tierra, mar o aire.

Por tanto, la estrategia es el arte de concebir planes de operaciones coherentes con todas las finalidades propias de una colectividad (las políticas, las sociales, las económicas, las judiciales etc.). De igual modo, convive con las confrontaciones electorales y con las competiciones deportivas. El estratega concibe planes de operaciones para los efectivos humanos que habrán de ser conducidos hacia los objetivos decisivos de una comunidad en riesgo o en peligro.

Una vez deslindada la noción de estrategia de la zona conceptual donde se encuentran la táctica y la logística (militar) también conviene separarla del espacio por donde se mueven los propósitos del poder (político) que es también el ámbito de la ética social.

La estrategia recibe de la Política, directamente (y de la Ética, indirectamente), lo que habría de considerarse norma de obligado cumplimiento por estar íntimamente vinculado con el fin (la finalidad, el proyecto, el propósito de la acción de la acción). La estrategia opta entre varios modos de satisfacer fines. Estudia ventajas e inconvenientes en términos dialécticos. Y, aunque no los elige, sino que los propone en determinado orden de preferencia, siempre queda claro que la estrategia se limita a responder precisamente de la racionalidad (o coherencia) del modo (militar) propuesto para operar por el poder (político).

Según ALONSO BAQUER⁶⁹, podemos encontrar las siguientes denominaciones o tipologías de estrategia, extraídas de las investigaciones o estudios realizados sobre la materia:

- Arte operacional, tradicionalmente, clasificado en terrestre, naval y aéreo. Es el área predilecta del militar de carrera dedicado a este estudio.
- Estrategia operativa se centra en el curso de operaciones de duración media donde son imprescindibles las campañas, descritas, una a una, con vistas a las batallas que luego se consideran decisivas.
- Estrategia conjunta subraya que están, presentes y coordinados, efectivos militares de tierra, de mar y de aire cuando no unidades espaciales.
- Estrategia general incorpora ayudas y apoyos de la población civil aunque no alcance la incorporación de fuerzas auxiliares o de tropas irregulares. Añade al discurso consideraciones ideológicas, económicas, sociales, psicológicas, etc.

⁶⁹ *Ibidem.*, pp. 5-6.

- La estrategia combinada se lanza al amplio océano de las alianzas internacionales entre Estados soberanos, allí donde el reparto de cometidos adquiere una notable complejidad.
- La estrategia total (o mejor totalizadora) se refiere a una indebida absorción de lo político por el fenómeno de la hostilidad de todas las energías del hombre. Su precedente es la nación en armas (la movilización general del país para la guerra). Insinúa el concepto de guerra revolucionaria (o subversiva) desde la realidad de una guerra total (o absoluta).
- La estrategia global culmina la transformación en una estrategia clásica de geoestrategia. Previamente, los tratadistas optaron por el término Gran Estrategia para referirse a ella.
- Las ideas estratégicas vigentes en cada época (o en cada periodo histórico) en cada territorio (poblado y políticamente organizado y en cada coyuntura particular de una comunidad de hombres libres, han ido siendo sustituidas y relevadas por otras nuevas. Hoy estamos frente a una estrategia global.

Por otra parte, desde la caída del Muro de Berlín y del sistema comunista a los atentados del 11-S, 11 de marzo de 2004 y los posteriores con el protagonismo del terrorismo yihadista, han surgido diversos documentos estratégicos de Seguridad y Defensa que enumeran, analizan y definen las nuevas situaciones, los nuevos riesgos y las nuevas amenazas⁷⁰. Así, podemos enumerar algunos:

- El Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en Washington (1999), modificado en la cumbre de Lisboa (2010), se está trabajando en el marco del *Allied Command Transformation ACT* (Mando aliado para la transformación), a largo

⁷⁰ MARSAL I MUNTALÁ, J. (2006). *Nuevos escenarios y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas*. Conferencia en la Sociedad de Estudios internacionales. Madrid: SEI.

plazo (*Long Term Study*, LTS)⁷¹ con los distintos documentos preparatorios y un debate sobre la necesidad o no de un Nuevo Concepto Estratégico.

- La Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa Segura en un mundo mejor” de la UE, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas a finales del 2003⁷².
- El informe del Secretario General de la ONU, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos” del 2005 a partir del informe elaborado el año anterior por un Grupo de Alto Nivel: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*”⁷³.
- Los diversos Libros Blancos y Revisiones Estratégicas elaborados por los países, entre los cuales hay que destacar la Revisión Estratégica británica de 1998, ampliada posteriormente con diversos documentos o el libro Blanco de la Defensa 2000 español, que constituye un intento de informar sobre temas poco conocidos por los ciudadanos.
- Los diversos y externos documentos producidos por el Gobierno norteamericano y el Pentágono, con la creación de un Departamento de Seguridad Interior:
 - Las “*National Security Strategy*” de 2001, 2006 y 2010.
 - Las Revisiones Cuatrienales de 2001 y de 2005.
- La Revisión Estratégica de la Defensa de España del 2003, las Directivas de Defensa Nacional (DDN) emitidas en 1980, 1984, 1986, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2012, además de la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005.

⁷¹ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (16 de junio de 2008). *NATO glossary of abbreviations used in NATO documents and Publications*. AAP-15. NATO (p. 187). Recuperado de <http://www.fas.org/irp/doddir/other/nato2008a.pdf>

⁷² EUROPEAN UNION. (12 de diciembre de 2003). Ob., cit., pp. 1-15.

⁷³ UNITED NATIONS. (2 de diciembre de 2004). *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio*. A/59/565 (p. 6). Recuperado de http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf

- Estrategia Española de Seguridad⁷⁴ de 2011, diseñada desde una perspectiva nacional, pero también europea, internacional y global, como base de partida hacia la nueva Estrategia de Seguridad Nacional “*Un proyecto compartido*” de 2013⁷⁵.
- *The National Security Strategy of the United Kingdom*⁷⁶ del 18 de octubre de 2010, seguida de una revisión de la estrategia de seguridad y defensa del Reino Unido. Esta nueva estrategia ordena los riesgos según una valoración que se actualizará cada dos años, con tres niveles y 15 supuestos.

2. CONTENIDO Y NATURALEZA DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

Dentro de las políticas públicas de cada Estado, se encuentran los documentos de estrategias de seguridad nacional, de reciente implantación⁷⁷. Como hemos apuntado, el principal riesgo al que debían de enfrentarse tenía naturaleza militar; sin embargo, su ámbito se ha ampliado y han surgido nuevos riesgos bajo los efectos de la globalización, los cuales se comenzaron a introducir en las estrategias de seguridad, sobre todo, a partir de los atentados del 11-S. Así, puede observarse esta tendencia en la *National Security Strategy* de EE. UU. de 2002, las de Canadá y Estonia de 2004; la de Finlandia en 2006;

⁷⁴ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos (EES)*. Recuperado de http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_05_01_Document03.pdf

Aprobada por el Consejo de Ministros del 24 de junio de 2011.

⁷⁵ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., pp. 1-58.

⁷⁶ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (18 de octubre de 2010). *The National Security Strategy of the United Kingdom, NSS UK 2010* (pp. 25-32). Recuperado de http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf

⁷⁷ ARTEAGA MARTÍN, F. (16 de diciembre de 2011). *Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*. Documentos Seguridad y Defensa, Documento de Trabajo Elcano nº19 (p. 3). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/885365004971122db833b89437ec6e7e/DT19-2011_Arteaga_Grupo_Trabajo_propuesta_estrategia_seguridad_nacional_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=885365004971122db833b89437ec6e7e

las de Hungría, Polonia, los Países Bajos y Rumanía de 2007; y las del Reino Unido y Francia de 2008⁷⁸.

Por consiguiente, como puede observarse, son muchos los Estados, entre los que se encuentra España, que en los últimos años han publicado sus estrategias de seguridad. Todas ellas responden a unos objetivos concretos y tienen esquemas similares, aunque no son idénticos. De esta forma, se puede analizar que los documentos tienen distinta naturaleza⁷⁹, siendo algunos un programa de política de seguridad (como la canadiense de 2004, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*); otros presentan rasgos de un programa de política general (como la norteamericana de 2010, *National Security Strategy*); otros se conciben como estrategia de defensa enmarcada en el contexto de seguridad (como la francesa de 2008, *Défense et Sécurité nationale: le Livre Blanc*); otros como un documento o programa de trabajo (el holandés *National Security: Strategy and Work Programme*, de 2007); y, finalmente, algunos pueden entenderse desde el punto de vista teórico como una estrategia de seguridad propiamente dicha (como la del Reino Unido de 2010, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy of the United Kingdom*; o la estrategia española de 2011 y 2013).

Al menos, todos los documentos tratan de responder a una serie de preguntas clave, como son:

- ¿A qué tipo de seguridad se refieren?
- ¿A quién quieren proteger?
- ¿Ante qué amenazas o riesgos se enfrentan?

⁷⁸ En el año 2010 se actualizaron las estrategias de seguridad de Estados Unidos (National Security Strategy NSS 2010) y del Reino Unido (A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy).

⁷⁹ ENSEÑAT Y BEREÁ, A. F. (17 de abril de 2012). *A qué responden las estrategias de seguridad nacional*. Documento de Opinión nº 31 (pp. 2-10). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEE031-2012EstrategiasSegNac_A.Ensenat.pdf

- ¿Qué tienen que hacer?
- ¿Cómo van a realizarlo?
- ¿Con qué instrumentos cuentan para ponerla en práctica?
- ¿Con quién cuentan para realizarlo?
- ¿Qué hacer para la puesta en marcha?

Casi todos los documentos sobre estrategia se refieren al término “seguridad nacional”, aunque en la estrategia española de 2011 no se citara expresamente, dando la sensación de que se trataba de evitar el uso de ese término. La estrategia holandesa, además, incluye en el término seguridad nacional, otros componentes como la seguridad territorial, la seguridad económica, la seguridad ecológica, la seguridad física y la estabilidad social y política.

Por otra parte, todas las estrategias coinciden en dos elementos: en la necesidad de proteger al territorio, la población y los intereses de cada Estado; y en la noción de interés nacional, que se manifiesta como esencial en cada una de las estrategias indicadas. Así, por ejemplo la estrategia británica de 2010 afirma que el interés nacional comprende “*la seguridad, la prosperidad y la libertad, que están interconectadas y se apoyan mutuamente*” y que además, actúa para “*mantener su forma de vida, proteger a su población y sus libertades y los valores de su sociedad e instituciones*”⁸⁰; similares conceptos aparecen en la estrategia estadounidense⁸¹. Las referencias a los intereses nacionales se matizan con declaraciones basadas en valores como la libertad, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos fundamentales y el pluralismo social y político.

⁸⁰ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (18 de octubre de 2010). Ob., cit., p. 22.

⁸¹ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (27 de mayo de 2010). *National Security Strategy NSS 2010* (p. 35). Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>

Otro de los elementos comunes en las referencias a las amenazas o riesgos a que se enfrenta cada Estado u organismo, que aparece en los diversos documentos, es la distinción de las amenazas clásicas, las socioeconómicas y las naturales. En esta misma línea, también considera la mayor parte de documentos la existencia de una interrelación entre las amenazas o riesgos, que pocas veces aparecerán de forma aislada, además subrayándose, que estos no sólo provienen de otros Estados, sino que aparecen otros actores (no estatales, grupos terroristas, crimen organizado, etc.) y escenarios complejos (clásicos, el espacial, el ciberespacio...). Asimismo están presentes los potenciadores del riesgo, que propician la propagación de estas amenazas y la vulnerabilidad de los Estados.

A la hora de responder a la pregunta ¿qué tienen que hacer? volvemos a los escenarios comunes. La mayoría de las estrategias hacen hincapié en la importancia de la anticipación y de la prevención, pero también se introducen conceptos nuevos como la “resiliencia” o capacidad de resistencia y recuperación referida a los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis y sobreponerse a ellas minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas⁸². En este sentido, las estrategias de seguridad proponen líneas de acción concretas aunque las fórmulas pueden diferir; así la holandesa establece un programa de trabajo, mientras que la estadounidense incluye líneas de actuación para conseguir los objetivos estratégicos.

Pasando a la pregunta ¿cómo se va a realizar?, todos los documentos sobre estrategia de seguridad coinciden en la respuesta: tiene que hacerse con un enfoque integral, combinando tres dimensiones, los medios disponibles (políticos, diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia, económicos, sociales, humanitarios, etc.), la sinergia en los

⁸² ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., p. 9.

niveles de la Administración del Estado (integración horizontal) y la respuesta de otras administraciones públicas o privadas (integración vertical).

Por lo que se refiere a los instrumentos para poner la estrategia en marcha, pueden ser enumerados en los distintos documentos. Así, por ejemplo, la estrategia estadounidense concreta estos instrumentos en: la defensa, la diplomacia, las instituciones económicas, el desarrollo, la seguridad interior, la inteligencia, las comunicaciones estratégicas, el pueblo americano y el sector privado⁸³.

Para la puesta en marcha, después de la aprobación de cada estrategia, será necesario dotar a los distintos actores implicados de los instrumentos y recursos disponibles para ponerla en práctica, en base a unas líneas de acción definidas. También es posible que sea necesaria la reforma de algún estamento administrativo y, por último, será preciso que se incorporen las distintas acciones en todos los niveles, teniendo en cuenta que se cerrará el ciclo con las actualizaciones periódicas que cada Estado estime.

La pregunta ¿con quién cuentan para realizarlo?, tiene fácil respuesta, ya que la globalización, la sociedad internacional interdependiente y el carácter transnacional de muchos de los riesgos y amenazas nos llevan a la necesaria cooperación. Por ello no es extraño que las estrategias de seguridad apuesten por el multilateralismo y por alinear sus líneas de acción con organizaciones internacionales como la OTAN o la UE, aunque, finalmente, como es obvio, la seguridad nacional siga siendo responsabilidad de cada Estado.

⁸³ Por lo que se refiere a España, el instrumento de puesta en marcha de la estrategia es el nuevo “Sistema de Seguridad Nacional”, con el impulso y la dirección política del Presidente del Gobierno, las Administraciones Públicas con competencia en materia de seguridad nacional, la implicación de la sociedad civil (fomentando la cultura de seguridad), y la colaboración pública-privada. Un análisis detallado de la estrategia española, será radicado en el Capítulo V de este trabajo, al que nos remitimos.

En definitiva, las estrategias son documentos programáticos⁸⁴ que sirven para integrar la respuesta de los Estados a problemas que afectan al bienestar, seguridad y futuro de las sociedades y poblaciones.

Por último, hay que señalar que las estrategias de seguridad iniciales servirán de base para la elaboración de otras transversales o temáticas, como, por ejemplo, en el caso estadounidense, la publicación de la *National Strategy for Counterterrorism*⁸⁵ (Estrategia Nacional para combatir el terrorismo), la *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*⁸⁶ (Estrategia para combatir el Crimen Organizado Transnacional) de 2011 o la *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense*⁸⁷ de 2012 (*Guía Estratégica de la Defensa*). En el caso de España, el Gobierno⁸⁸ se comprometió en tener una estrategia de ciberseguridad, antes de fin de año: así, el Consejo de Seguridad Nacional⁸⁹, aprobó el 5 de diciembre de 2013 la “Estrategia de Ciberseguridad Nacional”.

⁸⁴ ARTEAGA MARTÍN, F. (27 de junio de 2011). *Sobre la Estrategia Española de Seguridad*. Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano (p. 1). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Arteaga_estrategia_espanola_seguridad

⁸⁵ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (28 de junio de 2011). *National Strategy for Counterterrorism* (pp. 1-26). Recuperado de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf

⁸⁶ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (19 de julio de 2011). *Strategy to Combat Transnational Organized Crime. Addressing Converging Threats to National Security* (pp. 1-38). Recuperado de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf

⁸⁷ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (3 de enero de 2012). *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (pp. 1-16). Recuperado de http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf

⁸⁸ VÍCTOR CALVO-SOTELO, Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) se refirió a estas cuestiones como las principales líneas que debe abordar la recién aprobada Estrategia de Seguridad Nacional (declaraciones realizadas a los medios de comunicación tras participar en un curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo UIMP, el 15 de julio de 2013).

⁸⁹ ESPAÑA, CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. (5 de diciembre de 2013a). *Aprobada la Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013*. Nota de prensa. Recuperado de https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/ES_NCSS.pdf

Las estrategias son necesarias⁹⁰, ya que permiten a los gobiernos explicar el modelo de seguridad utilizado en un contexto de incertidumbre y riesgo global. También tienen una virtud pedagógica que consiste en comunicarse tanto con los beneficiarios de la seguridad nacional como con sus potenciales transgresores (disuasión). Asimismo, orientan sobre los objetivos y prioridades de los gobiernos, optimizan el uso de los recursos, aportan lógica y método al proceso de decisiones, propician la participación de actores políticos y sociales e identifican al ciudadano con el Estado que le protege.

Según ARTEAGA⁹¹, las razones para implantar las estrategias de seguridad nacional se resumen en los siguientes puntos:

- La novedad de los riesgos (escaso conocimiento, complejidad, transnacionalidad, mutabilidad...).
- Continuidad entre lo externo y lo interno, lo local y lo global, lo público y lo privado.
- Incapacidad de los medios y actores tradicionales para gestión adecuada.
- Multiplicación de las dimensiones de seguridad (tradicionales y no tradicionales) y de los niveles donde se decide (privado, público, subestatal, estatal, regional e internacional).
- Necesidad de integrar la gestión frente a la coordinación tradicional (enfoque integral, interagencias, etc.).
- Necesidad de acercar el sistema de seguridad a los jefes de gobierno como responsables de las decisiones (presidencialismo, aceleración, anticipación).
- Necesidad de racionalizar y maximizar los recursos disponibles en un contexto de creciente limitación de los mismos.

⁹⁰ ARTEAGA MARTÍN, F. (16 de diciembre de 2011). Ob., cit., pp. 6-7.

⁹¹ *Ibidem.*, pp. 7-8, 12-13.

- Necesidad de recuperar el valor del Estado como garante del contrato social y que proporcione nuevos servicios a los ciudadanos que refuercen su legitimidad y la identificación de los individuos con sus gobiernos.

ARTEAGA también enumera las funciones, asociadas al sistema de la seguridad nacional:

- Valorar los riesgos y oportunidades para la seguridad nacional.
- Establecer los objetivos y prioridades de la seguridad nacional.
- Integrar las políticas y actores implicados (gestión integral).
- Planeamiento de políticas y gestión de crisis.
- Fomentar las capacidades nacionales de prevención, reacción y recuperación ante riesgos.
- Asesoramiento y enlace.
- Fomentar una comunidad y una cultura de seguridad nacional.

Para desarrollar las citadas funciones es preciso establecer nuevas competencias y responsabilidades a órganos especializados, articular procesos de decisiones, definir métodos de asesoramiento y fomentar la participación política y social.

Al concluir este capítulo, podemos indicar que han sido estudiados los distintos conceptos sobre seguridad, descritos en numerosos documentos. Este análisis servirá para introducirnos en las características y naturaleza de los riesgos y amenazas, del siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

RIESGOS Y AMENAZAS

En este capítulo van a ser tratados los conceptos, naturaleza, evaluación y análisis de los riesgos y amenazas. También analizaremos los potenciadores del riesgo y los actores no estatales que pueden influir en la estabilidad mundial.

I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO Y CARACTERES DE LAS AMENAZAS

1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR RIESGOS Y AMENAZAS?

En primer lugar conoceremos el significado etimológico del término “amenaza” que deriva del latín *mīnacia*, acción de amenazar y puede ser definido como “delito consistente en intimidar a alguien con el anuncio de provocación de un mal grave para él o su familia”⁹². Pero si a este significado de nivel personal y familiar, lo elevamos al nivel de un Estado, podríamos señalar que la amenaza es el “conjunto de capacidades, intenciones, acciones actuales o potenciales que buscan impedir o interferir el logro exitoso de los objetivos de un Estado/nación, grupo de Estados o el Hemisferio en su conjunto”⁹³.

⁹² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2010). *Diccionario de la Lengua Española*. (20ª ed). RAE.

⁹³ JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. (junio de 2003). *Glosario de términos y siglas de la Junta Interamericana de Defensa*. Recuperado de <http://www.youblisher.com/p/280048-Amenazas-a-la-Seguridad-Hemisferica/>

Pero, además, en el momento actual debemos tener en cuenta el nuevo contexto internacional. Así, tomando como base el concepto general de amenaza y añadiendo un parámetro de hacer daño más allá de las fronteras de los países, podemos afirmar que se convierte en una amenaza transnacional, en virtud de que hoy las amenazas no respetan fronteras. En similar forma lo expresa las Naciones Unidas: “Hoy más que nunca las amenazas están interrelacionadas y una amenaza contra uno es una amenaza contra todos. La vulnerabilidad mutua de débiles y fuertes nunca ha estado más clara”⁹⁴. De igual manera, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, considera y reconoce que las amenazas a la seguridad hemisférica son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional. De ahí que se haga indispensable contar con estrategias colectivas en el ámbito de los Estados e instituciones nacionales e internacionales, ya que ningún Estado podrá hacer frente a esas amenazas por sí solo.

Por otra parte hemos de ser conscientes de que ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar ni puede ser abordada por medios puramente militares y, además, tampoco se puede asociar a un gobierno concreto, lo que constituye su peor característica.

Precisamente en este siglo XXI, cuando existen las armas más precisas jamás inventadas y donde el poder militar ha alcanzado una elevada sofisticación, resulta que hay muchas amenazas contra las cuales, si bien ese poder puede utilizarse eficazmente, por sí sólo no va ser suficiente para eliminarlas⁹⁵. Por tanto, atendiendo a la pluralidad y heterogeneidad de las amenazas, para identificar éstas se incrementa la relevancia de los organismos de inteligencia y prospectiva. Otro elemento que hemos de tener en cuenta es

⁹⁴ UNITED NATIONS. (2 de diciembre de 2004). Ob., cit., p. 21.

⁹⁵ LISTA BLANCO, F. (junio de 2004). Cooperación Europea en materia de inteligencia. En IEEE/CNI, *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad Internacional*. Cuaderno de estrategia n° 127 (p. 142). Madrid: Ministerio de Defensa.

que, considerando que las amenazas son asimétricas⁹⁶, ningún país está exento de ellas. De ahí que sea necesario pensar en soluciones integrales para hacerles frente desde una perspectiva multidimensional⁹⁷.

En definitiva, crear seguridad es básicamente reducir riesgos y amenazas⁹⁸. Así, cualquier modelo de seguridad y defensa tiene como objetivo prever y gestionar los posibles riesgos y amenazas para impedir que afecten a los intereses esenciales de una comunidad representada políticamente por un Estado o conjunto de ellos. Es evidente, pues que un sistema de seguridad y defensa debe responder a tres preguntas básicas: ¿Qué hay que proteger? ¿Contra qué hay que protegerse? y ¿de qué capacidades se dispone para tratar los riesgos y amenazas?

El riesgo como potencia y la amenaza como acto son, desde el punto de vista sociológico, disfunciones que aminoran o impiden los objetivos de un sistema. Los riesgos cambian en función de los objetivos que se pretenden conservar y conseguir, de la evolución del contexto internacional y de las capacidades disponibles para tratarlos. Así, los posibles riesgos y amenazas que afectan a un Estado u organización internacional van a estar en función, por un lado, de la posición de ese Estado como resultado de definir

⁹⁶ ACOSTA BALSECA, E. R. (2007). *Principales amenazas tratadas por los Ministerios de Defensa del Hemisferio y participación de la Junta Interamericana de Defensa como órgano de cooperación* (p. 6). Buenos Aires/Washington DC: Universidad del Salvador/Colegio Interamericano de Defensa.

⁹⁷ Así se ha hecho desde la Organización de los Estados Americanos, en donde los países de la región han reconocido que las amenazas y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que, por ende, el concepto y enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar estas nuevas amenazas, incluyendo aspectos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud. Estas amenazas no se realizan con un poder homólogo al del Estado desafiado, como por ejemplo organizaciones terroristas y criminales de carácter transnacional (OCT). Vid. CASTRO NUNES MAIA, M. (20 de febrero de 2012). *Las amenazas asimétricas y la policía local*. Recuperado de http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/special_reports/2012/03/20/feature-ex-2971

⁹⁸ HUESO GARCÍA, V. (2007). *Dónde Estamos*. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Modelo español de seguridad y defensa*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 8. (pp. 37-66). Madrid: CESEDEN.

quién es, dónde está y adónde quiere llegar y, por otro, de la evolución del contexto estratégico, de los factores de vulnerabilidad y de las capacidades para hacerles frente⁹⁹.

Sobre los “riesgos y amenazas compartidas”, después del final de la guerra fría, la percepción de seguridad contrastaba con los análisis de expertos en las relaciones internacionales y con las declaraciones de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. Así, mientras que la percepción de seguridad de ciudadanos y Estados se centraba en aspectos relacionados con la seguridad interior y las posibles amenazas militares provenientes de otros Estados, expertos y organismos internacionales advertían de que nuevos riesgos multidireccionales, complejos, asimétricos y difíciles de prever estaban emergiendo en la sociedad internacional. La prueba de quién estaba en lo cierto la dio, desgraciadamente, el ataque terrorista contra las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. A partir de ese momento la percepción de vulnerabilidad y de incertidumbre se apoderó no sólo de la sociedad americana, sino del resto de la sociedad internacional, principalmente de la occidental.

En definitiva, los nuevos riesgos y amenazas son provocados por actores no estatales de naturaleza difusa, lo que hace más difícil identificarlos y proceder contra ellos. Además los riesgos emergentes no respetan las fronteras nacionales y, a su vez, están relacionados entre sí. Por ende, ningún Estado, por poderoso que sea, es invulnerable a las amenazas actuales y, para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar

⁹⁹ Como se podrá ver en el capítulo V, apartado V de esta tesis, España no es una excepción, nuestra nación ha definido un modelo de sociedad y una organización política, unos determinados valores y unos principios políticos, económicos y sociales, y consecuentemente unos intereses nacionales y en particular unos intereses nacionales de seguridad, de acuerdo con lo que establece la Constitución. La concepción estratégica de España trae consigo una serie de riesgos y amenazas que requiere identificar y evaluar. El modelo de seguridad y de defensa español ha de tener en cuenta dos tipos de desafíos. Por una parte, los riesgos y amenazas compartidos con otros Estados, gestionados a través de instituciones de seguridad colectiva. Y por otra, aquellos específicos de España, como consecuencia principal de su posición geoestratégica y de sus relaciones bilaterales, y en los que la forma de afrontarlos normalmente se basará casi exclusivamente en las propias capacidades nacionales.

con otros. Por tanto, los riesgos y amenazas emergentes deben enfrentarse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional y asimismo, debe hacerse de un modo integral, ya que estas amenazas tienen carácter multidimensional.

Resumiendo, en términos matemáticos, el riesgo sería igual a la amenaza multiplicada por la vulnerabilidad, siendo la amenaza la probabilidad de que ocurra un evento de cierta magnitud y la vulnerabilidad la posibilidad de que algo o alguien pueda ser dañado, en función de la magnitud de la acción resultante de la amenaza y los elementos que la rodean, como la importancia, el espacio temporal, el coste o el impacto. Por tanto, podría realizarse un mapa de riesgos con la superposición del mapa de amenazas y del mapa de vulnerabilidades.

2. CARACTERÍSTICAS Y NATURALEZA DE LAS NUEVAS AMENAZAS

Como venimos apuntando, el ambiente de la seguridad global se ha modificado considerablemente, especialmente en lo referente al carácter de las amenazas que afectan a la estabilidad del orden internacional. Sin embargo, a pesar de las transformaciones en la naturaleza de las amenazas a la seguridad¹⁰⁰, los Estados continúan haciendo uso de la fuerza, para alcanzar sus objetivos y proteger sus intereses nacionales. No obstante, los mismos Estados continúan recurriendo al uso o a la amenaza de uso de la fuerza, para alcanzar sus intereses nacionales tal y como hacían en el escenario tradicional. No obstante, los mismos Estados perciben de una forma diferente los problemas que hoy pueden afectar a su estabilidad. Así, asuntos como los conflictos internos, la proliferación de armas de destrucción masiva y el control de armas, constituyen una preocupación de los Estados y de las organizaciones internacionales. Además, se añaden otro tipo de

¹⁰⁰ DELGADO BARÓN, M. (2008). *Reconceptualizando la Seguridad: Cambio de dilemas y amenazas*. *Revista Relaciones internacionales, Estrategia y Seguridad*. 3 (2), pp. 113-134. Bogotá, D. C.

amenazas referentes a la degradación del medio ambiente, los movimientos migratorios, el terrorismo, el desarrollo económico de los países, las organizaciones criminales transnacionales y las mismas dimensiones que pueden adoptar las guerras internas en cuanto a la estabilidad política, social y económica de los Estados. Ciertamente, estas amenazas no tradicionales a la seguridad son diferentes y se centran en aspectos. Sin embargo, tal y como señala DELGADO BARÓN¹⁰¹, todas ellas comparten características comunes:

- No se dirigen exclusivamente al Estado.
- No se sitúan en un área geográfica determinada y específica, sino que son amenazas difusas.
- No pueden ser manejadas a través de métodos militares únicamente, teniendo que ser empleados otros medios de carácter no militar.
- Ponen en peligro a Estados, comunidades e individuos.

II. EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RIESGOS Y AMENAZAS

La diversidad y magnitud de los ámbitos de actuación de las estrategias de seguridad depende, entre otras cosas, de la entidad de cada país en la esfera internacional, variando de las grandes potencias a los ámbitos más restringidos de los pequeños países¹⁰². Los ámbitos de actuación atribuyen la responsabilidad de su liderazgo y resultado a los jefes de Gobierno, habilitan los instrumentos que facilitarán el ejercicio de su responsabilidad y establecen los mecanismos de evaluación y revisión que permiten a los gobiernos y sociedades identificar sus problemas de seguridad más graves en cada momento. Esta evaluación de riesgos consiste en la identificación y priorización de las situaciones de peligro, dependiente, esta última, de la probabilidad de materialización, urgencia y

¹⁰¹ *Ibidem.*, p. 123.

¹⁰² ARTEAGA MARTÍN, F. (16 de diciembre de 2011). *Ob.*, cit., pp. 14-15.

esperada magnitud del impacto. También incluye la evaluación de la capacidad de respuesta para identificar vulnerabilidades y habilitar las capacidades necesarias para enfrentar y superar los efectos de la materialización de las amenazas. Así las estrategias de seguridad nacional obligan a los gobiernos a desarrollar un sistema de evaluación de riesgos y a elaborar planes de contingencia, dotándose de las capacidades de prospectiva, inteligencia y respuesta necesarias para hacer frente a contextos estratégicos complejos, inciertos y con alto ritmo de cambio. De esta forma, la evaluación de riesgos y amenazas es un elemento básico de la implementación de cualquier estrategia de seguridad nacional; un proceso continuo que implica la identificación de situaciones de riesgo, su seguimiento y la elaboración de planes de contingencia para hacerles frente¹⁰³.

ARTEAGA sigue profundizando sobre el análisis de los distintos ámbitos o escenarios de los riesgos y los factores que actúan sobre ellos potenciando o mitigando su evolución, es decir, sobre los llamados *drivers* o potenciadores del riesgo¹⁰⁴. Asimismo, entiende el autor que hay que diferenciar entre riesgos genéricos y su concreción en amenazas debido a la actuación de agentes que los provocan; por tanto, la amenaza como probabilidad, se convertirá en un riesgo mayor cuanto más sea la vulnerabilidad del Estado. Partiendo de tales elementos, cada país, con sus criterios, elabora su propio catálogo de riesgos que pueden variar o permanecer en las evaluaciones que realizan de forma periódica. En líneas generales las estrategias nacionales de gran parte de Estados, comparten la mayor parte de riesgos y preocupaciones, que se clasifican en función de los siguientes factores:

- La probabilidad (inminente, probable, permanente y remota).
- Sus efectos (leves, disruptivos o catastróficos).

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 15.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 15.

- Sus causas (desastres naturales o accidentales, derivadas de los progresos tecnológicos).
- Por el ámbito físico o virtual (sobre los espacios terrestres, marítimos, aéreos, espaciales o cibernéticos e informáticos).
- Porque afectan directamente a la estabilidad nacional (las actividades de espionaje político, económico e industrial y los riesgos en general que ponen en peligro la convivencia y la paz social).

A esta clasificación aportada por ARTEAGA podemos añadir otras, para analizar y evaluar la resistencia de una nación a los riesgos globales, que requiere la definición de estos riesgos en su contexto organizativo más adecuado. Así, el informe elaborado por *World Economic Forum*¹⁰⁵ sobre riesgos globales en 2013, no diferencia entre los puntos de vista de una organización del sector público o privado, y distingue tres tipos de riesgos generales, a los que deben enfrentarse las organizaciones:

- Riesgos prevenibles, tales como fallos en los procesos y errores humanos.
- Riesgos estratégicos, que se inician voluntariamente después de haber sopesado los pros y contras de los beneficios potenciales.
- Riesgos externos, que están más allá de la propia capacidad de influir o controlar.

Este informe sugiere que los dos primeros tipos pueden ser abordados a través de los métodos tradicionales de gestión de riesgos, centrándose sobre todo en la cultura organizacional y el estricto cumplimiento normativo, la industria o directivas institucionales. Sin embargo, por lo que se refiere a los riesgos externos, dado su carácter

¹⁰⁵ WORLD ECONOMIC FORUM WEF. (8 de enero de 2013). Insign Report Global Risks 2013. Eighth Edition. An Initiative of the Risk Response Network (pp. 36-37). Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf

exógeno, se pueden enfrentar, con la capacidad de las personas o grupos de sobreponerse a los resultados adversos, generando sinergias con aliados, aplicando el estudio de la resiliencia como método preferido para este último tipo de riesgo.

Según este informe, otra forma de categorizar el riesgo es hacer dos preguntas: ¿Cuán predecible es su probabilidad e impacto potencial?, y ¿cuánto sabemos acerca de cómo enfrentarnos al riesgo? Si podemos predecirlo y sabemos mucho sobre él, podemos pensar en estrategias específicas para anticipar los riesgos, mitigar sus efectos y minimizar las pérdidas, la resiliencia es más importante para los riesgos que son difíciles de predecir y/o donde hay poco conocimiento sobre cómo manejar esos riesgos¹⁰⁶.

Por su parte, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”¹⁰⁷, aporta elementos importantes. Así, el informe indica, entre otras cosas, que debemos centrar nuestra atención en impedir la aparición de nuevas amenazas y debemos estar mejor preparados para hacerlas frente si llegaran a surgir, utilizando herramientas como las sanciones y la mediación. Además indica que el nuevo consenso en materia de seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, con que nos enfrentamos, siguen siendo los Estados soberanos, cuya función y responsabilidades, y derecho a ser respetados, están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, según el informe, en el siglo XXI, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solo. Es indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva, ya que las amenazas actuales no respetan las fronteras

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 36.

¹⁰⁷ UNITED NATIONS. (2 de diciembre de 2004). *Ob.*, cit., p. 21.

nacionales, están relacionadas entre sí y necesitan una respuesta en todos los niveles, desde el internacional al regional o local¹⁰⁸. Estas amenazas, que deben preocupar al mundo de hoy y en los decenios por venir, son agrupadas por el Grupo de Alto Nivel de la manera siguiente:

1. Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
2. Los conflictos entre Estados.
3. Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
5. El terrorismo.
6. La delincuencia organizada transnacional¹⁰⁹.

Finalmente señala el informe que el principal desafío para las Naciones Unidas consiste en asegurar que, las amenazas en las categorías arriba indicadas, no pasen a ser inminentes las que todavía son distantes y no lleguen a ser destructivas las que son inminentes. Ello exige un marco de acción preventiva como observatorio mundial, de todas esas amenazas, para preparar la respuesta adecuada¹¹⁰.

Del análisis anterior podemos concluir que la evaluación del riesgo es una cuantificación, realizada con un método científico, del riesgo proveniente de datos (información, inteligencia, etc.), que pueden clasificarse o enumerarse. Por su parte, la valoración del riesgo es el juicio u opinión social, política o estratégica, de la importancia

¹⁰⁸ *Ibidem.*, pp. 11 y 16.

¹⁰⁹ *Ibidem.*, pp. 16, 20, 22 y 27.

¹¹⁰ *Ibidem.*, p. 27.

de los diversos riesgos a los que puede enfrentarse cada individuo o la sociedad en general, ya que su percepción es distinta.

III. POTENCIADORES DEL RIESGO

Otro concepto a tener presente es el de “potenciador del riesgo”, utilizado en algunos documentos estratégicos. Así, la Estrategia Española de Seguridad de 2011¹¹¹ y, en su revisión, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013¹¹², se refiere a los factores potenciadores que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos incrementando la vulnerabilidad de cualquier Estado.

Esta denominación puede dar lugar a errores o equívocos, puesto que hay situaciones que en determinadas circunstancias pueden incrementar los riesgos que se han identificado para la seguridad de cualquier Estado y, en otras, pueden ocasionar el efecto contrario, por lo que no serían potenciadores en este caso, sino que se trataría de limitadores del riesgo.

Con el fin de definir el concepto y profundizar en los denominados “potenciadores de riesgo”, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) inició una serie de trabajos cuyo objetivo de análisis es precisamente ese, los potenciadores del riesgo. Así, en su trabajo de 2013 señala entre estos potenciadores: 1, la disfunción de la globalización; 2, los desequilibrios demográficos; 3, la pobreza y la desigualdad; 4, el cambio climático; 5,

¹¹¹ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). Ob., cit., pp. 7, 12, 27.

¹¹² ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., pp. 3, 21-22.

la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías (peligros tecnológicos); y 6, los extremismos ideológicos¹¹³, que vemos con detalle a continuación.

1. LA DISFUNCIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN

Como señala H. KÖHLER, quien fuera Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, para la mayoría de los economistas, la globalización significa, en principio, un proceso de creciente división internacional del trabajo y la consiguiente integración de las economías nacionales a través del comercio de bienes y servicios, la inversión externa de empresas y los flujos financieros. El progreso técnico, sobre todo, en el ámbito de los transportes y las comunicaciones favorece este proceso. Pero la globalización, no sólo tiene una dimensión económica, sino que abarca problemas que trascienden al ámbito de la economía: los problemas del medio ambiente, las enfermedades contagiosas y el crimen organizado ya no respetan las fronteras nacionales. Resulta interesante subrayar que, según KÖHLER, para que la globalización tenga éxito hay que respetar la diversidad humana, apreciando la diversidad de las experiencias y las culturas de la humanidad como parte de la riqueza de nuestro planeta¹¹⁴.

En el glosario de términos de la UE, se conoce por globalización el fenómeno de apertura de las economías y las fronteras, como resultado del incremento de los intercambios comerciales, los movimientos de capitales, la circulación de las personas y las ideas, la difusión de la información, los conocimientos y las técnicas, y de un proceso

¹¹³ SERRA REXACH, E. (2013). Introducción. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 11-26). Madrid: Ministerio de Defensa.

¹¹⁴ KÖHLER, H. (16 de octubre de 2003). *Hacia una mejor globalización. Discurso aceptación del título de Profesor Honoris Causa de la Universidad Eberhard Karls en Tubinga* (p. 1). Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/101603s.htm>

de desregulación¹¹⁵. Ciertamente este proceso, tanto geográfico como sectorial, no es reciente, pero se ha acelerado en los últimos años. Por otra parte, si bien la globalización es fuente de múltiples oportunidades, sigue siendo uno de los mayores retos a los que la Unión Europea debe enfrentarse. Por ello, para poder explotar plenamente el potencial de crecimiento de este fenómeno y garantizar un reparto justo de sus beneficios, la UE procura establecer un modelo de desarrollo sostenible mediante una gobernanza multilateral a fin de reconciliar el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente. Partiendo de estas ideas, ante la globalización, los temas clave para la UE están en la línea de avanzar hacia una auténtica unión económica y monetaria, buscar más competitividad a través del mercado único y la política industrial común, modernizar las infraestructuras de comunicación, apoyar el crecimiento para el empleo, la inclusión y la excelencia, así como aprovechar el potencial de recursos de Europa para competir mejor en el mundo. Todo ello en el marco de una Europa segura y protegida, para promover su presencia como actor global¹¹⁶.

En este sentido es necesario ayudar a los europeos a prosperar en un mundo globalizado. Esto significa, en primer lugar, garantizar el empleo y el crecimiento e incrementar la competitividad económica mejorando al mismo tiempo el bienestar social. Un factor esencial para ello será la inversión en tecnología e investigación científica. En segundo lugar, en su momento, la globalización se percibió como una manera de que los países ricos y pobres pudieran sacar beneficio de la integración económica y financiera mundial. Sin embargo, ahora nos damos cuenta de que, también en la globalización, hay ganadores y perdedores. Así, la UE recibe presiones migratorias procedentes de todas

¹¹⁵ EUROPEAN UNION. (2013a). *Glosario, términos relacionados con las instituciones y las actividades de la Unión Europea. Globalización.* Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/globalisation_es.htm

¹¹⁶ EUROPEAN UNION. (enero de 2013). *Temas clave para la UE.* (p. 1). Recuperado de http://ec.europa.eu/spain/sobre-la-ue/temas-clave/index_es.htm

partes; al no existir fronteras internas, se hace necesario tener unas normas comunes para el control de las fronteras externas que posibilite una gestión uniforme de las mismas. Por último, además, en la elaboración de sus estrategias y políticas tendrá que tener en cuenta el envejecimiento de su población, por una parte, y la necesidad de mano de obra por otra. Así pues, estas estrategias y políticas deberán ser capaces de conciliar los elementos señalados: necesidad de control de flujos migratorios masivos, envejecimiento de la población y necesidad de mano de obra proveniente de países terceros.

Por otra parte, las manifestaciones del actual proceso de globalización, se deben, en gran medida, a la revolución informática que ha abierto nuevas aplicaciones y fronteras, las que, sumadas a una mayor flexibilidad en el manejo de capitales, han facilitado una rápida interacción entre los principales mercados bursátiles. En esencia, se han creado mecanismos de alcance planetario en los ámbitos de las comunicaciones y la difusión cultural¹¹⁷.

Pero no todo es positivo. Así, PORTERO RODRÍGUEZ señala que la globalización en la que estamos inmersos con las sucesivas acciones tecnológicas y de comunicación, ha provocado distintas disfunciones en los ámbitos cultural (diferencias de identidad), político (falta de adaptación), económico (competitividad de la economía global), de seguridad (pugna por el poder y la interdependencia entre países) o diplomático (capacidad de mediación)¹¹⁸. Así, sobre la disfunción cultural, entiende el autor que la información disponible pone a prueba los específicos sistemas de prejuicios, que dan consistencia a los comportamientos sociales de cada individuo y hace que se inicien

¹¹⁷ VITERI DÍAZ, G. (13 de enero de 2010). *Notas sobre globalización* (p. 20). Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/389/#indice>

¹¹⁸ PORTERO RODRÍGUEZ, F. (2013). Disfunciones de la Globalización. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 27-46). Madrid: Ministerio de Defensa.

relaciones intensas con personas de origen, costumbres y creencias distintas que podrán plantear problemas de orden social y político¹¹⁹.

Por otra parte, la disfunción política como consecuencia de la globalización, hace que los regímenes políticos, tengan que adaptarse y ser capaces de facilitar su integración en éste nuevo escenario. En este marco los sistemas educativos juegan un papel esencial ya que servirán de punto de partida para ayudar a la ciudadanía a vivir con normalidad en un mundo pluricultural. Así, entiende PORTERO RODRÍGUEZ que la globalización aceleró la crisis de los regímenes árabes y facilitó el renacimiento de las distintas corrientes islamistas; o potencia actitudes contra diferentes regímenes dirigentes en América o Asia, que plantea la necesidad de adaptación a las nuevas y muy distintas circunstancias¹²⁰.

En relación con la disfunción económica, es evidente que el proceso de la globalización ha tenido sus efectos más perniciosos en los Estados pequeños. Así, para lograr capacidades aceptables para competir y conseguir mayores cotas de poder económico, estos Estados pequeños van a necesitar asociarse, aunque no todos podrán asociarse, o no podrán hacerlo con quien quieran¹²¹.

Por lo que se refiere a las disfunciones de seguridad, es evidente que unos Estados aumentarán su influencia mientras otros la perderán; en la misma línea, unas regiones ganarán centralidad mientras otras la perderán. Por ende, asuntos clásicos de seguridad, como el acceso al agua y a las materias primas, en la medida que las sociedades se hacen más numerosas y más complejas, es más difícil garantizarlos. Por otra parte, a esos asuntos se pueden añadir otros como, por ejemplo, la proliferación de armas de

¹¹⁹ *Ibidem.*, p. 30

¹²⁰ *Ibidem.*, p. 36

¹²¹ *Ibidem.*, p. 37

destrucción masiva o las infraestructuras de la comunicación física y virtual, que plantean nuevas amenazas y nuevas capacidades en seguridad¹²².

Finalmente, las disfunciones diplomáticas, están directamente relacionadas con el mundo globalizado, ya que lo que ocurre en un punto del planeta afecta directamente a otros. Cuando esos procesos se complican en conflictos violentos o guerras el reto aumenta, forzando a ir más allá. El uso de la fuerza se puede entonces desarrollar tanto en el marco de una «operación de paz» como en una acción individualizada. En cualquier caso es necesario una clara visión de cuáles son los intereses nacionales y de cómo deberían ser defendidos; la disposición a actuar en el largo plazo de forma coherente; y estar en condiciones de poder desarrollar una diplomacia en red¹²³.

2. LOS DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS

Es evidente que los factores demográficos pueden contribuir a aumentar o disminuir los riesgos de un país haciéndolo más o menos vulnerable, pudiendo generar un conflicto o solucionar uno ya existente.

Periódicamente, el departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, elabora informes sobre el estado demográfico mundial¹²⁴. En su informe, "*World Population Prospects. The 2012 Revision*¹²⁵", se confirma, en grandes líneas, las tendencias ya observadas en los últimos informes presentados, aunque se estima un

¹²² *Ibíd.*, p. 39.

¹²³ *Ibíd.*, p. 43.

¹²⁴ UNITED NATIONS. (18 de marzo de 2014). Últimas publicaciones: *World Population Policies 2013; 2013 World Youth Report: Youth and Migration; World Economic Situation and Prospects 2014; Report on World Social Situation 2013*. Department of Economic and Social Affairs. Recuperado de <http://www.un.org/en/development/desa/publications/index.html>

¹²⁵ UNITED NATIONS. (1 de agosto de 2013). *World Population Prospects. The 2012 Revision. Highlights and Advance Tables*. Working Paper N° ESA/P/WP.228 (pp. 17-18). Recuperado de http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf

aumento de personas que sobrepasa las proyecciones calculadas. A pesar de ello, los expertos destacan que la población global avanza lentamente y plantea severos interrogantes de carácter ambiental y, a la vez, demandas muy agudas de salud, educación y trabajo. En cualquier caso, la información más llamativa en materia de predicciones es que la actual población planetaria, estimada en 7,2 mil millones a mediados de 2013, podrá aumentar en casi mil millones de personas en los próximos doce años, llegando a 8,1 mil millones en 2025, y aumentar aún más a 9,6 mil millones en 2050 y 10,9 mil millones en 2100¹²⁶. En este sentido, el informe incide en que, de no mediar cambios apreciables, ese proceso de incremento mostrará dos rostros muy diversos: uno de ellos es el que ofrecerán los países altamente desarrollados de Europa, Asia o Australia, en los cuales el aumento de habitantes será muy bajo o nulo (y, por tanto, que tendrán que admitir población de otros lugares) y, por otra parte, el resto de países que habrán de contribuir con población.

De esta manera, en términos de promedios anuales, los principales receptores netos de migrantes internacionales durante 2010-2050 se proyectan en los Estados Unidos (1.000.000 al año), Canadá (205.000), Reino Unido (172.500), Australia (150.000), Italia (131.250), la Federación de Rusia (127.500), Francia (106.250) y España (102.500). Por el contrario los principales países de emigración neta se prevé que sean Bangladesh (-331.000), China (-300.000), India (-284.000), México (-210.000), Pakistán (-170.000), Indonesia (-140.000) y Filipinas (-92.500) cada año¹²⁷.

En esencia, entre los países se producen factores que conllevan asimetrías económicas y demográficas, que pueden persistir, probablemente seguirán siendo poderosos

¹²⁶ *Ibíd.*, pp. xv, 1.

¹²⁷ *Ibíd.*, pp. xxi, 21.

generadores de la migración internacional en el futuro, al menos a medio plazo. Además, este factor demográfico está presente en gran parte de los conflictos políticos, sean violentos y no violentos. En esta línea, DÍEZ NICOLÁS¹²⁸ realiza las siguientes constataciones: los factores demográficos pueden conducir a conflictos que, a su vez, repercuten sobre la misma población; el tamaño de la población y su crecimiento, teniendo en cuenta su concentración y densidad, no conducen por sí solos a la generación de conflictos; las diferentes tasas de crecimiento de la población y su acceso a los recursos y a la tecnología contribuyen al potencial conflicto; la violencia, por sí misma, puede influir sobre la estructura demográfica creando cambios demográficos; los grupos de edades jóvenes de la población son un elemento importante en la tendencia hacia la violencia; las diferencias étnicas propiamente identificadas, no constituyen una fuente directa de conflictos, pero la etnicidad puede aumentar la importancia del tamaño en su evolución; las migraciones en gran escala a través de fronteras nacionales están a veces inducidas por problemas políticos en los países de emigración y/o por incentivos económicos en los países de inmigración; las instituciones sociales pueden actuar como inhibidor o captador poderoso de conflictos; las políticas reguladoras de la población pueden ser, por sí mismas, generadoras de crisis, según la disposición del país receptor (orgullo nacional, etc.); y las realidades de la escasez y la presión, de la población sobre los recursos, son los elementos determinantes de la generación de un conflicto.

En su análisis del elemento de población como potenciador del riesgo, se basa en que la estructura socioeconómica de los países está relacionada directamente con su nivel de democracia, pero no tiene una relación concreta con su orientación militarista, y tras la

¹²⁸ DÍEZ NICOLÁS, J. (2013). Desequilibrios demográficos. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 49-50). Madrid: Ministerio de Defensa.

utilización de treinta y cuatro indicadores agrupados en tres dimensiones¹²⁹, concluye DÍEZ NICOLÁS que puede comprobarse cómo los países con mayor propensión al conflicto, son los más satisfechos con el funcionamiento de la democracia en su país, los más dispuestos a defender a su país en caso de guerra, los más opuestos al desarme y los que menos confían en la ONU. Además, constata cómo los países de propensión medio-alta al conflicto, son los que muestran mayor orgullo nacional, mientras que los países con más baja propensión al conflicto son los que más confían en la ONU y los que en mayor proporción opinan que esta organización es la institución que debe garantizar la paz internacional¹³⁰.

3. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

El papel de la pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos ha sido objeto de creciente atención por distintos autores¹³¹, tanto desde el punto de vista socio-económico como del de seguridad. Para SANAHUJA PERALES, hay que analizar la vinculación entre pobreza, desarrollo, paz y seguridad desde tres grandes ángulos: la evolución de los principales indicadores relativos a la pobreza y la desigualdad internacional (en el marco de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio); los modelos interpretativos que analizan ese vínculo y en particular sus relaciones de causalidad; y los marcos de política con los que la comunidad internacional ha tratado de abordar esa relación¹³².

¹²⁹ *Ibíd.*, pp. 57-59. En la dimensión Socioeconómica utiliza 15 indicadores (entre ellos: la población en 2011, en 2025, en 2050; el saldo migratorio; la mortalidad infantil; la renta per cápita; el índice de desarrollo humano; índice de percepción de la corrupción), 9 indicadores en la dimensión democrática (entre ellos: índice de desarrollo democrático; orgullo nacional; confianza en el gobierno) y otros 10 indicadores en la dimensión militar (entre ellos: actitud favorable al desarme; confianza en las Naciones Unidas; gasto en defensa; confinaza en las fuerzas armadas).

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 68.

¹³¹ Entre otros Vid. SANAHUJA PERALES, J. A. (2013). La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 95-141). Madrid: Ministerio de Defensa.

¹³² *Ibíd.*, p. 95.

En el año 2000 la comunidad internacional adoptó los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM, (*Millennium Development Goals MDG*)¹³³. Líderes de 189 naciones visionaron un futuro con menos pobreza, mayores posibilidades de supervivencia para madres e hijos, niños con mejor educación, igualdad de oportunidades para las mujeres y un medio ambiente más saludable; un mundo en el que los países desarrollados y en desarrollo trabajarían juntos por el bien de todos. De esta forma los ODM se configuraron como una “agenda social de la globalización” que proporcione un marco temporal para el cumplimiento de una serie de metas que permiten contabilizar el progreso. El Primer objetivo es la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad entre los años 1990 y 2015. La meta 1.A: consiste en reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día; la meta 1.B: trata de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes; y la meta 1.C: intenta reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. En el informe de 2013 (y también en el de 2014), explica que se han alcanzado varios objetivos o están a punto de cumplirse¹³⁴. Así, se constata que en todo el mundo el porcentaje de gente que vive en la pobreza extrema se ha reducido a la mitad, por lo que el mundo ha alcanzado el objetivo de reducir la pobreza cinco años antes de lo previsto. También se señala que en las regiones en desarrollo la proporción de personas que vive con menos de 1,25 dólares al día cayó del 47% en 1990 al 22% en 2010, por lo que puede afirmarse que la reducción del porcentaje de personas que padecen hambre estará al

¹³³ UNITED NATIONS. (6 de septiembre de 2001). *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*, A/56/326. Recuperado de <http://www.unmillenniumproject.org/documents/a56326.pdf>

¹³⁴ Los avances en la consecución de los ocho objetivos del ODM se miden con 21 metas y 60 indicadores oficiales, según los informes anuales y a falta de 500 días (agosto 2014) de la fecha establecida todavía hay objetivos que no se cumplen; Vid. UNITED NATIONS. (1 de enero de 2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013* (pp. 8-10). Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf> ;UNITED NATIONS. (junio de 2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>

alcance de la mano. Sin embargo, 1 de cada 8 personas en el mundo sigue estando aún hoy infra alimentada de forma crónica.

Por otra parte, según los modelos interpretativos existe un vínculo entre la pobreza, el desarrollo y los conflictos violentos, atendiendo a factores como el contenido comunitario (identidad del grupo y su relación con el Estado a la hora de satisfacer sus necesidades); la privación de servicios humanos (pudiendo aparecer los agravios o reivindicaciones ante las necesidades no cubiertas, referidas a la seguridad, la participación política y el reconocimiento de identidad); la gobernanza y el rol del Estado (el papel del Estado es clave para la satisfacción o denegación de las necesidades individuales o colectivas); y, por último los vínculos internacionales (análisis político-militar y económico)¹³⁵.

Esta pobreza, los conflictos, o la imposibilidad de acceder a los recursos básicos, propician desplazamientos masivos de población, tanto dentro del mundo en vías de desarrollo como desde éste a los países avanzados; a ello debemos unir el hecho de que la población mundial se concentra en las grandes urbes con los problemas de gestión de servicios esenciales comunitarios que ello supone. Todo ello, según BÁRCENAS MEDINA, desarrolla un escenario de conflictividad permanente, marcado por la expansión de actores no estatales, la proliferación de Estados débiles (en descomposición o fallidos) y la consolidación de un proceso global asimétrico que hace aparecer nuevas necesidades en sectores como el político, el ecológico, el económico, el tecnológico y el social. Generando su vez una serie de consecuencias en forma de amenaza para la seguridad

¹³⁵ SANAHUJA PERALES, J. A. (2013). Ob., cit., pp. 114-115.

nacional y unas implicaciones hacia las Fuerzas Armadas, que deberán prepararse para hacerles frente¹³⁶.

La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo no pasan desapercibidos para las estrategias de seguridad elaboradas por los Estados. Así, en la pasada Estrategia Española de Seguridad de 2011, la pobreza y desigualdad eran tratadas como factor potenciador, indicando que los millones de personas que viven en condiciones de pobreza extrema en el mundo, suponen un potencial obstáculo para el progreso, la estabilidad y la seguridad internacional. Indica, además, que la desigualdad económica entre las dos orillas del Mediterráneo es notoria: los países del África subsahariana se han visto excluidos de un mundo cada vez más rico y en ellos se dan la mayoría de los actuales conflictos, en unas condiciones extremas que son caldo de cultivo para radicalismos de todo tipo¹³⁷.

4. EL CAMBIO CLIMÁTICO

El cambio climático puede ser considerado otro potenciador del riesgo ya que los diferentes efectos que éste puede tener afectarán a la paz y seguridad internacionales, sobre todo en su dimensión humanitaria, en los próximos años y décadas¹³⁸. Entre los efectos del cambio climático que mayor incidencia pueden tener en la paz y seguridad internacionales pueden señalarse los siguientes: a) la pérdida y alteraciones de territorio, que puede provocar disputas fronterizas; b) las migraciones inducidas por razones ambientales; c) las tensiones generadas por el control de los recursos energéticos y las

¹³⁶ BÁRCENAS MEDINA, L. A. (19 de diciembre de 2009). *Primer "estudio de futuros" para las Fuerzas Armadas*. Recuperado de

http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_1349_ESP.asp#

¹³⁷ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). Ob., cit., p. 30.

¹³⁸ MANONELLES, M. (2010). *Cambio climático: retos para la paz y la seguridad internacional* (pp. 65-84). Recuperado de <http://www.ceipaz.org/images/contenido/MManonelles2010.pdf>

nuevas rutas comerciales; d) los conflictos sobre los recursos escasos; e) los daños económicos y los riesgos en zonas y ciudades costeras e infraestructuras críticas; f) el incremento de las catástrofes naturales; y g) creación de situaciones de fragilidad y radicalización que afectan a la gobernabilidad internacional¹³⁹. (Ver **Ilustración 3**).

Amenazas ocasionadas por el cambio climático (2010)
Pérdida y alteraciones de territorio, disputas sobre fronteras
Migraciones inducidas por razones ambientales
Tensiones sobre los recursos energéticos y nuevas rutas comerciales
Conflictos sobre otros recursos escasos
Daños económicos y riesgos en zonas y ciudades costeras e infraestructuras críticas
Incremento de las catástrofes naturales y consecuentes crisis humanitarias
Situaciones de fragilidad y radicalización

Ilustración 3: *Amenazas ocasionadas por el cambio climático (2010). Fuente CEIPAZ*

a) Pérdida y alteraciones de territorio

El deshielo de los polos y el incremento del nivel del mar que conlleva, comportaría la desaparición o alteración del territorio, especialmente en zonas costeras, lo que a su vez supondría un cambio de las fronteras terrestres y marítimas. En este sentido, el progresivo deshielo de las zonas alpinas implicará la desaparición y alteración del territorio alpino, cambio de fronteras en zonas alpinas y correspondiente potencial de desestabilización en situaciones fronterizas especialmente sensibles o en conflicto. También es predecible la desaparición parcial y/o mayoritaria de algunos de los Países Insulares Pequeños (PIP), especialmente del Pacífico. Ello, a su vez, provocará la evacuación y reubicación forzosa de grupos poblacionales amplios que puede generar posibles disturbios y conflictos, con la consecuente desestabilización regional. Otro

¹³⁹ *Ibíd.*, pp. 74-76.

elemento a tener en cuenta son los problemas de normativa internacional ante la viabilidad de futuros Estados sin territorio, que pueden generar tensión y reivindicaciones territoriales sobre espacios “internacionales”, como el Ártico o el Antártico¹⁴⁰.

b) Migraciones inducidas por razones ambientales

Asimismo, territorios, sobre todo costeros, en algunos casos densamente poblados, desaparecerán o se convertirán en inhabitables a causa de la subida del nivel del mar y de las consecuencias derivadas, como la salinización y los problemas de acceso al agua potable, o la reducción de la capacidad de producción alimentaria. Todo esto puede provocar un progresivo número de entre 50 y 250 millones de nuevos desplazados por causa del cambio climático (2020-50), creando tensiones y empeorando las situaciones ya de por sí frágiles. Esto conlleva a una nueva realidad del “refugiado o desplazado interno por razones ambientales” sin ninguna previsión específica en el marco legal internacional¹⁴¹.

¹⁴⁰ MARQUÉS RUEDA, E. G. (2010). *La condición jurídica del Ártico y la Antártica: un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas*. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 107, pp. 39-65.

¹⁴¹ La nueva realidad de los “refugiados ambientales” y su necesidad de encaje en el derecho internacional ha sido puesta de manifiesto por numerosos autores, entre los que se encuentra BORRÁS PENTINAT, S. (2006). Refugiados ambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho*, XIX (2), 85-108. Valdivia: Universidad de Chile y (2011) El estatuto jurídico de protección internacional de los refugiados ambientales. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 19 (36), 11-48. Brasilia; BLACK, R. (2001). Environmental Refugees: Myth or Reality?, in *New Issues in Refugee Research, Working Paper n° 34*, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), pp. 1-19. Brighton: University of Sussex; BOANO, C.; ZETTER, R., & MORRIS, T. (2008). Environmentally displaced people: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. Oxford; WESTING, A. H. (1992). Environmental Refugees: A Growing Category of Displaced Persons. *Environmental Conservation*, 19, pp 201-207. doi:10.1017/S037689290003099X.; WESTRA, L. (2009). Environmental Justice and the Rights of ecological Refugees. Earthscan. London.

c) Tensiones sobre los recursos energéticos y nuevas rutas comerciales

El acceso a los recursos energéticos tiene implicaciones geoestratégicas y es vital para el desarrollo económico, por lo que el incremento de la demanda y de la competencia por los recursos limitados, harán que aparezcan tensiones entre productores y consumidores de estos recursos, además de conflictos por el control del transporte.

En este sentido, otro efecto importante es la progresiva apertura, por el deshielo, de los conocidos pasos del Nordeste (entre Japón, Corea y la costa oriental de China con los puertos de Europa a través del estrecho de Bering) y pasos del Noroeste (navegando por el norte de Canadá), abriendo de esta forma nuevas rutas comerciales marítimas, que cambiarán las dinámicas de las rutas comerciales intercontinentales, con implicaciones geoestratégicas, reduciendo de esta manera el valor estratégico y económico de los canales de Suez y Panamá, entre otros¹⁴².

d) Conflictos sobre otros recursos escasos

Según el informe de las Naciones Unidas¹⁴³ sobre “el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2014”, la producción energética representa casi el 15 por ciento de las extracciones de agua, y la tendencia es al alza, en tanto, el 90 por ciento de la producción de energía eléctrica mundial requiere agua para su producción. Por eso, el acceso al agua corriente y a la electricidad de cientos de millones de personas genera enormes desafíos, teniendo en cuenta que el 20 por ciento de los acuíferos del planeta están sobreexplotados. La demanda de electricidad, según las previsiones, aumentará un 70 por ciento de aquí a 2035 y más de la mitad de ese crecimiento se producirá en

¹⁴² MANONELLES, M. (2010). Ob., cit., pp. 74-75, 80.

¹⁴³ UNITED NATIONS. (21 de marzo de 2014). *World Water Development Report 2014, Water and Energy*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002257/225741E.pdf>

China e India. Sigue el informe indicando que la demanda de agua dulce y de energía seguirá aumentando en las próximas décadas para responder a las necesidades de las poblaciones y las economías en crecimiento, los cambios de estilo de vida y de consumo, amplificando así de forma importante las presiones sobre los recursos naturales limitados y los ecosistemas. Además, predice un aumento de 55 por ciento de la demanda de agua en los próximos 35 años. En 2050, 2 mil 300 millones de personas vivirán en zonas sometidas a un estrés hídrico severo, en particular en el norte de África y en Asia Central y del sur, por lo que estas zonas serán focos de tensión, dado que los manantiales de los ríos suelen hallarse en zonas fronterizas. Otras zonas de conflicto incluyen el mar de Aral y las cuencas del Ganges y del Brahmaputra, del Indus y Mekong.

El informe indica que la demanda energética aumentará en más de un tercio de aquí a 2035, y más de la mitad de ese aumento se observará en China, India y Oriente Medio. Asimismo los problemas de salud pública vinculados con el agua potable se verían incrementados, particularmente en el África Subsahariana, en el subcontinente Indio y en Oriente Medio.

Por otra parte, en relación con los alimentos cabe esperar cambios en los territorios cultivables, en general, tendentes a la reducción de la cantidad y la calidad. Se pronostica un especial impacto en los campos de grano de todo tipo, lo que conllevará escasez e incremento de precios que, a su vez, plantearán graves problemas de seguridad alimentaria y empeoramiento de la actual situación de crisis alimentaria.

También pueden ser considerados en este apartado la alteración grave de los recursos pesqueros¹⁴⁴.

e) Daños económicos y riesgos en zonas y ciudades costeras e infraestructuras críticas

En el momento actual, en las zonas costeras habita 1/5 parte de la humanidad, y es donde se encuentran gran parte de las mega-ciudades. Sólo a modo de ejemplo, en el subcontinente Indio estarían afectadas Chennai (6,9 millones), Dhaka (12,4), Karachi (11,6), Calcuta (14,3) y Mumbai (18,2). Asimismo, gran parte de infraestructuras críticas (puertos, aeropuertos, centrales nucleares, depuradoras, refinerías, etc.) se encuentran en la costa, por lo que se podrían ver afectadas por el incremento del nivel del mar. No pensar en el cambio climático podría conllevar, a medio plazo, a un coste equivalente al 15-20% del producto interior bruto (PIB) mundial, mientras que afrontarlo de manera integral y progresiva, tomando medidas inmediatas, tendría un coste mucho menor, de alrededor del 2% del PIB¹⁴⁵. Otros informes indican por ejemplo que el coste de adaptación de las áreas costeras bajas y muy pobladas, por el aumento del nivel del mar, como mínimo podría estar entre un 5 y un 10% del PIB¹⁴⁶.

f) Incremento de las catástrofes naturales y consecuentes crisis humanitarias

Los cambios de comportamientos climáticos extremos (tornados, ciclones, “el niño”, huracanes, inundaciones, etc.), pueden tener efectos perniciosos para la seguridad ya que, según las estadísticas oficiales, derivan en crisis humanitarias que están

¹⁴⁴ MANONELLES, M. (2010). Ob., cit., p. 75.

¹⁴⁵ *Ibidem.*, p. 75.

¹⁴⁶ UNITED NATIONS. (2008). *Cambio climático 2007. Informe de síntesis. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (p. 11). Recuperado de http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf

aumentando en los últimos años. A ello debe sumarse la crisis del actual sistema internacional de seguros respecto de estas situaciones, lo cual agrava aún más la situación.

g) Situaciones de fragilidad y radicalización y presión sobre la gobernabilidad internacional

Algunos países, y no solamente los países insulares pequeños, consideran el cambio climático como la amenaza actual más seria para su desarrollo. En el caso de Estados frágiles, el incremento de todas estas tensiones puede derivar hacia situaciones de conflicto violento intra-estatal o inter-estatal. En otros casos, la propia política activa sobre el cambio climático o su ausencia, pueden llegar a ser objeto de conflicto internacional, cuando dichas situaciones se ven o se presentan como un agravio más en las relaciones Norte-Sur, como sucedió en la caracterización que hizo el Presidente de Uganda, YOWERI MUSEVENI, sobre el cambio climático, al calificarlo de “*un acto de agresión de los ricos contra los pobres*”¹⁴⁷.

Al detectar el problema del cambio climático mundial, la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en 1988. El IPCC analiza, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo. Entre sus principales actividades se encuentra

¹⁴⁷ RICHARDSON, K. y otros. (2009). *Cambio climático. Riesgos, retos y decisiones globales* (p. 17). International Alliance of Research Universities. Copenhagen.

la evaluación periódica de los conocimientos sobre el cambio climático y elabora informes¹⁴⁸ especiales y documentos técnicos sobre tema, de esta forma, observan los cambios del clima y sus efectos sobre los sistemas naturales y humanos, con independencia de las causas para, a continuación, evaluarlas y exponer las diversas proyecciones sobre el cambio climático futuro y sus impactos según diferentes escenarios.

El informe sobre el “Cambio climático 2001: Impactos, adaptación y vulnerabilidad”¹⁴⁹, confirma que entre los sistemas humanos sensibles al cambio climático se incluyen, entre otros: los recursos hídricos; la agricultura (especialmente seguridad de los alimentos) y silvicultura; las zonas costeras y sistemas marinos (pesquerías); los asentamientos humanos, energía, e industria; los seguros y otros servicios financieros y la salud humana. La vulnerabilidad de estos sistemas varía en función del lugar geográfico, del tiempo y de las condiciones sociales, económicas y ambientales. Considerando todos estos aspectos, es probable que todas las regiones sufran ciertos efectos adversos del cambio climático, incluida España.

En el mismo informe se presentan algunas propuestas en la toma de decisiones políticas para mitigar la amenaza:

- Aumentar la capacidad de adaptación y vulnerabilidad de los sistemas naturales humanos al cambio climático.
- Evaluación de umbrales posibles en los cuales se activarían respuestas al cambio climático previstos y a otros estímulos.

¹⁴⁸ UNITED NATIONS. (2008). Ob., cit., p. 26.

¹⁴⁹ UNITED NATIONS. (2001). *Tercer informe de evaluación. Cambio climático 2001. Impactos, adaptación y vulnerabilidad* (p. 6). Recuperado de <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/impact-adaptation-vulnerability/impact-spm-ts-sp.pdf>

- Comprensión de respuestas dinámicas de los ecosistemas, tensiones múltiples, incluido el cambio climático a escala mundial, regional e incluso a escala más pequeña.
- Desarrollo de enfoques para respuestas de adaptación y estimación de su eficacia.
- Evaluación de los posibles impactos, en toda la gama de cambios climáticos previstos.
- Mejora de los instrumentos para evaluación del riesgo.
- Evaluación de oportunidades incluyendo la información científica.
- Mejora de sistemas y métodos para supervisión y control¹⁵⁰.

Por último, menciona que los riesgos que entrañan el cambio climático proyectado son altos. Muchos de los sistemas de la Tierra que sostienen a las sociedades humanas son sensibles al clima y sufrirán los impactos del cambio. Se pueden esperar impactos en la circulación de los océanos, su nivel del mar, la calidad del aire, la productividad agrícola, la supervivencia de especies (plantas y animales). Los efectos del cambio climático sobre las personas, afectarán a su bienestar. El impacto se sentirá a través de cambios en la oferta y en la demanda de agua, alimentos y energía, cambios en las oportunidades para utilizar el medio ambiente con fines turísticos, cambios en el valor de la no utilización de medio ambiente como valor cultural, cambios en la pérdida de bienes y vidas a causa de fenómenos climáticos extremos, y cambios en la salud humana. Los impactos del cambio climático influirán en las perspectivas del desarrollo sostenible en diferentes partes del mundo y puede que den lugar a la ampliación de las desigualdades existentes. Los impactos serán diversos en cuanto a su distribución entre

¹⁵⁰ *Ibidem.*, p. 18.

las personas, los lugares y el momento en que se produzcan lo que planteará importantes cuestiones de equidad¹⁵¹.

5. PELIGROS TECNOLÓGICOS

Según CARO BEJARANO¹⁵², el uso malintencionado o incorrecto de las incesantes innovaciones que se producen en terrenos tales como las tecnologías de la información y la comunicación, la industria armamentística o en campos de investigación tecnocientífica, como la biotecnología, la nanotecnología, la genética o la inteligencia artificial, entre otros, podría materializarse en un riesgo para la seguridad. La consideración de peligros tecnológicos se podría ampliar para incluir otras tecnologías cuyo mal uso pudiera también provocar o potenciar cualquiera de las amenazas identificadas, como las tecnologías aplicables al desarrollo nuclear, químico, radiológico, identificación biométrica, etc.

El área científica y tecnológica es una de las de mayor ritmo de cambio, los avances tecnológicos que se están produciendo fundamentalmente en el ámbito de la informática y de las telecomunicaciones han transformado la vida humana, creando un espacio interconectado que facilita la comunicación total. Este avance hace necesario que se deba considerar nuevas zonas de confrontación o discrepancias en lo que llamamos el ciberespacio.

Como ejemplo de este nuevo espacio se puede considerar como la primera ciberguerra, los ataques que recibió Estonia durante tres semanas en 2007, como consecuencia de

¹⁵¹ *Ibíd.*, p. 21.

¹⁵² CARO BEJARANO, M. J. (2013). Peligros tecnológicos. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 183-227). Madrid: Ministerio de Defensa.

retirar una estatua de un soldado soviético en Tallin, atacando principalmente las web gubernamentales, bancos y periódicos, demostrando la vulnerabilidad del espacio cibernético¹⁵³. Este ámbito de conflicto no tiene fronteras, ni espaciales ni temporales, y representa un desafío permanente para los intereses mundiales.

Siguiendo con la vulnerabilidad de la humanidad frente a la tecnología, CARO BEJARANO continúa, comentando que también somos vulnerables ante la naturaleza que creemos tener controlada, pudiendo afectar a las comunicaciones y redes eléctricas cuando desaparece ese control como, por ejemplo, ante un huracán o tormenta solar. También las infraestructuras críticas pueden verse afectadas por un fallo tecnológico accidental o provocado, pudiendo ocasionar efectos devastadores sobre los suministros de energía, telecomunicaciones y otros sistemas vitales¹⁵⁴.

Otro elemento a tener en consideración en cuanto a riesgo tecnológico son los ciberataques tal y como ha señalado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Así, en su informe *Future Global Shocks*¹⁵⁵, sostiene que es muy poco probable que un solo ataque cibernético tenga actualmente la capacidad para convertirse en un “global shock” a gran escala¹⁵⁶. Un escenario más probable para un shock global debido a un ciberataque implica una combinación de circunstancias. Si bien la frecuencia de los ciberataques parece aumentar casi todos los años, sólo unos pocos casos de malware, virus de gusano y ataques de denegación de servicio han tenido efectos internacionales. Hay que fomentar la doctrina de la disuasión y preparar técnicamente a

¹⁵³ BBC. (17 de mayo de 2007). Estonia hit by “Moscow cyber war”. *Digital BBC news*.

¹⁵⁴ CARO BEJARANO, M. J. (2013). Ob., cit., p. 193

¹⁵⁵ OBORNE, M. W. (junio de 2011). *Future Global Shocks. Improving risk governance. OECD Reviews of Risk Management Policies*. Organization for Economic Co-operation and Development (pp. 34-35). Recuperado de <http://www.oecd.org/governance/48256382.pdf>

¹⁵⁶ Un ataque que se dirige, aproximadamente al 5% de los sitios web conectados, tiene potencialmente la capacidad de colapsar Internet muy rápidamente, empezando por la red de pequeños servidores.

expertos para disminuir los riesgos de ciberataques, teniendo en cuenta que, según los datos de uso de Internet a finales de 2011, las regiones del mundo con mayor índice de uso de Internet son Norteamérica, Australia y Europa (78,6%, 67,5% y 61,3% respectivamente), por tanto, una catástrofe mundial causada por un ciberataque a gran escala impactaría en estas tres áreas del mundo.

Por su parte, y en España, el CCN-CERT¹⁵⁷, dio a conocer su informe "Ciberamenazas 2012 y Tendencias 2013", en el que se hace balance del panorama internacional y nacional en el marco de los ciberincidentes. Así, explica que durante 2012 los ataques dirigidos se han convertido en una amenaza y la protección contra ellos ha constituido una de las principales preocupaciones para los responsables de seguridad de Tecnologías de la Información. Los ataques son utilizados con fines de espionaje industrial, para obtener acceso a la información confidencial. Se trata de ataques difíciles de combatir. De este modo, prosigue el informe, las organizaciones (públicas y privadas) que manejan información con alto valor estratégico, económico o político son hoy más vulnerables que nunca. En este sentido, el documento recoge algunos de los principales incidentes de 2012 y ha evidenciado que los atacantes tienen la capacidad de causar enormes daños. A pesar de la existencia de medidas de seguridad, los métodos, procedimientos y herramientas tendentes a mejorar la defensa ante los ciberataques siguen sin estar implantados. De esta manera, en 2012 se han contabilizado incidentes provocados por vulnerabilidades sencillas, que podrían haberse evitado mediante la aplicación de medidas de seguridad básicas¹⁵⁸. Posteriormente el informe "Ciberamenazas 2013 y Tendencias 2014", contiene

¹⁵⁷ CCN-CERT es la Capacidad de respuesta a incidentes de Seguridad de la Información del Centro Criptológico Nacional, CCN (www.ccn.cni.es). Este servicio se creó en Madrid a finales del año 2006. El Equipo de Respuesta a Incidentes del Centro Criptológico Nacional, adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), se ocupa del análisis del uso nocivo de las nuevas tecnologías y sus consecuencias.

¹⁵⁸ ESPAÑA, CCN-CERT. (3 de junio de 2013). *Ciberamenazas 2012 y Tendencias 2013*. Comunicado Informe de Amenazas. Recuperado de <https://www.ccn-cert.cni.es/comunicados/NP4-Ciberamenazas.pdf>

un análisis internacional y nacional de las ciberamenazas detectadas durante el año 2013 y su evolución prevista para 2014, estableciendo que los riesgos más significativos de 2013 fueron: las vulnerabilidades, exploits, código dañino, software no deseado, amenazas contra el correo electrónico, sitios webs dañinos o amenazas a dispositivos móviles y a bases de datos. Continúa el informe destacando que en el caso de España, los incidentes gestionados por el CCN-CERT contra las Administraciones Públicas, empresas y organizaciones de interés estratégico nacional, alcanzaron la cifra de 7.263 incidentes durante 2013, un 82% más que el año anterior, de estos, 4.899 incidentes fueron catalogados con un nivel de criticidad alto, muy alto o crítico¹⁵⁹.

Por último, hay que citar, también, otros peligros: adquisición de productos tecnológicos (dispositivos electrónicos), con falta de garantía ya sea en hardware como en el software, que pueden esconder “puertas traseras” que permitan el acceso remoto sin control del usuario¹⁶⁰; la hiperconectividad, sobre el impacto en el comportamiento personal y organizativo; el exceso de información (infoxicación); la democratización de la tecnología (adquisición de virus, dispositivos de espionaje, impresoras 3D, etc.); la biotecnología (armas biológicas, bioterrorismo, armas biológicas modificadas genéticamente, etc.); la nanotecnología (nanomateriales en los sistemas de armas, etc.); inteligencia artificial aplicada a vehículos no tripulados (vehículo aéreo no tripulado VANT-UAV, robots autónomos letales RAL, etc.).

¹⁵⁹ ESPAÑA, CCN-CERT. (8 de abril de 2014). *Ciberamenazas 2013 y Tendencias 2014*. Comunicado Informe de Amenazas IA-03/14. Recuperado de <https://ccn-cert.cni.es/comunicados/NP5-Informe-Amenazas.pdf>

¹⁶⁰ Air Force Special Operations Command, de Estados Unidos, canceló un pedido de 2.861 *tablets iPad 2* que estaba previsto usar en sus aviones, con un visualizador de documentos secretos *GoodReader*, de tecnología rusa, entre sus aplicaciones de software (15 de marzo de 2012).

De esta forma la aplicación de las nuevas tecnologías, plantean nuevos desafíos y retos. Algunos de estos riesgos son producto de una falta de normativa jurídica, que habrá que subsanar con una legislación para cada caso. Sobre la tecnología habrá que detectar las mejoras y avances pero también los efectos perversos anexos para la seguridad nacional, la seguridad personal y los dilemas éticos. Y es que, en definitiva, la tecnología debería servir como innovación para las necesidades humanas en un contexto seguro que no genere nuevas amenazas y riesgos¹⁶¹.

6. LOS EXTREMISMOS IDEOLÓGICOS

La Estrategia Española de Seguridad de 2011 ya señalaba que existe el riesgo de que ideologías extremistas se impongan en sociedades frustradas por la inutilidad de sus Estados, de sus élites y de la comunidad internacional para dar respuesta a sus necesidades básicas. Pueden dar lugar a conflictos sociales internos y a la proliferación de actuaciones y grupos violentos. Incluso podrían expandirse en nuestra sociedad. Este radicalismo se ve espolcado por la composición demográfica y la facilidad para propagarlo con las nuevas tecnologías de la información. También por la pervivencia de ciertos conflictos y la incapacidad de la comunidad internacional para resolverlos¹⁶². Igualmente en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, se concreta que en la zona de el Sahel, y el Cuerno de África, zonas vitales en las próximas décadas para los intereses españoles, confluyen tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados fallidos, subdesarrollo y extremismos ideológicos, siendo este último un factor potenciador que puede generar nuevos riesgos o amenazas¹⁶³.

¹⁶¹ Los peligros tecnológicos aparecen como potenciadores del riesgo en la pasada Estrategia Española de Seguridad de 2011 y en el capítulo 3 de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, también los cita con la denominación: “generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías”.

¹⁶² ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). Ob., cit., p. 33.

¹⁶³ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., p. 17.

De esta forma, como señala ALONSO PASCUAL¹⁶⁴, las ideologías radicales (normalmente no democráticas), son potenciadores del riesgo para la seguridad de los Estados. Por lo que afecta a España, las ideologías que potencialmente pueden constituirse en riesgo, son las versiones radicales y extremistas de al menos dos ideologías: el islamismo y el nacionalismo, sin olvidarse de otros fundamentalismos, como el judío, cristiano o radicalismos de ideologías de extrema izquierda y derecha.

Ciertamente, lo normal es que las ideologías cumplan una importante función como es la de identificar diagnósticos sobre los problemas a los que se enfrentan los individuos, cómo organizar a la sociedad y cómo se relacionan los ciudadanos. Así, todas las ideologías persiguen influenciar en la vida social y política, asumiendo cada una de ellas unos principios y valores diferenciados. Sin embargo, cuando aparece el extremismo, puede considerarse que se ha roto la moderación y el equilibrio natural de la razón, identificando al extremismo con el rechazo a las reglas del juego normales que rigen el funcionamiento político¹⁶⁵. En este sentido, la radicalización de los idearios va más allá de ciertos límites, convirtiendo los ideales en peligrosos y, la mayor parte de las veces, en antidemocráticos.

Se entiende por islamismo radical la ideología que otorga preeminencia a una estricta y literal adhesión a la ley islámica o *sharia* de acuerdo con las interpretaciones tradicionales del islam. Este tipo de interpretación estricta y literal de fuentes islamistas clásicas favorece la adhesión a una ideología que lleva a sus seguidores a cuestionar algunos de

¹⁶⁴ ALONSO PASCUAL, R. (2013). Ideologías radicales y no democráticas como potenciadores de riesgo para la seguridad nacional. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 229-268). Madrid: Ministerio de Defensa.

¹⁶⁵ *Ibidem.*, p. 235.

los códigos políticos, sociales, morales y culturales recogidos en las constituciones occidentales, incluida la española¹⁶⁶.

Por otra parte, las ideologías radicales nacionalistas consideradas de extrema izquierda y derecha, transmiten a los individuos un estado de conciencia colectiva que afirma una idiosincrasia propia, unos privilegios y derechos propios como pueblo, que interpreta según sus intereses para reclamar derechos y mitigar la discriminación a la que están sometidos y en este sentido, el nacionalismo radical puede ser invocado por los que defienden o demuestran actitudes xenófobas, fascistas y el uso de la violencia¹⁶⁷.

Todas estas ideologías pueden estimular riesgos y amenazas hacia una posición radical, por lo que es necesario detectarlas y neutralizarlas, para no dañar la convivencia social y el marco normativo de derechos y obligaciones de los ciudadanos. Por otra parte, se ha demostrado que estas expresiones radicales conectan con el uso de las distintas modalidades de terrorismo, por lo que hay que diseñar instrumentos adecuados que permitan detectar la radicalización ideológica que puede ocasionar situaciones de crisis graves.

IV. ACTORES NO ESTATALES

Como ya se ha dicho anteriormente, los nuevos riesgos y amenazas pueden ser provocados por actores no estatales de naturaleza difusa, lo que hace más difícil identificarlos. Por ello, se hace necesario conocer la tipología y características de estos actores para actuar contra ellos.

¹⁶⁶ *Ibíd.*, p. 246.

¹⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 256-257.

Aunque el término actor se refiere a un individuo, poseedor de un rol y de un status, lo cierto es que cada uno de estos individuos no puede desempeñar su papel de forma aislada sino en grupo¹⁶⁸. Por otra parte, su expresión como actor internacional nos destaca la dimensión dinámica de la sociedad internacional, por lo que hay numerosos grupos sociales que actúan y se relacionan influyéndose mutuamente, con la peculiaridad de que deben tener unidad de decisión y estructura definida para considerarlos como tales actores.

Son varios los criterios utilizados para clasificar a los actores internacionales¹⁶⁹, aunque la admitida generalmente es la que distingue entre primarios (Estado) y actores secundarios, estos últimos denominados Actores no estatales (ANE). La importancia de estos segundos ha sido potenciada por las organizaciones internacionales. Así, en el ámbito de la Unión Europea, la aplicación del Acuerdo de Cotonú¹⁷⁰ implicó una participación creciente de los ANE, de los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) en el proceso de desarrollo económico, social y cultural. Poco después en 2002, la Comisión Europea emitió una comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico Social, sobre la participación de los Actores no estatales en la política comunitaria del desarrollo que clarifica varios conceptos. En primer lugar, denomina actores estatales a aquellos actores del proceso de desarrollo que forman parte de la

¹⁶⁸ CALDUCH CERVERA, R. (2001). Los actores internacionales. En CID CAPETILLO, I. *Lecturas básicas para introducción al estudio de relaciones internacionales* (pp. 197-203). México: Universidad Nacional Autónoma.

¹⁶⁹ *Ibidem.*, pp. 198-199. Según la naturaleza de los actores, puede distinguirse entre actores territoriales y actores funcionales. Los actores territoriales se caracterizan por el hecho de que su existencia y sus actuaciones están directamente vinculadas con la delimitación, ocupación y dominio efectivo de un espacio geográfico o territorial; los actores funcionales alcanzan esta condición en virtud de su capacidad y eficacia en el desempeño de ciertas tareas o funciones básicas para la supervivencia de una Sociedad Internacional, con independencia del ámbito espacial en que estas funciones se desempeñen. Por otra parte según la importancia internacional de los actores se puede distinguir entre actores primarios o principales, y actores secundarios o menores; entre los primeros se incluyen los Estados y ciertas organizaciones internacionales, y el resto de grupos sociales queda relegada a la segunda categoría.

¹⁷⁰ Vid. Acuerdo 2005/483/CE de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000.

Administración pública y están directamente vinculados con ella (autoridades locales, regionales y nacionales), así como los Parlamentos, que son los legítimos representantes de las sociedades¹⁷¹.

En segundo lugar, la Comisión utiliza el término actores no estatales (ANE) para describir una categoría de organizaciones que reúnen las principales estructuras de la sociedad, existentes o en vías de creación, que no pertenecen al Gobierno ni a la Administración pública. Los ANE son una figura creada voluntariamente por los ciudadanos con el objetivo de promover un debate o defender intereses, generales o específicos. Son independientes del Estado y pueden adoptar la forma de organizaciones con fines lucrativos o no lucrativos¹⁷². Se trata, por ejemplo, de organizaciones no gubernamentales o de base (ONG/OdB) y sus plataformas representativas en distintos sectores, interlocutores sociales (sindicatos, asociaciones de empresarios), asociaciones del sector privado y organizaciones empresariales, asociaciones de iglesias y movimientos religiosos, universidades, asociaciones culturales o medios de comunicación¹⁷³.

Por lo que se refiere a los sectores de intervención, señala la Comisión que los proyectos y los programas en los que participan los ANE abarcan numerosos sectores, desde la agricultura y el desarrollo rural, los derechos humanos y la gobernanza, a la microfinanciación, la igualdad entre los géneros, la sanidad, la educación, la cultura, la investigación y el refuerzo de las capacidades científicas en los diferentes países, el medio ambiente y la creación de empleo. Todos estos programas incluyen una dimensión de

¹⁷¹ EUROPEAN UNION. (7 de noviembre de 2002). *Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo*. COM (2002) 598 final. (pp. 5-7). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0598:FIN:ES:PDF>

¹⁷² Los ANE pueden ser organizaciones sin fines lucrativos. Sin embargo, los que están relacionados con el sector económico, persiguen fines lucrativos aunque ambos cuentan con apoyo financiero a través de distintos instrumentos específicos.

¹⁷³ *Ibíd.*, p. 5.

desarrollo de capacidades y pueden beneficiar a distintos grupos destinatarios. Muchos programas prevén también una ayuda directa a las organizaciones de ANE como tales, con el fin de estructurar la sociedad civil¹⁷⁴.

En relación con los ámbitos de intervención de los ANE pueden señalarse, siguiendo al *Forum for a new World Governance*¹⁷⁵, especialmente siete áreas: la cooperación internacional; la economía; el comercio; la sociedad de la información; la salud; el medioambiente; y la seguridad y defensa. De todas ellas reviste especial importancia para nuestro estudio la última y, en este línea, CALAME pone el ejemplo de acciones ilegales de Al-Qaeda, como red no estatal, que fija los términos de la política de seguridad mundial. Asimismo se utilizan otros ejemplos de intervenciones de ANE en sentido positivo y beneficioso para la seguridad internacional ya que, usando herramientas distintas a las que utilizan los Estados, pueden facilitar las mediaciones, apaciguar ánimos y construir las condiciones de una paz duradera en situaciones difíciles¹⁷⁶. En este último ámbito de la seguridad internacional, la relevancia de los ANE ha ido en aumento, siendo de enorme interés sus aportaciones a la construcción de esa seguridad en los diferentes conflictos y crisis estatales o regionales. Así, resulta interesante conocer el papel que las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP)¹⁷⁷, las Organizaciones no gubernamentales (ONG), las Empresas Transnacionales (ETN) y las empresas de comunicación juegan en la resolución de conflictos. Concretamente, es especialmente relevante el trabajo que desempeñan las citadas organizaciones o empresas en la aportación a la construcción de la seguridad, en los contextos postconflictos. El papel de unas y otras en las situaciones de

¹⁷⁴ *Ibidem.*, p. 7.

¹⁷⁵ CALAME, P. (2 de junio de 2008). *Non-state Actors and World Governance* (p. 1). Recuperado de <http://www.world-governance.org/spip.php?article277>

¹⁷⁶ *Ibidem.*, p. 12.

¹⁷⁷ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2010). Introducción. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis*. Cuaderno de estrategia nº 147 (pp. 11-22). Madrid: Ministerio de Defensa.

crisis es bien distinto, si bien unas y otras actúan con un indudable ánimo de lucro. Así, normalmente las EMSP son contratadas en contextos de crisis y de postconflicto con la misión de contribuir a crear condiciones de seguridad que lleven a la estabilización de un país. En esta línea, sus funciones pueden ir desde la custodia de personas y bienes, a la garantía de condiciones de seguridad para que las fuerzas civiles de reconstrucción puedan actuar, o incluso pueden realizar funciones de policía. Por otra parte, las ETN actúan como imanes para la estabilización, ya que producen sensación y percepción de estabilidad y animan el deseo de atraer inversión privada. Finalmente, por lo que se refiere a las empresas de comunicación con sus profesionales y medios de comunicación, son claves como mediadores entre un conflicto y la forma en que la opinión pública entiende y conoce los eventos del conflicto, pudiendo contribuir a la estabilización y paz de la región¹⁷⁸.

En este análisis no puede faltar la consideración a los actores armados no estatales¹⁷⁹, como elementos que influyen en la estabilidad mundial. Y es que, con la globalización, grupos subnacionales o incluso transnacionales comenzaron a pugnar por su autonomía y por la mayor influencia global, convirtiéndose en competidores de los Estados que mantenían el monopolio de seguridad, representando al mismo tiempo nuevos tipos de amenazas que no pueden ser gestionadas a través de la defensa tradicional. Entre estos actores armados no estatales se encuentran:

- Los insurgentes o grupos opositores rebeldes. En general estos grupos promueven un cambio de régimen en un determinado Estado. Los nombres que reciben en la

¹⁷⁸ *Ibidem.*, p. 18.

¹⁷⁹ LABORIE IGLESIAS, M. A. (2011). Actores armados no estatales y modelo de Estado. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *Actores armados no estatales. Retos a la seguridad Global*. Cuaderno de estrategia n° 152 (pp. 28-64). Madrid: Ministerio de Defensa.

mayoría de las ocasiones están condicionados por el carácter político de la confrontación: guerrilleros, insurgentes, terroristas¹⁸⁰, etc.

- Los contrainsurgentes y paramilitares. Estos hacen referencia a aquellos grupos que realizan acciones militares, políticas, económicas, etc., utilizados por un gobierno para combatir una insurgencia y evitar que asuma la legitimidad en el uso de la violencia.
- Señores de la guerra, milicias y grupos armados locales. Este tipo está directamente relacionado con los países fragmentados o descompuestos, donde la figura del Jefe de clan toma relevancia al sustituir a las autoridades locales. Pueden recurrir a la autodefensa o como, por ejemplo, los señores de la guerra que usan normalmente fuerzas privadas a su disposición. Por otra parte, también aparece en ocasiones la figura de grupos rebeldes que complementan sus ingresos con actividades de pillaje entre la población.
- Crimen o delincuencia organizada. Estamos hablando en este caso de grupos organizados, a modo de mafia, que buscan un interés económico a través de sus actividades delictivas, creando redes transnacionales.
- Mercenarios. Tradicionalmente ha existido la figura de combatientes de diversas nacionalidades motivados únicamente por el beneficio económico personal.
- Contratistas de seguridad, como las citadas EMSP, empresas privadas dedicadas al negocio de la seguridad en áreas de conflicto o crisis, que se constituyen legalmente y de forma abierta, normalmente por un contrato o servicio ligado de alguna forma, amparadas por una falta de regulación en las áreas citadas, sobre la utilización de armas de fuego.

¹⁸⁰ Los terroristas utilizan la violencia como forma de atemorizar a las sociedades para alcanzar así sus objetivos políticos.

En la **Ilustración 4** podemos observar una clasificación de los actores nacionales e internacionales tratada anteriormente.

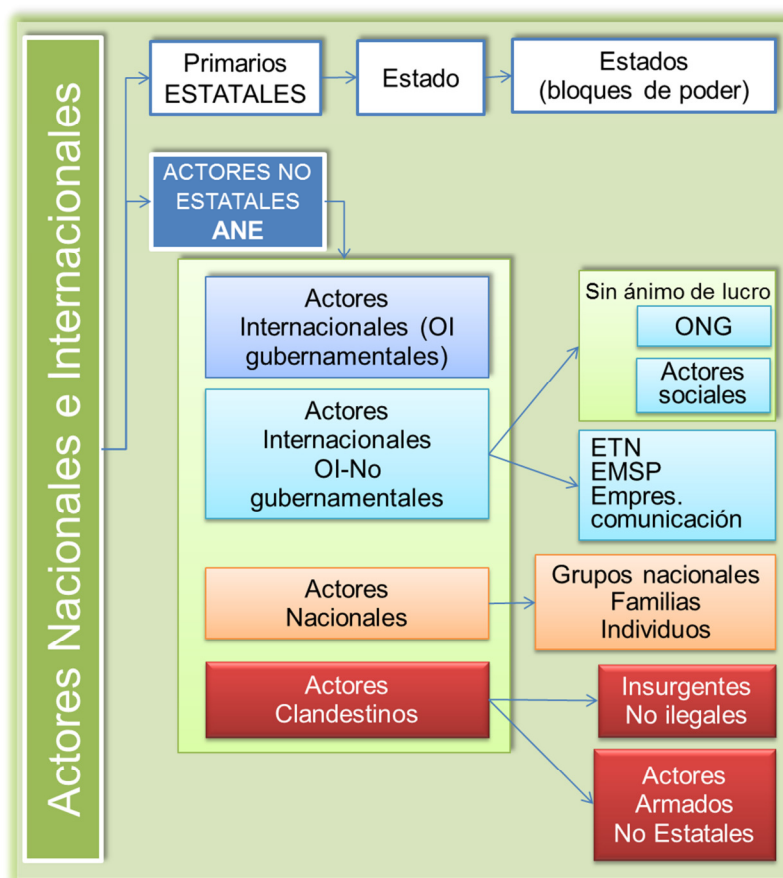


Ilustración 4: *Actores nacionales e internacionales*

Al acabar con la lectura de este capítulo, habremos entendido los conceptos y características de las amenazas, en los escenarios actuales, los factores potenciadores que, sin ser en sí mismos una amenaza, pueden desencadenar o agravar situaciones de crisis, incrementando la vulnerabilidad de cualquier Estado, provocadas por actores no estatales de distinta naturaleza. Estas amenazas, en un entorno vulnerable, harán incrementar el factor del riesgo de que ocurra un evento, que desestabilice la seguridad de un Estado. Así, en el siguiente capítulo, analizaremos los desafíos, riesgos y amenazas concretas que han sido identificados por varios países.

CAPÍTULO III

DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS IDENTIFICADOS POR PAÍSES

I. INTRODUCCIÓN

Tras el análisis de los riesgos y amenazas realizado de un modo teórico y genérico en el capítulo anterior, en el presente nos ocuparemos de los desafíos, riesgos y amenazas identificados por países a través de sus documentos estratégicos. Obviamente, no nos ocuparemos del análisis de los documentos estratégicos de todos los países del mundo, pues esta labor extendería, con mucho, el objetivo que nos hemos marcado para este trabajo. Así mismo, tampoco añadiremos la totalidad de documentos adoptados a lo largo de su historia por cada uno de los países seleccionados, sino que nos ocuparemos de los que han sido publicados en los últimos años.

Así, el presente capítulo está dividido en siete apartados, dedicándose los cinco primeros al análisis de los documentos estratégicos de algunos de los países más emblemáticos en materia de seguridad de cada región¹⁸¹.

¹⁸¹ El análisis de las estrategias de seguridad desarrolladas por las organizaciones internacionales se abordará en el capítulo IV (amenazas) y capítulo VI (estrategia) de esta tesis.

El objetivo último del análisis acometido en el presente capítulo es identificar las similitudes y diferencias que puedan existir en la percepción de los riesgos, amenazas y desafíos en las diferentes regiones del mundo¹⁸². La identificación de estas amenazas y desafíos es necesaria para la confección del parámetro nº 5 (P5), utilizado para la búsqueda de las sinergias en la estrategia de seguridad integral, una de las propuestas de esta tesis denominada “*ALAES*”: Armonización de las Líneas de Acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la Comunidad Internacional.

Sin embargo, no se pretende en este capítulo realizar un análisis en detalle de los documentos de las estrategias de los países seleccionados, sino abordar sólo aquellas partes que se dedican a la identificación de los riesgos y amenazas. El análisis más detallado de los documentos estratégicos se abordará en el capítulo V.

II. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS EN AMÉRICA DEL NORTE

1. AMENAZAS PARA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En mayo de 2010, la Administración del Presidente BARACK OBAMA dio a conocer el documento donde queda establecida la nueva estrategia de seguridad nacional (*National Security Strategy - NSS*) de Estados Unidos¹⁸³. Este es un procedimiento regular que hace cada nueva administración y que permite conocer las directrices de política exterior y

¹⁸² No nos ocupamos del análisis de los países de África, ya que no tienen establecido un sistema estratégico como el occidental y sería objeto de otro estudio, en el que habría que tener en cuenta la transformación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la Unión Africana (UA) en 2001, sus planes estratégicos de seguridad de 2009-2012, el posterior para el periodo de 2014-2017 (estructurado en 5 pilares: paz y seguridad; desarrollo humano, económico y social; integración, cooperación y alianzas; valores compartidos; e instituciones, refuerzo de capacidades y comunicación); la implicación de los países en la seguridad regional, como Nigeria, Sudáfrica, Egipto y Marruecos; y la colaboración con la UE.

¹⁸³ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (27 de mayo de 2010). Ob., cit., pp. 1-60. Hay ediciones de seguridad estratégica desde 1987 (siendo Presidente RONALD REAGAN), que se comentarán más adelante en el capítulo V.

seguridad nacional que guiarán las más importantes decisiones que tome la Casa Blanca en el escenario internacional de los próximos años¹⁸⁴.

Cada edición de la NSS comienza con un texto rubricado por el propio Presidente, en el que aporta su visión sobre la situación mundial, las oportunidades y amenazas que afrontan los EE. UU., y cómo piensa abordarlos para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, objetivo primordial del Gobierno de la nación.

El nuevo documento adoptado por la Administración norteamericana parte de la afirmación de que están realizando un esfuerzo global contra el extremismo violento (especialmente en los conflictos de Irak y Afganistán), siendo el terrorismo una de las muchas amenazas con transcendencia mundial (una táctica de actuación más de un enemigo concreto), pero el peligro más grave para el pueblo estadounidense continúa siendo las armas de destrucción masiva, en particular las armas nucleares, además de los ataques e interferencias en el ciberespacio (por las consecuencias en las vidas diarias de los ciudadanos y en las operaciones militares), la dependencia energética, el cambio climático, las pandemias y el crimen organizado¹⁸⁵. Sin embargo, aunque se cita, no se hace en una referencia específica a la problemática de los Estados fallidos, como sí hacía la NSS 2002 cuando indicaba que la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer a los Estados débiles vulnerables a la actuación de redes terroristas y cárteles de la droga dentro de sus fronteras¹⁸⁶. Por su parte, la NSS 2010 señala cómo en la actualidad se ha dado paso a guerras religiosas y étnicas, han proliferado los peligros

¹⁸⁴ YOPO, B. (julio de 2010). *La nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Programa de cooperación en seguridad regional* (pp. 1-2). Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07422.pdf>

¹⁸⁵ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (27 de mayo de 2010). Ob., cit., p. 8.

¹⁸⁶ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (septiembre de 2002). *National Security Strategy NSS 2002* (p. 4). Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>

nucleares, se han intensificado la inestabilidad económica y las desigualdades, crecen los daños al medio ambiente y los peligros para la salud pública.

Asimismo, tras identificar las amenazas transnacionales más importantes y apostando por el multilateralismo, señala el documento que necesitamos unas Naciones Unidas capaces de cumplir con sus principios para hacer posible el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, por lo que Estados Unidos está a favor de una reforma del Consejo de Seguridad que mejore el rendimiento de la ONU y apoya su gestión para que siga liderando la ayuda humanitaria, la recuperación después de los desastres, su ayuda al desarrollo y la promoción de los derechos humanos¹⁸⁷.

En definitiva, la nueva NSS del Presidente OBAMA presenta un mundo de múltiples amenazas que requieren ser enfrentadas por una variedad de asociaciones multinacionales; asume que la seguridad nacional de los Estados Unidos comienza dentro de sus fronteras, dándole una mayor importancia a las medidas internas que en las anteriores estrategias para proteger a su población, y a la promoción de los valores; por otra parte, reconoce que ninguna nación es capaz de hacer frente en solitario a los retos globales, por lo que buscará mantener y transformar sus alianzas actuales¹⁸⁸. Además, parece importante señalar una disminución del uso de la centralidad de la lucha contra el radicalismo islámico y de la retórica de la libertad, lo que implica una ruptura con la anterior NSS de GEORGE W. BUSH en 2006¹⁸⁹.

¹⁸⁷ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (27 de mayo de 2010). Ob., cit., p. 46.

¹⁸⁸ INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS IEEE. (julio de 2010). *La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, "aspectos más destacados de su evolución"*. Documento de análisis del IEEE nº 6 (pp. 11-12). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IEEE_06-2010_NSS_2010_ASPECTOS_DESTACADOS_DE_SU_EVOLUCION.pdf

¹⁸⁹ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (marzo de 2006). *National Security Strategy NSS 2006* (p. 41). Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>

En la estrategia de 2010 aparecen nuevas amenazas muchas de ellas derivadas del cambio climático (**Ilustración 5**). Como puede apreciarse las mayores novedades aparecen en el ámbito interior de la seguridad, añadiéndose la seguridad de los medios marítimo, espacial y cibernético (*global commons*), las infraestructuras críticas y las fronteras amenazadas como nuevos escenarios de riesgo, a los ya identificados en estrategias anteriores como la seguridad energética y la criminalidad transfronteriza.

Nacional Security Strategy – NSS United States of America 2010	
Proliferación de armas de destrucción masiva	Daños al medio ambiente
Terrorismo internacional	Amenazas en el medio marítimo y espacial
Conflictos armados y mantenimiento de la paz	Amenazas en el ciberespacio
Guerras religiosas y étnicas	Infraestructuras críticas
Los peligros para la salud pública (pandemias y enfermedades contagiosas)	Difusión de tecnologías peligrosas
Tráfico de drogas	Seguridad energética
Desastres naturales	Criminalidad transfronteriza
Cambio climático	Crisis económica (inestabilidad económica y las desigualdades)

Ilustración 5: Amenazas relevantes NSS de Estados Unidos (2010)

En la NSS 2010 se enumeran muchos objetivos a conseguir, sin decir expresamente cómo conseguirlos, establece el marco de los problemas de la lucha contra el terrorismo y el uso de la fuerza lejos del territorio propio para conjugar el concepto de seguridad entre lo que pasa fuera y lo que pasa dentro¹⁹⁰. La estrategia dibuja un espectro de riesgos que van desde los que afectan a la población y al territorio estadounidense (*Homeland*

¹⁹⁰ ARTEAGA MARTÍN, F. (18 de junio de 2010). *La Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Obama*. ARI n° 104 (p. 3). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc4f8d8042e573299eb1ff5cb2335b49/ARI104-2010_Arteaga_estrategia_seguridad_nacional_estados_unidos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc4f8d8042e573299eb1ff5cb2335b49

Security) hasta los desafíos globales que afectan a la seguridad internacional y exterior (*International Order*).

Queremos llamar la atención respecto de otro aspecto interesante y es que la NSS 2010 sigue utilizando el término de “guerra” para referirse no ya a la lucha contra el terrorismo, sino a la que llevan a cabo contra la red de Al-Qaeda, las dos guerras en Irak y Afganistán/Pakistán. Se trata, para la NSS, de una guerra que diferencian de la guerra contra el Islam, pero que sigue abierta contra Al-Qaeda y quienes les ayudan (desde plataformas en Yemen, Somalia, Magreb o el Sahel)¹⁹¹.

Por otra parte, se hace hincapié en que las amenazas en el ciberespacio representan uno de los más serios desafíos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. Así, señala la NSS que las mismas tecnologías que permiten liderar y crear, permiten también perturbar y destruir. Aunque existe una superioridad militar, las redes gubernamentales no clasificadas son atacadas constantemente. La vida cotidiana depende de las redes de conexión, pero los enemigos potenciales pueden atacarlas de forma masiva. Internet y el comercio electrónico son claves para la competitividad económica, pero los cibercriminales suponen un coste a las compañías y a los usuarios de miles de millones de dólares y afectan a la propiedad intelectual. Estos ataques provienen de individuos, grupos organizados, redes terroristas o Estados avanzados. La defensa ante estas amenazas requiere redes seguras que protejan la privacidad y las libertades civiles. La infraestructura digital es, por lo tanto, un activo estratégico nacional y su protección es una prioridad para la NSS 2010¹⁹².

¹⁹¹ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (27 de mayo de 2010). Ob., cit., p. 21.

¹⁹² *Ibidem*, p. 27.

Por lo que se refiere a los medios, mecanismos e instrumentos, el Presidente OBAMA se compromete a proteger el territorio nacional frente a las amenazas del siglo XXI mediante la prevención, la preparación y la planificación para casos de emergencia, y la inversión en una respuesta firme y una capacidad de recuperación, con la ayuda del Gobierno federal, estatal, local y el sector privado¹⁹³. Así, la Administración estadounidense pretende integrar todas las herramientas y capacidades, con políticas coordinadas entre departamentos y agencias, empezando por la defensa, la diplomacia, la economía, la seguridad interior, la inteligencia, la comunicación estratégica y la colaboración social, dando como primer resultado la fusión del Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council, NSC*) y el Consejo de Seguridad Interior (*Homeland Security Council, HSC*)¹⁹⁴, y es previsible que la NSS 2014 siga el camino de su antecesora estrategia de seguridad, con la intención de impulsar la seguridad compartida, para acabar con el terrorismo en todo el mundo, fortalecer la bioseguridad y seguridad nuclear, mejorar la capacidad de inteligencia e intercambio de información y proteger el ciberespacio.

2. AMENAZAS PARA CANADÁ

Como respuesta a la situación de seguridad global en continua transformación, en abril de 2004, el Gobierno de Canadá dio a conocer su estrategia nacional destinada a mejorar la seguridad de Canadá. La estrategia se tituló “Asegurar una sociedad abierta: la política de seguridad nacional de Canadá, *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy (CNSP)*”¹⁹⁵.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 18.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 14. El 26 de mayo de 2009, el Presidente OBAMA decidió integrar el *National Security Council, NSC* y el *Homeland Security Council, HSC*, en el *National Security Staff, NSS*.

¹⁹⁵ CANADA GOVERNMENT. (abril de 2004). *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy CNSP* (pp. 1-60). Recuperado de <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/aarchives/natsec-secnat/natsec-secnat-eng.pdf>

La *CNSP* se centra en la protección de la nación y de sus ciudadanos, asegurando que Canadá no será una base donde se establezcan amenazas para sus aliados, contribuyendo así a la seguridad internacional. Contiene medidas para construir un sistema de seguridad más integrada en seis áreas clave: la inteligencia, la planificación y gestión de emergencias; el control de la salud pública, la seguridad del transporte, la seguridad fronteriza y la seguridad internacional¹⁹⁶.

En abril de 2005, el Gobierno de Canadá publicó un informe sobre la implementación de la Política Nacional de Seguridad (*Securing an Open Society: One Year Later*¹⁹⁷), en el que se pone de relieve una serie de logros de la *CNSP*.

Las amenazas para Canadá que pueden tener un impacto en la seguridad y en el buen funcionamiento de la sociedad son las siguientes (**Ilustración 6**):

<i>Canada's National Security Policy (CNSP) 2004</i>	
Terrorismo. Extremismo religioso. Movimientos secesionistas violentos. Terrorismo de Estado. Extremismo interno	La vulnerabilidad de las infraestructuras críticas. Ciberataques
Proliferación de armas de destrucción masiva	El crimen organizado. Tráfico de drogas...
Estados caídos y fallidos	Las pandemias
Espionaje	Daños al medio ambiente
Desastres naturales	

Ilustración 6: Amenazas relevantes *CNSP* de Canadá (2004)

- Terrorismo. Así, por lo que se refiere al terrorismo, el documento subraya cómo los atentados de los trenes de cercanías de Madrid en marzo de 2004 presentaron

¹⁹⁶ *Ibidem.*, pp. xiii-x.

¹⁹⁷ CANADA GOVERNMENT. (abril de 2005). *Securing an Open Society: One Year Later. Progress report on the implementation of Canada's National Security Policy CNSP* (pp. 1-61). Recuperado de <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/aarchives/secure/secure-eng.pdf>

un crudo recordatorio de los riesgos del terrorismo y la vulnerabilidad de las sociedades abiertas y democráticas a la misma¹⁹⁸. Del mismo modo, constata el documento cómo el atentado de Bali de octubre de 2002 y los ataques del 11-S son parte del mismo fenómeno. En un mensaje grabado lanzado el 12 de noviembre de 2002, OSAMA BIN LADEN identifica a Canadá como un objetivo para el ataque. El terrorismo puede estar motivado por una variedad de causas. En términos generales, cuatro tipos clave pueden afectar a Canadá, aunque pueden estar entremezclados:

- El extremismo religioso, como el practicado por Al-Qaeda.
 - Movimientos secesionistas violentos, algunos de ellos importantes de otros países, han estado activos en Canadá de varias maneras.
 - El terrorismo patrocinado por el Estado sigue siendo un grave problema y contribuye a un mundo más peligroso que afecta a la seguridad y la prosperidad.
 - El extremismo interno, aunque no muy frecuente, en algunos casos ha dado lugar a la violencia y ha amenazado a canadienses, a través de comunidades de inmigrantes y minorías religiosas¹⁹⁹.
- Proliferación de armas de destrucción masiva: la proliferación de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores constituyen un riesgo para los canadienses. Existe evidencia de que las organizaciones terroristas y algunos Estados han buscado y experimentado con este tipo de armas. Sea o no Canadá el principal objetivo de este tipo de ataque, el impacto en nuestra seguridad podría ser intenso y tendrían un impacto significativo en la economía global²⁰⁰.

¹⁹⁸ CANADA GOVERNMENT. (abril de 2004). Ob., cit. p. 6.

¹⁹⁹ *Ibidem.*, p. 6.

²⁰⁰ *Ibidem.*, p. 7.

- Estados caídos y fallidos: el creciente número de Estados fallidos es uno de los más preocupantes de los últimos avances de seguridad. Estos Estados contribuyen a la difusión de la inestabilidad y pueden ser un refugio para los terroristas y los grupos de delincuencia organizada que explotan al gobierno débil o corrupto. Estas actividades han tenido consecuencias que van más allá de sus fronteras²⁰¹.
- Espionaje: el espionaje exterior contra Canadá no se detuvo con el fin de la Guerra Fría. Dado que se trata de una economía industrial muy avanzada, Canadá está sujeto a espionaje extranjero que trata de robar secretos industriales y técnicos. El espionaje económico puede afectar a nuestra prosperidad y socavar la competitividad de las empresas²⁰².
- Desastres naturales: muchas regiones de Canadá han sido objeto de graves desastres naturales en los últimos años, con pérdida de vidas y daños a la propiedad²⁰³.
- La vulnerabilidad de las infraestructuras críticas: en agosto de 2003 se produjo un apagón eléctrico que afectó a Ontario y ocho Estados de EE. UU., demostrando que Canadá es dependiente de las infraestructuras y vulnerable a los accidentes o ataques deliberados (cibernéticos o físicos). Los ciberataques son una creciente preocupación que tiene el potencial de impactar en una amplia gama de infraestructuras críticas que se conectan a través de redes informáticas²⁰⁴.
- El crimen organizado: forma parte de una red globalizada que apoya el tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, el contrabando clásico y la trata de personas, el contrabando de armas, el blanqueo de dinero, el robo (incluido el robo de

²⁰¹ *Ibidem.*, p. 7.

²⁰² *Ibidem.*, p. 7.

²⁰³ *Ibidem.*, p. 7.

²⁰⁴ CANADA GOVERNMENT. (2010). *Canada's cyber security strategy*. Recuperado de <http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/canadaNCSS.pdf>

identidad), el fraude y la extorsión comercial. Los movimientos terroristas tienen normalmente, vínculos con el crimen organizado y los elementos del crimen organizado pueden influir en el sistema de justicia²⁰⁵.

- Las pandemias: la epidemia de SARS (síndrome respiratorio agudo severo) en pocas semanas se extendió desde Hong Kong e infectó personas en 37 países a principios de 2003. Este acontecimiento puso de manifiesto que se ha incrementado el riesgo de pandemias y amenazas para la salud relacionadas con la seguridad. Es patente el impacto físico y económico devastador que esta amenaza puede tener en las comunidades de Canadá²⁰⁶.

Tras el análisis individualizado de cada una de ellas, el documento concluye que todas estas amenazas representan un desafío para la seguridad real. “A menudo, no existen en forma aislada unos de otros. Por ejemplo, la proliferación de armas de destrucción masiva es un problema en sí mismo, pero cuando el terrorismo está involucrado, esta amenaza aumenta dramáticamente. El peligro de pandemias se amplifica si los grupos tratan de propagar la enfermedad deliberadamente. El entorno de amenazas complejas que enfrentamos evoluciona continuamente. Por lo tanto, el sistema que hay que construir tiene que ser capaz de responder proporcionalmente a las amenazas existentes, adaptarse rápidamente a afrontar las nuevas amenazas que puedan surgir. Si bien el Gobierno se esfuerza por eliminar estas amenazas, esto no siempre es posible, por lo que hay que reforzar la seguridad con la gestión y la reducción de riesgos. Por otra parte, el Gobierno está decidido a trabajar con los socios y con todos los canadienses para afrontar los

²⁰⁵ CANADA GOVERNMENT. (abril de 2004). Ob., cit. p. 7.

²⁰⁶ *Ibíd.*, p. 8.

nuevos riesgos relacionados con el medio ambiente, por lo que se esforzará en la construcción de un sistema nacional de seguridad más eficaz²⁰⁷.

III. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS EN EUROPA

En este apartado identificaremos las amenazas, riesgos y desafíos que aparecen en las estrategias de seguridad de Holanda, Reino Unido, Francia y Alemania. Las amenazas que afectan a España serán objeto de un análisis independiente al final de este capítulo y las correspondientes a la Unión Europea serán estudiadas en el capítulo IV.

1. HOLANDA

Nuestra sociedad es vulnerable. Esto lo vemos cuando nos enfrentamos a amenazas como la gripe aviar, el cambio climático y el terrorismo. La respuesta a las nuevas y ya existentes amenazas no puede ser formulada por un ministerio u organización independiente por sí sola. La seguridad nacional requiere de una integración a la hora de enfrentarse a las amenazas, con un enfoque integral en el que la cooperación internacional es un elemento esencial, en el que la primera fase será el análisis de las amenazas y su probabilidad; a continuación, determinar la capacidad material y humana para hacer frente a las amenazas; y, por último, decidir según las prioridades establecidas por el Gobierno, sin olvidar el papel de la administración regional, empresas y la sociedad civil²⁰⁸.

Un grupo de trabajo del Ministerio del Interior y Relaciones del Reino holandés (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK*) redactó el documento

²⁰⁷ *Ibidem.*, p. 8.

²⁰⁸ Comunicado de Prensa del 20 de abril de 2007, del Gabinete del Gobierno del Reino de Holanda (*Kingdom of the Netherlands*), el Consejo de Ministros, a propuesta de GUUSJE TER HORST Ministra del Interior y de Relaciones del Reino (BZK) aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional.

de Estrategia de Seguridad Nacional holandesa “*Strategie Nationale Veiligheid*”²⁰⁹, aprobado por su consejo de Ministros el 14 de mayo de 2007; este documento está complementado por un programa de trabajo “*Werkprogramma Nationale Veiligheid 2007-2008*”²¹⁰ específico, que sirve como guía de la implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional, para lograr una correcta coordinación entre todos los organismos implicados.

En la Estrategia de Seguridad, se constata que la seguridad nacional se ve amenazada cuando los intereses vitales de la sociedad holandesa son amenazados de tal manera que lleva a la posible interrupción o colapso social. Este documento enumera cinco intereses vitales: la seguridad territorial (comprometida por una ocupación militar o por inundaciones prolongadas); la seguridad económica (por ejemplo como consecuencia de un fallo importante en Internet que interrumpa las transacciones financieras); la seguridad ecológica (daños en el medio ambiente, contaminación, calor o sequía extrema); la seguridad física (muertes, lesiones y enfermedades crónicas causadas por una pandemia); y la estabilidad social y política (capaz de socavar los valores fundamentales de la democracia, derivado de las tensiones entre comunidades)²¹¹.

En la introducción del documento de la estrategia, se describe la existencia de amenazas más difusas, con mayores consecuencias como, por ejemplo, el SARS (*Severe*

²⁰⁹ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (14 de mayo de 2007a). *Strategie nationale veiligheid*. Recuperado de <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2007/05/14/strategie-nationale-veiligheid.html>

²¹⁰ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (14 de mayo de 2007b). *Werkprogramma Nationale Veiligheid 2007-2008*. Recuperado de <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2007/05/14/werkprogramma-2007-2008.html>
Vid texto refundido en inglés: *National Security. Strategy and Work programme 2007-2008* (pp. 1-52). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/Estrategia_Nacional_de_Seguridad_NL_2007.pdf

²¹¹ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (14 de mayo de 2007a). Ob., cit. pp. 4, 10.

acute respiratory syndrome, síndrome respiratorio agudo severo), la gripe aviar, las inundaciones y el terrorismo, que exigen cada vez más atención en los últimos años y han hecho darnos cuenta de nuestra vulnerabilidad. La evolución de las amenazas es patente y hace falta dar una respuesta adecuada. Solo hay que pensar en el cambio climático, las pandemias, los fallos de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) o la interrupción del suministro de energía. Si bien muchas de estas amenazas no son originarias del territorio de los Países Bajos, pueden tener consecuencias en el interior. Esto limita las opciones para contrarrestar estas amenazas de forma unilateral; un enfoque exclusivamente nacional muchas veces no es suficiente: el aumento del nivel del mar es un ejemplo evidente²¹².

En su capítulo segundo se analiza con detalle el término de "seguridad nacional" indicando que la seguridad está en juego cuando los intereses vitales del Estado y/o nuestra sociedad se ven amenazados. Así, la seguridad nacional incluye el incumplimiento de la seguridad por la acción deliberada del hombre y los daños causados por los desastres, errores humanos o anomalías naturales²¹³. Seguidamente, el documento constata que algunas de las amenazas reales en la actualidad pueden ser neutralizadas en unos pocos años, mientras que amenazas latentes pueden ser transformadas en un grave peligro, en un futuro próximo. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que pueden aparecer amenazas que no están previstas en la actualidad. De esta manera es necesario contar con un método de trabajo que ofrezca una prospectiva y un procedimiento que vaya más allá de un listado de amenazas, por lo que será preciso una planificación y una política basada en conocer de manera actualizada las amenazas específicas²¹⁴.

²¹² *Ibidem.*, p. 6.

²¹³ *Ibidem.*, p. 9.

²¹⁴ *Ibidem.*, p. 11.

A la luz de los planteamientos expresados en la *Strategie Nationale Veiligheid*, el Gobierno holandés dividió las nueve amenazas identificadas en 2007, en tres grupos y categorías de incidentes: amenazas clásicas, amenazas socio-económicas y amenazas naturales.

National Security Strategy, Netherlands 2007	
Las violaciones de la paz y la seguridad	Parálisis digital
Distribución de armas NRBQ	Falta de seguridad económica
El terrorismo	El cambio climático y los desastres naturales
La delincuencia organizada internacional	Brote de enfermedades infecciosas y enfermedades de animales (pandemias)
Vulnerabilidad social	

Ilustración 7: Amenazas relevantes para Holanda (2007)

Entre las amenazas clásicas enumera las violaciones de la paz y la seguridad (Estados fallidos, países de riesgo, etc.); las armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares (NRBQ/CBRN) y su distribución; el terrorismo, especialmente el catastrófico y la radicalización; la delincuencia organizada internacional, subrayando el aumento de la conexión entre el mundo legal y el mundo criminal y el tráfico internacional de las drogas. Por su parte, entre las amenazas socio-económicas incorpora la vulnerabilidad social, especialmente el aumento de las tensiones entre etnias y la disminución del sentimiento de ciudadanía, así como la radicalización; los fallos tecnológicos de la seguridad o la parálisis digital; y la falta de seguridad económica producida por la extrema escasez de los productos energéticos y de materias primas. Finalmente, entre las amenazas naturales incluye el documento el cambio climático y los desastres naturales (el aumento del riesgo de inundaciones, el aumento de riesgo de sequía extrema, las plagas) y el brote de enfermedades infecciosas y enfermedades de animales (las pandemias de

enfermedades humanas conocidas y los virus que pueden transmitirse de animales a humanos)²¹⁵.

Por su parte, el programa asociado a la estrategia de seguridad se inicia con el desarrollo y la aplicación del método de trabajo, continua con el establecimiento de una red nacional de seguridad y acaba con la aplicación de una serie de actividades. En concreto este plan se aplicó a tres temas específicos: el cambio climático; la polarización y la radicalización de la sociedad; y la garantía del suministro energético²¹⁶.

Posteriormente, cada año, el Gobierno holandés, mediante la evaluación de la probabilidad y el impacto en diferentes escenarios²¹⁷, consigue una visión de los riesgos y determina cuáles son las prioridades en las que debe centrarse. Así, siguiendo la metodología de evaluación de riesgos, la red de analistas de seguridad nacional (*Netwerk van analisten voor de Nationale Veiligheid*, ANV) proporciona a los responsables políticos la información analizada con el objetivo de preparar una adecuada respuesta. Los informes del *National Risk Assessment* NRA, de 2007, 2008-2009 y 2009-2010, suman treinta y nueve escenarios relacionados con siete amenazas (el cambio climático; la seguridad del suministro de energía; la polarización y la radicalización; alteración criminal de actividades principales; interrupción de las Tecnologías de Información y Comunicación; accidentes a gran escala; y la escasez de recursos)²¹⁸, el informe de NRA 2011²¹⁹ analiza seis escenarios (pandemias, ciber espionaje, inestabilidad fuera de la UE,

²¹⁵ *Ibidem.*, p. 12.

²¹⁶ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (14 de mayo de 2007b). Ob. Cit., pp. 3-4.

²¹⁷ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (octubre de 2009). *Working with scenarios, risk assessment and capabilities, in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands*. Recuperado de http://www.misrar.nl/UserFiles/File/BP_1_ZHZ_annex%20%20National_Riskassessment__English%281%29.pdf

²¹⁸ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (15 de junio de 2012). *National Security, National Risk Assessment 2011*. (p.12). Recuperado de english.nctv.nl/Images/national-risk-assessment-2011_tcm92-538995.pdf

²¹⁹ *Ibidem.*, p. 13.

interrupción de servicios críticos, radicalismo en torno al salafismo y la red yihadista internacional) y el informe de NRA 2012²²⁰ estudia otros cuatro escenarios (ciberactivismo, violencia aislada, disturbios generalizados y el control de armas en Estados fallidos).

La evaluación de todos los escenarios se realiza para aplicar las medidas nacionales destinadas a proteger los intereses de seguridad holandesa ,y en este sentido en junio de 2013, el Gobierno holandés presentó su estrategia internacional de seguridad “*A Secure Netherlands in a Secure World*”²²¹, que tiene por objetivo la implementación de una seguridad integral entre los países, las organizaciones internacionales, instituciones sociales, el sector privado y los departamentos públicos. Este último documento mantiene el efecto preventivo como característica esencial, teniendo en cuenta los siguientes elementos²²²:

- Los cambios en la economía mundial. El centro de gravedad de la economía mundial se desplaza de los países de la OCDE a los mercados emergentes, incluso África está experimentando un espectacular desarrollo económico.
- La revolución digital y la ciberseguridad. Parte del crecimiento económico de Europa es debido al desarrollo de las TIC, siendo Internet el gran facilitador de la libertad de comercio, expresión y participación. Las redes sociales y culturales no tienen límites geográficos.

²²⁰ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (11 de noviembre de 2013). *National Security, National Risk Assessment 2012* (pp. 6-10). Recuperado de english.nctv.nl/Images/national-risk-assessment-2012_tcm92-540050.pdf

²²¹ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (junio de 2013). *International Security Strategy. A Secure Netherlands in a Secure World* (pp. 1-20). Recuperado de http://kenia.nlembassy.org/binaries/content/assets/postenweb/k/kenya/nederlandse-ambassade-in-nairobi/import/ivs_engels.pdf

²²² *Ibidem.*, pp. 4-6.

- Nuevas armas tecnológicas. Están avanzando rápidamente nuevos sistemas espaciales, la robotización, sensores, inteligencia artificial, nano y bio tecnología. Este crecimiento es más notable en Estados Unidos que en Europa.
- Armas de destrucción masiva y la tecnología de misiles. Existe preocupación por el programa nuclear de Irán, las reservas de armas químicas de Siria, el desarrollo de armas nucleares y misiles de largo alcance de Corea del Norte, la estabilidad del Gobierno de Pakistán y la evolución de la carrera militar de armas nucleares en Asia meridional.
- Recursos naturales. La competencia por los recursos naturales (agua, alimentos, tierras fértiles, energía y materias primas) es un factor de creciente importancia en las relaciones internacionales. Es el resultado del progreso de la economía y el aumento de la población mundial, unido al enorme crecimiento del consumo. La cuestión es, cómo asegurar que todo el mundo tenga acceso a estos recursos.
- Estados y regiones frágiles. Existe una clara relación entre la escasez de la tierra, el agua, los alimentos y las materias primas y el conflicto. La dependencia excesiva de las materias primas y los conflictos internos por el acceso a estos recursos puede hacer a los países vulnerables a la inestabilidad política. La inestabilidad política también puede surgir de la desigualdad económica, la falta de oportunidades económicas y la delincuencia organizada, que pueden socavar la autoridad del Estado. El creciente desempleo de los jóvenes es otra fuente potencial de inestabilidad; por ejemplo, en muchos Estados frágiles, son cada vez mayores los grupos de jóvenes que están subempleados o tienen pocas posibilidades de encontrar trabajo, por lo que en estas zonas pueden crearse las circunstancias para ser una excelente base para el terrorismo, el extremismo, el crimen organizado o el tráfico de armas, de drogas y de personas.

Para finalizar, podemos realizar una pequeña comparativa de las preocupaciones actuales del Gobierno holandés en relación con las amenazas identificadas en 2007. De esta forma, tenemos algunas que siguen estando plenamente en vigor como, por ejemplo: la violación de la paz y seguridad internancional, relacionada con el terrorismo y la delincuencia organizada internacional, en conexión con la preocupación por los Estados y regiones frágiles en la actualidad; la falta de seguridad económica, ligada con los cambios en la economía mundial actuales; la distribución de armas de NRBQ, de destrucción masiva. Por otra parte, aparecen nuevos conceptos como la ciberseguridad en relación con la parálisis digital; la preocupación del peligro de las nuevas armas tecnológicas; y los problemas derivados de la escasez de recursos naturales.

2. REINO UNIDO

La Revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, “*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*” de octubre de 2010, en su capítulo tres, establece que:

“La Estrategia de Seguridad Nacional nos obliga a identificar los riesgos más acuciantes para nuestra seguridad, y poner en marcha los medios para hacerles frente”²²³.

Sigue comentado que el interés del Reino Unido puede verse amenazado por los desastres naturales, accidentes de origen humano y por los ataques maliciosos, sean por parte tanto de los Estados, como de actores no estatales, como los terroristas y los criminales organizados. Estos riesgos pueden tener diferentes impactos cuando se presenten. Algunos son más probables que otros. Hay que hacer todo lo posible, dentro de los recursos disponibles, para predecir, prevenir y mitigar los riesgos. Para aquellos

²²³ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (18 de octubre de 2010). Ob., cit., p. 25.

riesgos en los que se puede predecir, hay que actuar tanto para reducir la probabilidad de que se produzca, como para desarrollar la capacidad de adaptación para reducir su impacto.

Las amenazas de seguridad internas surgen de las acciones tanto de los Estados como de actores no estatales, que son hostiles a los intereses del Reino Unido. Se puede hacer mucho para reducir la probabilidad de que tales riesgos se produzcan, por propia iniciativa o con aliados. Hay que conocer directamente a los adversarios como los terroristas, hay que promover la cooperación para reducir la motivación de los Estados hostiles contra los intereses del Reino Unido, construir alianzas, actuar para controlar la propagación de tecnologías avanzadas y el desarrollo de armas nucleares, biológicas o químicas; y promover el desarrollo y combatir la pobreza para reducir las causas de la hostilidad potencial. En muchos casos, el objetivo es hacer frente a los problemas en su raíz en el extranjero, para reducir la probabilidad de que los riesgos se conviertan en ataques reales en el interior.

No se pueden evitar todos los riesgos, ya que algunos de ellos son inherentemente impredecibles, pero hay que asegurarse de que es posible recuperarse rápidamente cuando los riesgos se convierten en daño real, por lo que es necesario promover la capacidad de adaptación, tanto a nivel local como nacional. Asegurar que la población esté plenamente informada de los riesgos a que se enfrentan es una parte fundamental de la estrategia de seguridad. Así, para apoyar a la resiliencia nacional y local, el Gobierno del Reino Unido

actualiza, cada dos años, el Registro Nacional de Riesgos y emergencias civiles “*National Risk Register for Civil Emergencies*²²⁴”.

Pero además del registro citado, entiende el documento de la estrategia de seguridad que es preciso analizar a corto plazo (5 años), las situaciones de emergencia civil nacional y otros aspectos de la seguridad nacional mediante la evaluación de Riesgos Nacional (*National Risk Assessment, NRA*). También se analizará la Estrategia de Seguridad Nacional a largo plazo (5 a 20 años), mediante la evaluación de Riesgos de Seguridad Nacional (*National Security Risk Assessment, NSRA*), para dar prioridad a las principales áreas de riesgos para la seguridad nacional. De esta forma se establece un orden de los riesgos según una valoración en tres niveles y 15 supuestos combinando las posibilidades de que ocurran y la magnitud de los efectos que pueden producir (Ver **Ilustración 8**):

National Security Strategy, United Kingdom 2010	
El terrorismo	Perturbación grave a la información recibida
Amenazas en el ciberespacio	Ataque en el Reino Unido. La vulnerabilidad de las infraestructuras
Desastres naturales	Entrada ilegal en el Reino Unido
Pandemias	Interrupción de suministros de petróleo, gas y otros
Crisis militar internacional	Lanzamiento de material radiactivo/nuclear
Ataque contra el Reino Unido o de sus territorios de ultramar con armas NRBQ	Ataque convencional por un Estado a otro miembro de la OTAN
Inestabilidad, la insurgencia o la guerra civil	Ataque a un territorio del Reino Unido en el extranjero
Delincuencia organizada	

Ilustración 8: Amenazas relevantes para el Reino Unido (2010)

²²⁴ UNITED KINGDOM CABINET OFFICE. (11 de julio de 2013). *National Risk Register of civil emergencies 2013 edition* (pp. 1-58). Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211867/NationalRiskRegister2013_amended.pdf

En el **nivel uno**, el Consejo de Seguridad Nacional del Reino Unido considera que, de cara al futuro, los siguientes grupos de riesgos son los de más alta prioridad, teniendo en cuenta tanto la probabilidad como el impacto de los mismos:

- El terrorismo internacional que afecta al Reino Unido o sus intereses, incluyendo los ataques terroristas con productos químicos, biológicos, radiológicos o nucleares, y/o un aumento significativo en los niveles de terrorismo en relación con Irlanda del Norte. El terrorismo es la gran amenaza a la seguridad nacional británica, siendo la más significativa la representada por Al-Qaeda.
- Los ataques hostiles sobre el Reino Unido en el ciberespacio por parte de otros Estados y el crimen cibernético o cibercrimen a gran escala. Los ataques que se pueden producir en el entorno del ciberespacio están considerados como uno de los principales riesgos a la seguridad nacional. Los ataques se consideran que pueden provenir de otros Estados o acciones de grupos terroristas o criminales.
- Un accidente grave o de riesgo natural que requiere una respuesta nacional, como las graves inundaciones costeras que afecten a tres o más regiones del Reino Unido, o de una pandemia de consecuencias desconocidas.
- Una crisis militar internacional del Reino Unido y sus aliados, con otros Estados y otros actores no estatales²²⁵.

Por su parte, en el **nivel Dos** el Consejo de Seguridad Nacional considera que en este nivel, el riesgo es de una prioridad alta, menor que el anterior nivel uno, teniendo en cuenta igualmente tanto su probabilidad como su impacto y enumera cuatro grupos:

²²⁵ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (18 de octubre de 2010). Ob., cit., p. 27.

- Un ataque contra el Reino Unido, incluidos sus territorios de ultramar, por otro Estado utilizando armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas (NRBQ). En este caso se considera de baja probabilidad pero de alto impacto.
- Riesgo de gran inestabilidad, insurgencia o guerra civil en el extranjero, que crea un ambiente que pueden aprovechar los terroristas para amenazar el Reino Unido.
- Un aumento significativo en el nivel de la delincuencia organizada que afecta al Reino Unido.
- Perturbación grave a la información recibida, transmitida o recogida por los satélites, posiblemente como resultado de un ataque deliberado por otro Estado²²⁶.

Finalmente, en el **nivel tres**, el Consejo de Seguridad Nacional considera que los siguientes grupos de riesgos tienen una prioridad menor, después de considerar su probabilidad como su impacto:

- Un ataque convencional a gran escala militar en el Reino Unido por otro Estado (que no implique el uso de las armas NRBQ).
- Un aumento significativo en el nivel de terroristas, criminales organizados, inmigrantes ilegales y los bienes ilícitos que tratan de cruzar la frontera del Reino Unido.
- La interrupción de los suministros de petróleo o gas en el Reino Unido, o la inestabilidad de los precios, como resultado de la guerra, accidentes, caos político o la manipulación deliberada de la oferta de los productores.

²²⁶ *Ibidem.*, p. 27.

- Un lanzamiento importante de material radiactivo/nuclear en el Reino Unido, que afecte a una o más regiones.
- Un ataque convencional por un Estado, a otro miembro de la OTAN o de la UE, al que el Reino Unido tendría que responder.
- Un ataque a un territorio del Reino Unido en el extranjero como resultado de una disputa de soberanía o de un conflicto regional más amplio.
- A corto medio plazo a la interrupción de los suministros internacionales de los recursos (por ejemplo, alimentos, minerales) esenciales para el Reino Unido²²⁷.

3. FRANCIA

El 17 de junio de 2008, el Gobierno francés (siendo Presidente NICOLÁS SARKOZY) publicó el documento “*Défense et sécurité nationale Livre Blanc*”²²⁸, el cual, de acuerdo con su introducción, redefine sustancialmente la estrategia francesa en una perspectiva de 15 años, que abarca tanto la defensa como la seguridad nacional. Uno de los elementos que hay que destacar del documento, es que incluye la seguridad exterior y la seguridad nacional, así como los medios militares y las herramientas civiles. Asimismo, responde a los riesgos derivados de cualquiera de los Estados o actores no estatales. Finalmente, en un enfoque de todos los peligros, trata las amenazas deliberadas y también las implicaciones de seguridad de grandes desastres y catástrofes de carácter no intencional.

El 29 de abril de 2013, el Gobierno dio a conocer su cuarto trabajo de defensa y seguridad²²⁹ que actualiza la versión de 2008, congela el presupuesto, reduce aún más el

²²⁷ *Ibidem.*, p. 27.

²²⁸ FRANCE, PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE. (17 de junio de 2008). *The French White Paper on defence and national security*. Council on Foreign Relations (pp. 1-48). Recuperado de http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanc_Press_kit_english_version.pdf

²²⁹ FRANCE, PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE. (29 de abril de 2013). *Livre blanc Défense et sécurité nationale 2013*. Council on Foreign Relations (pp. 1-160). Recuperado de

personal y el equipo y se centra en el uso de la inteligencia, la guerra cibernética y los drones. Esta última versión parte de la constatación de un nuevo escenario ya que, desde 2008, se ha producido la crisis financiera mundial y los eventos de la primavera árabe, por un lado, y la evolución o transformación de la política europea y la postura estratégica de Estados Unidos, por otro. En este entorno surgen nuevos peligros y amenazas amplificadas por la globalización con la necesaria coordinación internacional²³⁰.

En el Libro Blanco de 2013, se establecen las prioridades estratégicas, en el entendimiento de que la variedad y gama de posibles amenazas requiere una priorización cuidadosa. Por ello se hace necesario responder a dos cuestiones ¿Cuáles son las amenazas y los riesgos más probables? ¿Cuál sería el impacto en la seguridad? Además un análisis completo debe tener en cuenta un tercer criterio que será si el enfrentamiento a los riesgos y amenazas va a ser unilateral, o podemos, en algunos casos, contar con el apoyo de los aliados y socios europeos. La respuesta a estas preguntas puede dar prioridad a las amenazas y los riesgos, y orientar las decisiones estratégicas de Francia²³¹. El documento identifica las amenazas para Francia (Ver **Ilustración 9**).

French Government: White Paper on Defense and National Security, 2013	
La agresión por otro Estado contra el territorio nacional	Pandemias
El terrorismo	Vulnerabilidad tecnológica e industrial
Ciberataques	Ataque contra ciudadanos en el extranjero
Violaciones del potencial científico y técnico	Seguridad socios y aliados
El crimen organizado en sus formas más graves	Conflictos en países vecinos y que afecten a la estrategia nacional
Desastres naturales	

Ilustración 9: Amenazas relevantes para Francia (2013)

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale_2013.pdf

²³⁰ *Ibidem.*, pp. 27-29.

²³¹ *Ibidem.*, pp. 47-48.

Identificadas las amenazas, entiende el Gobierno francés que la escala de prioridades determina el nivel y la intensidad de la responsabilidad estatal, así como los riesgos y amenazas y la forma en que debe organizarse la estrategia de seguridad y defensa. Así, entiende que las prioridades estratégicas francesas son: 1. Proteger al país y a los ciudadanos franceses; 2. Garantizar la seguridad de Europa y de la región del Atlántico Norte con sus socios y aliados; 3. Estabilizar enfoques de Europa; 4. Participar en la estabilidad de Oriente Medio y del Golfo Pérsico; y 5. Contribuir a la paz en el mundo²³².

En el primero de sus objetivos, proteger el país y los ciudadanos franceses y garantizar la continuidad de las funciones esenciales de la nación, incluye el Gobierno francés la mayor parte de las amenazas:

- La agresión por otro Estado contra el territorio nacional. La protección del territorio nacional, las personas que están en el país o en el extranjero es un requisito esencial. También es fundamental garantizar la continuidad de las funciones vitales de la nación. El Estado tendrá siempre prioridad absoluta.
- Los ataques terroristas. Una campaña terrorista a gran escala podría dañar de manera importante el aspecto físico y psicológico. Si se produce en varios sitios simultáneamente o sucesivamente, su efecto sobre la población y el riesgo incrementarán la saturación de las fuerzas de seguridad. Su impacto se multiplicará en caso de utilizar medios NRBQ.
- Los ciberataques. Los ataques cibernéticos son una gran amenaza, con alta probabilidad y con un impacto potencial alto. Las intrusiones en los operadores estatales o de grandes empresas con gran cantidad de información tienen gran valor estratégico, industrial y económico, pudiendo paralizar sectores de la

²³² *Ibidem.*, p. 47.

actividad del país, provocando desastres naturales, tecnológicos y ambientales a muchas víctimas, pudiendo considerarse un acto de guerra.

- Violaciones del potencial científico y técnico. Los bienes tangibles e intangibles pertenecientes a la actividad científica y el desarrollo tecnológico pueden sufrir intentos de violación y pueden ocasionar daños a los intereses económicos de la nación. También pueden contribuir al aumento de arsenales militares extranjeros, la proliferación de armas de destrucción masiva e incluso ser desviados para acciones terroristas.
- El crimen organizado en sus formas más graves. Las redes de delincuencia organizada pueden apoyar a la economía sumergida. Pueden tener en su mayoría conexiones internacionales y, en algunos casos, pueden tener vinculación con grupos terroristas, incluido el aspecto financiero. La proliferación de armas y explosivos puede reforzar las capacidades de algunos grupos criminales para causar, en situaciones extremas, actos graves de orden público que impida el funcionamiento regular de las instituciones.
- Las crisis derivadas de desastres o accidentes naturales, pandemias y la vulnerabilidad tecnológica e industriales. De esta forma podemos citar entre otros, la probabilidad de los riesgos naturales (terremotos, tormentas, maremotos, inundaciones, etc.); los ocasionados por situaciones relacionadas con la salud (pandemia masiva), la tecnología e industria (incluyendo química o nuclear), son más difíciles de evaluar, pero su impacto puede ser enorme. Corresponde al Estado la obligación de prevenirlo. Un desastre natural o tecnológico puede provocar una avería grave de las estructuras públicas y privadas, incluso un gran número de víctimas, con heridos que requerirán una atención muy especializada, sobre todo en caso de elementos químicos o

radiación nuclear. También puede causar problemas, originando un factor de inseguridad por la producción de pánico, perímetros de seguridad violados, saqueo, aumento de la delincuencia, etc.

- Los ataques contra ciudadanos en el extranjero. El número de ciudadanos franceses que viajan o residen en el extranjero es creciente. Su seguridad se ve amenazada en zonas mal controladas, ya sea en países con estructuras estatales que fallan o áreas marinas afectadas por la piratería, el riesgo de secuestro se ha convertido en estructural en muchos países y otras situaciones excepcionales (golpe de Estado, guerras civiles, desastres naturales, etc.) requieren una acción urgente²³³.

La segunda prioridad es garantizar con los socios y aliados la seguridad de Europa y la región del Atlántico Norte: la mayor parte de los riesgos y amenazas para Francia son ampliamente compartidas por los demás países miembros de la Unión Europea y la Alianza Atlántica. En efecto, la dimensión sistémica de los principales riesgos y la naturaleza transnacional de las amenazas ha aumentado. Francia seguirá cumpliendo con sus responsabilidades al respecto y actuará con espíritu de solidaridad. El compartir riesgos y amenazas llevó a los Estados miembros de la Unión a desarrollar instrumentos comunes para hacer frente juntos a estas amenazas. Tras el ataque terrorista perpetrado en Madrid el 11 de marzo de 2004, el Consejo Europeo adoptó una declaración sobre la lucha contra el terrorismo, declarando que los actos terroristas son ataques contra los valores en que se fundamenta la Unión²³⁴.

²³³ *Ibidem.*, pp. 47-50.

²³⁴ *Ibidem.*, pp. 51-52.

Estabilizar con los socios y aliados el enfoque de la seguridad de Europa es el tercer objetivo, que está estrechamente vinculado a la seguridad de todos los países del continente europeo. El interés de Europa, y con ella Francia, es que ninguna amenaza emerja en sus inmediaciones. Por lo tanto, la seguridad de los vecinos de la UE para Francia es una prioridad, al igual que para sus otros socios europeos. A largo plazo se demuestra que la seguridad de los países vecinos de la UE es de vital importancia, por lo que la política de buena vecindad sigue exigiendo una vigilancia especial²³⁵.

El cuarto objetivo para el Gobierno francés es participar en la estabilidad de Oriente Medio y el Golfo Pérsico. Esta área se extiende desde las costas del Mediterráneo oriental al Golfo Pérsico y es una prioridad en sí misma. Los diversos conflictos que aparecen tienen su propia dinámica y no pueden ser entendidos de manera aislada unos de otros. El Golfo Pérsico es de especial importancia estratégica: su estabilidad es una gran preocupación no sólo para Francia y todos los países europeos, sino también para los Estados Unidos y las potencias emergentes. En esta zona, hay un riesgo de proliferación de las capacidades militares nucleares y se concentra el riesgo de graves enfrentamientos que tienen un impacto global en el planeta. También influye la presencia de considerables reservas de energía y es una de las principales rutas de tránsito de la economía mundial, como, por ejemplo, el Estrecho de Ormuz²³⁶.

La última prioridad está relacionada con la contribución de Francia en la paz en el mundo. Francia tiene intereses globales que justifican el mantenimiento de una extensa red diplomática. Su posición política en el mundo, lo que representa la huella territorial y

²³⁵ *Ibidem.*, pp. 53-54.

²³⁶ *Ibidem.*, p. 56.

marítima asociada con el extranjero, sobre todo su influencia cultural, confieren a Francia intereses en todos los continentes²³⁷.

4. ALEMANIA

Por lo que se refiere a la perspectiva exterior de la seguridad nacional, en 2008 se aprueba la Estrategia de Seguridad de Alemania, “*Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland*”²³⁸. En la misma se produce una adaptación de la política de seguridad alemana al nuevo escenario internacional. Así, constata el documento cómo la contribución de Alemania a las misiones internacionales de paz en Afganistán o en la región de los Balcanes, es un resultado evidente de la nueva función que Alemania está jugando en el campo de la política de seguridad de hoy en día. Y es que, como apunta el documento, el aumento de las amenazas a la seguridad exige un concepto global de seguridad y la integración de todos los ámbitos de la política de seguridad. La discusión que prevalece sobre las misiones militares en curso acentúa la necesidad de un diálogo más intenso en todos los niveles de la sociedad, a fin de llegar a un consenso sobre la política de seguridad nacional²³⁹.

En cualquier caso, entiende el Gobierno, que es esencial un enfoque integral para luchar contra todas las posibles amenazas a la seguridad, ya que ninguna nación puede manejar estos desafíos por sí sola. Esta es la razón por la que se requiere una mejor interconexión internacional de expertos en seguridad, científicos y políticos, para elaborar la Estrategia de Seguridad de Alemania, integrada en la Unión Europea y en la OTAN, en

²³⁷ *Ibidem.*, p. 57.

²³⁸ DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (Gobierno Federal alemán). (6 de mayo de 2008). *Beschluss: Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland (A Security Strategy for Germany)* (pp. 1-12). Recuperado de http://www.cducsu.de/Titel_sicherheitsstrategie_fuer_deutschland/TabID__1/SubTabID__5/InhaltTypID__4/InhaltID__9735/inhalte.aspx

²³⁹ *Ibidem.*, p. 2.

un espacio de libertad, seguridad y justicia, que lleve al resultado de considerar a Alemania como un Estado seguro. Sin embargo, hay muchas amenazas y riesgos, como el terrorismo, el crimen organizado, la dependencia de la energía y las materias primas, la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y la acumulación de armas, los conflictos regionales, los Estados fallidos, las migraciones, las pandemias y enfermedades, el impacto del cambio climático que pueden exacerbar estos riesgos²⁴⁰. La globalización y la creciente interconexión de los países están impulsando el ritmo de desarrollo de estos riesgos. Su evolución, que puede parecer al principio alejada del territorio alemán, puede propagarse rápidamente y poner en peligro la seguridad nacional²⁴¹. Por otra parte, debe tenerse en consideración que el escenario internacional está cambiando por el surgimiento de nuevos actores no estatales, así como por la aparición de nuevas potencias como India y China y por la creciente importancia de las organizaciones no gubernamentales. Todos estos cambios están creando nuevas posibilidades que exigen, necesariamente, trabajar juntos para resolver los problemas globales y regionales de seguridad²⁴².

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, la estrategia recoge los siguientes problemas como de importancia fundamental para la seguridad alemana (**Ilustración 10**).

²⁴⁰ *Ibidem.*, p. 2.

²⁴¹ Alemania es parte de la infraestructura global de transporte, la energía, la información y los mercados financieros y, como país importador y exportador, es particularmente dependiente de las infraestructuras críticas que se mantienen abiertas y en funcionamiento, así como el acceso al capital, las ventas y los mercados de contratación, redes de comunicación, infraestructuras de transporte y oleoductos. Comunicación de masas modernas, sobre todo Internet, aumentando la movilidad en todo el mundo y la creciente conciencia mundial, están vinculando a los ciudadanos, empresas y estructuras de la sociedad civil, junto con las redes internacionales.

²⁴² *Ibidem.*, p. 2.

A Security Strategy for Germany (2008)	
El terrorismo nacional o internacional, extremismo y fundamentalismo	Consecuencias del cambio climático, desastres naturales
Dependencia energética, Falta de suministro de energía y materias primas	Alteraciones de la infraestructura crítica
Crimen organizado	Incidentes nucleares, químicos y biológicos importantes
Uso de las armas de destrucción masiva	Las pandemias y enfermedades contagiosas internacionales
Conflictos armados, Estados fallidos	Accidentes graves

Ilustración 10: Amenazas relevantes para Alemania (2008)

- La lucha contra el terrorismo: hoy en día la seguridad de Alemania se enfrenta a un escenario completamente diferente, pero no menos peligroso que las amenazas clásicas de la Guerra Fría. Hoy el terrorismo internacional es la mayor amenaza para nuestra seguridad. Este peligro emana de actores no estatales que deliberadamente realizan conflictos asimétricos. A diferencia de las acciones terroristas del grupo terrorista alemán RAF (Fracción del Ejército Rojo) entre 1970 y 1980, estos terroristas no tienen la mira puesta en el poder del Estado y la sociedad, sino que seleccionan objetivos diversos y tratan de crear el máximo número de víctimas con el fin de sacudir los cimientos mismos del Estado y la sociedad. Esta situación cambiante de amenazas exige una nueva comprensión de la política de seguridad. Dado que este tipo de terrorismo no se detiene en las fronteras nacionales y está organizado y conectado en red a nivel internacional, la distinción tradicional entre la seguridad interna y externa o entre un estado de guerra y tiempo de paz ya no tiene cabida. Los países europeos son, al mismo tiempo, objetivos de ataque y bases logísticas para el terrorismo. Hasta ahora los ataques en suelo alemán han sido frustrados, pero la posibilidad de futuros ataques no puede ser excluida. La lucha contra el terrorismo requiere la implementación

activa de la política, diplomática, desarrollo civil, instrumentos de la política y de la policía. Las redes terroristas operan fuera de los Estados débiles, pero los utilizan como refugio, como en el caso de Afganistán antes del 11-S. Un objetivo adicional de la política de seguridad alemana es por lo tanto, prevenir operaciones terroristas y, al mismo tiempo, proteger la infraestructura global²⁴³.

- Salvaguardar el suministro de energía y materias primas: la dependencia de la energía y las materias primas, y una infraestructura de suministro segura constituyen un riesgo adicional. En 2030 la UE tendrá que importar alrededor de dos tercios de sus suministros energéticos, principalmente de Rusia²⁴⁴, la región del Golfo y el norte de África. Incluso hoy en día es probable que comience la escasez de recursos provocada por los conflictos y el aumento de los precios en todo el mundo, pendiente de la demanda de energía y materias primas, especialmente en China e India. En esencia, el terrorismo y los conflictos violentos en los países proveedores podrían poner en peligro el suministro de energía y de materias primas y dañar la economía. En vista de este doble riesgo, es necesaria una estrategia de materias primas junto con una estrategia energética europea, que encaje la política energética y medioambiental, desde una perspectiva de seguridad con otras políticas tales como el clima, el desarrollo, la financiación, la investigación y el comercio exterior de energía nacional e internacional. El objetivo de la política de seguridad a este respecto es la

²⁴³ *Ibidem.*, pp. 3-4.

²⁴⁴ La UE tiene difícil terminar con su dependencia de recursos energéticos del exterior. Del gas que la UE importa del exterior (un 60 por ciento), el 42 por ciento viene de Rusia, que envía el 80 por ciento de sus exportaciones a través de Ucrania y el 20 por ciento vía Bielorrusia. Rusia es también el principal proveedor de petróleo a la UE, con un 33% de sus importaciones, y de carbón, con un 26% de sus compras al exterior. Esta situación de dependencia se transforma en "crisis energética" desde que el 18 de mayo de 2013 empezaron las primeras protestas en Ucrania, seguidas el 22 de febrero de 2014 con la destitución de Yanukovich. La situación de crisis aumenta el 11 de marzo cuando el Parlamento regional de Crimea declara su independencia de Ucrania y su aspiración de formar parte de la Federación de Rusia. A partir de este momento la UE impone una serie de sanciones a Rusia y como contrapartida, el 7 de agosto de 2014, el Kremlin decide responder con la prohibición de importaciones de alimentos de la UE y Estados Unidos, además de advertir de otras represalias como el corte del fluido de gas.

diversificación de las fuentes de energía, así como de los países de suministro y de las rutas de transporte y, por otra parte, la construcción de reservas estratégicas propias. Más allá de esto, a nivel europeo, las preocupaciones de política exterior y de seguridad deben vincularse más estrechamente con la política comercial; con respecto a la energía y las materias primas hay que desarrollar las asociaciones de energía con aliados y socios. Es preciso conseguir una Unión Europea de Seguridad Energética en la que los miembros actuarán en solidaridad con los demás en caso de problemas de suministro²⁴⁵.

- La creciente expansión de la delincuencia organizada en los Estados débiles agrava la amenaza del terrorismo. Los actos de guerra, el extremismo y el terrorismo son financiados con ingresos procedentes de actividades delictivas (crimen organizado), sobre todo desde el tráfico de drogas, tráfico ilícito de armas y de seres humanos, el blanqueo de dinero y la piratería. Por tanto, es necesario el fortalecimiento de los Estados débiles. Con el fin de prevenir los conflictos y las crisis, hay que trabajar junto con los socios para fortalecer las capacidades en materia de prevención y para poder ofrecer enfoques de estabilización²⁴⁶.
- Prevención de la proliferación y uso de las armas de destrucción masiva y sus sistemas vectores de conducción: hasta el momento ha sido imposible detener su propagación, existe el peligro de una carrera armamentista nuclear en Oriente Medio y en Asia meridional y oriental. La proliferación incontrolada de tecnología de misiles balísticos, incluso mediante el contrabando criminal de tecnología y *know-how* (forma de transferencia de tecnología), no sólo amenaza la estabilidad de las regiones en cuestión, sino la seguridad de Alemania y sus socios de la Alianza Atlántica. El peligro de ataque aumentará si los materiales nucleares,

²⁴⁵ *Ibidem.*, p. 6.

²⁴⁶ *Ibidem.*, p. 7.

biológicos y químicos caen en manos de organizaciones terroristas y agentes no estatales que estén dispuestos a utilizar la violencia. Prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y, por lo tanto, también su posible adquisición por parte de terroristas es un objetivo central de la política de seguridad. El objetivo a largo plazo sigue siendo la completa supresión de todas las armas de destrucción masiva. Es primordial, por tanto, trabajar multilateralmente, para fortalecer el control de armas existente y los regímenes mundiales que aceptan este elemento esencial de no proliferación y cerrar las brechas existentes²⁴⁷.

- Prevenir, contener y resolver los conflictos: los Estados débiles o áreas con estructuras gubernamentales y funcionamiento limitados son vulnerables a los riesgos de seguridad e igualmente una fuente de amenaza para otros países. Proporcionan un refugio ideal para operar internacionalmente grupos terroristas y criminales; puede dificultar el suministro de materias primas importantes para nuestra economía, provocar el extremismo, alimentando la demanda de armas de destrucción masiva y de los movimientos de refugiados, trata de personas y el contrabando de inmigrantes ilegales. También ponen en peligro los estándares globales en áreas como la protección de la dignidad humana y el monopolio estatal del poder²⁴⁸.
- Mitigar el impacto del cambio climático: el cambio climático no es sólo un problema ambiental y energético, sino también un riesgo para la seguridad. Las consecuencias del cambio climático ya son evidentes y se incrementarán en forma de inundaciones, olas de calor, crisis alimentarias, sequías, incendios forestales y el aumento del nivel del mar. Si no hay progreso en la reversión de esta tendencia, habrá un aumento considerable de los conflictos sobre la distribución del agua, la

²⁴⁷ *Ibidem.*, p. 6.

²⁴⁸ *Ibidem.*, pp. 7-8.

tierra y los alimentos, sobre las migraciones y los movimientos de refugiados, lo que hará que afecte a Alemania. Es probable que avive la propagación de los conflictos locales y regionales hasta las guerras internacionales, conduzca a una desestabilización del sistema internacional y suponga una amenaza para el desarrollo económico global. Lo mismo ocurre, aunque en menor medida, con otros daños ambientales como la desertificación, la salazón del suelo, la erosión y la contaminación tóxica de los cursos de agua y los suelos. La política de seguridad alemana tiene que centrarse en los efectos del cambio climático para ayudar a hacer frente a las consecuencias relacionadas con la seguridad. Alemania y los países de la UE deben cumplir con los objetivos de reducción de emisiones acordados en 2007 y persuadir a los demás países industrializados, así como a las economías emergentes y a los países en desarrollo, para que renueven sus esfuerzos en el ámbito de la protección del clima con el fin de establecer un estándar objetivo de consumo per cápita. Ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático y hacer frente a otros daños al medio ambiente debe ser una parte integral de la cooperación al desarrollo. Ante el aumento de los desastres ambientales, hay una necesidad de una acción a nivel europeo, también, para garantizar que la protección civil y el personal de respuesta de emergencia y las Fuerzas Armadas de los Estados miembros trabajen más estrechamente, de forma coordinada²⁴⁹.

Posteriormente, Alemania aprobó en 2010 su nueva estrategia de protección civil “*Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*”²⁵⁰. En su capítulo dos

²⁴⁹ *Ibidem.*, p. 7.

²⁵⁰ DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (Gobierno Federal alemán). (2010). *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* (pp. 1-88). Recuperado de

describe la necesidad de un cambio de perspectiva centrado en la situación de las amenazas y los riesgos, así como en la exigencia de una compleja gestión de riesgos y una readaptación de la seguridad y la protección civil. El documento constata dos momentos claves para el cambio de planteamiento. Así, en los años 90, tras el final de la guerra fría, se hizo necesaria la adaptación de los principios, resultados y requisitos de la protección civil a fin de permitir la movilización de todas las fuerzas para la defensa de la población frente a una agresión exterior. Posteriormente, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, se volvió necesario el reconocimiento de las nuevas amenazas y el cambio de política del Estado ante la nueva situación²⁵¹. Con estas premisas, el Ministerio Federal del Interior (*Bundesministerium des Innern*, BMI), decidió revisar los conceptos y planificación de protección civil con respecto a su efectividad y desarrollo, incluyendo una revisión crítica y conceptual de la defensa con los siguientes aspectos²⁵²:

- Analizar la política de seguridad internacional, situada en el Siglo XXI, en base al conocimiento de los supuestos de amenaza para Alemania.
- En los últimos años, ha aumentado significativamente la población extranjera y la participación política de la seguridad, que debe tener como consecuencia una re-evaluación de la seguridad interna con un enfoque de defensa civil renovado.
- El aumento de la vulnerabilidad de las infraestructuras es considerable, teniendo en cuenta el desarrollo de la red internacional de empresas de alta tecnología, eventos extremos naturales, accidentes tecnológicos, deliberadas manipulaciones u otros actos derivados de un error humano.

http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Wissenschaftsforum/Band-4_NeueStrategie.pdf?__blob=publicationFile

Este documento se centra en la perspectiva interior de la seguridad.

²⁵¹ *Ibidem.*, p. 13.

²⁵² *Ibidem.*, pp. 13-14.

- Los documentos de decisión a nivel europeo (UE) en materia de programas y procedimientos de coordinación de las medidas de protección civil en emergencias comunitarias.

Además, hay que señalar que en materia de protección civil y protección de desastres se están produciendo enormes progresos de la ciencia, la investigación y la tecnología, especialmente en el área de tecnologías de la información y la comunicación, así como en el campo de la detección y el análisis de métodos inadecuados. Lo mismo ocurre con la planificación moderna y los métodos de gestión, debido a consideraciones financieras que son indispensables para una integración administrativa y operativa clásica y su gestión eficaz²⁵³.

Por otra parte, después de los atentados del 11-S que produjeron varios miles de muertos y heridos, así como la existencia de otros escenarios de posibles ataques con armas nucleares, químicas o biológicas, el BMI constata la necesidad de mejorar la preparación, la planificación de respuesta y control de daños, lo que exige la identificación de los riesgos para la seguridad. En base a los informes de riesgos, el Gobierno federal considera que los principales son los siguientes:

- Incidentes nucleares, químicos y biológicos importantes.
- Los ataques y sabotaje por el extremismo, el fundamentalismo, el terrorismo nacional o internacional²⁵⁴.

²⁵³ *Ibidem.*, p. 25.

²⁵⁴ Los peligros causados por los ataques y actos de sabotaje del terrorismo internacional, han puesto de manifiesto los riesgos que son difícilmente predecibles, extremadamente amenazantes y que ocasionan graves daños, así como el requerimiento de las medidas administrativas, organizativas, logísticas, operativas y técnicas para garantizar una gestión eficaz de los riesgos y eficaz duradera en Alemania. Hay potencialmente un alto riesgo de ataques terroristas, especialmente en las zonas con alta densidad de población y (áreas metropolitanas, ciudades), así como en las infraestructuras críticas (fuente de alimentación, abastecimiento de agua, transporte).

- Alteraciones de la infraestructura crítica.
- Las epidemias y pandemias.
- Los ataques y el despliegue de armas en los conflictos militares.
- Efectos especialmente graves de la delincuencia organizada.
- Los accidentes graves y catástrofes.
- Los desastres naturales, los incendios forestales, las tormentas severas, inundaciones y terremotos²⁵⁵.

El documento de 2010 señala que, con el fin de responder adecuadamente a las nuevas amenazas y riesgos y hacer frente a los riesgos clásicos de la mejor forma posible tanto en el nivel federal, como en el estatal y local, es necesario que las diferentes Administraciones trabajen juntas y en coordinación con la estrecha participación de los departamentos de bomberos y de otros organismos, para formar un "sistema de respuesta de emergencia compleja"²⁵⁶.

IV. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFIOS PARA AUSTRALIA

En la declaración de la Estrategia de Seguridad Nacional australiana de 2008, el Gobierno se comprometió a revisiones periódicas del estado de seguridad nacional y los emergentes desafíos a los que se enfrentan. La declaración reconoció los cambios fundamentales que ocurren en el orden mundial, así como las oportunidades económicas y los posibles problemas de seguridad para Australia. Según este informe, serias amenazas a la estabilidad siguen apareciendo desde el Medio Oriente, mientras que en Asia y el Pacífico está cambiando el panorama estratégico. Las relaciones entre las grandes potencias (Estados Unidos, Japón, China y la India) conforman el entorno de seguridad de

²⁵⁵ *Ibíd.*, p. 26.

²⁵⁶ *Ibíd.*, p. 27.

Australia. Al mismo tiempo, constata el informe que están luchando con la inestabilidad en dicha región de manera inmediata, y contra la amenaza global del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva²⁵⁷.

En 2012, el informe “*Australia in the Asian Century. White Paper*”²⁵⁸ exploró la aceleración en los dramáticos cambios económicos y estratégicos y expuso un plan para asegurar la prosperidad y la resistencia en la región y del mundo de Australia. Entendía que la configuración de la seguridad nacional es fundamental para este esfuerzo y que no hay ninguna responsabilidad mayor para un gobierno que la seguridad de la nación. Así, establece un marco geopolítico regional y su posible desarrollo con el horizonte del año 2025. En este sentido el documento considera necesario reforzar cuatro áreas²⁵⁹:

- Actuar decididamente en los cinco pilares que considera básicos para mejorar la productividad: educación, innovación, infraestructura, reforma de los sistemas impositivo y jurídico.
- Reorientar la educación y cultura económica, para comprender mejor las tradiciones y lengua de los países de la región. El objetivo es generar lazos más sólidos a lo largo de toda la región.
- Orientar el modelo de negocio hacia las oportunidades que ofrece el mercado asiático, por lo que deben potenciar sus relaciones de colaboración y conexiones con esos mercados.

²⁵⁷ AUSTRALIA GOVERNMENT. (4 de diciembre de 2008). *The first national security statement to the Australian parliament* (pp. 10, 17, 19). Recuperado de <http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf>

²⁵⁸ AUSTRALIA GOVERNMENT. (octubre de 2012). *Australia in the asian century. White Paper* (pp. 1-320). Recuperado de http://www.asiaeducation.edu.au/verve/_resources/australia-in-the-asian-century-white-paper.pdf

²⁵⁹ GARCÍA SÁNCHEZ, I. J. (21 de noviembre de 2012). *Australia en el siglo de Asia*. Documento de análisis nº 50 (pp. 4-5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA50-2012_AustraliaSigloAsia_IJGS.pdf

- Para finalizar, animando a toda la sociedad a seguir la línea estratégica diseñada por el Gobierno a través de este documento, animándola a fortalecer los lazos, a todos los niveles y en todas las áreas, cultural, social, política y económica.

En reconocimiento a esta responsabilidad y para asegurar que Australia siga siendo fuerte y segura en el “siglo asiático”, el Gobierno australiano encargó la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional, dando como resultado la publicación el 23 de enero de 2013, del documento “*Strong And Secure: A Strategy for Australia’s National Security*”²⁶⁰, que analiza la estrategia y la perspectiva de seguridad nacional de Australia, describe los objetivos de la seguridad nacional, explica cómo se están logrando y define los pilares de la seguridad nacional. En el capítulo segundo de este documento se explica la evolución del entorno estratégico de Australia. Dada la posición geográfica y las alianzas existentes, el enfoque hacia la seguridad ha enfatizado siempre la defensa de sus fronteras y la nación. Naturalmente, está focalizado en su región, pero sus esfuerzos se reflejan en otras muchas asociaciones regionales. Lo importante es su compromiso internacional que está impregnado de los valores democráticos liberales, como el imperio de la ley, los derechos humanos y la igualdad de oportunidades²⁶¹.

Los acontecimientos de la última década fueron instrumentales en la conformación del enfoque para la seguridad nacional. Así, señala que han construido su capacidad para combatir el terrorismo y la delincuencia transnacional, incluyendo una extensión de la inteligencia y la capacidad de aplicación de la ley. Asimismo, han desarrollado un enfoque más integrado para apoyar la estabilidad regional, por ejemplo a través de la

²⁶⁰ AUSTRALIA GOVERNMENT. (23 de enero de 2013). *Strong and Secure. A Strategy for Australia's national Security* (pp. 1-58). Recuperado de http://www.dpmc.gov.au/national_security/docs/national_security_strategy.pdf

²⁶¹ *Ibidem.*, p. 7.

asistencia en Timor Oriental y las Islas Salomón. Esta experiencia también forma parte del énfasis en la cooperación civil y militar en Irak y Afganistán²⁶². El mismo capítulo segundo concluye con un resumen de los retos más importantes de seguridad nacional para Australia. En esencia la idea que subyace en los análisis elaborados por las agencias de seguridad es que los acontecimientos de la última década han contribuido al cambio del foco de atención. Así se ha elevado al terrorismo como una amenaza, se ha impulsado una mayor atención a la estabilidad de la región y, finalmente, se ha puesto de relieve el vínculo existente entre seguridad nacional y asuntos económicos. Pero también se constatan los posibles riesgos futuros de la creciente dependencia de la tecnología digital, por lo que se hace necesario adaptarse a estos cambios²⁶³.

En cualquier caso, la estrategia australiana subraya que muchos de los problemas hoy subyacentes permanecerán en el futuro. Por ello, los riesgos para la seguridad nacional del entorno estratégico deben cambiar los elementos de continuidad y cambio. En las últimas décadas han surgido varios desafíos. Cuando estos problemas afectan directamente a la capacidad para lograr los objetivos de seguridad nacional, se convierten en riesgos estratégicos que deben mitigarse. Los principales riesgos que las agencias de seguridad nacional australianas deben administrar son los siguientes²⁶⁴ (**Ilustración 11**):

Australia's National Security 2013	
Espionaje y la injerencia extranjera	Crimen organizado grave
Inestabilidad en el desarrollo y los Estados frágiles	Estados-basados en conflictos y coerción
Ciberataques	El terrorismo y el extremismo violento
Proliferación de armas de destrucción masiva	

Ilustración 11: Amenazas relevantes para Australia (2013)

²⁶² *Ibidem.*, p. 9.

²⁶³ *Ibidem.*, p. 10.

²⁶⁴ *Ibidem.*, pp. 10-11.

- El espionaje y la injerencia extranjera: aunque no siempre visibles, el espionaje y la injerencia extranjera son riesgos clave de seguridad nacional que requieren una vigilancia constante. Las fuerzas tecnológicas y comerciales y las relaciones exteriores son un blanco atractivo de inteligencia. Actos de espionaje o injerencia extranjera (ya sea abierta o encubierta) puede afectar a la soberanía, los procesos y las actividades comerciales y dañar la reputación internacional y el bienestar económico.
- Inestabilidad en el desarrollo y los Estados frágiles: los Estados en vías de desarrollo pueden ser frágiles y estar afectados por conflictos armados, por lo que no pueden proporcionar los servicios básicos con una seguridad razonable. En este contexto puede transformarse el crimen interno en un problema para la comunidad internacional, con la proliferación de armas ligeras y, en algunos casos, con el terrorismo. La inestabilidad resultante puede cruzar las fronteras y afectar a la seguridad de los países vecinos y sus intereses.
- Ciberataques: cada día, el Gobierno australiano, las empresas y los individuos se encuentran frente a una gama de amenazas relacionadas con el “*cyber*”, como el espionaje estatal y comercial, el robo de identidad y la negación e interrupción de los servicios. Si no se frenan las amenazas relacionadas con el “*cyber*” es posible socavar la confianza en la estabilidad social y económica y la prosperidad del país.
- Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM): ciertamente, los desafíos más importantes en materia de proliferación incumben a Estados que se encuentran a cierta distancia de Australia (Corea del Norte e Irán en particular); a pesar de ello, las consecuencias de cualquier expansión de los arsenales nucleares por el mundo irían contra los objetivos de la seguridad nacional. La proliferación de ADM crea tensión, inestabilidad y erosiona las normas internacionales. Esto es

de particular preocupación en partes del mundo donde ya existe inestabilidad ya que genera un aumento de la tensión.

- Crimen organizado grave: el crimen organizado puede penetrar por la frontera y socavar la integridad y la seguridad nacional. Puede erosionar la confianza en las instituciones y organismos policiales y dañar la prosperidad económica y la estabilidad regional. Asimismo, puede involucrar la adquisición, distribución y uso de armas ilegales. Este tipo de delitos es altamente adaptable y puede vincular o exacerbar otros importantes retos para la seguridad nacional como el terrorismo o los ciberataques.
- Estados-basados en conflictos y coerción: en el entorno internacional actual es poco probable que se produzca una guerra entre grandes potencias. Sin embargo, se caracteriza por el cambio de equilibrios de poder, la competencia estratégica y económica y las disputas territoriales. Esta competencia trae un grado de incertidumbre y complejidad en el escenario global relativamente benigno, aunque esto aumenta las probabilidades del riesgo. Así, los enfrentamientos de menor escala en áreas de influencia estratégica de Australia pueden afectar seriamente a los intereses nacionales. Además, estos Estados pueden influir en sus socios regionales y mundiales.
- El terrorismo y el extremismo violento: desde 2001, cuatro conspiraciones terroristas en Australia se han evitado y 23 personas han sido condenadas por terrorismo. Otras actividades potencialmente terroristas se han visto frustradas y sus redes insurgentes y terroristas regionales y mundiales han sido desarticuladas. Sin embargo, es necesario seguir atentos para evitar la posibilidad de un ataque en Australia o un ataque que afecte a los intereses del país en el extranjero.

V. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA.

EXAMEN DE LA ESTRATEGIA CHILENA

El Gobierno de Chile elaboró por primera vez la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024 (ENSyD)²⁶⁵, ordenando y clarificando los esfuerzos de seguridad del país. Chile, al igual que los países de Europa, América y Australia reconoce que los límites tradicionales de los desafíos de seguridad en el mundo globalizado son difusos y debe enfrentarlos con todos los instrumentos disponibles. Por ello, el Gobierno chileno estimó necesario confeccionar esta estrategia que oriente y coordine la acción de los distintos organismos e instituciones nacionales, para aglutinar las capacidades de las fuerzas policiales y de defensa y optimizar el uso de los recursos disponibles²⁶⁶.

Una de las primeras tareas que aborda el documento en la identificación de los intereses específicos chilenos es en el ámbito de la seguridad:

- a) La protección de las personas frente a amenazas transnacionales, catástrofes y pandemias.
- b) La protección de la población, del territorio y de los recursos del país, con énfasis en áreas de importancia geoestratégica.
- c) La recuperación oportuna de la infraestructura crítica de transporte, telecomunicaciones, energía y de otros servicios vitales, frente a graves daños.
- d) El fortalecimiento de la cooperación internacional como respaldo a la paz, la seguridad y el multilateralismo, así como para profundizar la integración regional.
- e) La relevancia internacional en las áreas de interés nacional²⁶⁷.

²⁶⁵ CHILE, GOBIERNO. (28 de junio de 2012). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024* (pp. 1-76). Recuperado de <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/ENSyD-version-definitiva.pdf>

²⁶⁶ *Ibíd.*, p. 2.

²⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 15-16.

En la Parte II del documento citado, se describen con detalle los desafíos de seguridad a los que se enfrenta el país, primero en un ámbito internacional, después identificando las tendencias globales que inciden en la seguridad del país (disfunciones de la globalización, riesgos de la evolución tecnológica, efectos del cambio climático, conflictividad internacional, presiones demográficas, presión por recursos naturales, crimen organizado transnacional y pandemias), los riesgos, amenazas y las vulnerabilidades que afectan igualmente a la seguridad. Y es que, como constata el documento, Chile es un país más seguro por el desarrollo económico que ha alcanzado, la fortaleza de sus instituciones y la estatura estratégica que ha conseguido, pero al ser una sociedad abierta e interconectada con el mundo conlleva una mayor exposición a amenazas de naturaleza transnacional. Se encuentra en una región de paz, aunque no necesariamente pacífica, pues subsisten fenómenos de violencia que incluyen la acción de organizaciones armadas²⁶⁸. Partiendo de estas consideraciones, se enumeran los riesgos y amenazas que se identifican para el periodo 2012-2024 (**Ilustración 12**).

Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile (ENSyD) 2012-2024	
Crisis o ataque al territorio nacional, control territorial, conflictos armados	Ciberataques
Terrorismo	Recursos energéticos
Crimen organizado, narcotráfico	Inestabilidad social por la desigualdad
Tráfico de armas y proliferación de las de destrucción masiva	Desequilibrios demográficos
Catástrofes (naturales y por intervención humana)	Infraestructuras

Ilustración 12: *Amenazas relevantes para Chile (2012)*

1. Crisis o ataque al territorio nacional: estos fenómenos pueden tener severas consecuencias para la población, integridad territorial, ejercicio de la soberanía y objetivos de desarrollo. Requiere contar con una capacidad militar creíble para disuadir y adecuada para actuar en legítima defensa. Mantener en el tiempo una

²⁶⁸ *Ibíd.*, pp. 18, 30-34.

baja probabilidad de conflictos armados interestatales supone intensificar la cooperación e integración entre los países y fomentar las medidas de confianza mutua, así como contar con las necesarias capacidades estratégicas nacionales²⁶⁹.

2. Terrorismo: como fenómeno complejo, Chile puede considerarse como un blanco marginal internacional, pero organizaciones extranjeras podrían utilizar su territorio para desarrollar acciones o atacar intereses de otros Estados. También es posible que pueda sufrir los efectos de organizaciones internacionales, al asumir mayores responsabilidades²⁷⁰.
3. Narcotráfico: es la actividad más importante del crimen organizado en la región, siendo la cocaína su principal expresión, y representa una amenaza directa a la seguridad de Chile. La cercanía geográfica a los principales centros productores en el mundo, las facilidades de penetración por la frontera Norte, la apertura del comercio internacional del país y la creciente capacidad económica de la población, lo convierten en un blanco atractivo para el tránsito y comercialización. Entre 2005-2010 se registró un incremento de más del 130% de las incautaciones de pasta base de cocaína y creció más de un 100% la cantidad de extranjeros reclusos por infracciones a la Ley de drogas. El *Plan Frontera Norte Segura* apunta a enfrentar un amplio espectro de delitos en esas zonas, con tres líneas de acción: el control, la observación y la acción preventiva; la movilidad y la reacción; y la inteligencia. Incorpora y relaciona espacios marítimos, aéreos y terrestres, así como pasos habilitados y no habilitados en la línea fronteriza. Integra medios humanos y tecnológicos para la observación, alerta y acción policial, y medios de las Fuerzas Armadas en tareas de apoyo²⁷¹.

²⁶⁹ *Ibidem.*, p. 35.

²⁷⁰ *Ibidem.*, p. 36.

²⁷¹ *Ibidem.*, p. 36. El coste total del plan (2011-2014) tiene un coste estimado superior a 35.000 millones de pesos (1 euro equivale a unos 680 pesos chilenos).

4. Tráfico de armas y proliferación de las de destrucción masiva: para Chile, el tráfico de pequeñas armas reviste especial preocupación. El problema se ha visto agravado por el tráfico ilegal de materiales precursores y la disponibilidad de información tecnológica para su fabricación. La posibilidad de que el transporte de dichos materiales pase por zonas, especialmente marítimas, de soberanía nacional o bajo jurisdicción o vigilancia de Chile obliga a ejercer un control más estrecho²⁷².
5. Catástrofes: Chile ha sufrido graves perjuicios por esta causa, con significativas pérdidas de vidas y grandes daños. En Chile han tenido lugar tres de los diez más grandes terremotos de que se tiene registro en el mundo. Se produjeron fallos masivos en la trasmisión eléctrica, comunicaciones y agua potable. Erupciones volcánicas han despoblado centros urbanos y otras de gran impacto de origen hídrico o meteorológico. También se producen catástrofes por la intervención humana de carácter estacional (incendios forestales). Se precisa un esfuerzo multisectorial y los actores estatales y la sociedad civil deben colaborar. Es imprescindible aprovechar distintas capacidades, con especial relevancia las relacionadas con las Fuerzas Armadas y la contribución del sector privado. Se está perfeccionando un nuevo *Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil* para regular la prevención y los procedimientos y hacer más eficiente la respuesta, determinando las facultades excepcionales de los órganos públicos e incorporando a las Fuerzas Armadas. En 2011 se diseñó el *Mapa Nacional de Riesgo*, a fin de facilitar su planificación y prevención²⁷³.
6. Ciberataques: el ciberespacio es cada vez más usado por actores estatales y no estatales para cometer acciones criminales, los métodos intrusivos se han

²⁷² *Ibidem.*, p. 38.

²⁷³ *Ibidem.*, p. 39.

incrementado notoriamente en Chile y se considera una amenaza a la seguridad, porque en la medida en que se avanza en el desarrollo de las actividades comerciales, financieras, económicas, estatales y estratégicas contemplan un uso cada vez más intensivo del ciberespacio, que afecta, con diverso nivel de impacto, a la seguridad, en particular para los sistemas de defensa. Chile está entre los países con mayor penetración digital y uso de tecnología informática en Iberoamérica, estando a la cabeza de la conectividad. En promedio, las principales organizaciones en Chile sufren una cifra total aproximada de 400 ataques al mes²⁷⁴.

Por otra parte, el documento señala cuáles son las vulnerabilidades que podrían incidir en la seguridad de Chile: la vulnerabilidad energética, la desigualdad social, el tipo de población que se considera insuficiente y mal distribuido en el territorio del país y una restringida visión geopolítica de la integración territorial²⁷⁵.

Por lo que se refiere a la vulnerabilidad energética, parte el documento de que la energía es esencial para la sociedad y, por el contrario, la falta de fuentes propias y redes de energía seguras constituyen una limitación para el progreso sostenible, para el crecimiento económico y el bienestar de las personas. Además, las infraestructuras están concentradas geográficamente y no cuentan con capacidad de almacenamiento para enfrentar periodos de carestía.

Otra de las vulnerabilidades es la desigualdad social, ya que Chile sigue presentando niveles de desigualdad, traduciéndose sus efectos en una creciente inquietud de grupos

²⁷⁴ *Ibíd.*, p. 41.

²⁷⁵ *Ibíd.*, pp. 42-44.

sociales que están desfavorecidos económica, política y culturalmente, por la dificultad de oportunidades.

En relación a la población, como decíamos, esta es insuficiente y se encuentra mal distribuida. Chile tiene un promedio de 25 hab/km², con flujos internos migratorios que han desembocado en una concentración de población en zonas urbanas. Los desequilibrios constituyen vulnerabilidades frente a presiones demográficas y a la penetración de organizaciones transnacionales o, en el caso de organizaciones criminales, en el hecho de disponer de espacios propicios para sus actividades ilícitas.

Finalmente, el documento constata que Chile posee una restringida visión geopolítica de la integración territorial. Algunas áreas presentan problemas de conectividad física (falta de infraestructuras) e integración social, generando dificultades para que reciban todos los beneficios del desarrollo o se incorporen a la actividad productiva nacional. Superarlo contribuiría positivamente a aumentar los niveles de seguridad del país²⁷⁶.

Por último, según la estrategia de seguridad chilena, debe articularse en torno a tres ejes para la superación de los desafíos de seguridad²⁷⁷:

1. La amplitud de los problemas de seguridad, con múltiples interacciones entre ellos, su evolución, diseño, implementación y control de las políticas públicas que requieren una respuesta integral. Esto supone perfeccionar la coordinación entre ministerios. Asimismo, hay que fortalecer el *Sistema de Inteligencia Nacional* para anticiparse a los escenarios adversos.

²⁷⁶ *Ibidem.*, p. 44.

²⁷⁷ *Ibidem.*, p. 45.

2. La seguridad es una responsabilidad compartida por la sociedad y el Estado, con una estrecha vinculación entre el sector público y el privado, así como de participación ciudadana.
3. La cooperación internacional se concibe como un imperativo de la respuesta nacional en el ámbito de la seguridad.

VI. AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS PARA ESPAÑA

España no cuenta con una tradición de elaboración de documentos estratégicos globales, ya que era común que cada departamento expusiera sus proyectos sectoriales a nivel ministerial y confeccionase un “planeamiento estratégico” normalmente con objetivos generales y específicos a desarrollar a largo y corto plazo, acabando con una revisión bianual. Los antecedentes más parecidos con una vocación global aparecen en la Directiva de Defensa Nacional de 1992²⁷⁸, el Libro Blanco de la Defensa de 2000²⁷⁹, la Revisión de la Estrategia de la Defensa en 2003²⁸⁰ y la Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 2004²⁸¹, todos ellos elaborados por el Ministerio de Defensa, mostrando su buena gestión y “buenas prácticas” en su ámbito de competencia. Este proceso concluyó con la publicación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005²⁸², que resalta la creciente proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la

²⁷⁸ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (27 de marzo de 1992). *Directiva de Defensa Nacional 1/92*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-1992.pdf>

²⁷⁹ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (2000). *Libro Blanco de la Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-Libro-Blanco-de-la-Defensa-2000.pdf>

²⁸⁰ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (2003). *Revisión estratégica de la Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>

²⁸¹ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (30 de diciembre de 2004). *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-2004.pdf>

²⁸² Vid. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Publicada en BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

acción exterior del Estado, atribuyendo al Presidente del Gobierno²⁸³ la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, debiendo enmarcarse en una estrategia de seguridad nacional, que incluya los valores en que ésta se sustenta, analice los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, así como las causas que los producen. Asimismo, este tipo de documento debe establecer los marcos de actuación y contener 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.

Siguiendo la estela marcada por la DDN 2004 y la LODN 2005, en 2008 y 2012 se aprobaron nuevas Directivas de Defensa Nacional²⁸⁴. Más tarde, en 2011 se aprobó la *Estrategia Española de Seguridad (EES), una responsabilidad de todos*²⁸⁵ que fue profundizada, revisada y ampliada por la *Estrategia de Seguridad Nacional* en 2013²⁸⁶. Estos dos últimos documentos coinciden en identificar como riesgos el terrorismo, los conflictos armados, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, las ciberamenazas, los flujos migratorios no controlados, las armas de destrucción masiva, la vulnerabilidad energética y de los servicios e infraestructuras críticas o las emergencias y catástrofes naturales, a los que se añaden ahora el espionaje y la inseguridad marítima.

²⁸³ Vid. Art. 97 CE, en el que especifica que el Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Vid. Art. 149.1. 4ª CE, donde marca la competencia exclusiva del Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas.

²⁸⁴ Directivas de Defensa Nacional (DDN) emitidas en 1980, 1984, 1986, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2012

²⁸⁵ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). Ob., cit. p.1.

²⁸⁶ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., p. 1.

En el capítulo V, apartado V, de este trabajo, se puede observar con detalle la evolución de la estrategia de seguridad española; en ese apartado se incluye el estudio de la Directiva de Política de Defensa (DPN), cuya finalidad y contenidos se encuentran especificados en la Orden Ministerial 37/2005 por la que se regula el Proceso de Planeamiento de la Defensa. También se estudia la Directiva de Defensa Nacional de 2008, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

Las coincidencias muestran una visión compartida del contexto estratégico que se prolonga en las líneas estratégicas para afrontar esos riesgos.

Ambas estrategias comparten una visión integral de la seguridad, transversal, transfronteriza, abierta a nuevos actores públicos y privados para proporcionar la libertad, la seguridad, el bienestar y el funcionamiento de los servicios que precisan los ciudadanos. También comparten la insuficiencia de las estructuras y procedimientos de coordinación existentes para afrontar problemas complejos, por lo que acercan la responsabilidad a la Presidencia del Gobierno.

De esta manera, hemos podido observar la evolución seguida, con un escenario estratégico actual que se caracteriza por su complejidad, incertidumbre y potencial peligrosidad. Los conflictos actuales y previsiblemente los futuros responderán a una configuración multidimensional. Esta nueva configuración obedece al creciente número de actores involucrados, públicos y privados, gubernamentales y no gubernamentales, así como a la conjunción de componentes políticos, económicos, culturales, étnicos o religiosos.

A los tradicionales riesgos y amenazas a la seguridad, que implicaban una respuesta casi exclusivamente militar, se han unido otros. De una manera general, para España se identifican dos tipos de riesgos para la Seguridad Nacional²⁸⁷ (**Ilustración 13**):

²⁸⁷ CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. (2009). Ob. cit., p. 38.

Riesgos para la seguridad nacional Española (2009)
Unos riesgos específicos que España debe asumir de manera autónoma, centrados en las reivindicaciones territoriales sobre Ceuta y Melilla y las islas y peñones del norte de África.
Unos riesgos y amenazas globales que, como nación occidental perteneciente a la Unión Europea y la Alianza Atlántica, debe asumir de forma solidaria con nuestros socios y aliados, como son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los efectos generados por los Estados fallidos o en descomposición y la acción de redes transnacionales de crimen organizado.

Ilustración 13: *Tipos de riesgos para la seguridad nacional Española (CESEDEN 2009)*

Analizando estos riesgos, hay que comentar que la posibilidad de acceso a las tecnologías más avanzadas por parte de grupos terroristas aumenta la percepción de la vulnerabilidad en las sociedades occidentales, en las que siguen primando los valores como la libertad, democracia, seguridad, prosperidad económica, la vida humana y los valores éticos y morales. Del mismo modo se encuentra en alza la amenaza de la carrera armamentística, centrada en las armas de destrucción masiva o los posibles ataques a instalaciones nucleares o plantas químicas con el objeto de causar contaminación a gran escala²⁸⁸.

Por otra parte, los conflictos regionales en nuestra periferia constituyen un riesgo por sus repercusiones directas o indirectas sobre nuestros intereses, con instituciones en desarrollo inicialmente débiles que conducen al aumento de amenazas como los tráfico ilícitos, la aparición de bandas urbanas, la multiplicación de secuestros, el auge del crimen organizado, narcotráfico o piratería. Y es que, sobre el último punto relacionado con la delincuencia organizada, España constituye un objetivo primordial favorecido por su situación geográfica y la apertura de su economía. Las redes de trata de personas, el tráfico transfronterizo de drogas y armas, o la inmigración ilegal son actividades

²⁸⁸ *Ibidem.*, p. 39.

crecientes de la delincuencia y suponen un elevado riesgo para nuestra seguridad, sobre todo si se vinculan con el terrorismo²⁸⁹.

Para preservar la seguridad y como objetivos centrales de esta primera Estrategia Española de Seguridad (EES), el Gobierno se marca como necesario afrontar amenazas y riesgos que son transversales, interconectados y transnacionales y, en concreto, se requiere de lo siguiente:

- Coordinación, tanto internacional como interna, y la contribución de la sociedad en su conjunto.
- Analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad.
- Identificar líneas de respuesta.
- Definir mecanismos de coordinación²⁹⁰.

La estrategia de 2011 identificaba las amenazas y riesgos más importantes para la seguridad de nuestro país y señalaba cómo responder a ellas. Detallaba cómo pueden tener lugar en diferentes ámbitos donde hay que actuar: el terrestre, el marítimo, el aéreo, el espacial, el ciberespacio o el informativo. También contemplaba el concepto de intereses vitales²⁹¹ cuando indica que:

“La política de seguridad de España estará siempre guiada por la defensa de nuestros intereses vitales y estratégicos y de nuestros valores”.

“..., son intereses vitales los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de los españoles, así como los relativos a los elementos constitutivos del

²⁸⁹ *Ibíd.*, p. 40.

²⁹⁰ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). *Ob.*, cit. p.1.

²⁹¹ SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E. (2011). Los intereses vitales de España: Un enfoque integral y de seguridad compartida. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Los intereses geopolíticos de España: Panorama de riesgos y amenazas*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 43 (pp. 47-64). Madrid: Ministerio de Defensa.

*Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica...*²⁹²

Por otra parte, la Estrategia española señala que la seguridad nacional española está intrínsecamente unida a la seguridad europea y euroatlántica. Así, España puede tener que participar en tres tipos de conflictos armados frente a los que el papel de las Fuerzas Armadas es central: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afecten a intereses directos de España; y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afecten directamente a nuestros intereses²⁹³.

Por lo que se refiere a las amenazas, el documento de 2011 identifica las siguientes (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.):

Amenazas en la Estrategia Española de Seguridad EES-2011	
Conflictos armados	Proliferación de armas de destrucción masiva
Terrorismo	Ciberamenazas
Crimen organizado	Flujos migratorios no controlados
Inseguridad económica y financiera	Emergencias y catástrofes
Vulnerabilidad energética	

Ilustración 14: *Amenazas en la Estrategia Española de Seguridad (2011)*

Y, en relación con el terrorismo, entiende la EES 2011 que, tanto el interno como el global, amenaza directamente a la seguridad de todos los ciudadanos, pretende socavar las instituciones democráticas y puede llegar a causar graves daños en nuestras infraestructuras críticas en un momento determinado²⁹⁴.

²⁹² ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). Ob., cit. p.8.

²⁹³ *Ibiden.*, p. 2.

²⁹⁴ *Ibiden.*, p. 3.

En cuanto al crimen organizado, el Gobierno entiende que es una de las amenazas a nuestra seguridad más serias y a veces menos reconocidas. Su creciente interrelación con el terrorismo, los grupos violentos y la delincuencia local hace que todos ellos se potencien entre sí²⁹⁵.

Asimismo, considera el documento de 2011 que la seguridad económica es parte integral y requisito esencial de nuestra seguridad. Además, las amenazas y riesgos relacionados con la actividad económica y financiera pueden tener su origen en diversos factores como los desequilibrios macroeconómicos, la volatilidad de los mercados, la actuación desestabilizadora de diversos agentes, la deficiente actuación de los organismos supervisores, la interdependencia económica y la competencia por los recursos²⁹⁶.

En lo que a la vulnerabilidad energética se refiere, se constata que nuestra alta dependencia de combustibles fósiles y la insostenibilidad del actual modelo energético a nivel mundial, por razones medioambientales, entre otras, hacen del factor energético un componente fundamental para nuestra seguridad²⁹⁷.

La proliferación de armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas, es una de las grandes amenazas de nuestra era, especialmente si agentes incontrolados, como las organizaciones terroristas, consiguen acceder a ellas y utilizarlas²⁹⁸.

Por otra parte, se incide en que cada vez una mayor parte de nuestra actividad se desarrolla en el *ciberespacio*, donde las amenazas pueden ocasionar graves daños e

²⁹⁵ *Ibíden.*, p. 3.

²⁹⁶ *Ibíden.*, pp. 3-4.

²⁹⁷ *Ibíden.*, p. 4.

²⁹⁸ *Ibíden.*, p. 4.

incluso podrían paralizar la actividad de un país. Las ciberamenazas afectan a todos los ámbitos globalmente conectados. Estamos expuestos a agresiones por parte de grupos de delincuentes (ciberdelincuencia), de terroristas (ciberterrorismo) o de otros Estados (ciberguerra). Las nuevas tecnologías de información y comunicación ofrecen nuevos medios para el espionaje, entre ellos la captura de información industrial y su uso militar²⁹⁹.

En cuanto a los flujos migratorios no controlados como amenaza a la seguridad española, el texto señala que el impacto de la inmigración masiva e ilegal puede generar conflictividad social, guetos urbanos por falta de integración (donde la radicalización extremista, religiosa o ideológica puede tener su caldo de cultivo), explotación económica por parte de organizaciones criminales, la desestabilización de algunos sectores productivos, como los Estados fallidos, débiles o en proceso de descomposición que dan origen, además a otros tipos de amenaza en forma de hambrunas, pobreza extrema, avalancha de refugiados y desplazados³⁰⁰.

Por último las amenazas y riesgos causados por el hombre o de origen natural (potenciadas por el cambio climático), los problemas sanitarios como las pandemias o la escasez de recursos básicos como el agua en un momento determinado pueden convertirse en riesgos de primer orden para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos³⁰¹.

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional española (ESN) de 2013 describe los riesgos y amenazas que afectan singularmente a la seguridad nacional, que conviven en el escenario internacional con factores potenciadores que pueden generar nuevos riesgos o

²⁹⁹ *Ibiden.*, p. 5.

³⁰⁰ *Ibiden.*, p. 5.

³⁰¹ *Ibiden.*, p. 5.

amenazas o multiplicar y agravar sus efectos. Entre estos identifica la ESN la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías. Además, considera igualmente otros elementos como la disfuncionalidad y vulnerabilidad de los Estados fallidos, que tienen graves consecuencias para sus propias poblaciones y la estabilidad mundial. Por ende, entiende que la capacidad creciente de interferencia de grupos de individuos cuyas actuaciones, como la difusión de información sensible o de rumores de forma indiscriminada, son distorsionadoras y pueden afectar a la confianza en las instituciones³⁰².

En definitiva, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, enumera y explica cuáles son las amenazas para la seguridad nacional, en su capítulo tercero (**Ilustración 15**):

Estrategia de Seguridad Nacional Española ESN 2013	
Conflictos armados	Proliferación de armas de destrucción masiva
Terrorismo	Flujos migratorios no controlados
Ciberamenazas	Espionaje
Crimen organizado	Emergencias y catástrofes
Inestabilidad económica y financiera	Vulnerabilidad del espacio marítimo
Vulnerabilidad energética	Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales

Ilustración 15: *Amenazas en la Estrategia de Seguridad Nacional de España (2013)*

1. CONFLICTOS ARMADOS

“Los conflictos armados siguen representando una amenaza capital para la seguridad, aun cuando la interdependencia global ha influido en su morfología y disminuido la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados. La mayoría de los conflictos de carácter violento son de naturaleza interna. Sirven como ejemplo los Estados fallidos, las

³⁰² ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., p. 21.

actividades ilícitas realizadas tanto por actores estatales como no estatales, los conflictos interétnicos o la competencia por los recursos naturales”³⁰³.

“A pesar de su carácter interno, las consecuencias de estos conflictos afectan a la comunidad internacional y, en algunos casos, a los intereses vitales y estratégicos españoles y, por ende, a la seguridad nacional. Por otra parte, los conflictos armados pueden potenciar otros riesgos y amenazas para la seguridad de la comunidad internacional en su conjunto y para la seguridad nacional española, en la medida en que facilitan el tráfico ilícito o la dispersión descontrolada de armamento. Como consecuencia, se incrementa la inestabilidad no sólo en los territorios directamente implicados, sino también en las áreas vecinas. Todas estas circunstancias hacen necesario tener conciencia del carácter de los conflictos futuros, para acomodar, en consecuencia, las capacidades, la organización y los procesos de actuación de las Fuerzas Armadas. Además, tanto el ciberespacio como el espacio exterior se han convertido en ámbitos susceptibles de confrontación”³⁰⁴.

“A corto plazo, la crisis económica y financiera, así como su impacto en los presupuestos de defensa en Occidente, podrían implicar una mayor renuencia a las intervenciones militares, aunque algunas serán inevitables. La tendencia es que sean acciones limitadas. El empleo de nuestras Fuerzas Armadas puede resultar esencial en los conflictos que eventualmente llegaran a desarrollarse tanto dentro como más allá de nuestras fronteras. Por una parte, se debe mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva, dada la situación geográfica de España” y, por otro lado, “España debe tener la capacidad de participar en crisis o conflictos por su calidad de socio solidario de

³⁰³ *Ibidem.*, p. 24.

³⁰⁴ *Ibidem.*, p. 24.

las organizaciones internacionales a las que pertenece, así como en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras que afecten a nuestros valores compartidos y se deriven de compromisos adquiridos en organizaciones internacionales como la ONU”³⁰⁵.

2. TERRORISMO

“El terrorismo amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, pretende socavar nuestras instituciones democráticas y pone en riesgo nuestros intereses vitales y estratégicos, infraestructuras, suministros y servicios críticos. Prevenir, impedir y derrotar el terrorismo, con independencia de su origen, es un fin prioritario del Gobierno. España ha sufrido desde hace más de cincuenta años la crueldad y la sinrazón del terrorismo de ETA. La madurez de la sociedad española (con las víctimas como referencia ética), la unidad de los partidos políticos, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Servicios de Inteligencia, el trabajo de los jueces y fiscales, así como la cooperación internacional, han logrado imponerse a la amenaza de la banda terrorista. La fortaleza del estado de derecho, la solidez de sus instituciones y la eficacia de las acciones implementadas han derrotado a ETA, sin perjuicio de que la democracia siga actuando y no baje la guardia hasta conseguir la disolución de la banda terrorista”³⁰⁶.

“Al igual que otros países de nuestro entorno, España es también objetivo del terrorismo *yihadista* y, en especial, de organizaciones terroristas como Al-Qaeda en el Magreb Islámico que, basándose en el fanatismo, tratan de imponer por la fuerza su visión única y excluyente del islam, aprovechando características de la nueva sociedad global,

³⁰⁵ *Ibidem.*, pp. 24-25.

³⁰⁶ *Ibidem.*, p. 25.

como la facilidad de movimientos y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para reclutar miembros, obtener recursos, ejecutar atentados y multiplicar el impacto de sus acciones”. También “existen elementos que convierten a nuestro país en objetivo del terrorismo internacional: la relativa cercanía a regiones inestables como el Sahel, donde existen Estados fallidos que favorecen el desarrollo de actividades criminales y la propagación del extremismo violento; la posible radicalización de los emigrantes tanto de primera como de segunda generación los grupos fundamentalistas islámicos en presentar a España como parte del imaginario del islam, así como nuestra implicación decidida en la lucha contraterrorista, dentro y fuera del territorio nacional”³⁰⁷.

“Más allá de la eficacia demostrada por la respuesta policial, judicial y de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, especialmente el procedente de ETA, es necesario seguir profundizando en un enfoque integral, que suponga la participación de las diferentes Administraciones y la sociedad. Igualmente, resulta indispensable la existencia de un consenso entre las diferentes formaciones políticas democráticas y una sólida estructura de cooperación internacional. La lucha contra el terrorismo desarrollada durante décadas por España ha permitido adquirir una gran experiencia también de valor para hacer frente a las nuevas amenazas terroristas. La efectividad del modelo español de gestión de la amenaza terrorista prestigia a nuestro país en el exterior y lo convierte en referente en la materia, pero, sobre todo, lo sitúa en condiciones idóneas para aportar un considerable valor añadido a la colaboración internacional en el ámbito contraterrorista”³⁰⁸.

³⁰⁷ *Ibidem.*, pp. 25-26.

³⁰⁸ *Ibidem.*, p. 26.

3. CIBERAMENAZAS

“El ciberespacio, un nuevo ámbito de relación que ha proporcionado el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, ha diluido las fronteras, permitiendo una globalización sin precedentes, que propicia nuevas oportunidades, pero conlleva serios riesgos y amenazas”³⁰⁹.

“La dependencia de la sociedad del ciberespacio y su fácil accesibilidad hacen que cada vez sean más comunes y preocupantes las intromisiones en este ámbito. En buena medida, el ciberespacio es un medio para la materialización de otros riesgos y amenazas. Los ciberataques, ya sean en sus modalidades de ciberterrorismo, ciberdelito/cibercrimen, ciberespionaje o *hacktivismo*, se han convertido en un potente instrumento de agresión contra particulares e instituciones públicas y privadas. El bajo coste y mínimo riesgo que suponen para el atacante y su fácil empleo, efectividad y accesibilidad, son factores que explican la extensión del fenómeno. Estos ataques ilícitos proceden (cada vez más frecuentemente) de grupos terroristas, redes de crimen organizado, empresas, Estados o individuos aislados”³¹⁰.

“También la ciberseguridad se puede ver comprometida por causas técnicas o fenómenos naturales. Estas circunstancias explican que sea un objetivo prioritario garantizar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los sistemas que soportan la prestación de servicios ampliamente utilizados, así como la gestión de las infraestructuras críticas. La ausencia de una legislación armonizada en materia de ciberseguridad, así como el hecho de que Internet fuera diseñado como un canal de comunicación accesible, sencillo y útil, sin considerar la dimensión de su seguridad, son elementos que

³⁰⁹ *Ibíd.*, p. 26.

³¹⁰ *Ibíd.*, pp. 26-27.

incrementan las posibilidades de que las ciberamenazas se materialicen. España está expuesta a los ciberataques, que no solo generan elevados costes económicos, sino también, y lo que es más importante, la pérdida de confianza de los ciudadanos en unos sistemas que, en la actualidad, resultan críticos para el normal funcionamiento de la sociedad”³¹¹.

4. CRIMEN ORGANIZADO

“El crimen organizado se caracteriza por su naturaleza transnacional, opacidad, flexibilidad, capacidad de adaptación y de recuperación, así como por su movilidad. Desestabiliza los cimientos políticos y económicos de los Estados y, a su vez, estimula círculos viciosos de inseguridad, en la medida en que los integrantes de las redes criminales pueden colaborar con gobiernos corruptos, organizaciones paramilitares o grupos terroristas. Por este motivo, el crimen organizado genera y activa otros riesgos y amenazas (fundamentalmente, el blanqueo de capitales), que contribuyen a debilitar al Estado, obstaculizar el crecimiento económico y minar la democracia”³¹².

“Además, y con independencia de las repercusiones que tienen sobre la economía actividades como la piratería, el tráfico de drogas, armas y seres humanos, o los atentados que estas acciones delictivas producen contra los derechos humanos, se está constatando que cada vez son más estrechos los vínculos existentes entre los grupos u organizaciones criminales y terroristas. Esta conexión añade peligrosidad al fenómeno. Por otra parte, la mejora de las comunicaciones y el aumento de los flujos transfronterizos de bienes, personas y servicios, permiten prever que la criminalidad organizada aumentará en

³¹¹ *Ibidem.*, p. 27.

³¹² *Ibidem.*, p. 27.

volumen, alcance y beneficios, principalmente a través de la explotación de nuevos mercados en regiones de crecimiento económico acelerado”³¹³.

“España es uno de los países europeos en los que la incidencia del crimen organizado resulta más significativa. Nuestra situación geográfica, frontera sur de la UE y punto de destino de importantes rutas de acceso procedentes de África y América, así como las actividades relacionadas con la inmigración ilegal y la importancia económica del sector servicios, son factores que pueden ser aprovechados por las organizaciones criminales para intentar implantar sus estructuras en España y penetrar los diversos niveles de la Administración y los círculos empresariales. Se trata de una amenaza seria, real y directa para nuestros intereses y para la seguridad nacional en el ámbito político, económico, social y de protección del estado de derecho”³¹⁴.

5. INESTABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA

“La inestabilidad económica y financiera es uno de los principales riesgos y amenazas actuales, no sólo por la conflictividad política y social que genera, sino también porque alimenta y refuerza otros riesgos existentes. La seguridad económica se erige cada vez de forma más clara y patente en requisito esencial y parte integral de la seguridad nacional, debido a su repercusión en la puesta en marcha de actuaciones gubernamentales y en el bienestar de los ciudadanos”³¹⁵.

“Los factores que desestabilizan el sistema económico y financiero son múltiples y muy heterogéneos. Su origen se encuentra en desequilibrios macroeconómicos o de los mercados, actuaciones ilegales o en el deficiente funcionamiento de los organismos

³¹³ *Ibidem.*, pp. 27-28.

³¹⁴ *Ibidem.*, p. 28.

³¹⁵ *Ibidem.*, p. 28.

supervisores. En este sentido, la existencia de paraísos fiscales es un factor desestabilizador del sistema en cuanto propicia actuaciones de blanqueo de capitales”³¹⁶.

“La globalización ha propiciado, además, que los acontecimientos se aceleren, especialmente en el plano económico financiero por la gran interdependencia existente, exigiendo a los Estados, las organizaciones y los organismos internacionales respuestas rápidas a los cambios que acontecen. La volatilidad de los mercados, la innovación tecnológica, el desarrollo de las comunicaciones y la logística, la complejidad y competitividad de los sistemas de producción o las bruscas variaciones en el precio de los alimentos, las materias primas y la energía, exigen a los Estados una capacidad de reacción inmediata y contundente, para que su sistema se adapte a la nueva situación, sin verse afectado seriamente y evitando asimismo escenarios de tanta gravedad como el colapso económico o financiero tanto del sector público como del privado”³¹⁷.

“Los riesgos de carácter económico se han evidenciado con singular trascendencia en los últimos años, tras la aparición de esta profunda crisis, que ha reducido la resiliencia económica de España. En consecuencia, la economía española y el propio bienestar social se han visto afectados. La interdependencia económica o la diversidad de agentes económicos implicados definen, por tanto, riesgos que necesariamente se tienen que afrontar con flexibilidad”³¹⁸.

6. VULNERABILIDAD ENERGÉTICA

“España es todavía un país vulnerable desde el punto de vista energético. Por una parte, depende excesivamente del exterior para su abastecimiento, y, por otra parte, la baja

³¹⁶ *Ibidem.*, p. 28.

³¹⁷ *Ibidem.*, pp. 28-29.

³¹⁸ *Ibidem.*, p. 29.

interconexión energética de gas y electricidad con el resto de Europa aumenta la amenaza de interrupciones en el suministro”³¹⁹.

“Esta vulnerabilidad se acrecienta en el nuevo contexto geoestratégico caracterizado por el rápido crecimiento económico de grandes países, que se traduce en un incremento considerable de la demanda de energía. Hay una competencia creciente por unos recursos escasos. La posibilidad de que esa competencia se salga del marco del mercado y se traduzca en conflictos por el control de los recursos energéticos es un riesgo y una amenaza para la seguridad internacional y para España. La energía es un factor clave para el progreso económico y el correcto funcionamiento de la sociedad”³²⁰.

“La seguridad energética depende de distintos factores: una oferta adecuada a precios asumibles, la seguridad de las instalaciones y las redes de transporte, y la sostenibilidad medioambiental. En el caso particular de los hidrocarburos y del gas, la situación es más compleja por la inestabilidad geopolítica de la mayor parte de las zonas productoras. El progresivo encarecimiento de la obtención y producción de los hidrocarburos es otro factor relevante”³²¹.

También podemos hablar de que “la actividad terrorista que se desarrolla en algunas zonas productoras de gas y petróleo supone un factor adicional de riesgo, que compromete la seguridad energética desde la perspectiva de la oferta. Por otra parte, la distribución de estos recursos energéticos es vulnerable, debido a su transporte por vía marítima a través de puntos críticos como el Estrecho de Ormuz o el Canal de Suez. Cualquier bloqueo, deliberado o accidental, tiene efectos muy negativos en el mercado

³¹⁹ *Ibíd.*, p. 29.

³²⁰ *Ibíd.*, p. 29.

³²¹ *Ibíd.*, pp. 29-30.

internacional y se puede traducir en interrupciones del abastecimiento para los países consumidores”³²².

“La seguridad energética de España depende de todos estos factores y de la seguridad de nuestras infraestructuras y redes de transporte frente a ataques intencionados o desastres naturales”³²³.

7. PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA (ADM)

“La proliferación de las armas de destrucción masiva (nuclear, química y biológica) y sus sistemas de lanzamiento (como misiles balísticos y de crucero) supone una grave amenaza para la paz y seguridad internacional. España, al igual que el resto de los integrantes de la comunidad internacional, está expuesta a los riesgos y amenazas (tan trascendentes para el mantenimiento del orden y de la estabilidad mundiales) que representa la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus misiles de lanzamiento”³²⁴.

“Como reconoció la UE en el año 2003 en su *Estrategia contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*, que España apoya y comparte por entero, aunque los regímenes de los tratados internacionales y las disposiciones en materia de control de las exportaciones han puesto freno a la propagación de las armas de destrucción masiva y sus vectores, varios Estados han tratado de desarrollar estas armas o están tratando de hacerlo”³²⁵.

³²² *Ibidem.*, p. 30.

³²³ *Ibidem.*, p. 30.

³²⁴ *Ibidem.*, p. 30.

³²⁵ *Ibidem.*, p. 30.

“La repercusión desestabilizadora de la proliferación en la seguridad internacional se ve reforzada por el hecho de que los lugares donde más rápidamente se desarrolla la proliferación de las armas de destrucción masiva son zonas de enorme tensión, lo que incrementa el riesgo de que estas armas lleguen realmente a ser utilizadas”³²⁶.

“En el ámbito nuclear, el *Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares* (TNP) y el sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) han contribuido a frenar y, en algunos casos, a invertir la propagación de la capacidad militar nuclear, pero no han podido impedirla por completo. En particular, el desarrollo de programas nucleares (supuestamente con fines pacíficos) puede suponer una amenaza cuando el empleo de esa tecnología pretende evitar el cumplimiento de las normas internacionales sobre no proliferación. En este sentido, y según ha indicado de manera reiterada la OIEA, el programa nuclear iraní no corresponde a un desarrollo exclusivamente civil”³²⁷.

“Una dificultad especial de los regímenes de verificación y control de las exportaciones de sustancias y agentes químicos y biológicos deriva de su doble uso. Esto constituye un gran reto para la *Convención de Armas Químicas* y su sistema de verificación, a cargo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ). Por lo que se refiere a los agentes biológicos, la inexistencia de un protocolo de verificación de la *Convención de Armas Biológicas*, unido al aumento del potencial uso indebido de la tecnología de doble uso y de los conocimientos científicos en ese ámbito, hacen necesaria la definición de un marco alternativo”³²⁸.

³²⁶ *Ibíd.*, p. 31.

³²⁷ *Ibíd.*, p. 31.

³²⁸ *Ibíd.*, p. 31.

“El riesgo de que grupos terroristas adquieran sustancias químicas o biológicas, o materiales radiológicos o fisibles y sus vectores añade una nueva dimensión a esta amenaza, con la posibilidad de su utilización contra las estructuras vitales y las poblaciones de los Estados”³²⁹.

“Tal y como se reconoce en el documento sobre las *Nuevas líneas de actuación de la UE en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus vectores*, adoptado por el Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE de diciembre de 2008 y reflejado en sus conclusiones, uno de los mayores riesgos y amenazas para los europeos es que las armas nucleares, los agentes químicos y biológicos y los materiales radiológicos pueden estar en poder de ciertos Estados de especial preocupación, pero también de grupos terroristas y agentes no estatales”³³⁰.

“El desarrollo reciente de programas balísticos de capacidad autónoma en la producción de misiles de medio y largo alcance, así como de misiles de crucero y de vehículos aéreos no tripulados, constituye un motivo adicional de creciente preocupación”³³¹.

8. FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES

“Aunque los flujos migratorios son procesos que han tenido lugar en todos los momentos históricos, las dinámicas que han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen los ha transformado en un fenómeno con implicaciones para la política de seguridad. El crecimiento de la población mundial durante la próxima década se concentrará en los países en desarrollo y, de forma particular, en África y Asia. Si

³²⁹ *Ibidem.*, p. 31.

³³⁰ *Ibidem.*, pp. 31-32.

³³¹ *Ibidem.*, p. 32.

persisten en estos países la pobreza, la desigualdad, los conflictos bélicos, los riesgos medioambientales, la debilidad institucional y los regímenes autoritarios resulta previsible que los flujos migratorios irregulares desde estos países se mantengan o se incrementen ya que la ausencia de expectativas vitales, la falta de seguridad personal y la falta de derechos son factores determinantes que impulsan la emigración”³³².

“La Unión Europea sigue siendo un destino atractivo y un lugar de acogida para personas llegadas de las más diversas procedencias. El fenómeno de la inmigración internacional incluye la llegada, tanto a España como a Europa en su conjunto, de inmigrantes regulares e irregulares”³³³.

“En el caso español, el nuevo escenario migratorio se caracteriza por un menor número de llegadas, lo que ciertamente reduce los riesgos en el control fronterizo, pero no excluye por completo focos de conflictividad potencial en el interior del país. Así, la gravedad de la crisis económica y el empeoramiento de las condiciones de vida de diversos sectores de la población, pueden llevar a actitudes erróneas de rechazo contra la inmigración en general. Este nuevo escenario exige, por tanto, esfuerzos de pedagogía y protección por parte de las Administraciones, así como una promoción activa del enfoque de la inmigración como suma positiva en el ámbito económico, social y cultural”³³⁴.

“Pero al igual que sucede en buena medida en el resto del entorno europeo, nuestro país se enfrenta a múltiples desafíos derivados del asentamiento de las corrientes migratorias irregulares. Algunas condiciones especialmente preocupantes pueden ser:

³³² *Ibidem.*, p. 32.

³³³ *Ibidem.*, p. 32.

³³⁴ *Ibidem.*, p. 32.

- a) Un incremento de los procesos de inadaptabilidad y de falta de identificación con la sociedad española derivados del debilitamiento de la cohesión social.
- b) Un incremento de la conflictividad social derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión.
- c) La creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes.
- d) Un incremento de la vulnerabilidad de los migrantes como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y el tráfico de drogas”³³⁵.

“La radicalización extremista, resulta especialmente importante, porque la vulnerabilidad económica, la exclusión y el sometimiento de ciertos sectores de inmigrantes a credos radicales e intolerantes, fundados o no en motivos religiosos, pueden ser instrumentalizados por organizaciones extremistas y violentas o terroristas para la consecución de sus propios objetivos”³³⁶.

“El carácter plural y abierto de la sociedad española ha tenido su mejor expresión en la acogida que los inmigrantes han tenido en nuestro país. La tónica positiva general, sin embargo, no puede minimizar el riesgo de la aparición de minorías que fomenten una percepción negativa de la inmigración. Inversamente, la severidad de la crisis puede generar frustración entre los propios inmigrantes, quienes por incumplimiento de sus expectativas laborales, falta de acceso a servicios o sentimientos de exclusión social,

³³⁵ *Ibidem.*, p. 33.

³³⁶ *Ibidem.*, p. 33.

pueden verse tentados por el llamado “repliegue identitario” que dificulta su integración”³³⁷.

9. ESPIONAJE

“El espionaje se ha adaptado al nuevo escenario del mundo globalizado y aprovecha ahora las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación. Las agresiones por parte de Estados, grupos o individuos con la finalidad de lograr información que les permita obtener ventajas estratégicas, políticas o económicas, han sido una constante histórica y siguen siendo una amenaza de primer orden para la seguridad”³³⁸.

“En la actual coyuntura de competitividad, reviste gran importancia el espionaje económico, consistente en la adquisición ilícita de información, propiedad industrial o tecnologías críticas, e incluso en el intento de ejercer ilegalmente influencia en decisiones políticas de carácter económico. Su impacto potencial es cada vez mayor por su capacidad de dañar el sistema económico y afectar al bienestar de los ciudadanos”³³⁹.

“España, al igual que los restantes miembros de la UE y de la OTAN, afronta acciones hostiles procedentes de otros Estados. Estas actuaciones son siempre contrarias a los intereses nacionales (se originen dentro o fuera del territorio español) y resultan particularmente agresivas en situaciones de conflicto o de tensión. Junto a los métodos de espionaje tradicional, estas actividades se apoyan de manera creciente en sofisticados

³³⁷ *Ibíd.*, p. 33.

³³⁸ *Ibíd.*, p. 33.

³³⁹ *Ibíd.*, p. 34.

programas de capacitación tecnológica, susceptibles de proporcionar acceso a ingentes volúmenes de información y, en el peor de los escenarios, a datos sensibles”³⁴⁰.

10. EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES

“Las catástrofes naturales siempre han golpeado a la humanidad. Pero, debido a la interdependencia que caracteriza a los riesgos y amenazas en el mundo actual, están adquiriendo nuevos rasgos y dimensiones. Así, a la tradicional pérdida de vidas y propiedades se suman daños como la destrucción de infraestructuras y de medios de producción, la contaminación o, incluso, efectos perturbadores sobre las comunicaciones, los mercados y los flujos de abastecimiento”³⁴¹.

“Además de los riesgos y amenazas que tiene su origen en fenómenos naturales, es creciente el número de catástrofes originadas por la actividad humana o que son resultado de una combinación de ambos tipos de emergencias, como fue el caso del tsunami que afectó a Japón en 2011 y el consiguiente accidente nuclear inmediatamente posterior en la central de Fukushima. En este contexto, es preciso considerar la incidencia del cambio climático y los fenómenos ambientales extremos a él asociados”³⁴².

“España ha afrontado catástrofes naturales, como seísmos (Lorca, 2011) y erupciones volcánicas (El Hierro, 2011) o inundaciones recurrentes, y la incidencia del cambio climático por la aceleración del calentamiento global podría desestabilizar el tiempo meteorológico, incrementar los grandes incendios o desencadenar otras catástrofes ecológicas”³⁴³.

³⁴⁰ *Ibidem.*, p. 34.

³⁴¹ *Ibidem.*, p. 34.

³⁴² *Ibidem.*, p. 34.

³⁴³ *Ibidem.*, pp. 34-35.

“Los recurrentes y devastadores incendios que asolan nuestro patrimonio natural constituyen un serio problema para España. Pueden ocasionar importantes perjuicios no solo para el medioambiente, sino, en general, para el bienestar, la economía y la seguridad de nuestros ciudadanos”³⁴⁴.

“También se han convertido en riesgos relevantes para España el uso insostenible de los recursos hídricos, la desertificación, la expansión a gran escala de determinadas enfermedades y pandemias (favorecida por el desplazamiento masivo de población), así como el tráfico ilícito de animales y de productos de origen animal. Además de las enfermedades ya conocidas, han surgido otras nuevas, como el síndrome respiratorio agudo severo, o resurgen algunas que creíamos erradicadas como la tuberculosis. Enfermedades como la fiebre aftosa o la peste porcina también pueden provocar daños en la economía de un país”³⁴⁵.

11. VULNERABILIDAD DEL ESPACIO MARÍTIMO

“Los mares y océanos ocupan algo más de las dos terceras partes del planeta. Es un espacio de fácil acceso y, en términos generales, menos regulado y controlado que el espacio aéreo o el terrestre. Sin duda, estas características hacen del espacio marítimo un medio donde los riesgos y amenazas a la seguridad se pueden propagar de manera relativamente fácil y rápida. En los últimos años, la constatación de este hecho ha llevado a la comunidad internacional a realizar un gran esfuerzo en el plano normativo, tecnológico y operativo, orientado a incrementar el control del mar”³⁴⁶.

³⁴⁴ *Ibidem.*, p. 35.

³⁴⁵ *Ibidem.*, p. 35.

³⁴⁶ *Ibidem.*, p. 35.

“Se suma a la accesibilidad y menor reglamentación del espacio marítimo el hecho de que la actividad del hombre en el mar es cada vez mayor. Las facilidades que ofrecen las vías de comunicación marítima, unidas a los avances en el transporte marítimo, han incrementado notablemente los intercambios comerciales. Además, gran parte del transporte energético se realiza a través de este medio y, en buena medida, la búsqueda de recursos energéticos se centra actualmente en los fondos marinos. Sin duda, el espacio marítimo sigue teniendo actualmente un gran valor estratégico”³⁴⁷.

“Junto al aumento de actividades lícitas en el mar, también se han intensificado las actividades ilícitas o criminales que aprovechan las particularidades del medio para su desarrollo. Se han incrementado actuaciones relacionadas con el tráfico de drogas, la inmigración ilegal o la piratería. Es especialmente preocupante que grupos terroristas, de origen nacional o transnacional, puedan aprovechar la libertad de movimientos que ofrece el mar para cometer sus actos criminales”³⁴⁸.

“En el caso de España, el valor estratégico del mar es singular. Actualmente, cerca del noventa por ciento de nuestras importaciones y algo más del sesenta por ciento de las exportaciones se realizaron por vía marítima. La seguridad marítima es también básica para garantizar el suministro energético, pues recibimos gran parte de los recursos, gas y petróleo, por este medio. Mantener la libertad de navegación y garantizar el continuo funcionamiento de las infraestructuras en tierra es primordial por su repercusión directa en la seguridad económica y energética”³⁴⁹.

³⁴⁷ *Ibidem.*, p. 35.

³⁴⁸ *Ibidem.*, p. 36.

³⁴⁹ *Ibidem.*, p. 36.

“Por otra parte, España tiene derechos soberanos o ejerce jurisdicción sobre una extensa área marítima, en la que asume importantes responsabilidades relacionadas con la exploración y explotación sostenible de todo tipo de recursos, la preservación del medio marino y del litoral o la conservación de su patrimonio arqueológico subacuático”³⁵⁰.

“España debe garantizar la protección de la vida humana en el mar y la seguridad en la navegación en una superficie marina de un millón y medio de kilómetros cuadrados, área equivalente a tres veces el territorio nacional. Dentro de nuestra área de responsabilidad se encuentran algunas de las grandes rutas del tráfico marítimo mundial y este factor incrementa la probabilidad de accidentes. Cuando estos accidentes involucran a buques petroleros y de transporte de sustancias químicas, nocivas y peligrosas, pueden tener graves consecuencias para el ecosistema e incluso alterar la economía de una región entera”³⁵¹.

12. VULNERABILIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y SERVICIOS ESENCIALES

“Las sociedades modernas son cada vez más dependientes del complejo sistema de servicios esenciales que dan soporte y posibilitan el normal desenvolvimiento de los sectores productivos, de gestión y de la vida ciudadana en general. Garantizan no solo la seguridad de los ciudadanos, su bienestar social y económico, su salud o el mantenimiento de las funciones sociales básicas, sino igualmente el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas”³⁵².

³⁵⁰ *Ibíd.*, p. 36.

³⁵¹ *Ibíd.*, p. 36.

³⁵² *Ibíd.*, p. 37.

“Los servicios son proporcionados en su mayor parte por las denominadas infraestructuras críticas (instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información, cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas). La perturbación o destrucción de cualquiera de estos activos puede tener un impacto directo sobre la seguridad nacional y afectar, por ejemplo, a la estabilidad financiera, la salud pública o a una combinación de estas dimensiones de la seguridad”³⁵³.

“La gran complejidad de los sistemas que dan soporte a los servicios públicos y la interrelación de estos sistemas explican que la caída de una infraestructura crítica puede originar una cascada de efectos negativos, al arrastrar en cadena a otros sistemas o instalaciones con consecuencias lesivas sobre servicios básicos para la población y el funcionamiento del Estado”³⁵⁴.

“Los riesgos y amenazas que se ciernen sobre las infraestructuras críticas españolas son múltiples. Su origen puede ser natural o inducido por errores humanos o fallos tecnológicos inesperados. Sin embargo, son los que se causan deliberadamente, bien por una agresión de carácter físico o por un ataque cibernético, los que revisten mayor peligrosidad, puesto que su móvil y objetivos consisten en ocasionar un daño grave a España y a sus ciudadanos”³⁵⁵.

Teniendo en cuenta las amenazas identificadas, en el capítulo cuarto de la ESN se establecen las líneas de acción estratégica y en su capítulo quinto se define el nuevo Sistema de Seguridad Nacional³⁵⁶.

³⁵³ *Ibidem.*, p. 37.

³⁵⁴ *Ibidem.*, p. 37.

³⁵⁵ *Ibidem.*, p. 37.

³⁵⁶ Nos ocupamos de estos aspectos en el capítulo V, apartado V de este trabajo.

VII. DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS COMUNES

Después de estudiar los desafíos, riesgos y amenazas para cada uno de los países seleccionados en este capítulo, podemos examinarlos de manera conjunta y agruparlos en una tabla, donde colocamos en un eje la lista de amenazas y en otro el número de veces que dicha amenaza se repite o es de interés para más de un país. Así, realizamos un primer análisis visual con la **Ilustración 16** y la **Ilustración 17**, pudiendo extraer alguna consideración:

- El terrorismo, en sus diversas formas, es la amenaza en la que coinciden todos los Estados estudiados.
- La siguiente amenaza en importancia es la proliferación de armas de destrucción masiva, seguida del crimen organizado y los conflictos armados.
- Los desastres naturales, infraestructuras críticas, la seguridad energética (control de recursos naturales), son considerados también por la mayoría de países.
- A la mayor parte de países, excepto Canadá, España y Chile, tienen en cuenta la amenaza de las pandemias o las derivadas de la salud pública, por ser una preocupación para sus ciudadanos.
- El uso del ciberespacio, junto con las ciberamenazas, son incorporados a la lista de amenazas por la mayoría de países.
- Algunas amenazas son tenidas en cuenta de forma aislada por determinados países, como por ejemplo, los desequilibrios demográficos (Chile), la inestabilidad social por la desigualdad (Chile), la crisis militar internacional (Reino Unido), Incidentes nucleares, químicos y biológicos importantes (Alemania), las violaciones de potencial científico y técnico (Francia), y la perturbación grave a la información (Reino Unido).

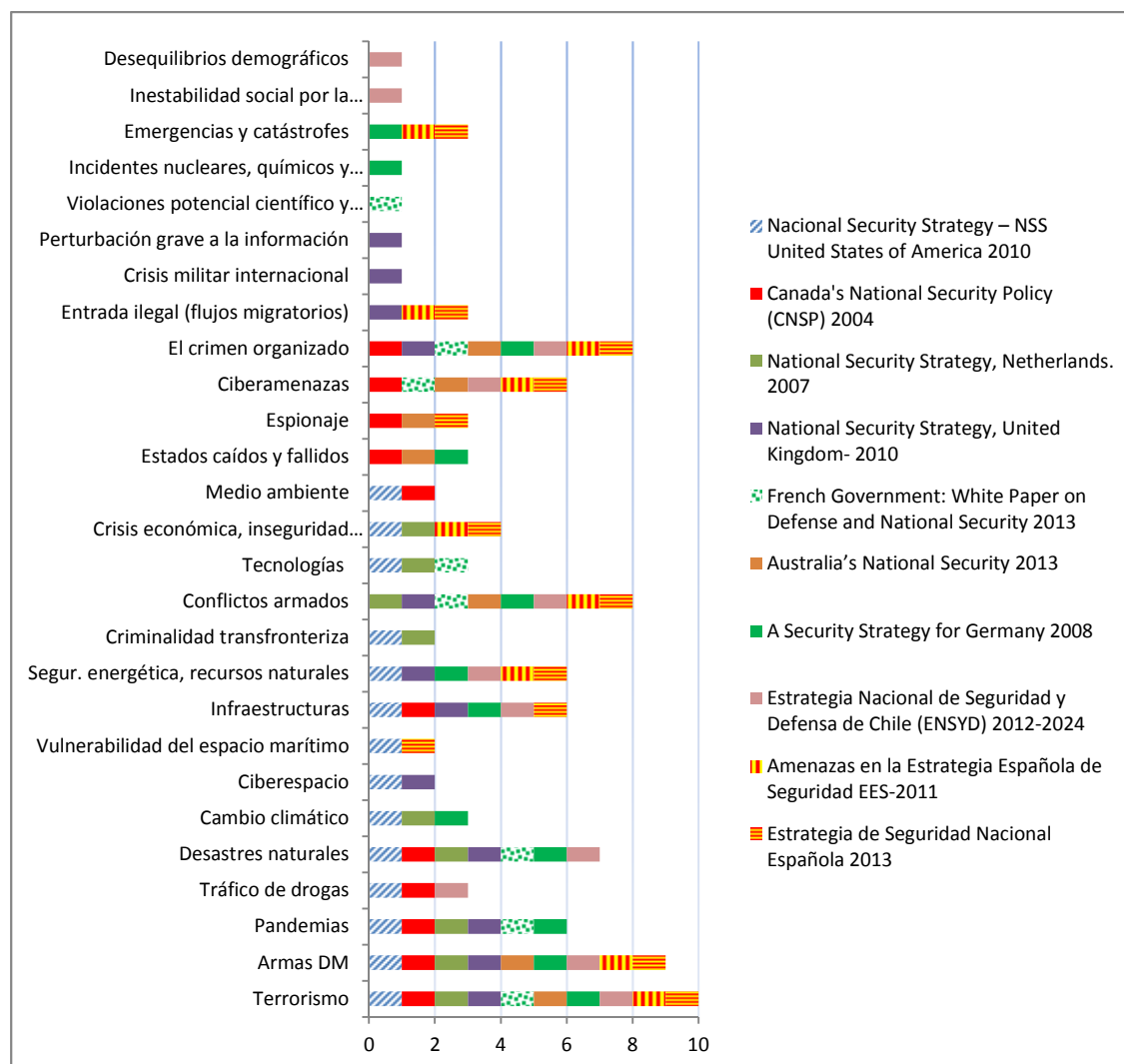


Ilustración 16: Cuantificación de las amenazas comunes de los países analizados

	National Security Strategy – NSS United States of America 2010	Canada's National Security Policy (CNSP) 2004	National Security Strategy, Netherlands, 2007	National Security Strategy, United Kingdom- 2010	French Government: White Paper on Defense and National Security 2013	Australia's National Security 2013	A Security Strategy for Germany 2008	Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile (ENSYD) 2012-2024	Amenazas en la Estrategia Española de Seguridad EES-2011	Estrategia de Seguridad Nacional Española 2013
Terrorismo	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Armas Masiva Destrucción Masiva	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Pandemias	x	x	x	x	x		x			
Tráfico de drogas	x	x						x		
Desastres naturales	x	x	x	x	x		x	x		
Cambio climático	x		x				x			
Ciberespacio	x			x						
Vulnerabilidad del espacio marítimo	x									x
Infraestructuras	x	x		x			x	x		x
Seguridad energética, recursos naturales	x			x			x	x	x	x
Criminalidad transfronteriza	x		x							
Conflictos armados			x	x	x	x	x	x	x	x
Tecnologías	x		x		x					
Crisis económica, inseguridad económica	x		x						x	x
Medio ambiente	x	x								
Estados caídos y fallidos		x				x	x			
Espionaje		x				x				x
Ciberamenazas		x			x	x		x	x	x
El crimen organizado		x		x	x	x	x	x	x	x
Entrada ilegal (flujos migratorios)				x					x	x
Crisis militar internacional				x						
Perturbación grave a la información				x						
Violaciones potencial científico y técnico					x					
Incidentes nucleares, químicos y biológicos importantes							x			
Emergencias y catástrofes							x		x	x
Inestabilidad social por la desigualdad								x		
Desequilibrios demográficos								x		

Ilustración 17: Distribución de amenazas comunes de los países analizados

CAPÍTULO IV

DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS QUE PUEDEN AFECTAR A LA ESTABILIDAD, EN EL ÁMBITO DE LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Siguiendo la línea marcada en el capítulo anterior, se analizan a continuación los desafíos, riesgos y amenazas más destacadas que las principales organizaciones internacionales con competencia en materia de seguridad y defensa han identificado como los más probables y peligrosos para la estabilidad en sus respectivos ámbitos.

I. NACIONES UNIDAS

En septiembre del año 2000, los líderes de 189 países se reunieron en la sede de Naciones Unidas en Nueva York y aprobaron la Declaración del Milenio, un acuerdo para trabajar de manera conjunta para construir un mundo más seguro, más próspero y más equitativo. La declaración se tradujo en un plan de acción que creó 8 objetivos medibles y que deberían alcanzarse para el año 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁵⁷ (ODM). Estos objetivos son:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre³⁵⁸.
- Lograr la enseñanza primaria universal³⁵⁹.

³⁵⁷ UNITED NATIONS. (1 de enero de 2013). Ob., cit., pp. 6, 14, 18, 24, 28, 34, 42 y 52.

³⁵⁸ Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son menores a un dólar diario. Alcanzar el pleno empleo productivo y trabajo decente para todos, incluyendo a las mujeres y las y los jóvenes. Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre.

- Promover la igualdad entre los géneros y el fortalecimiento de la mujer³⁶⁰.
- Reducir la mortalidad infantil³⁶¹.
- Mejorar la salud materna³⁶².
- Combatir el VIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades³⁶³.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente³⁶⁴.
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo³⁶⁵.

En la misma línea el Secretario General de las Naciones Unidas, KOFI ANNAN, en el discurso que pronunció ante la Asamblea General en septiembre de 2003, advirtió a los Estados miembros que las Naciones Unidas habían llegado a una encrucijada: “Este momento puede ser tan decisivo como 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas; ahora debemos decidir si es posible seguir adelante sobre la base acordada entonces o si es preciso introducir cambios radicales”. Además, comenta a los asistentes de la Cumbre del Milenio, comprometidos con la concepción de la solidaridad mundial y la seguridad colectiva, que “todos sabemos que debemos hacer frente a nuevas amenazas (o, tal vez, viejas amenazas) en nuevas y peligrosas combinaciones”³⁶⁶.

³⁵⁹ Asegurar que todos los niños y niñas completen un ciclo completo de enseñanza primaria.

³⁶⁰ Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente para el 2005, y en todos los niveles educativos a más tardar para el año 2015.

³⁶¹ Reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años.

³⁶² Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes. Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.

³⁶³ Detener y revertir el avance del VIH-SIDA. Lograr para el 2010 el acceso universal al tratamiento para todos aquellos que lo necesiten. Detener y revertir la incidencia de paludismo y otras enfermedades.

³⁶⁴ Integrar principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas de cada país, revertir la pérdida de recursos ambientales. Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando en el 2010 una reducción significativa en la tasa de pérdida. Reducir en un 50% el número de personas que carecen de acceso a agua potable y saneamiento. Mejorar la calidad de vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios insalubres para el 2020.

³⁶⁵ Desarrollar un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, países sin salida al mar, y pequeños Estados insulares en desarrollo. Enfrentar de manera general la deuda de países en desarrollo. En cooperación con la industria farmacéutica, asegurar el acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo. En cooperación con el sector privado, hacer accesibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

³⁶⁶ UNITED NATIONS. (23 de septiembre de 2003). *Declaración del Secretario General ante la Asamblea General*. Recuperado de http://www.un.org/es/sg/annan_messages/2003/sgmessageAG.htm

1. INFORME DEL GRUPO DE ALTO NIVEL SOBRE LAS AMENAZAS, LOS DESAFÍOS Y LOS CAMBIOS

A fin de poder formular nuevas ideas acerca del tipo de normas e instituciones que necesitaban las Naciones Unidas para ser eficaces en el siglo XXI, el Secretario General estableció el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y los cambios. El Grupo presentó su informe en diciembre de 2004, en el que enuncia una visión nueva y audaz de la seguridad colectiva para el siglo XXI³⁶⁷. Así, señala las siguientes ideas: en el mundo de hoy la amenaza contra uno es una amenaza contra todos; la globalización significa que un gran ataque terrorista en cualquier país industrializado tendrá consecuencias devastadoras para el bienestar de millones de personas también en los países en vías de desarrollo; cualquiera de los 700 millones de pasajeros internacionales que vuela en líneas aéreas cada año puede, sin saberlo, ser portador de una enfermedad infecciosa letal, o sufrir un atentado³⁶⁸; la disminución de la capacidad del Estado en cualquier parte del mundo debilita la protección de todos contra amenazas transnacionales tales como el terrorismo y la delincuencia organizada; cada Estado necesita de la cooperación internacional para su seguridad.

Partiendo de estas ideas generales, el Grupo de alto Nivel identificó seis tipos de amenazas que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios.

³⁶⁷ UNITED NATIONS. (2 de diciembre de 2004). Ob. cit. pp. 13, 21, 34, 42, 49 y 54.

³⁶⁸ El 18 de julio de 2014 un misil derriba un avión Boeing 777 con 298 pasajeros en el este de Ucrania, en una zona controlada por los insurgentes de la autoproclamada República Popular de Donetsk.

Grupo de Alto Nivel, Naciones Unidas (2004)
Guerras entre Estados
Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio
Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente
Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
Terrorismo
Delincuencia transnacional organizada

Ilustración 18: Amenazas relevantes para las Naciones Unidas (2004)

En este sentido, entiende el Grupo que el principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros consiste en asegurar que, de todas las amenazas en las categorías arriba indicadas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco de acción preventiva que encare todas esas amenazas de todas las maneras que más eco encuentran en las distintas partes del mundo. Ante todo, “exigirá liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente contra todas esas amenazas (desde el VIH/SIDA hasta el terrorismo nuclear) antes de que hayan tenido sus efectos más devastadores”³⁶⁹.

Por otra parte, señala que el sistema de seguridad colectiva propuesto, se basa en tres pilares básicos:

- “Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional.
- Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales.

³⁶⁹ *Ibidem.*, p. 13.

- Y no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos”³⁷⁰.

Es interesante señalar como el informe subraya que el papel de las Naciones Unidas para cada una de las amenazas se inicia con la prevención. Así, en el caso de los conflictos armados (ya sean entre Estados o conflictos internos), lo afronta fortaleciendo y prestando más atención a la elaboración de regímenes y normas internacionales aplicables a algunas de las fuentes de los conflictos y a los factores que los aceleran. Cabe mencionar aquí una muy amplia gama de leyes, normas, acuerdos y mecanismos, que abarca regímenes jurídicos y mecanismos de solución de controversias, regímenes de control de armamentos y desarme, y mecanismos para el diálogo y la cooperación. También en casos de tensión creciente, el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz en una etapa temprana puede disuadir a los posibles agresores. Un instrumento para ello en el plano mundial es el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos³⁷¹.

Por lo que se refiere a la pobreza y a las enfermedades infecciosas, considera el Grupo de Alto Nivel que la comunidad internacional se ha comprometido a reducir la pobreza para el año 2015, como objetivo iniciado en 2000, produciendo varios avances, como las medidas adoptadas en la lucha contra las enfermedades infecciosas (VIH/SIDA, tuberculosis y paludismo), mejorando la capacidad mundial de vigilancia de las enfermedades (Red Mundial de Alerta y Respuesta ante brotes Epidémicos de la OMS). “En casos extremos de amenaza planteada por una nueva enfermedad infecciosa o la

³⁷⁰ *Ibíd.*, p. 16.

³⁷¹ *Ibíd.*, pp. 38-41.

liberación deliberada de un agente infeccioso, puede ser necesario que la OMS y el Consejo de Seguridad colaboren para establecer medidas eficaces de cuarentena”³⁷².

Para abordar los problemas del cambio climático y la degradación ambiental, entiende el informe que las economías modernas deben reducir su dependencia de los hidrocarburos y esforzarse para elaborar estrategias de desarrollo inocuas para el clima. Así, “los Estados miembros deben prestar especial atención a la explotación de fuentes de energía de bajo contenido de carbono, como el gas natural, la energía renovable y la energía nuclear, y hacer especial hincapié en el desarrollo de tecnologías con un nivel bajo de emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático ha alentado el desarrollo de fuentes de energía renovable que podrían remediar gradualmente la excesiva dependencia actual del uso de combustibles fósiles”. Además, pueden aparecer desastres naturales cuyos efectos pueden ser devastadores y, en este sentido, “el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial deberían trabajar de manera más integrada y en colaboración con los gobiernos y las instituciones externas de investigación” para mejorar las capacidades de prevención y respuesta³⁷³.

Por lo que respecta al uso accidental o intencional de armas nucleares, confirma el Grupo de Alto Nivel, un peligro de dimensiones catastróficas en la vida de las personas, así como una dislocación económica. Por ello es preciso poner fin a la proliferación de esas armas e impedir su uso por actores estatales o no estatales, constatando que esta medida debe seguir siendo una prioridad urgente para garantizar la seguridad colectiva.

³⁷² *Ibidem.*, p. 33.

³⁷³ *Ibidem.*, pp. 33-34.

También los materiales radiológicos y la facilidad con que se podría hacer detonar semejante artefacto hacen que su uso sea muy probable. De ahí la importancia de educar al público sobre los efectos limitados de las armas radiológicas para mitigar en parte los temores y la incertidumbre que produciría un atentado. Incluso está la amenaza del uso de materiales químicos y biológicos, que puede causar bajas masivas con un solo ataque. La respuesta está en el cumplimiento de los Tratados sobre la no proliferación de las armas nucleares³⁷⁴ o la participación en la Convención sobre armas biológicas y tóxicas, la Convención sobre Armas Químicas y el Convenio³⁷⁵ para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988, a fin de fortalecer las disposiciones del derecho internacional contra el tráfico ilícito de armas y materiales nucleares, biológicos y químicos.

Con respecto al terrorismo, el Grupo de Alto Nivel considera que “atenta contra los valores más centrales de la Carta de las Naciones Unidas: el respeto de los derechos humanos, el estado de derecho, las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil, la tolerancia entre los pueblos y naciones, y la solución pacífica de las controversias. El terrorismo florece en situaciones de desesperanza, humillación, pobreza, opresión política, extremismo y violaciones de los derechos humanos; también florece en el contexto de los conflictos regionales y la ocupación extranjera y se aprovecha de la capacidad insuficiente de los Estados de mantener el orden público. Dos nuevos factores inciden en atender con urgencia a la amenaza del terrorismo. Al-Qaida es el primer caso, pero seguramente no el último, de una red armada no estatal de alcance mundial y gran capacidad”; en segundo lugar, los terroristas, “del tipo que sean y cualquiera que sea su

³⁷⁴ UNITED NATIONS. (18 de junio de 2010). *2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. NPT/CONF.2010/50 (vol I). (pp. 1-40). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=NPT/CONF.2010/50%28Vol.I%29&lang=E>

³⁷⁵ Vid. BOE núm. 170 de 14 de julio de 2010. Convenio SUA/ONU y protocolo de 2005, aprobado y ratificado por España el 31 de marzo de 2008.

motivación, tratarán de causar bajas masivas planteando peligros sin precedentes”³⁷⁶. Hay numerosos instrumentos para la lucha contra el terrorismo, convenios y convenciones internacionales, así como recomendaciones especiales, como, por ejemplo, la actuación del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales (GAFI)³⁷⁷ de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o el Comité de Sanciones³⁷⁸ contra Al-Qaida y los Talibanes.

También la delincuencia organizada transnacional “es una amenaza para el Estado y la sociedad en general, ya que atenta contra la seguridad del ser humano y la obligación fundamental del Estado de mantener el imperio de la ley. La lucha contra la delincuencia organizada no sólo reduce esa amenaza directa a la seguridad del Estado y el ser humano, sino que constituye un paso necesario en la tarea de prevenir y resolver los conflictos internos, combatir la proliferación de armamentos y prevenir el terrorismo. El tráfico de drogas, la trata de seres humanos, son una de las principales actividades de los grupos delictivos organizados”³⁷⁹. La ONU colabora contra estas amenazas con varias Convenciones u organismos como por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en esa esfera (ONUDD-UNODC), Convenio internacional sobre el blanqueo de dinero y contra la financiación del terrorismo³⁸⁰, Convención de las Naciones

³⁷⁶ UNITED NATIONS. (2 de diciembre de 2004). Ob. cit. pp. 49-50.

³⁷⁷ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). (febrero de 2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation* (pp. 1-130). Recuperado de http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

³⁷⁸ UNITED NATIONS. (15 de octubre de 2010). *Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities*. S/RES/1267. (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1267%281999%29>

³⁷⁹ UNITED NATIONS. (2 de diciembre de 2004). Ob. cit. p. 54.

³⁸⁰ UNITED NATIONS. (1999). *Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*. (pp. 1-18). Recuperado de <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-11.pdf>

Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000³⁸¹, y sus tres Protocolos, o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003³⁸².

Finalmente, KOFI ANNAN, siguiendo el informe de 2004 del Grupo de Alto Nivel: “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, recomienda mejorar el papel de construcción de la paz de la ONU, con la necesaria Comisión de Consolidación de la Paz, para ayudar en la planificación de la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz y, en particular, para coordinar y mantener los esfuerzos de la comunidad internacional en esta consolidación, durante el periodo que sea necesario para salvaguardar la dignidad humana³⁸³.

2. INFORME DEL SECRETARIO GENERAL. “UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LA LIBERTAD: DESARROLLO, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS PARA TODOS”

Siguiendo el camino marcado por el informe del Grupo de Alto Nivel, la relevancia de la seguridad y la protección ante las amenazas, también aparecen en el documento “Un concepto más amplio de la libertad”, elaborado por el Secretario General para la Cumbre mundial de 2005, que según el propio KOFI ANNAN define:

³⁸¹ UNITED NATIONS. (2004b). *Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols* (pp. 1-96). Recuperado de

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

³⁸² UNITED NATIONS. (2004a). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. (pp. 1-67). Recup. de http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

³⁸³ Vid.: ALMQVIST, J. (2005). *In larger Freedom: A Second Call for a Peacebuilding Commission*. Recuperado de http://www.fride.org/descarga/COM_LibertAmplia_ENG_abr05.pdf; SANJOSÉ GIL, A. (2005). Algunas reflexiones sobre el informe del grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. En Agenda ONU: *Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, (7), 299-327. Recuperado de dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1143398.pdf; BERMEJO GARCÍA, R. & LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (2005). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio. A modo de introducción*. Anuario de derecho internacional. XXI, pp. 3-12. Recuperado de http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/23563/1/ADI_XXI_2005_01.pdf

*“Este documento concede la misma importancia a los tres grandes propósitos de la ONU en el siglo XXI: el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. Lo que se necesita ahora no son más declaraciones sino acción. Este informe proporciona un claro programa de medidas cuya adopción está totalmente en manos de los gobiernos, y cuyo objetivo es adaptar la Organización a los desafíos del siglo XXI. Exhorto a los Jefes de Estado y de Gobierno a estar preparados para adoptar esas decisiones cuando vengan a la Cumbre de la ONU en septiembre de 2005”*³⁸⁴.

En el citado documento, el Secretario General propone las siguientes actuaciones:³⁸⁵

- a) Actuar en cinco esferas prioritarias para luchar contra la miseria: estrategias nacionales; financiación para el desarrollo; comercio; alivio de la deuda; y sostenibilidad del medio ambiente.
- b) Lograr mayor seguridad en cuatro áreas prioritarias político-institucionales: prevención del terrorismo catastrófico; armas nucleares, químicas y biológicas; reducción del riesgo y la prevalencia de la guerra; uso de la fuerza.
- c) Asegurar la dignidad en tres ámbitos prioritarios: estado de derecho; derechos humanos; democracia.
- d) Cambiar la estructura y funcionamiento de los órganos principales de la ONU: Asamblea General (agilizar el proceso de deliberación de la agenda y centrar la atención en las cuestiones sustantivas); Consejo de Seguridad (propone a los Estados miembros reformar su condición de miembro para hacerlo representativo de las realidades del poder en la actualidad); Consejo Económico y Social (debe reformarse para evaluar los logros conseguidos por los planes de desarrollo de la ONU y servir de foro de alto nivel sobre la cooperación para el desarrollo).

³⁸⁴ UNITED NATIONS. (21 de marzo de 2005). *Informe del Secretario General para la Cumbre Mundial 2005. “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”*. (UN Doc. A/59/2005, p. 3). Recuperado de <http://www.un.org/mat-graf/cuadernillo.pdf>

³⁸⁵ *Ibíd.*, p. 4.

- e) Sustituir la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos permanente y más reducido como órgano principal de la ONU, cuyos miembros serían elegidos directamente por la Asamblea General.
- f) Asumir el principio de la "responsabilidad de proteger" por los Estados miembros como base para la acción colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

Pero el documento del Secretario General no se limita a establecer las grandes actuaciones, sino que también propone medidas concretas, entre otras, las siguientes:³⁸⁶

- a) Sobre la pobreza: más de 1.000 millones de personas todavía viven con menos de 1 dólar al día y 11 millones de niños mueren antes de cumplir los 5 años. Cada país en desarrollo víctima de una pobreza extrema debería haber ejecutado para el año 2006 una estrategia nacional para alcanzar los ODM. Dicha estrategia debe tener en cuenta los siete grupos temáticos de políticas públicas: igualdad entre los géneros, medio ambiente, desarrollo rural, desarrollo urbano, sistemas de salud, educación y ciencia, y tecnología e innovación.
- b) Sobre el desarrollo: la Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA) debería duplicarse. Ello no requiere nuevas promesas de los países donantes, sino el cumplimiento de las promesas que ya se han hecho. Todos los países desarrollados que no lo hayan hecho aún, deberían establecer plazos para alcanzar el objetivo del 0,7 por ciento del PIB para la ODA a más tardar en 2015, y comenzar a hacer aumentos apreciables desde 2006, con la cifra del 0,5 por ciento como meta para 2009.
- c) En cuanto al desarme: los Estados poseedores de armas nucleares deberían reducir aún más sus arsenales de armas nucleares no estratégicas y concertar

³⁸⁶ *Ibíd.*, p. 5.

acuerdos que incluyan: medidas de desmantelamiento irreversibles y moratoria de ensayos nucleares. En cuanto a la no proliferación, debe reforzarse la verificación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA/IAEA) y los Estados deberían comprometerse a firmar un tratado que prohíba la producción de material fisionable.

- d) Sobre el terrorismo: los Estados deberían adoptar una estrategia general contra el terrorismo basada en cinco puntos: convencer a los ciudadanos para que no recurran al terrorismo ni lo apoyen; negar a los terroristas el acceso a fondos y materiales; convencer a los Estados para que no patrocinen el terrorismo; desarrollar la capacidad institucional de los Estados para derrotar al terrorismo; y defender los derechos humanos.
- e) Sobre el medio ambiente: los Estados deben adoptar nuevas medidas para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Deben movilizarse los adelantos científicos y las innovaciones tecnológicas para elaborar instrumentos que permitan mitigar el cambio climático, y debe prepararse un marco internacional más integrador para estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero después de que expire el Protocolo de Kyoto en 2012, con una amplia participación de todos los principales emisores y tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo. Se requieren medidas concretas en lo que respecta a la desertificación y la diversidad biológica.

3. NUEVAS APROXIMACIONES

La situación definida en los informes analizados, ciertamente ha ido mejorando, tal y como señala, por ejemplo, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015 en su informe “Una nueva Alianza Mundial: Erradicar la

pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible”. Así constata el informe que, en cuanto a la situación desde el inicio del milenio, hemos “asistido a la más rápida reducción de la pobreza en la historia de la humanidad: hay 500 millones de personas menos viviendo por debajo de la línea de pobreza internacional establecida en \$1.25 dólares al día. Las tasas de mortalidad infantil han disminuido en más de un 30%, habiéndose rescatado alrededor de tres millones de vidas de niños cada año, en comparación con el año 2000. Las muertes por paludismo han disminuido en una cuarta parte. Según el informe, este avance sin precedentes ha sido impulsado por una combinación de crecimiento económico, mejores políticas y el compromiso global con los ODM, los cuales constituyeron un grito colectivo de inspiración para todo el mundo”³⁸⁷.

Por último, el Secretario General, BAN KI-MOON, en su discurso ante la Asamblea General sobre el “Programa de Acción quinquenal” pronunciado en enero de 2012, recordó los cinco temas a los que dará prioridad³⁸⁸:

- Primero, el desarrollo sostenible.
- Segundo, la prevención de conflictos y desastres, los abusos de derechos humanos y los retrocesos en el desarrollo.
- Tercero, la construcción de un mundo más seguro, que incluya los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos.
- Cuarto, apoyar a las naciones en transición.
- Quinto, trabajar para las mujeres y los jóvenes.

³⁸⁷ UNITED NATIONS. (30 de mayo de 2013). *Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post-2015. Una nueva alianza mundial* (p. 5). Recuperado de http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf

³⁸⁸ UNITED NATIONS. (25 de enero de 2012). *Observaciones a la Asamblea General sobre el programa de acción quinquenal, "el futuro que queremos"* (p. 1). Recuperado de <http://www.un.org/es/sg/priorities/index.shtml>

En definitiva, parece evidente que “las corrientes del cambio están transformando nuestra geografía humana y física. La transformación demográfica, la aparición de nuevos centros de dinamismo económico, la aceleración de la desigualdad en las naciones y entre ellas, los desafíos al contrato social existente por una ciudadanía desilusionada y movilizadora, la transformación tecnológica y organizativa que vincula a la gente directamente como nunca antes y el cambio climático, todas ellas cuestiones que están haciendo que los cimientos de nuestro mundo y nuestro sistema global estén bajo un estrés sin precedentes y están impulsando cambios no graduales, sino exponenciales. Están profundamente conectadas y son cada vez más complejas. A fin de asegurar que nuestra generación y las generaciones venideras se beneficien de las oportunidades que representa esta realidad cambiante y puedan mitigar los crecientes riesgos, la comunidad mundial tendrá que trabajar de manera conjunta como antes no lo había hecho”³⁸⁹.

“Las Naciones Unidas están en una posición única para facilitar esas medidas porque pueden proporcionar soluciones integradas en esferas interconectadas, como el desarrollo, la paz y la seguridad, los derechos humanos y las acciones humanitarias. Pueden facilitar el diálogo universal para lograr soluciones conjuntas y movilizar a nuevos sectores para unir a los gobiernos y las organizaciones internacionales a fin de hacer frente a problemas globales y distribuir la carga, y pueden legitimar nuevas normas, estructuras y procesos para la cooperación internacional. Pueden desempeñar un papel central en el fortalecimiento de la gobernanza internacional y el establecimiento de pautas de colaboración constructivas para abordar amenazas y demandas de cambio sin precedentes, y aprovechar las nuevas oportunidades generacionales”³⁹⁰.

³⁸⁹ *Ibidem.*, <http://www.un.org/es/sg/priorities/intro.shtml>

³⁹⁰ *Ibidem.*, p. 1.

Así, en relación con el desarrollo sostenible, habría que acelerar los progresos en la consecución de los ODM; hacer frente al cambio climático; forjar un consenso sobre un marco de desarrollo sostenible después de 2015 y aplicarlo (sobre energía, alimentación, agua, océanos, transporte, la Antártida, etc.)³⁹¹.

Por otra parte, constata el Secretario General que la ONU, en su vertiente de prevención, apoya la elaboración y aplicación de planes nacionales de reducción de los riesgos de desastres que aborden los crecientes desafíos que representa el cambio climático, la degradación del medio ambiente, la urbanización y el crecimiento demográfico. En esta esfera, deberá hacer hincapié en los países menos adelantados y más vulnerables, en particular proporcionando una plataforma para la cooperación Sur-Sur y facilitando el uso de métodos y tecnologías innovadores. Asimismo, habrá de dar prioridad a las medidas de alerta temprana y acción temprana para prevenir los conflictos violentos y promover un enfoque de prevención para los derechos humanos y crear resiliencia ante las conmociones económicas y financieras externas³⁹².

En definitiva, entiende el Secretario General que el concepto ideal es la construcción de un mundo más seguro y mejor protegido mediante la innovación y el aprovechamiento de nuestras operaciones básicas: *fortalecer la cooperación para el mantenimiento de la paz; construir un sistema humanitario más global, responsable y sólido; revitalizar el programa mundial de desarme y no proliferación*, en el ámbito de las armas nucleares y otras armas de destrucción en masa, así como de las armas convencionales, y reforzar la función que cumplen las Naciones Unidas en relación con nuevas cuestiones conexas, como la seguridad y la protección nuclear y el comercio de armas, además de las

³⁹¹ *Ibidem.*, http://www.un.org/es/sg/priorities/sustainable_development.shtml

³⁹² *Ibidem.*, <http://www.un.org/es/sg/priorities/prevention.shtml>

cuestiones regionales pendientes; *aumentar la coherencia y redoblar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo* a fin de mejorar el apoyo que se presta a los Estados miembros para que apliquen la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo y sus propios planes nacionales de lucha contra el terrorismo. En este sentido, los órganos intergubernamentales pertinentes deberían estudiar la posibilidad de crear un mecanismo único de coordinación de la labor de lucha contra el terrorismo que llevan a cabo las Naciones Unidas; *hacer frente al aumento de la amenaza que supone la delincuencia organizada, la piratería y el tráfico de drogas* mediante la adopción de medidas colectivas y la elaboración de nuevos instrumentos y estrategias globales de alcance regional y mundial. Para ello será necesario integrar las respuestas relacionadas con el estado de derecho, la salud pública y los derechos humanos³⁹³.

Por último, las amenazas emergentes, también son estudiadas por el *Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR)*³⁹⁴, promoviendo mejoras de los procesos y creación de sinergias (ver **Ilustración 19**). Así, en su informe sobre sus actividades realizadas entre agosto de 2011 y julio de 2012³⁹⁵, explica sus éxitos en la actuación como sistema de alerta temprana sobre las tendencias que podrían llevar a amenazas graves a la paz y la seguridad internacionales.

³⁹³ *Ibidem.*, http://www.un.org/es/sg/priorities/secure_world.shtml

³⁹⁴ El Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme es un instituto autónomo financiado con contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas, promueve la acción sobre el desarme y la seguridad. Con sede en Ginebra, el UNIDIR fue establecido en 1982, y reúne a Estados, organizaciones internacionales, sociedad civil, el sector privado y el mundo académico (<http://www.unidir.org/>).

³⁹⁵ UNITED NATIONS. (23 de julio de 2012). *Report of the United Nations Institute for Disarmament Research on the activities of the Institute for the period from August 2011 to July 2012*. UN doc A/67/169 (pp. 10-11). Recuperado de http://www.unidir.org/files/Reports/Rep_2012_EN.pdf

Amenazas para las Naciones Unidas (2013)	
Amenazas clásicas (2004)	Transformación demográfica
Cambio climático	Desastres naturales
Recursos naturales	Ciberamenazas
Desigualdad de géneros	Amenazas en el espacio ultraterrestre

Ilustración 19: Amenazas emergentes Naciones Unidas (2013)

En opinión del Instituto, “la toma de conciencia sobre las amenazas emergentes en una etapa temprana es fundamental para prevenir y mitigar las amenazas con antelación a los puntos de inflexión de las crisis”³⁹⁶. En esta línea, entre los proyectos que el Instituto tiene en marcha cabe señalar aquellos relacionados con la ciberseguridad: perspectivas sobre la guerra cibernética, su marco jurídico y el fomento de la transparencia y la confianza³⁹⁷; y la seguridad del espacio³⁹⁸.

³⁹⁶ *Ibíd.*, p. 10.

³⁹⁷ En este sentido también trabaja la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), organismo especializado de las Naciones Unidas para las TIC que entre sus prioridades, tiene la de reducir la brecha digital creando infraestructuras de la información y la comunicación, promoviendo la creación de capacidades apropiadas y aumentando la confianza en la utilización del ciberespacio por medio de una mayor seguridad en línea. Lograr la ciberseguridad y la ciberpaz son dos de las mayores preocupaciones de la era de la información y la UIT está adoptando medidas concretas al respecto a través de su Programa de Ciberseguridad. Para hacer frente a esta amenaza se crea IMPACT (International Multilateral Partnership Against Cyber Threats). España es miembro y cuenta con el Centro Criptológico Nacional de capacidad de respuesta ante incidentes de seguridad de la información (CCN-CERT), centro operativo de la Agenda sobre Ciberseguridad Global de la UIT, presta sus instalaciones y recursos a los 193 Estados miembros de la UIT a fin de que puedan hacer frente de una manera eficaz a las ciberamenazas, al tiempo que asiste a los organismos de las Naciones Unidas en la protección de sus infraestructuras de TIC.

³⁹⁸ Desde mediados de la década de 1980, el UNIDIR realiza investigaciones y actividades de concienciación sobre las amenazas al uso pacífico del espacio, y en 2002 celebró la primera de sus conferencias anuales sobre seguridad en el espacio. En marzo de 2013, la conferencia (*The Cyber index. International security trends and reality*, pp. 1-153, <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/cyber-index-2013-en-463.pdf>) se centró en aspectos concretos para realizar progresos en la esfera de la seguridad del espacio, apoyada por el Programa Mundial sobre Seguridad del Espacio, del Fondo Económico Mundial. El UNIDIR, con el apoyo de la Unión Europea, está trabajando para generar un interés internacional en la creación de un código de conducta para las actividades del espacio ultraterrestre mediante una serie de reuniones regionales, documentos de antecedentes y consultas de expertos.

II. ORGANIZACIÓN DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN-NATO)

En palabras de los líderes políticos de la OTAN, “estamos decididos a continuar con la renovación de nuestra alianza para que sea adecuado para el propósito de abordar los retos de seguridad del siglo XXI. Nuestra Alianza prospera como una fuente de esperanza, ya que se basa en valores comunes de la libertad individual, los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, y porque nuestro propósito esencial y perdurable común es salvaguardar la libertad y la seguridad de sus miembros. Estos valores y objetivos son universales y perpetuos, y estamos decididos a defenderlos a través de la unidad, la solidaridad, fuerza y determinación”³⁹⁹.

Ciertamente, la OTAN proporciona un vínculo transatlántico único para la cooperación política y de seguridad. Aunque ha cambiado mucho desde su fundación en 1949⁴⁰⁰, la Alianza sigue siendo una fuente esencial y única de la estabilidad en un ambiente geopolítico impredecible. Los miembros de la OTAN se enfrentan a un espectro mucho más amplio de los problemas de seguridad que en el pasado, ya que estas amenazas no conocen fronteras. La OTAN también se ha visto llamada a ayudar a proteger a la población civil de la represión de gobiernos fallidos. En respuesta, la OTAN está desarrollando los medios necesarios para reaccionar con rapidez a las crisis más exigentes y complejas. La Alianza está modernizando sus capacidades de disuasión y defensa, y promoviendo un enfoque integral para la gestión de crisis con instrumentos políticos, civiles y militares. La OTAN también está llevando a cabo un enfoque de cooperación

³⁹⁹ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (marzo de 2013). *NATO in focus. An introduction to the transatlantic Alliance*. NATO (pp. 4-5). Recuperado de http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/1303-nato_in_focus-en.pdf

⁴⁰⁰ Al respecto Vid., entre otros: DÍEZ DE VELASCO, M. (2010). *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª Ed. Madrid: Tecnos.; CACHO SÁNCHEZ, Y. & DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2010). Administración Internacional y organizaciones internacionales: cuestiones conceptuales y toma de decisiones. En IUGM. *La Administración Internacional y la consolidación de la paz y el Estado de Derecho* (pp. 112 y ss). Recuperado de http://iugm.es/uploads/tx_iugm/La_admin_internacional.pdf

para la seguridad a través de una mayor interacción con una amplia gama de países asociados y organizaciones internacionales.

La naturaleza de las amenazas a que se enfrentan los Estados miembros y la forma en la que son tratados por la OTAN, están cambiando, pero los principios básicos de solidaridad, el diálogo y la cooperación siguen siendo fieles a los iniciales del Tratado de Washington. Como una alianza política y militar, la OTAN es también una comunidad de intereses y valores compartidos, para constituir países más seguros y con una Alianza más eficaz, en un foro común con los mismos principios y actuación conjunta.

En la lucha contra las nuevas amenazas también tienen que aparecer nuevas capacidades. Las fuerzas aliadas están comprometidas en operaciones y misiones en varios continentes, y la Alianza se enfrenta a los nuevos desafíos de seguridad que incluyen la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), la proliferación de tecnología de misiles balísticos, la lucha contra el terrorismo, el fortalecimiento de la seguridad cibernética, y el refuerzo de la seguridad energética. Para enfrentar estos desafíos, la OTAN debe modernizar su capacidad militar además de dotarse de recursos suficientes (financieros, militares y humanos) para llevar a cabo sus misiones.

Esos recursos deben utilizarse de una manera que maximice la capacidad de despliegue de fuerzas de la OTAN, se asegure la coherencia en la planificación de la defensa, desarrollo y operaciones conjuntas, preserve y fortalezca las capacidades y estándares comunes, y mejore los métodos de trabajo y la eficiencia a través de un proceso de reforma continua.

La Revisión de la Postura de Disuasión y Defensa⁴⁰¹, publicada en la Cumbre de Chicago de 2012, establece claramente el compromiso de la OTAN de mantener una combinación adecuada de capacidades de defensa nuclear, convencional y de misiles para la disuasión y defensa con el fin de cumplir sus compromisos establecidos en el Concepto Estratégico, acordado en la Cumbre de Lisboa de 2010⁴⁰² por los líderes de los 28 países miembros de la OTAN, la nueva estrategia político-militar de la Alianza Atlántica para hacer frente a las nuevas amenazas de seguridad en un mundo globalizado cada vez más inestable. La cumbre de Lisboa sirvió también para abrir una nueva etapa en las relaciones entre la OTAN y Rusia, dejando atrás las confrontaciones pasadas, permitiendo una cooperación estrecha entre ambos, a pesar de que pueda haber divergencias en diferentes áreas⁴⁰³.

En el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de 2010, aparecen reflejadas las siguientes amenazas relevantes⁴⁰⁴:

1. La **proliferación** de las armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva (ADM) y sus sistemas vectores (medio de entrega), con consecuencias incalculables para la estabilidad y la prosperidad global. Durante la siguiente década, la proliferación será más grave en algunas regiones más volátiles del mundo. En respuesta, la Alianza va a desarrollar aún más su capacidad para defender a su población y su territorio en contra de este tipo de armas. En

⁴⁰¹ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (20 de mayo de 2012). *The Deterrence and Defence Posture Review (DDPR)*, aprobada por los aliados en la Cumbre de Chicago. NATO (p. 1). Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/SID-A88FB3AA-AF5B932F/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease

⁴⁰² NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (19-20 de noviembre de 2010). *Active engagement, modern defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. NATO. Recup. de http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf

⁴⁰³ Como en la crisis de Ucrania, así según entrevista del 16 de agosto de 2014, al embajador de Rusia ante la OTAN, ALEXANDER GRUSHKO, comenta que ésta Organización "es un instrumento de la Guerra Fría", "antirruso", que no cumple con los nuevos requisitos de seguridad que piden "nuevos planteamientos" más allá del uso de la fuerza militar "para intervenciones humanitarias o cambiar regímenes".

⁴⁰⁴ *Ibidem.*, pp. 10-13.

concreto, la OTAN tratará de impedir la proliferación de ADM, para proteger y recuperarse de un ataque. Para ello será necesario el apoyo a las medidas tradicionales de prevención para disuadir o impedir que Estados y redes terroristas adquieran estas armas. También se requerirá una combinación equilibrada de fuerzas, capacidad de respuesta y defensa reforzada para disuadir y defenderse contra el uso de estas armas. Finalmente, cuando estos esfuerzos de prevención no tengan éxito, la OTAN debe estar preparada para recuperarse de las consecuencias de su uso.

2. El **terrorismo** representa una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos de países de la OTAN, así como a la estabilidad internacional y la prosperidad en general y seguirá siendo una amenaza para el futuro previsible. Los grupos extremistas siguen propagándose en las áreas de importancia estratégica para la Alianza. La tecnología aumenta la amenaza y el potencial impacto de los ataques terroristas, en particular, si los terroristas adquieren armas nucleares, químicas, biológicas o con capacidad radiológica.

Las operaciones de la OTAN en el Mediterráneo y Afganistán tienen un fuerte enfoque en la lucha contra el terrorismo. Además, en virtud del Programa de trabajo y defensa de la OTAN contra el Terrorismo⁴⁰⁵, las naciones aliadas tienen proyectos para desarrollar tecnologías avanzadas que cubran las necesidades urgentes de seguridad. Otras medidas incluyen una Unidad de Inteligencia contra la amenaza terrorista, y las actividades de planificación de emergencia civil⁴⁰⁶, que se centran en la mejora de capacidades nacionales en caso de ataques con agentes nucleares, químicos, biológicos, radiológicos. Nuevas directrices de la política de

⁴⁰⁵ *Defence against terrorism programme of work (DAT POW)*, influenciado por las aportaciones de la Cumbre de la OTAN de Chicago en 2012.

⁴⁰⁶ La Unidad de Inteligencia contra la amenaza terrorista, *Terrorist Threat Intelligence Unit (TTIU)*, fue establecida en la cumbre de la OTAN de Estambul en 2004.

lucha contra el terrorismo se emitieron en la Cumbre de Chicago, donde se identifican las áreas clave en las que la Alianza tratará de mejorar la prevención y la capacidad de resistencia a los actos de terrorismo, con un enfoque en la mejora de la conciencia de la amenaza, adecuadas capacidades para hacer frente a ella, y el compromiso con los países socios y otros actores internacionales. La lucha contra el terrorismo es un importante ámbito de la cooperación con sus socios, en particular con Rusia⁴⁰⁷.

3. La **inestabilidad** o conflictos más allá de las fronteras de la OTAN, puede amenazar directamente la seguridad de los aliados; así, entre otras consecuencias, pueden aparecer el extremismo, el terrorismo transnacional y actividades ilegales como el tráfico de armas, estupefacientes y tráfico de personas. En cuanto al tráfico de armas, más de 30 países tienen actualmente, o están adquiriendo misiles balísticos que podrían llevar ojivas convencionales o armas de destrucción masiva. Si bien la posesión de estas armas no indica necesariamente la intención de atacar a países de la OTAN, lo cierto es que la Alianza tiene la responsabilidad de proteger a su población⁴⁰⁸.
4. Los **ciberataques**, son cada vez más frecuentes, más organizados y más costosos en el daño que pueden infligir a las administraciones públicas, las empresas, economías y potencialmente también a los transportes, redes de abastecimiento y otras infraestructuras críticas; pueden alcanzar un umbral máximo en la amenaza nacional y euroatlántica. Militares, servicios de inteligencia, delincuentes organizados, terroristas o grupos extremistas pueden ser cada uno de ellos la

⁴⁰⁷ Por ejemplo, en el marco del Consejo OTAN-Rusia (NATO-Russia Council: NRC), se tomó la Iniciativa de cooperación del espacio aéreo, destinada a impedir que los terroristas utilicen aviones para lanzar ataques similares a los del 11-S.

⁴⁰⁸ En esta línea la Alianza está llevando a cabo tres actividades relacionadas con la defensa de misiles, en la que destaca la “*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*” (ALTBMD). A principios de 2010, la OTAN adquirió la primera fase de una capacidad inicial para proteger a las fuerzas de la Alianza contra las amenazas de misiles.

fuente de este tipo de ataques. Después del caso de Estonia que experimentó una serie de importantes ataques cibernéticos en abril y mayo de 2007, el enfoque de la OTAN se amplió para ayudar a reforzar la seguridad cibernética de las naciones aliadas. En junio de 2011, la OTAN aprobó la segunda política de defensa cibernética y un plan de acción que actualizar la protección de las propias redes de la OTAN⁴⁰⁹. La nueva política de ciberdefensa, se dirige hacia una planificación integral de la defensa de la OTAN, que ofrece un enfoque coordinado en la prevención de ciberataques y la construcción de la resiliencia. Por último, también establece los principios para la cooperación en defensa cibernética con los países socios, organizaciones internacionales, el sector privado y sectores académicos.

5. Todos los países son cada vez más **dependientes** de la comunicación, el transporte y el tránsito en las rutas vitales que dependen del comercio, la seguridad energética internacional y la prosperidad. Por lo tanto, se requieren mayores esfuerzos internacionales para asegurar que estas rutas sean resistentes contra el ataque o su interrupción. Algunos países de la OTAN se volverán más dependientes de los proveedores de energía extranjeros y, en algunos casos, de las redes de abastecimiento de energía y su distribución. Los suministros de energía están cada vez más expuestos a su interrupción. La OTAN está trabajando con sus socios para contribuir a la seguridad energética, centrándose en las áreas clave acordadas en la Cumbre de Bucarest de 2008⁴¹⁰. Estas áreas incluyen el

⁴⁰⁹ Vid. “NATO and cyber defence” <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_78170.htm>, en junio de 2007 después de los ciber ataques contra Estonia, los Ministros de Defensa aliados, establecieron la primera política de “*Cyber Defence*”, que fue aprobada en enero de 2008 y, en abril de 2012, fue integrada en la *NATO Defence Planning Process* (NDPP). En abril de 2014 se aprobó la nueva denominación del “*Cyber Defence Committee*”, logrando que el NCIRC (*NATO Computer Incident Response Capability*) tenga plena capacidad operativa proporcionando protección a las redes y los usuarios de la OTAN.

⁴¹⁰ Las principales áreas tratadas en la Cumbre de Bucarés fueron: 1) compromisos operativos de la Alianza (Kosovo y Afganistán), la OTAN continuará apoyando las reformas en Serbia, Bosnia- Herzegovina y Montenegro. 2) la ampliación de la OTAN. 3) avanzar en la transformación de la OTAN, adaptando estructuras y capacidades al nuevo entorno de seguridad, como por ejemplo mejorar las infraestructuras energéticas y que la OTAN aporte valor añadido a los esfuerzos de la comunidad internacional en pro de

intercambio y fusión de la información y la inteligencia, proyectar la estabilidad, promover la cooperación internacional y regional, el apoyo a la gestión de consecuencias y protección de las infraestructuras críticas. La OTAN también está cooperando con los socios a través del Consejo de Asociación Euroatlántico, el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Estos foros reúnen a los productores de energía, los países de tránsito y consumidores de energía en un diálogo sobre temas de interés mutuo.

6. Una serie de tendencias relacionadas con las **tecnologías** significativas (incluyendo el desarrollo de armas láser, guerra electrónica y las tecnologías que impiden el acceso al espacio), están a punto de tener grandes efectos globales que tendrán un impacto sobre la planificación y las operaciones militares de la OTAN.
7. Restricciones ambientales y de **recursos** clave, incluyendo los riesgos de salud, el cambio climático, escasez de agua y el aumento de las necesidades de energía darán forma aún más al futuro entorno de seguridad en las zonas de interés para la OTAN y tienen el potencial de afectar significativamente a la planificación y las operaciones de la OTAN.

Por otra parte, parece necesario recordar que estas amenazas se pueden producir en distintos escenarios (*Global Domains*) de libre acceso (“*cyber*”, aéreo, espacial, terrestre y marítimo). Por ello la OTAN sigue trabajando para asegurar la libertad de estos dominios globales. El escenario marítimo ya es un motivo de preocupación, si tenemos en cuenta el impacto de la piratería de tránsito naval. En este sentido, el Banco Mundial estima que fueron perdidos de 339 a 413 millones de dólares, entre abril de 2005 y diciembre de 2012, debido a los delitos de piratería frente a la costa de Somalia y el

una mayor seguridad energética. 4) el desarrollo de las relaciones de asociación de la OTAN. Vid. SCHEFFER. J. H. (2008). *Bucarest: un hito en la transformación de la OTAN. Revista de la OTAN*. Recuperado de <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART3/ES/index.htm>

Cuerno de África, afectando no solo a sus víctimas, sino también a la economía regional y mundial⁴¹¹. Por otra parte el espacio puede verse afectado en los próximos años, los ataques contra satélites son una enorme amenaza a la seguridad.

A continuación, se pueden ver en la siguiente tabla, además de las misiones básicas de la OTAN, cuáles son los retos, riesgos y amenazas a los que se enfrenta según los sucesivos conceptos estratégicos (CE) adoptados en los años 1991, 1999 y 2010.

Misiones básicas de la OTAN		
CE-1991	CE-1999	CE-2010
Seguridad	Seguridad	
Consultas (Art. 4)	Consultas (Art. 4)	
Disuadir y Defender (Art. 5)	Disuadir y Defender (Art. 5)	Defensa Colectiva (Art. 5)
Preservar el Equilibrio Estratégico en Europa	Gestión de Crisis	Gestión de Crisis
	Asociaciones	Seguridad Cooperativa

Ilustración 20: Misiones básicas de la OTAN

En el CE de 1991 (Cumbre de Roma), la OTAN formuló por primera vez un concepto amplio de seguridad, reconociendo que la seguridad y la estabilidad no dependían solamente de los medios militares, sino también de una serie de factores políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales, todos ellos relacionados entre sí; se cambiaron los principios en los que se basa la relación con los antiguos adversarios, para pasar a depender de estructuras de cooperación acompañadas de la necesaria disuasión⁴¹². Por lo que respecta a la tarea fundamental de “preservar el equilibrio estratégico en

⁴¹¹ WORLD BANK. (2013). *Pirate Trails Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa*. Washington, D. C.: World Bank Publications. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Pirate_Trails_World_Bank_UNO_DC_Interpol_report.pdf

⁴¹² Vid., entre otros DE LA CÁMARA HERMOSO, M. (2000). Un nuevo concepto estratégico para una nueva OTAN. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español*. Cuaderno de estrategia nº 110 (pp. 19-54). Madrid: Ministerio de Defensa; CACHO SÁNCHEZ, Y. & DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2010). Op., cit., p. 113; NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (2001). *NATO Handbook, Manual de la OTAN* (p. 46). Bruselas. Recup. de http://www.emad.mde.es/UVE/pdf/OTAN_Manual_de_la_OTAN_2001_en.pdf

Europa”, quedó sobrepasada por la desaparición de la Unión Soviética y era evidente que los riesgos ya no provenían sólo del Este de Europa⁴¹³.

Posteriormente, el CE de 1999 (Cumbre de Washington), en su apartado 10º enumera las misiones fundamentales, para el logro de su objetivo final⁴¹⁴:

- Seguridad: *“proporcionar una de las bases indispensables para un entorno de seguridad Euro-Atlántico estable, basado en el crecimiento de las instituciones democráticas y en compromiso con la solución pacífica de las disputas, y en el que ningún país podría intimidar o coaccionar a ningún otro mediante la amenaza o uso de la fuerza”*.
- Consultas: *“servir, como se estipula en el Artículo 4 del Tratado de Washington, como fundamental foro transatlántico para las consultas Aliadas sobre cualquier asunto que afecte a sus intereses vitales, incluso las posibles evoluciones que planteen riesgos a la seguridad de los miembros, para la coordinación apropiada de sus esfuerzos en áreas de interés común”*.
- Disuasión y Defensa: *“disuadir y defender contra cualquier amenaza de agresión contra cualquier Estado Miembro de la OTAN como se establece en los Artículos 5 y 6 del Tratado de Washington”*.
- Gestión de crisis: *“estar dispuestos, caso por caso y mediante consenso, conforme al Artículo 7 del Tratado de Washington, a contribuir a la prevención eficaz de*

⁴¹³ Como tendremos ocasión de ver en el nuevo entorno de 1999, está lleno de incertidumbres y de nuevos riesgos, apareciendo con fuerza la cooperación bilateral, con organizaciones internacionales como la OSCE, ONU, UE y UEO, dotando del refuerzo de la actividad de la OTAN y obteniendo grandes avances en el área del desarme y del control de armamentos.

⁴¹⁴ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (24 de abril de 1999). *The Alliance's Strategic Concept. Aprobado en la Cumbre de Washington*. NATO (p. 3). Recuperado de http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/344_Nato%20Strategic%20Concept%20%281999%29.pdf

conflictos y tomar parte activa en la gestión de crisis, incluso en operaciones de respuesta de crisis”.

- Asociaciones: *“promover las asociaciones, cooperación, y diálogo a gran escala con otros países del área Euro-Atlántica, con el objeto de incrementar la transparencia, confianza mutua y la capacidad de acción conjunta con la Alianza”.*

En cuanto a las misiones para resolver situaciones de crisis, refuerzan este planteamiento asignando competencias en asuntos de seguridad y defensa colectiva, aunque entren en controversias con otras organizaciones que asumen este papel, como la ONU, OSCE y la UEO (operaciones de paz, participación en emergencias humanitarias, respuesta a nuevos riesgos como, por ejemplo, los ataques terroristas)⁴¹⁵.

Retos, Riesgos y Amenazas para la OTAN		
CE-1991	CE-1999	CE-2010
Conflictos armados en la Europa Oriental	Fuerzas nucleares ajenas a la Alianza	Proliferación de AMD y de sus vectores de lanzamiento
Proliferación de AMD	Proliferación de AMD y de sus vectores de lanzamiento	Terrorismo
Interrupción del flujo de recursos vitales	Terrorismo, sabotaje y crimen organizado, e interrupción del flujo de recursos vitales	Inestabilidad y conflictos más allá de las fronteras de la OTAN
Terrorismo y sabotaje	Movimientos incontrolados de población tras conflictos	Ciberataques
Federación Rusa		Ataques sobre las vías de comunicación
		Tendencias tecnológicas
		Medio ambiente y los recursos

Ilustración 21: Amenazas relevantes la OTAN

⁴¹⁵ Vid entre otros: CACHO SÁNCHEZ, Y. & DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2010). Op., cit., pp. 114-115; NATO-NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (2001). Op., cit., pp. 45, 47, 48 y 164; PARDEW, J & BENNETT, C. (2006). *La evolución de las operaciones de la OTAN. Revista de la OTAN*. Recuperado de <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art1.html>

En la *Ilustración 21*, vemos los retos, riesgos y amenazas relevantes para la OTAN en cada uno de los Conceptos Estratégicos (CE) adoptados por la organización en los años 1991, 1999 y 2010.

III. LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado trataremos de exponer las amenazas a las que la UE se enfrenta⁴¹⁶. Como ya se mencionó al tratar la seguridad cooperativa, este modelo es el elegido por el Consejo Europeo adoptando, el 12 y 13 de diciembre de 2003, la Estrategia Europea de Seguridad, *European Security Strategy*, (EES/ESS), con el conocido documento SOLANA⁴¹⁷. Previamente en 2001, se creó el Comité Político y de Seguridad (CPS) que realiza el seguimiento internacional en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD). El CPS es responsable de la dirección política del desarrollo de la capacidad militar y cuenta con el asesoramiento del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y es asistido por el Estado Mayor de la UE (UMUE).

La Unión Europea necesitaba de un documento estratégico, en línea de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos publicada en 2002, con análogas circunstancias y con una óptica diferenciada o exclusiva para tratar de dar una imagen no beligerante y de resolución preventiva de conflictos.

⁴¹⁶ En el Capítulo VI se trata con detalle la Estrategia Europea de Seguridad.

⁴¹⁷ EUROPEAN UNION. (12 de diciembre de 2003). Ob., cit. pp. 1-15.

1. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD, EUROPEAN SECURITY STRATEGY (EES/ESS)

En la EES/ESS se establecían por primera vez principios y objetivos claros para promover los intereses de la UE en materia de seguridad, basados en valores esenciales. En términos generales, podemos afirmar que la UE marca los “Desafíos Europeos”, hace un recorrido por los escenarios posibles y destaca que, mientras que hoy un ataque territorial contra un país miembro de la UE es poco probable, Europa se ve enfrentada ante varias amenazas⁴¹⁸:

- a) El **terrorismo**: Europa es tanto objetivo como base de apoyo de un nuevo tipo de terrorismo extremadamente violento. Este, a diferencia de anteriores formas de terrorismo, posee una red internacional, cuenta con una buena infraestructura y, sobre todo, está dispuesto a utilizar la violencia de forma ilimitada. “La más reciente ola terrorista está además ligada a un fundamentalismo religioso violento. Surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad”⁴¹⁹.
- b) La **proliferación de armas de destrucción masiva** constituye, según la EES/ESS, la mayor amenaza para la seguridad de Europa. Si bien los tratados internacionales y los reglamentos de control disminuyeron la velocidad de esta proliferación, “estamos entrando actualmente en un nuevo y peligroso periodo en que surge la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva sobre todo en Oriente Próximo”⁴²⁰. Además hay que tener en cuenta el

⁴¹⁸ FLECHTNER, S. (junio de 2004). *La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo XXI* (p. 9). Recuperado de http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_243.pdf

⁴¹⁹ EUROPEAN UNION. (12 de diciembre de 2003). Ob., cit., p. 3.

⁴²⁰ *Ibidem.*, pp. 3-4.

peligro extremo que representa la vinculación entre armas de destrucción masiva y el terrorismo o grupos subversivos incontrolados.

- c) **Conflictos regionales:** los conflictos armados o no resueltos constituyen una amenaza para la estabilidad de regiones enteras. “Destruyen vidas e infraestructuras sociales y materiales; constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. El conflicto puede degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrece oportunidades a la delincuencia organizada. La inseguridad regional puede alimentar la demanda de armas de destrucción masiva”⁴²¹. Para enfrentar las nuevas amenazas, a menudo muy difíciles de definir, a veces lo mejor es llegar al fondo de los conflictos regionales más antiguos.
- d) **Fracaso de Estados, *state failure*:** mala gestión de gobierno, como la corrupción, abuso de poder, instituciones débiles, falta de fiscalización y conflictos civiles corroen en muchos países del mundo las estructuras estatales y sociales. “El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional”⁴²². Ciertamente, desde el 11-S, la amenaza del terror tiene en el problema del Estado fallido una inmediatez y una importancia que trasciende su dimensión humanitaria anterior⁴²³. En el pasado, el “fracaso” de un Estado tuvo menos consecuencias para la paz y la seguridad. Ahora, los Estados fallidos representan tanto un peligro para sí mismos como para sus países vecinos, así como para las personas de todo el mundo. La prevención de los Estados-nación de la quiebra y la reactivación de

⁴²¹ *Ibidem.*, p. 4.

⁴²² *Ibidem.*, p. 4.

⁴²³ ROTBERG, R. I., DADMEHR, N., & JENNE, E. (2003). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

los que lo hacen fracasar, se ha convertido en un objetivo de todos los planes estratégicos.

- e) El **crimen organizado**: Europa es un blanco preferente del crimen organizado. “Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una dimensión exterior importante: el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas representa una parte importante de las actividades de las bandas de delincuentes. Puede tener vinculaciones con el terrorismo”⁴²⁴.

Desafíos Europeos para la Unión Europea, EES/ESS (2004)
El terrorismo
La proliferación de armas de destrucción
Conflictos regionales
Fracaso de Estados
Crimen organizado

Ilustración 22: Desafíos para la UE (2004)

2. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Cuatro años después de la adopción de la EES/ESS, los estados miembros volvieron a encargar al Alto Representante del Consejo Europeo de diciembre de 2007, el examen de la aplicación de la estrategia con miras a establecer elementos de mejora y proponer en su caso acciones complementarias. Así surge el documento “*Informe de la Aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*” de 2008, que confirmó que el planteamiento de la estrategia es global y que la EES/ESS mantiene su validez⁴²⁵, determinando la necesidad de ser más capaces, más coherentes y más activos, bajo una serie de amenazas y retos que afectan a los intereses de la UE en el

⁴²⁴ EUROPEAN UNION. (12 de diciembre de 2003). Ob., cit., p. 4.

⁴²⁵ EUROPEAN UNION. (11 de diciembre de 2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. S407/08 (pp. 3-5). Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

ámbito de la seguridad, de tal manera que después de unos años, éstos no han desaparecido, algunos se han vuelto más significativos y otros más complejos.

El informe redactado en el Consejo Europeo de Bruselas durante los días 11 y 12 de diciembre de 2008, cerró la presidencia francesa, que tenía entre sus prioridades el aprobar una nueva estrategia europea, no concluyó su elaboración conformándose con una evaluación sobre su aplicación y utilidad.

La evolución de la situación geopolítica, la experiencia operativa exterior de la UE, el desarrollo de sus capacidades, los retos mundiales y principales amenazas, que contempla la revisión Estratégica de Seguridad Europea de 2008, se resumen a continuación (Ver **Ilustración 23**):

- a) **Proliferación de armas de destrucción masiva.** En la EES/ESS “se consideraba que la proliferación tanto en manos de los terroristas como de los Estados constituye la situación hipotética más temible para la seguridad de la UE. Para el Consejo, ese riesgo se ha incrementado en los últimos cinco años, lo que ejerce presión sobre el marco multilateral. Aunque Libia desmanteló su programa de armas de destrucción masiva (ADM), Irán y Corea del Norte deben ganarse todavía la confianza de la comunidad internacional. La posible reaparición en las próximas décadas de un poderío nuclear civil, de no acompañarse de las salvaguardas adecuadas, también plantea retos al sistema de no proliferación”⁴²⁶.

La UE ha mantenido una relevante participación en los foros multilaterales, como lo demuestra su estrategia sobre ADM adoptada en 2003⁴²⁷, y se ha situado a la

⁴²⁶ *Ibidem.*, p. 3.

⁴²⁷ EUROPEAN UNION. (10 de diciembre de 2003). Fight against the proliferation of weapons of mass destruction. EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction. PESC 768. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>

delantera de los esfuerzos internacionales para responder de forma colectiva a los programas nucleares de varios países como, por ejemplo, Irán. La estrategia hace hincapié en la prevención, trabajando con arreglo a los acuerdos multilaterales en la materia, especialmente el de Naciones Unidas⁴²⁸; de hecho, la UE se ha convertido en uno de los mayores donantes y colaboradores con terceros países y organizaciones regionales en la mejora de sus capacidades de prevención de la proliferación de ADM.

Asimismo, es la única organización regional con gran variedad de instrumentos políticos, diplomáticos, humanitarios, económicos y financieros, policiales y militares en este campo⁴²⁹. No obstante, es primordial que se utilicen con mayor sinergia. Para ello, la UE tendrá que coordinar mejor los programas de asistencia, los fondos de desarrollo, las capacidades militares y civiles, los instrumentos comerciales y las relaciones diplomáticas, a fin de prevenir las crisis incipientes.

Pero una capacidad y coherencia mayores no bastarán a menos que Europa estreche relaciones con los socios estratégicos. La clave de un multilateralismo eficaz es una mayor cooperación entre ellos. La seguridad y la eficacia de la lucha común contra las amenazas dependen de que esta relación sea sólida y equilibrada. Una Europa más fuerte con una filosofía estratégica común será también una Europa capaz de consolidar sus relaciones con sus socios importantes como Rusia, Japón, China, India y Latinoamérica. Estos objetivos orientan a la preparación de

⁴²⁸ Los Tratados, Acuerdos, Convenciones y Códigos multilaterales constituyen el fundamento jurídico de la UE en materia de no proliferación y un objetivo político para mejorar los mecanismos de verificación: Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP), Acuerdos de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA), Convención sobre las armas químicas (CAC), Convención sobre armas biológicas y tóxicas (CABT), Código de conducta internacional contra la proliferación de misiles balísticos (ICOC) y Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE).

⁴²⁹ TORREN MACAU, R., MILLET ABBAD, A., & ARCE SUÁREZ, A. (2005). *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*. Barcelona: Universitat de Barcelona, Publicacions i Edicions.

la estrategia de seguridad de la Unión Europea, según la 1ª sesión geopolítica y seguridad internacional: el papel de Europa en el mundo⁴³⁰.

La Unión Europea debe mantener este enfoque, actuando en los terrenos político y financiero. Es esencial que el resultado de la Conferencia de 2010 de Revisión del Tratado de No Proliferación, destinada en particular a reforzar el régimen de no proliferación, sea fructífera. La UE pone todo su empeño en velar por que esta Conferencia estudie, de manera equilibrada, eficaz y concreta, los medios para intensificar los esfuerzos internacionales de lucha contra la proliferación, continuar el desarme y garantizar el desarrollo responsable de los usos pacíficos de la energía nuclear por parte de los países que deseen llevarlo a cabo.

“Es necesario seguir trabajando además sobre aspectos concretos, entre los que cabe mencionar: el apoyo de la UE a un enfoque multilateral del ciclo del combustible nuclear; la lucha contra la financiación de la proliferación; medidas de bioprotección y bioseguridad; contención de la proliferación de vectores y, en especial, de misiles balísticos. En esta línea deben iniciarse las negociaciones de un tratado multilateral de prohibición de la producción de material fisionable para armas nucleares”⁴³¹.

- b) **Terrorismo.** “Tanto en Europa como en todo el mundo, el terrorismo continúa siendo una amenaza importante para nuestras vidas. Se han producido atentados en Madrid y en Londres, al tiempo que otros han sido abortados, y las bandas nacionales tienen una presencia creciente en nuestro continente”⁴³².

⁴³⁰ SOLANA DE MADARIAGA, F. J. (2005). El papel de Europa en el mundo. En TORRENT MACAU, R., MILLET ABBAD, A. & ARCE SUÁREZ, A. (Ed). *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*. Barcelona: Publicacions i edicions.

⁴³¹ EUROPEAN UNION. (10 de diciembre de 2003). Ob., cit., p. 3.

⁴³² *Ibidem.*, p. 4.

- c) **La delincuencia organizada.** “En forma de tráfico de drogas, de personas y de armas, además del fraude y el blanqueo de capitales a escala internacional, sigue constituyendo una amenaza para nuestras sociedades”⁴³³.
- d) **Ciberseguridad.** “Las economías modernas dependen en gran medida de las infraestructuras vitales como los transportes, las comunicaciones y el suministro de energía, e igualmente de Internet. La estrategia de la UE para una sociedad de la información segura en Europa, adoptada en 2006, hace referencia a la delincuencia basada en internet. Sin embargo, los ataques contra sistemas de Tecnologías de Información privadas o gubernamentales en los Estados miembros de la UE han dado una nueva dimensión a este problema, en calidad de posible nueva arma económica, política y militar”⁴³⁴.

En el documento de 2008, la UE asegura que se debe seguir trabajando en este campo para que la UE realice un planteamiento general y conciencie a los ciudadanos, no solamente europeos, para intensificar la cooperación internacional. La valoración de las amenazas actuales y futuras es una parte importante de la evaluación de las prioridades a tener en cuenta en las crecientes medidas de Ciberseguridad. Será preciso tener presente la prevención, detección, respuesta, mitigación y recuperación junto con la cooperación internacional en su caso⁴³⁵.

A continuación, se describen brevemente algunas de las amenazas que se han hecho más “populares” en los últimos tiempos por las repercusiones e impacto que han tenido en aquellos lugares y equipos donde se han producido:

- *Stuxnet*. Es un programa de software dañino (malicioso) del tipo *troyano* muy avanzado, que aprovecha las vulnerabilidades de los sistemas

⁴³³ *Ibidem.*, p. 4.

⁴³⁴ *Ibidem.*, p. 5.

⁴³⁵ JOYANES AGUILAR, L. (2011). Introducción. Estado del arte de la ciberseguridad. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio*. Cuaderno de seguridad nº 149 (pp. 13-46). Madrid: Ministerio de Defensa.

operativos de los ordenadores. El troyano queda camuflado y latente en el equipo infectado hasta que su autor decide activarlo.

- DDoS. Los ataques DDoS (*Distributed Denial of Service*) son una forma relativamente sencilla y efectiva de hacer caer a una Web. Las acciones se pueden realizar de forma voluntaria siguiendo las instrucciones dadas para iniciar el ataque a una hora señalada en una convocatoria mediante foros en la Red o utilizando redes de ordenadores previamente infectados por virus (*botnet*) de forma que los usuarios ni siquiera son conscientes de que participan.
- Botnets. Los *botnets* (robots de la Red) son redes de ordenadores zombis. Las redes han aumentado de modo exponencial, según informes de la Fundación *Shadowserver* y se emplean para realizar ataques, envíos masivos de correo basura y espionaje contra empresas. Un *botnet* se crea infectando ordenadores sin que sus propietarios lo sepan. Los ciberdelincuentes bien, de modo aislado, o en una organización, construyen sus *botnets* y los venden o alquilan a empresas que desean mandar correo basura, bombardear o espiar a otras empresas, o robar datos bancarios.
- Zeus es un virus de tipo *botnet* (troyano) que se propaga por los navegadores, tanto *Explorer* como *Firefox*. El malware recopila información del usuario y contraseñas de internet y redes sociales, utilizándolas para suplantar la identidad y realizar robo de datos bancarios, datos de tarjetas de crédito o enviar *spam*. Además a primeros de noviembre de 2010 se ha detectado que el virus Zeus ha afectado a dispositivos móviles.

- Amenazas futuras. De acuerdo a un informe reciente de Cisco⁴³⁶, en un futuro cercano las amenazas sobre las comunicaciones se centrarán en dos grandes áreas: ingeniería social (manipulación de formularios, llamadas no solicitadas, mensajes, etc.) y ataques multivectoriales donde se combinan diferentes tipos de soporte (correo electrónico, mensajes en blogs, redes sociales, wikis, voz, vídeo, audio, etc.).
- e) **Seguridad energética**. En la UE desde el año 2003 hasta 2008, se intensificaron las preocupaciones en relación con la dependencia energética. “El descenso de la producción en Europa implica que para 2030 será necesario importar hasta un 75% de nuestro consumo de petróleo y de gas. Éstos provendrán de un número limitado de países, muchos de los cuales afrontan amenazas contra su estabilidad. Por consiguiente, nos enfrentamos a un abanico de retos a la seguridad que exigen la responsabilidad y solidaridad de todos los Estados miembros”⁴³⁷.
- f) **Cambio climático**. En 2003, la EES/ESS ya había señalado las repercusiones del cambio climático en la seguridad. Después de cinco años, este aspecto tiene una urgencia mayor. “En marzo de 2008, el Alto Representante y la Comisión presentaron un informe destinado al Consejo Europeo en el que se señala que el cambio climático es un multiplicador de amenazas”⁴³⁸.
- g) **Las catástrofes naturales**. “La degradación del medio ambiente y la competencia por los recursos exacerban los conflictos, especialmente en situaciones de pobreza y crecimiento demográfico, dando lugar a consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad, que incluyen el aumento de las migraciones. El cambio

⁴³⁶ CISCO SISTEM. (29 de mayo de 2013). *Informe anual de seguridad de CISCO 2013*. Recuperado de http://www.cisco.com/web/ES/pdf/Cisco_ASR_2012_v2_020813.pdf

⁴³⁷ EUROPEAN UNION. (10 de diciembre de 2003). Ob., cit., p. 5.

⁴³⁸ *Ibíd.*, p. 5.

climático puede asimismo dar lugar a conflictos sobre las rutas comerciales, las zonas marítimas y el control del difícil acceso a los recursos⁴³⁹.

RETOS MUNDIALES Y PRINCIPALES AMENAZAS Revisión Estratégica Europea de Seguridad – EES/ESS (2008)	
Proliferación de armas de destrucción masiva	Ciberseguridad
Terrorismo	Seguridad energética
Delincuencia organizada	Cambio climático

Ilustración 23: Amenazas en la Estrategia Europea de Seguridad (2008)

La UE ha reforzado la actividad de prevención de conflictos y gestión de crisis, pero es menester que mejore las capacidades de análisis y de alerta rápida. La UE no puede hacerlo sola. Por ello, es necesario intensificar su trabajo en colaboración con los países más expuestos, reforzando su capacidad para hacer frente a los problemas. Será fundamental la cooperación internacional entre países, así como con la ONU y con otras organizaciones regionales con capacidad en gestión de crisis.

3. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UE, EU INTERNAL SECURITY STRATEGY (ESIUE/EUISS)

Dos años después, en 2010, el nuevo modelo de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, *European Union Internal Security Strategy (ESIUE/EUISS)*⁴⁴⁰, también establece las amenazas y desafíos comunes a los que nos enfrentamos y que hacen que cada vez sea más importante que los Estados miembros y las instituciones europeas trabajen juntas para hacer frente a nuevos desafíos que van más allá de nuestra capacidad nacional, bilateral o regional.

⁴³⁹ *Ibidem.*, p. 5.

⁴⁴⁰ EUROPEAN UNION. (23 de febrero de 2010). *Draf Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model"*. 5842/2/10. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st05/st05842-re02.es10.pdf>

Y es que la delincuencia aprovecha las condiciones ofrecidas por una sociedad globalizada, como las comunicaciones de alta velocidad, la alta movilidad y las transacciones financieras instantáneas. Asimismo, hay fenómenos que tienen un impacto transfronterizo sobre la seguridad dentro de la Unión Europea. Por lo tanto, aparece modificada la lista de amenazas importantes comunes que se identifican a continuación (Ver **Ilustración 24**):

1. El **terrorismo**, “en cualquiera de sus formas, tiene un absoluto desprecio por la vida humana y los valores democráticos. Su alcance global, sus consecuencias devastadoras, su capacidad para reclutar a través de la radicalización y la difusión de propaganda a través de Internet, y los diferentes medios a través de los que es financiado, hacen que el terrorismo sea una amenaza importante y en constante evolución para nuestra seguridad”⁴⁴¹.
2. La **delincuencia organizada**. En sus diversas formas “tiene una importancia creciente, tiende a aparecer allí donde puede obtener el mayor beneficio financiero con el menor riesgo, independientemente de fronteras. El tráfico de drogas, la delincuencia económica, el tráfico de seres humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, la explotación sexual de menores y pornografía infantil, los delitos violentos, el blanqueo de dinero y la falsificación de documentos son sólo algunos de los modos en los que la delincuencia organizada y grave se manifiesta en la UE. Además, la corrupción es una amenaza a las bases del sistema democrático y del Estado de Derecho”⁴⁴².

⁴⁴¹ *Ibíd.*, p. 5.

⁴⁴² *Ibíd.*, p. 5.

3. La **ciberdelincuencia** “representa una amenaza global, técnica, transfronteriza y anónima para nuestros sistemas de información y, a causa de esto, supone numerosos desafíos adicionales para las autoridades policiales”⁴⁴³.
4. La **delincuencia transfronteriza** “como el delito menor o contra la propiedad, frecuentemente cometido por bandas, cuando representa un impacto significativo en la vida diaria de los europeos”⁴⁴⁴.
5. La **violencia en sí misma**, “como la violencia juvenil o la violencia en los eventos deportivos realizada por hinchas radicales, incrementa el daño ocasionado por los delitos y puede dañar significativamente a la sociedad”⁴⁴⁵.
6. Los **desastres naturales**, y los causados por el hombre, “tales como incendios forestales, terremotos, inundaciones y tormentas, las sequías, las insuficiencias de energía y los fallos graves de las tecnologías de la información y la comunicación representan desafíos de seguridad. En la actualidad, los sistemas de protección civil constituyen un elemento esencial de cualquier sistema de seguridad moderno y avanzado”⁴⁴⁶.
7. Una serie de “otros fenómenos comunes que plantean preocupaciones y amenazas a la seguridad a personas de toda Europa, por ejemplo los accidentes de tráfico que se cobran la vida de decenas de miles de ciudadanos europeos cada año”⁴⁴⁷.

Estrategia Europea de Seguridad Interior. Internal Security Strategy – ISS 2010	
El terrorismo	La violencia en sí misma
La delincuencia organizada	La delincuencia transfronteriza
La ciberdelincuencia	Los accidentes de tráfico
Los desastres naturales, y los causados por el hombre	

Ilustración 24: Amenazas en la Estrategia Europea de Seguridad Interior (2010)

⁴⁴³ *Ibidem.*, p. 5.

⁴⁴⁴ *Ibidem.*, p. 5.

⁴⁴⁵ *Ibidem.*, p. 5.

⁴⁴⁶ *Ibidem.*, p. 5.

⁴⁴⁷ *Ibidem.*, p. 5.

4. PERCEPCIONES DE DESAFÍOS A LA SEGURIDAD PARA LOS CIUDADANOS EUROPEOS: REFERENCIA INDIVIDUALIZADA A LA PERCEPCIÓN ESPAÑOLA

La Comisión Europea ha realizado en los últimos años varias encuestas entre los ciudadanos de la Unión Europea, de diversas temáticas. Y es que dentro de las preocupaciones de la Comisión está la percepción o la opinión ciudadana sobre la seguridad. Por ello, en junio de 2006, realizó una encuesta sobre la percepción de seguridad⁴⁴⁸, que se analiza a continuación.

Una de las preguntas en esta encuesta fue: *en la actualidad, ¿cuáles cree que son los desafíos más importantes para la seguridad de los ciudadanos en su país? De entre los siguientes: la crisis económica y financiera; el terrorismo; la pobreza; el crimen organizado; la corrupción; los delitos menores; la inmigración ilegal; los desastres naturales; las cuestiones medioambientales/cambio climático; los delitos informáticos; la inseguridad en las fronteras de la Unión Europea; el extremismo religioso; las guerras y guerras civiles; otros y no sabe.*

El resultado de las respuestas se aprecia en el siguiente gráfico, en el que se trasladan de forma diferenciada los resultados globales para todos los estados miembros y los resultados para España:

⁴⁴⁸ EUROPEAN UNION. (2006). *Eurobarometer EU. Internal Security. Desafíos en Europa*. Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm



Ilustración 25: Eurobarómetro 2006, desafíos en su país

Otra pregunta fue: en la actualidad, ¿cuáles cree que son los desafíos más importantes para la seguridad de los ciudadanos en la Unión Europea? Y los resultados se aprecian en la siguiente gráfica:



Ilustración 26: Eurobarómetro 2006, desafíos en la UE

A la pregunta: *en comparación con la situación actual, ¿diría usted que los siguientes desafíos a la seguridad interior de la Unión Europea aumentarán, disminuirán o permanecerán igual en los próximos tres años?*

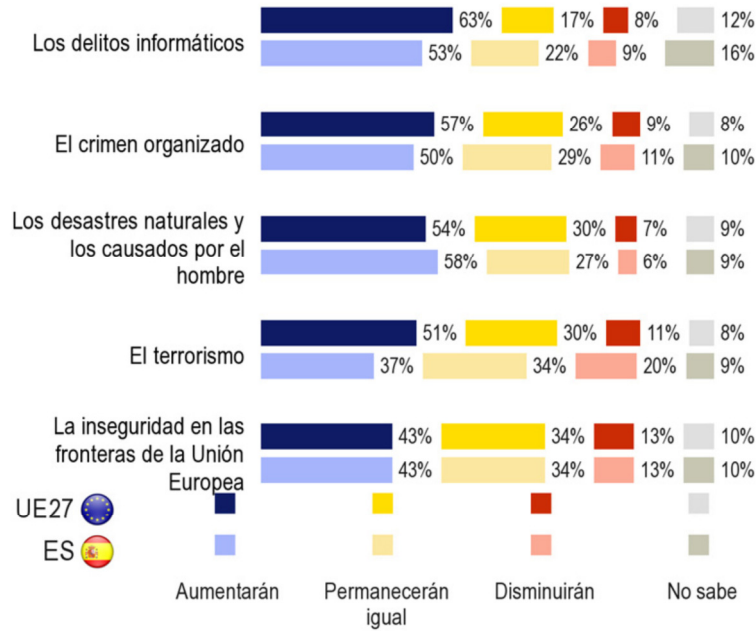


Ilustración 27: Eurobarómetro 2006 ¿aumentarán o disminuirán los desafíos?

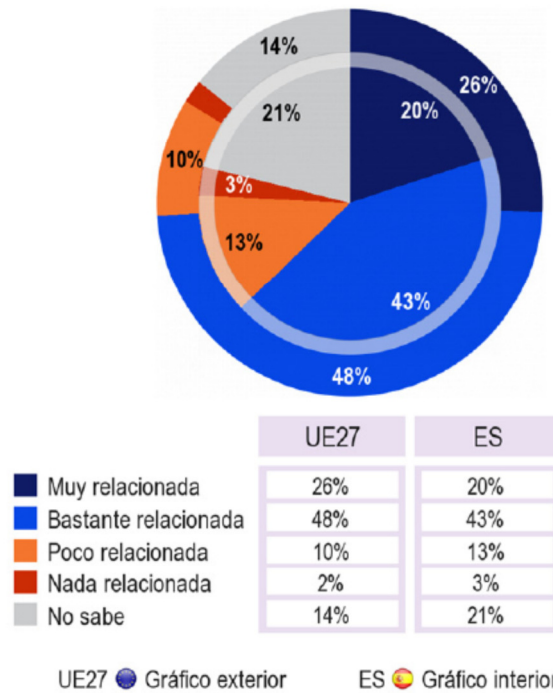


Ilustración 28: Eurobarómetro 2006, relación con eventos externos UE

Por otra parte, a la pregunta *¿en qué medida cree que la seguridad interior de la Unión Europea está relacionada con eventos y acontecimientos que tienen lugar fuera de la UE?* Las respuestas se observan en la Ilustración 28.

De todos los datos trasladados del Eurobarómetro de 2006, pueden sacarse una serie de conclusiones que recogemos a continuación. Veremos cómo la “visión española” no siempre coincide con la de los países analizados de forma global:

- Para los españoles en la UE los principales desafíos a la seguridad interior son las crisis económica y financiera (33%), el terrorismo (25%), la pobreza (24%) y el crimen organizado (22%), aunque estos porcentajes varían si son extraídos de cada país como en el caso de España, que para los mismos riesgos son 57%, 38%, 35% y 11%.
- Los principales desafíos a la seguridad europea son las crisis económica y financiera (34%), el terrorismo (33%), el crimen organizado (21%) y la pobreza (18%), aunque estos porcentajes varían si son extraídos de cada país como en el caso de España, que para los mismos riesgos son 56%, 39%, 14% y 26%.
- Los principales desafíos a la seguridad interior de la UE que van a aumentar en los próximos años son los delitos informáticos (63%), el crimen organizado (57%), los desastres naturales o causados por el hombre (54%), el terrorismo (51%) y por último la inseguridad en las fronteras de la UE (43%).
- Casi un 75 % de ciudadanos de la UE creen que la seguridad interior está muy o bastante relacionada con eventos y acontecimientos que tienen lugar fuera de la Unión Europea. Este porcentaje disminuye un poco si identificamos a los encuestados como españoles.

A partir del año 2009, las preguntas cambiaron y, por tanto, no se puede hacer una comparación exhaustiva con los años anteriores; sin embargo, se puede realizar un análisis comparativo desde entonces hasta cinco años después, que es lo que nos proponemos en este punto.

La pregunta base es la siguiente: *¿cuál crees que son los dos problemas más importantes que enfrenta (a tu país) en este momento?*, de entre las siguientes preocupaciones:

- La crisis económica y financiera.
- El terrorismo.
- Desempleo.
- El crimen.
- Aumento de los precios/la inflación.
- La deuda del gobierno.
- La inmigración.
- Salud.
- Las cuestiones medioambientales/cambio climático y energéticas.
- Las pensiones, la fiscalidad.
- El sistema de educación, vivienda.
- Defensa y asuntos exteriores

En el eurobarómetro de 2009⁴⁴⁹, sobre la opinión pública de la Unión Europea, informe que ofrece una selección de datos sobre diversos temas, tales como la economía, la

⁴⁴⁹ EUROPEAN UNION. (octubre de 2009). *Standard Eurobarometer 72 Internal Security* (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_fact_es_en.pdf

situación política europea o las principales preocupaciones para los europeos, pueden apreciarse los resultados:

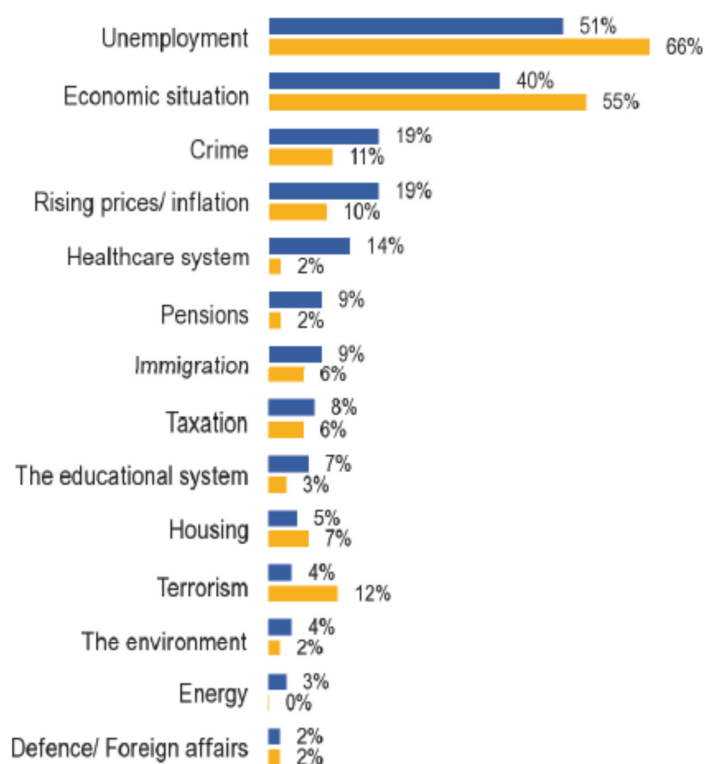


Ilustración 29: Eurobarómetro 2009, desafíos en su país

Las conclusiones que se pueden extraer son las siguientes:

- Las principales preocupaciones a las que se enfrentan los países de la UE, según sus ciudadanos, son: el desempleo (51%), la crisis económica y financiera (40%), el aumento de los precios/inflación (19%), el crimen (19%) y el sistema de salud (15%).
- Sin embargo, en el caso de España, las principales preocupaciones son: el desempleo (66%), la crisis económica y financiera (55%), el terrorismo (12%), el crimen (11%) y el aumento de los precios/inflación (10%). Como puede comprobarse, se detectan ciertas diferencias.

En el eurobarómetro de 2010⁴⁵⁰, se producen algunos pequeños cambios, como se puede verificar en el siguiente gráfico:

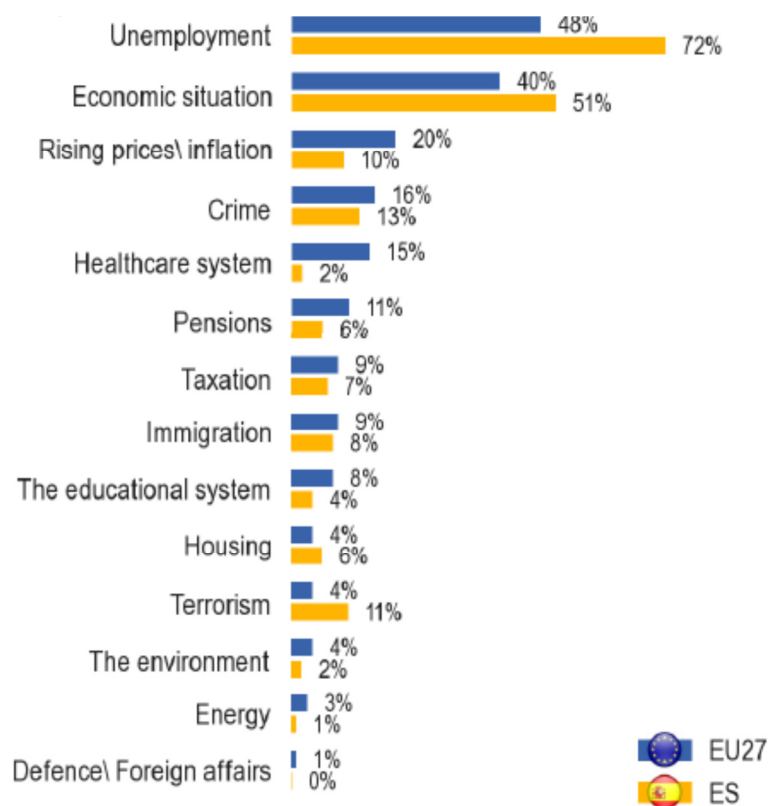


Ilustración 30: Eurobarómetro 2010, desafíos en su país

De estos datos extraemos las siguientes conclusiones:

- Las principales preocupaciones para los ciudadanos de la UE, en general, son: el desempleo (48%), la crisis económica y financiera (40%), el aumento de los precios/inflación (20%), el crimen (16%) y el sistema de salud (15%).
- En el caso de España se siguen detectando algunas diferencias. Si bien el desempleo y la crisis económica constituyen las principales preocupaciones también para los españoles, lo cierto es que los porcentajes son muy distintos: un 72% en el caso del desempleo, frente al 48% que se refleja en los datos globales y un 51% en el caso de la crisis financiera, frente a un 40%. Además, mientras que

⁴⁵⁰ EUROPEAN UNION. (marzo de 2010). *Standard Eurobarometer 73 Internal Security* (p. 1). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_fact_es_en.pdf

para los europeos la inflación ocupa el tercer lugar en sus preocupaciones, en el caso de los españoles queda rebajado al 5º puesto, por detrás del crimen y del terrorismo (en este caso, además, solo el 4% de europeos lo considera una preocupación). Finalmente, ha resultado interesante comprobar cómo mientras que para los europeos constituye una gran preocupación el sistema de salud, los españoles lo relegan a los “últimos puestos” junto con el medio ambiente, la energía y los asuntos exteriores.

En el eurobarómetro de 2011⁴⁵¹, se observan los resultados siguientes:

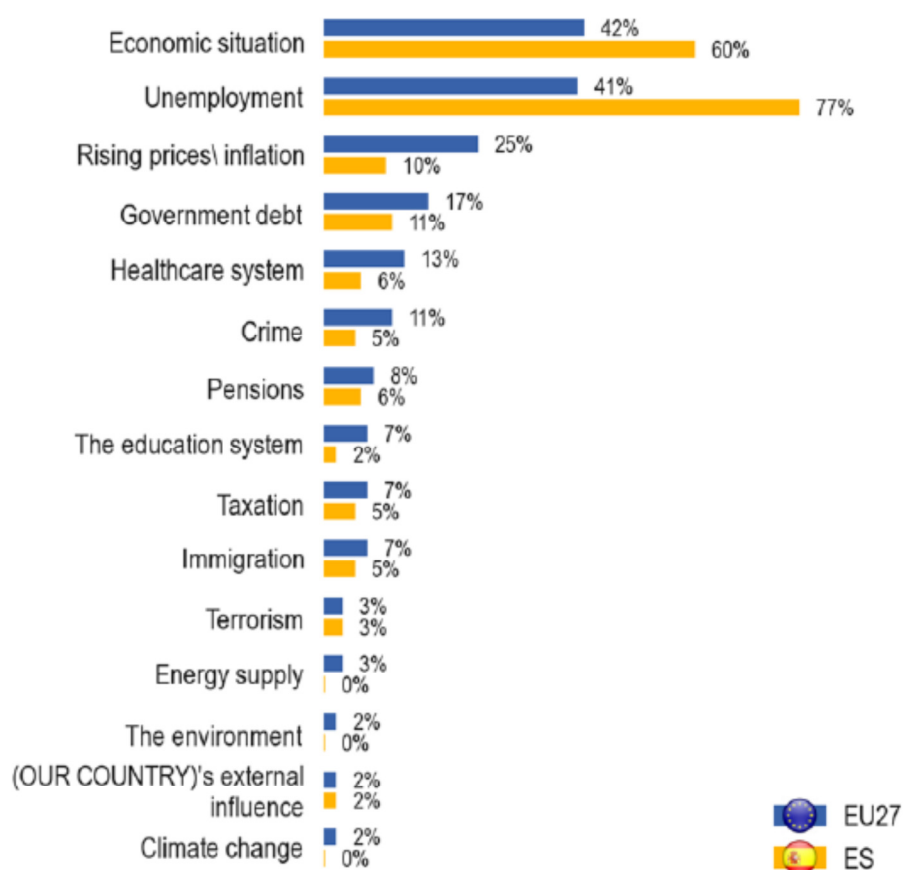


Ilustración 31: Eurobarómetro 2011, desafíos en su país

⁴⁵¹ EUROPEAN UNION. (5 de noviembre de 2011). *Standard Eurobarometer 76 Internal Security* (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_fact_es_en.pdf

En el presente gráfico pueden observarse ciertos cambios de tendencia, tanto desde la perspectiva de los europeos como de los españoles:

- Las principales preocupaciones para los europeos son: la crisis económica y financiera (42%), el desempleo (41%), el aumento de los precios/inflación (25%), la deuda del Gobierno (17%) y el sistema de salud (13%).
- Las principales preocupaciones para los españoles siguen siendo el desempleo (77%) y la crisis económica y financiera (60%). Sin embargo, se produce un cambio de tendencia entre los siguientes “puestos” de la lista de preocupaciones. Así, el crimen y el terrorismo quedan relegados a un puesto “testimonial”, mientras que la salud y la seguridad social (12%) y la deuda del Gobierno (11%) se colocan en el tercer y cuarto puesto de la lista.

Este cambio de tendencia continúa en el eurobarómetro de 2012⁴⁵²:

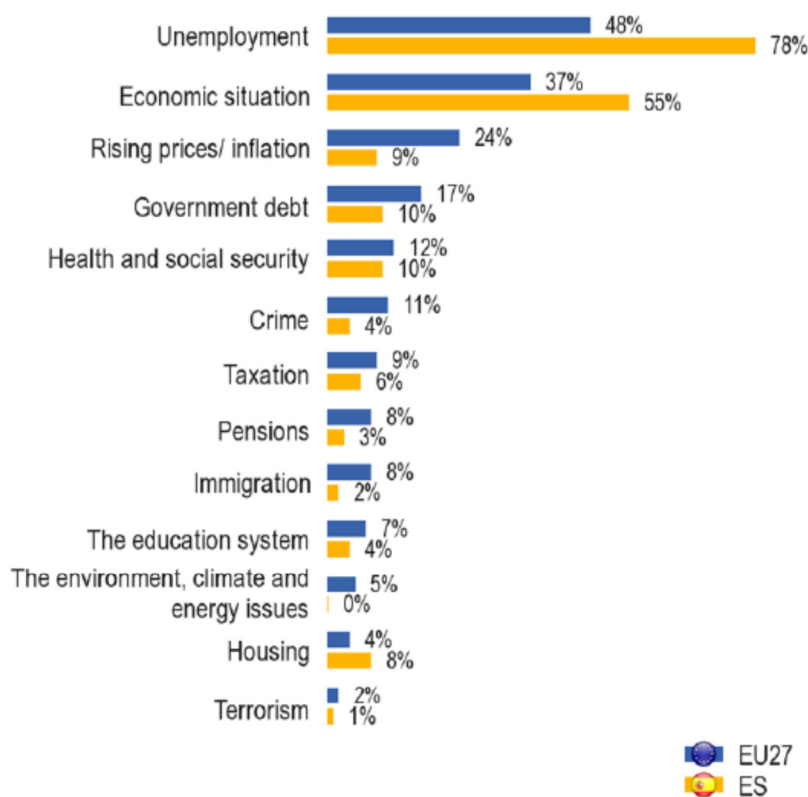


Ilustración 32: Eurobarómetro 2012, desafíos en su país

⁴⁵² EUROPEAN UNION. (3 de noviembre de 2012). *Standard Eurobarometer 78 Internal Security* (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_fact_es_en.pdf

De las respuestas en 2012, se extraen las siguientes conclusiones:

- Las principales preocupaciones a las que se enfrentan los europeos son: el desempleo (48%), la crisis económica y financiera (37%), el aumento de los precios/inflación (24%), la deuda del Gobierno (17%) y el sistema de salud (12%).
- Las principales preocupaciones para los españoles son: el desempleo (78%), la crisis económica y financiera (55%), el sistema de salud (10%), la deuda del Gobierno (10%) y el aumento de los precios/inflación (9%).

Finalmente, en el eurobarómetro de 2013⁴⁵³, se recogen los siguientes resultados:

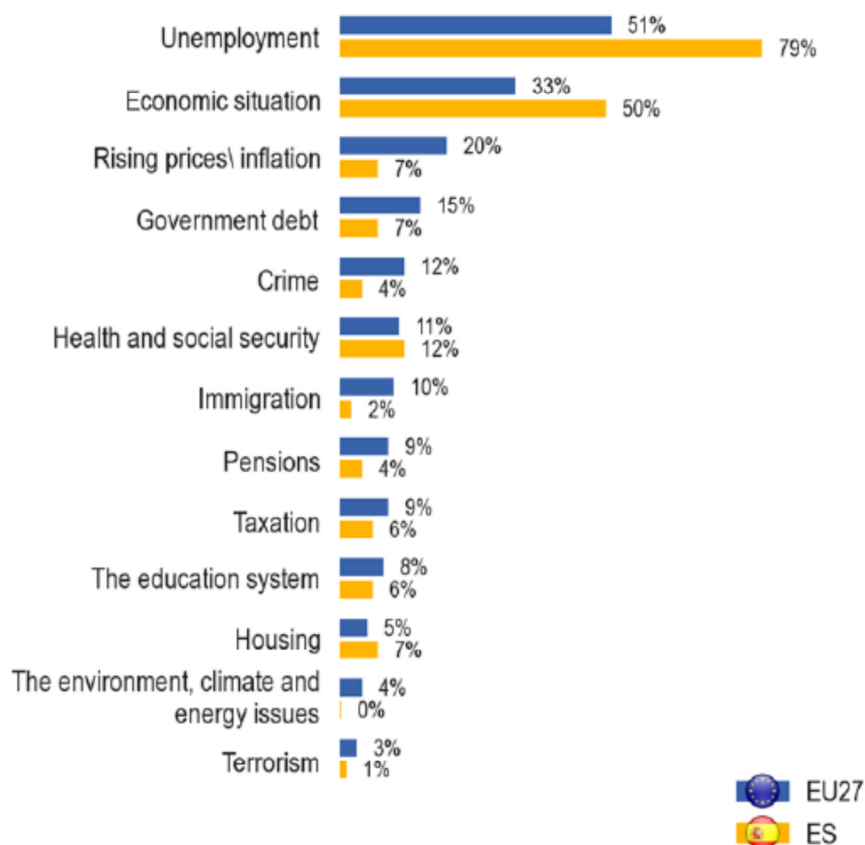


Ilustración 33: Eurobarómetro 2013, desafíos en su país

⁴⁵³ EUROPEAN UNION. (10 de mayo de 2013). *Standard Eurobarometer 79 Internal Security* (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_fact_es_en.pdf

Y de las anteriores respuestas en 2013, se extraen como conclusiones:

- Las principales preocupaciones a las que se enfrentan los ciudadanos europeos son: el desempleo (51%), la crisis económica y financiera (33%), el aumento de los precios/inflación (20%), la deuda del Gobierno (15%) y el crimen (12%).
- Las principales preocupaciones para los españoles son: el desempleo (79%), la crisis económica y financiera (50%), salud y seguridad social (12%), el aumento de los precios/inflación (7%) y la deuda del Gobierno (7%). Como vemos pocos cambios con respecto a los datos anteriores.

Comparando los resultados de las contestaciones de los años 2009 al 2013 con los datos de las apreciaciones a nivel europeo y español, de cada una de las preocupaciones más relevantes, podemos observar las siguientes conclusiones:

- La crisis económica y financiera preocupa más a los españoles, aunque la tendencia está decreciendo claramente (Ilustración 34).
- El desempleo preocupa más a los españoles con una ligera tendencia en aumento (Ilustración 35).
- El terrorismo preocupaba más a los españoles con una tendencia clara decreciente y en 2013 la preocupación de los europeos en general es ligeramente superior a la de los españoles (Ilustración 36).
- El crimen organizado preocupa menos a los españoles con una tendencia clara decreciente (Ilustración 37).
- La inmigración preocupa cada vez menos a los españoles, incrementándose ligeramente la preocupación en el resto de europeos (Ilustración 38).
- Los problemas medioambientales, cambio climático y la energía, preocupan más al resto de europeos, siendo un tema menor para los españoles (Ilustración 39).

- La máxima preocupación de los ciudadanos europeos en general, es el desempleo, seguida de cerca de la crisis económica y financiera (Ilustración 40).
- También para los españoles, la máxima preocupación se centra en el desempleo con diferencia con el resto de temas (Ilustración 41).

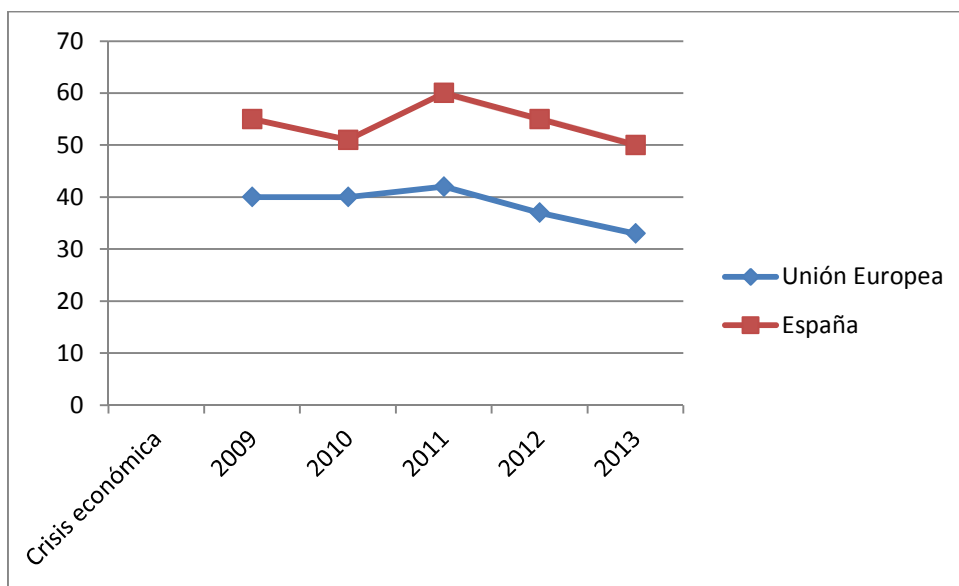


Ilustración 34: Crisis económica y financiera

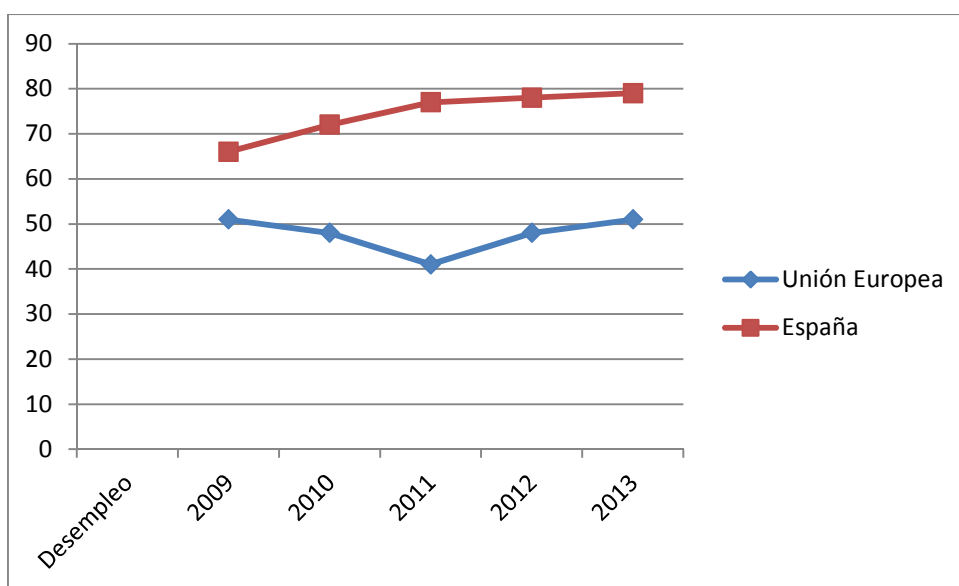


Ilustración 35: Desempleo

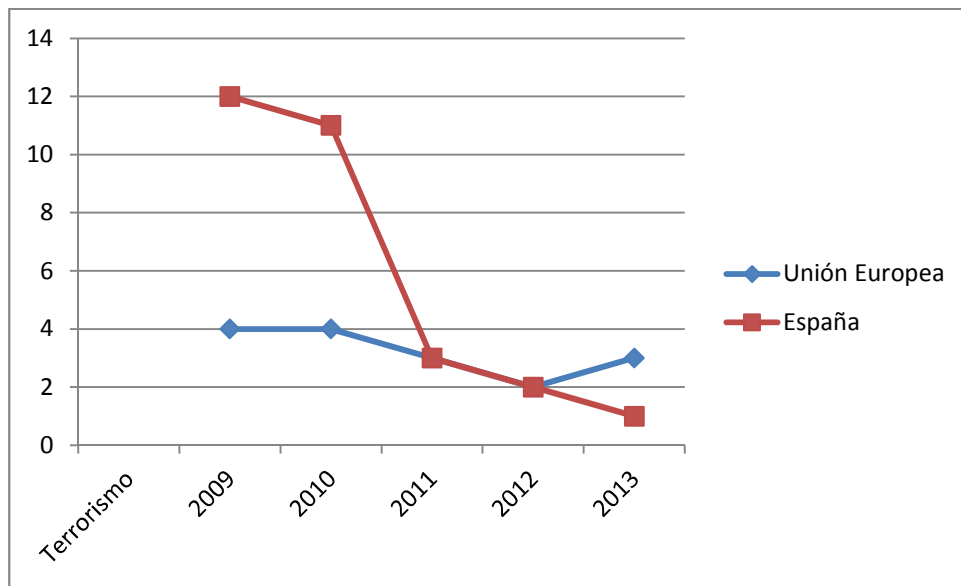


Ilustración 36: Terrorismo

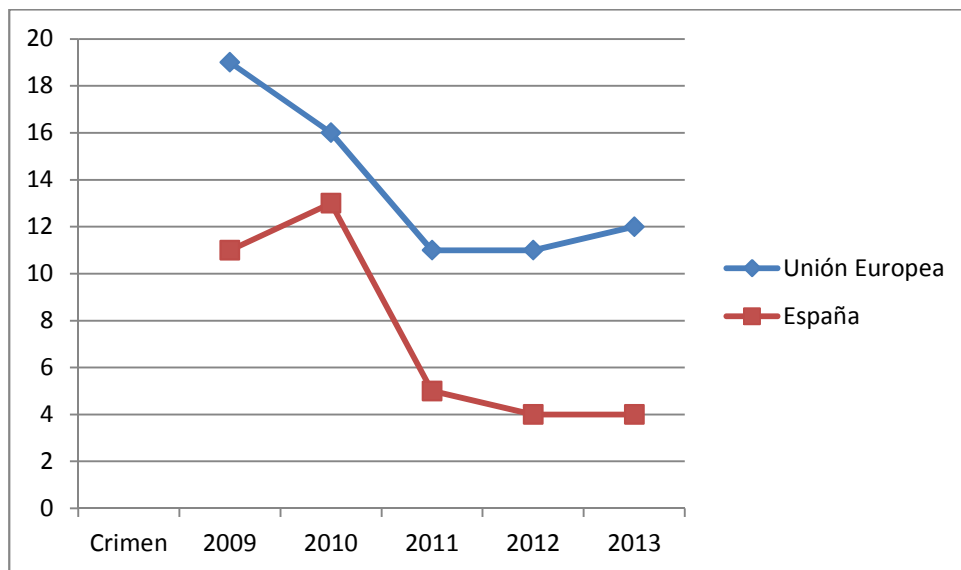


Ilustración 37: Crimen organizado

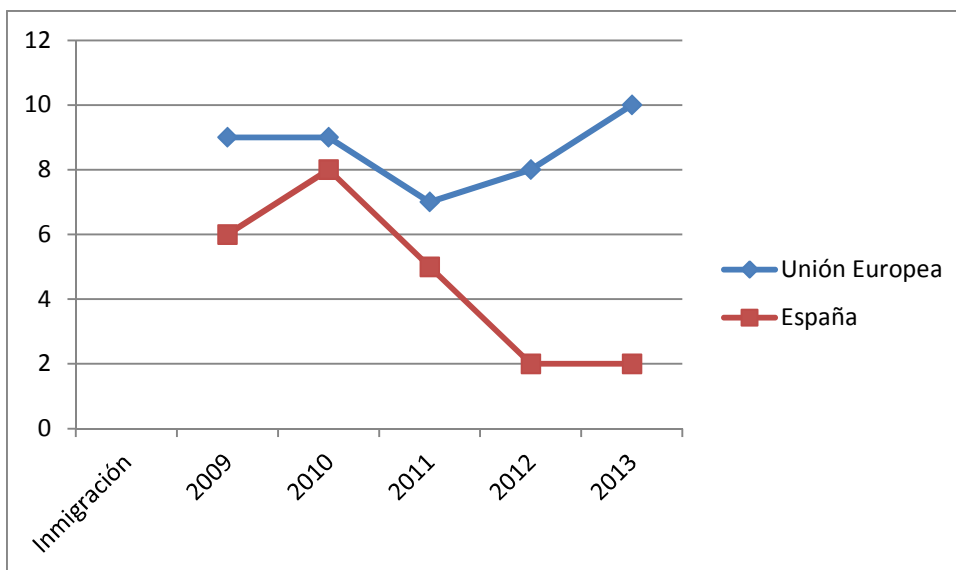


Ilustración 38: Inmigración

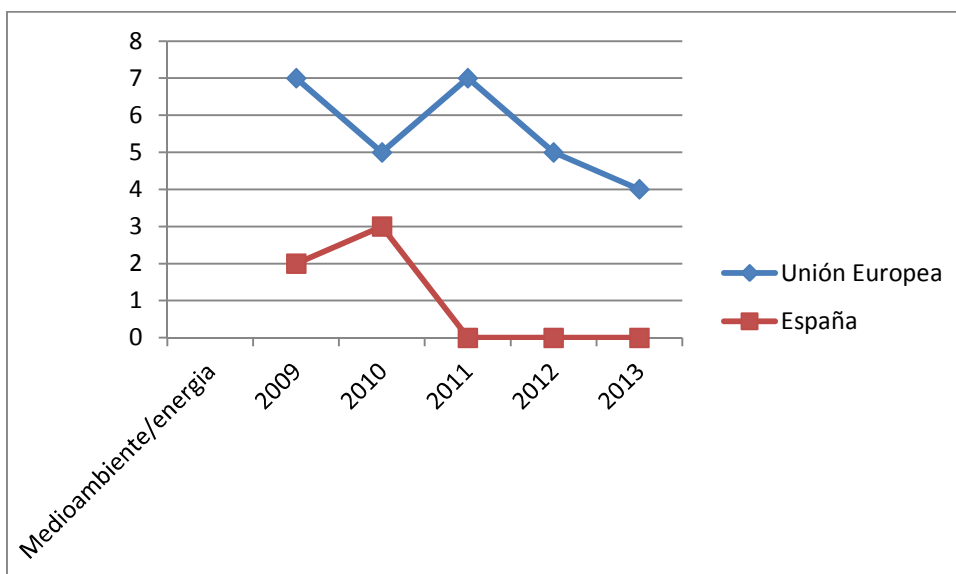


Ilustración 39: Problemas medioambientales, cambio climático y la energía

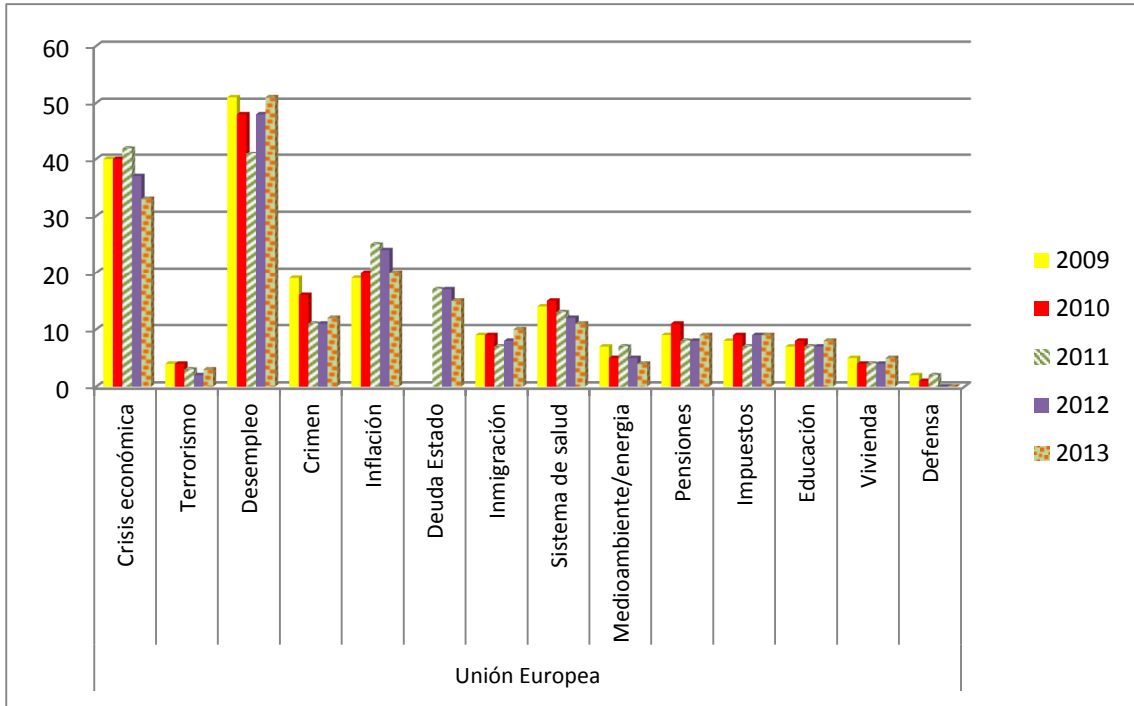


Ilustración 40: Comparativa global sobre la preocupación de los ciudadanos europeos

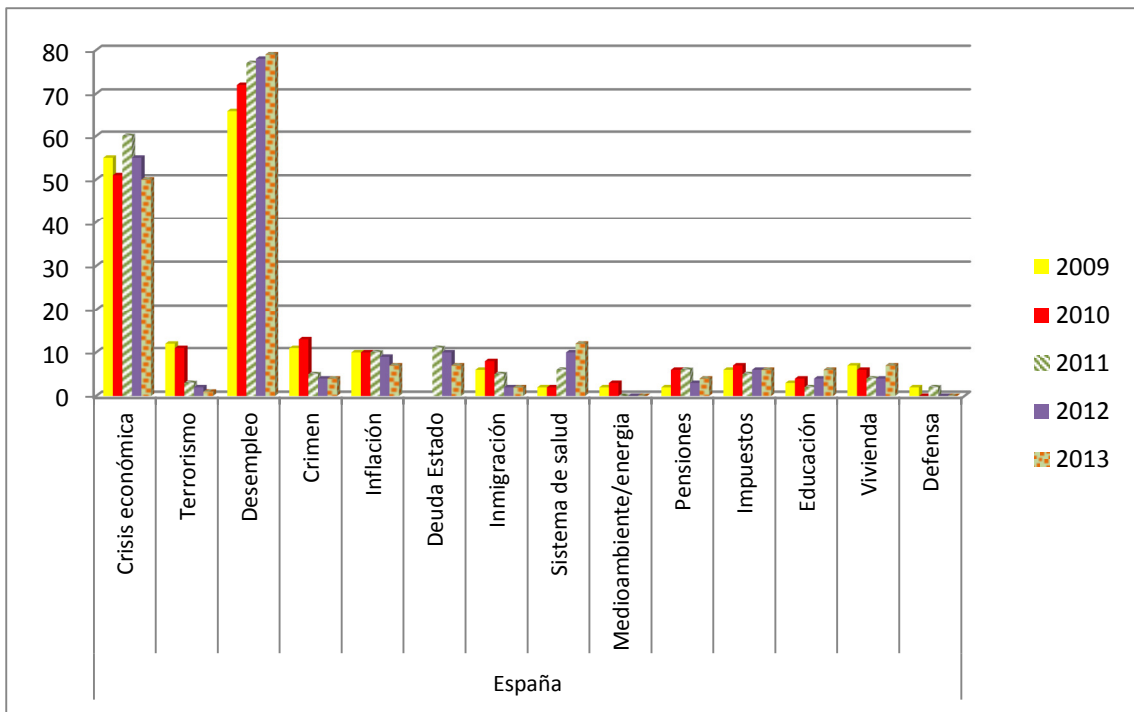


Ilustración 41: Comparativa global sobre la preocupación de los españoles

IV. AMENAZAS TRANSNACIONALES EMERGENTES PARA LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE)

Recordando los documentos y decisiones de la OSCE, particularmente en su Carta sobre la Seguridad Europea aprobada en la Cumbre de Estambul⁴⁵⁴ en la que se identifican los riesgos y retos para la seguridad, y reiterando el compromiso contraído por los Estados participantes de cooperar en un espíritu de solidaridad frente a dichos riesgos y desafíos conforme a lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, en las normas y principios de derecho internacional y en los compromisos asumidos en el seno de la OSCE, su Consejo Ministerial elaboró la preparación de una “Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI”⁴⁵⁵, inspirada en la Declaración Ministerial de Bucarest (2001).

La conciencia sobre una estrategia global⁴⁵⁶ se comentó el 7 de diciembre de 2002, cuando se clausuró el X Consejo Ministerial de la OSCE (Oporto, Portugal), después de aprobar “la Carta para la Prevención y el Combate al Terrorismo”. En ese momento los cincuenta y cinco miembros de la OSCE asumen sus compromisos: no dejar entrar en su territorio a los terroristas, no aceptar actividades terroristas en su territorio, no organizar y facilitar asistencia o apoyo a los actos terroristas en los Estados⁴⁵⁷. Además, los países signatarios se comprometen también a que cualquier persona que financie, planee y

⁴⁵⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (18-19 de noviembre de 1999). *Documento de Estambul. Cumbre OSCE. Carta sobre la Seguridad Europea*. PCOSW389 (pp. 1-47). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/39574?download=true>

⁴⁵⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2002b). *Decisión n°2, preparación de una estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI*. MC (10).DEC/2 (pp. 1-3). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/31981>

⁴⁵⁶ HERMIDA DEL LLANO, C. (2005). *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Barcelona: Anthropos.

⁴⁵⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (6-7 de diciembre de 2002). Tenth Meeting of the Ministerial Council. MC.DOC/1/02 (pp. 9-11). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/40521?download=true>

realice actos terroristas responderá ante un tribunal, y los países miembros de la OSCE ofrecerán, unos a otros, toda la asistencia y la información necesarias relacionadas con las investigaciones y la extradición⁴⁵⁸.

En la reunión, se aprobó también una declaración⁴⁵⁹ en la que destacaba la importancia de continuar el desarrollo de una estrategia de la OSCE que permitiera afrontar las amenazas a la seguridad y estabilidad en el siglo XXI, combinada con la estrategia global contra el terrorismo liderada por la Organización de Naciones Unidas.

Dicha estrategia deberá incidir, entre otras cosas en los siguientes aspectos:

- “Identificar las amenazas contra nuestra común seguridad y estabilidad, y analizar todo cambio sobrevenido en la índole de dichas amenazas así como sus principales causas”⁴⁶⁰.
- “Definir la función de los órganos e instituciones de la OSCE y de sus operaciones sobre el terreno, así como su enfoque coordinado, para responder a toda amenaza contra la seguridad y la estabilidad”⁴⁶¹.
- “Determinar los medios de que dispondrá la OSCE para prevenir las amenazas contra la seguridad y la estabilidad y para responder a dichas amenazas, así como para coadyuvar a las iniciativas internacionales al respecto. Deberá, en particular:
 - Adaptar o complementar, cuando sea necesario, los instrumentos y mecanismos de cooperación disponibles en el seno de la OSCE.
 - Crear nuevas formas de cooperación reforzada con otras organizaciones e instituciones competentes en este ámbito.

⁴⁵⁸ *Ibidem.*, p. 10.

⁴⁵⁹ *Ibidem.*, p. 37.

⁴⁶⁰ *Ibidem.*, p. 38.

⁴⁶¹ *Ibidem.*, p. 38.

- Mejorar la respuesta de la OSCE a las necesidades de los Estados participantes en orden a dotarse de los medios requeridos para responder a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad, teniendo presentes los intereses de todos los Estados participantes”⁴⁶².

En 2003, siguiendo las indicaciones adoptadas en la reunión de Oporto, queda redactada la estrategia de la OSCE frente a las amenazas⁴⁶³. En este nuevo documento se señala que “toda amenaza frente a la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE tiene más probabilidades hoy de ser fruto de las consecuencias negativas y desestabilizadoras de algún hecho que perturbe más de una de las dimensiones humana, político-militar, económica y medioambiental de la OSCE, que de un grave conflicto militar”⁴⁶⁴.

Por ello, entiende la OSCE que la firmeza de las instituciones democráticas y del Estado de derecho cumple un cometido importante en orden a la prevención de toda amenaza eventual. Y es que “una administración pública deficiente, y la inhabilidad para establecer instituciones democráticas adecuadas y funcionales que promuevan la estabilidad, constituyen de por sí un semillero de una amplia gama de amenazas. Por idéntico motivo, la violación sistemática de los derechos humanos, particularmente de los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales, y la violación sistemática de las libertades fundamentales pueden ser un semillero de una amplia gama de amenazas potenciales”⁴⁶⁵.

⁴⁶² *Ibíd.*, p. 38.

⁴⁶³ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (1-2 de diciembre de 2003b). *Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI*. MC.DOC/1/03 (pp. 2-3). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/17509>

⁴⁶⁴ *Ibíd.*, p. 2.

⁴⁶⁵ *Ibíd.*, p. 2.

Por otra parte, considera la organización regional que “los factores socioeconómicos y medioambientales pueden, a su vez, afectar a la seguridad y la estabilidad. La mundialización, así como la liberalización y los avances tecnológicos, ofrecen nuevas oportunidades para el comercio, el crecimiento y el desarrollo, pero no han reportado por igual sus beneficios a todos los Estados participantes, contribuyendo en algunos casos a agravar las disparidades entre Estados y en el interior de un mismo Estado”⁴⁶⁶.

Asimismo, “toda ausencia de apertura y transparencia en asuntos político-militares puede acarrear graves secuelas. El no dar pleno y puntual cumplimiento a todo acuerdo o instrumento de control de armamento, desarme, no proliferación y fomento de la confianza y la seguridad puede, a su vez, dañar notablemente a la seguridad común”⁴⁶⁷.

Finalmente, entiende la OSCE que “la actuación de grupos terroristas y de otros grupos delictivos constituye también una fuente de amenazas. Ciertos actos terroristas recientes son una clara muestra del creciente desafío que suponen dichas amenazas y de la prioridad que debe darse a la lucha por prevenirlas y eliminarlas. Además, dichas amenazas no suelen tener su origen en un único Estado, sino que son de índole transnacional, al tiempo que afectan a la seguridad de todos los Estados del área de la OSCE así como a la estabilidad de nuestra sociedad”⁴⁶⁸.

Partiendo de todos estos elementos, la OSCE adopta un enfoque global en materia de seguridad, para hacer frente a las amenazas transnacionales emergentes⁴⁶⁹:

⁴⁶⁶ *Ibidem.*, p. 3.

⁴⁶⁷ *Ibidem.*, p. 3.

⁴⁶⁸ *Ibidem.*, p. 3.

⁴⁶⁹ *Ibidem.*, p.3.

Enfoque global de la OSCE Amenazas transnacionales (2003)
Amenazas suscitadas por los conflictos interestatales e intraestatales
El terrorismo
Armas de destrucción masiva (ADM), acumulación de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y difusión descontrolada
Delincuencia organizada
Discriminación o la intolerancia
La movilidad de la población migrante
Inestabilidad económica y social
Deterioro del medio ambiente
Amenazas de índole político-militar

Ilustración 42: Amenazas transnacionales para la OSCE (2003)

Así, las amenazas identificadas por la OSCE en su estrategia de seguridad, son las siguientes:

- Las amenazas suscitadas por los conflictos interestatales e intraestatales siguen siendo la categoría más amplia de entre las amenazas que se ciernen sobre los Estados participantes, así como sobre su población. Dichos conflictos, donde quiera que ocurran, pueden suponer también un riesgo para otras áreas limítrofes y pueden suscitar otro tipo de amenazas, en forma de terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, acumulación excesiva y desestabilizadora de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y en forma de difusión descontrolada de dichas armas, y pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos, a expulsiones en masa, al deterioro de la situación socioeconómica y a migraciones ilegales⁴⁷⁰.
- El terrorismo constituye uno de los factores desestabilizadores más graves del entorno actual de la seguridad. Vulnera en su propia base los valores que unen a los Estados participantes de toda el área de la OSCE. El terrorismo seguirá siendo

⁴⁷⁰ *Ibidem.*, p.3.

un desafío crucial contra la paz y la estabilidad y contra el poder público estatal, particularmente, por razón de su habilidad para valerse de métodos asimétricos para soslayar los sistemas tradicionales de defensa y de seguridad. El terrorismo carece de toda justificación, pero debe dársele una respuesta global que combata sus manifestaciones, al tiempo que se busca un remedio para todo contexto político, social o económico en donde ocurra⁴⁷¹.

- La mundialización y los avances tecnológicos han amplificado y extendido la amenaza que constituye la delincuencia organizada. Más aún la delincuencia organizada suele ir paralela con el terrorismo, tanto en razón de sus métodos como de sus agentes. La introducción clandestina de migrantes y la trata de personas, así como el tráfico ilícito de estupefacientes, de armas pequeñas y armas ligeras y de sustancias y tecnologías potencialmente peligrosas son otras tantas actividades delictivas que pueden suponer una amenaza para la seguridad y la estabilidad, tanto en el interior del área de la OSCE como fuera de ella. La apertura de fronteras y la libre circulación de personas y de bienes son provechosas para la cooperación internacional, pero suponen asimismo una creciente amenaza, particularmente en lo concerniente a las migraciones ilegales⁴⁷².
- Toda práctica que guarde relación con la discriminación o la intolerancia constituye no sólo una amenaza para la seguridad de las personas afectadas, sino que puede dar lugar a conflictos o agresiones de mayor alcance. Esas prácticas pueden nacer de problemas como las tensiones étnicas y religiosas, el nacionalismo agresivo, el patriotismo y la xenofobia o tener su origen en el

⁴⁷¹ *Ibidem.*, p.3.

⁴⁷² *Ibidem.*, p.4.

racismo, el antisemitismo y otros extremismos violentos, así como en la falta de respeto con los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales⁴⁷³.

- La movilidad de la población migrante y la emergencia de sociedades donde coexisten muchas culturas por toda la región de la OSCE abren grandes oportunidades, pero supone también un desafío. Todo fracaso en la integración de estas sociedades o toda falta de respeto, de los que en ellas residen, hacia los derechos de todos sus conciudadanos puede minar la estabilidad social⁴⁷⁴.
- La agravación de las disparidades económicas y sociales, la inexistencia de un Estado de derecho, la mala gestión del sector público y del sector empresarial privado, la corrupción, la pobreza generalizada y las elevadas tasas de desempleo son algunos de los factores económicos que constituyen una amenaza para la seguridad y la estabilidad. Estos factores pueden constituir además un semillero de graves amenazas en otras esferas⁴⁷⁵.
- El deterioro del medio ambiente, la explotación insostenible de los recursos naturales, la mala gestión de los desperdicios y la contaminación perturban el equilibrio ecológico y dañan gravemente la salud, el bienestar personal y la seguridad y estabilidad de los Estados. Todo desastre ecológico puede tener efectos similares. La mala gestión de la problemática ligada a dichos factores tiene un efecto nocivo directo, al tiempo que resta capacidad para generar un desarrollo que sea económica y socialmente sostenible, y para responder eficazmente a los desafíos y amenazas económicas y medioambientales contra la seguridad y la estabilidad⁴⁷⁶.

⁴⁷³ *Ibidem.*, p.4.

⁴⁷⁴ *Ibidem.*, p.4.

⁴⁷⁵ *Ibidem.*, p.4.

⁴⁷⁶ *Ibidem.*, p.3.

Esas amenazas pueden tener su origen en el campo de actuación de la OSCE o fuera de ella. El entorno de la seguridad está en constante evolución, por lo que surgirán nuevas amenazas, sin que todas ellas sean previsibles. El marco que ofrece la OSCE para un diálogo político permanente, así como su “*Conferencia Anual para el Examen de la Seguridad*”⁴⁷⁷, será una ayuda para identificar, analizar y responder a esas nuevas amenazas a medida que vayan surgiendo. Dicha Conferencia tiene por objetivo la puesta en marcha de la estrategia de la OSCE, las decisiones contra el terrorismo, alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto, las operaciones sobre el terreno, los asuntos de policía y otras cuestiones en materia de seguridad.

En esta línea, la Presidencia griega (2009), en colaboración con la Delegación eslovena, promovió activamente el tema de la migración en el Proceso de Corfú. Por ejemplo, se expuso la idea de que se estableciera dentro de la OSCE una red de expertos en gestión de fronteras e inmigración, cuya finalidad sería que los Estados participantes intercambiaran experiencias sobre la base legislativa, la integración de los migrantes, la cuestión de los ahorros y las transferencias, el control fronterizo, el estudio de las tendencias internacionales actuales en el ámbito de la migración y otros temas similares.

Más tarde, la Cumbre de Astana⁴⁷⁸ en 2010, de la que Kazajstán fue anfitriona, atrajo la atención internacional y desembocó en un acuerdo generalizado acerca de sus principios fundamentales y sus prioridades estratégicas. En esta cumbre se expresó el

⁴⁷⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2002a). *Decisión n° 3. Conferencia anual para el examen de la seguridad. Objetivos*. MC(10).DEC/3 (pp. 1-3). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/31987>

⁴⁷⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (3 de diciembre de 2010). *Declaración conmemorativa de Astana. Hacia una comunidad de seguridad*. SUM.DOC/1/10 (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.osce.org/cio/74985?download=true>

compromiso respecto de un cometido común: luchar contra las amenazas transnacionales. Asimismo, se subrayó la necesidad de respaldar los esfuerzos internacionales para promover la estabilidad, encomendando a la presidencia de Lituania, en 2011, realizar un proceso de seguimiento.

Además, en la Conferencia de expertos en terrorismo (2010), organizada en Astana, se centró la atención en contrarrestar las siguientes amenazas: relacionadas con el terrorismo; los problemas sociales, interétnicos y religiosos; así como en otras amenazas transnacionales relacionadas también con el tráfico de drogas y armas, la trata de personas, la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero.

Por otra parte, en el debate acerca de la experiencia que la OSCE ha adquirido en el fomento de la seguridad y la estabilidad gestionando problemas económicos y medioambientales, se intercambian ideas sobre las posibles vías para abordar ese tipo de retos, incluidas las amenazas medioambientales como la escasez de agua y la desertización.

En julio de 2011, siendo LAMBERTO ZANNIER Secretario General de la OSCE y con la presidencia de Lituania, recibió el encargo de iniciar el camino para tomar medidas significativas para cumplir la idea de una comunidad de seguridad integral cooperativa, indivisible y basada en la seguridad en toda la zona euroatlántica y euroasiática, sin líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia ni zonas con distintos niveles de seguridad, tal y como se estableció en la *Declaración Conmemorativa de Astana: Hacia una comunidad de seguridad*. A lo largo del año 2011, los Estados participantes actuaron dentro de los parámetros establecidos en la OSCE para salvar diferencias y consolidar la confianza, lo

que permitió una evolución positiva en los ámbitos de los conflictos prolongados, la libertad de los medios informativos, la tolerancia y la no discriminación, vigilancia de fronteras y cooperación regional, transportes, energía y ciberseguridad.

Según el informe anual de 2011, el enfoque integral y cooperativo que adopta la OSCE en materia de seguridad, en el que se abordan la dimensión humana, la económica y medioambiental, la política y la militar como un todo, sigue siendo indispensable y en el mundo complejo e interconectado de hoy en día, debemos lograr una mayor unidad en torno a los fines y a las acciones para hacer frente a las amenazas transnacionales emergentes⁴⁷⁹.

En la reunión del Consejo Ministerial de Vilnius (diciembre de 2011), los Ministros de Asuntos Exteriores acordaron, a propuesta de LAMBERTO ZANNIER, la adopción de la decisión MC.DEC/9/11 para reforzar la coordinación y coherencia de las iniciativas de la Organización para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y otras amenazas transfronterizas a la seguridad⁴⁸⁰.

En relación con la dimensión político-militar, en la Conferencia Anual para el Examen de la Seguridad (2011), se centraron en las amenazas transnacionales, el ciclo de conflictos y las medidas de fortalecimiento de la confianza y la seguridad (MFCS), como la lucha contra el tráfico de drogas, fortalecimiento de la seguridad y gestión de fronteras⁴⁸¹.

⁴⁷⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (30 de marzo de 2012). *Annual Report on OSCE Activities 2011*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/89356?download=true>

⁴⁸⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2011). *Decisión núm. 9/11 del Consejo de la OSCE. "Strengthening co-ordination and coherence in the OSCE's efforts to address transnational threats"*. MC.DEC/9/11 (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/86089>

⁴⁸¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (30 de marzo de 2012). Ob., cit. p. 8.

Por otra parte, sobre la dimensión económica y medioambiental, adquieren especial relevancia la energía, el transporte y la cooperación transfronteriza (19º Foro Económico y Medioambiental), para reforzar la seguridad, integrar los mercados energéticos mundiales y proporcionar “seguridad energética”, estableciendo mecanismos para la diversificación y el tránsito estable de los recursos energéticos.

En relación con la dimensión humana, en 2011 la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODHIR) se dedicó a potenciar las instituciones nacionales pro-derechos humanos, la prevención del racismo, la xenofobia y los delitos motivados por el odio mediante iniciativas educativas y de sensibilización; el fomento de la pluralidad de los nuevos medios informativos, en cooperación; y la prevención de la violencia doméstica contra la mujer y la igualdad de género.

Asimismo, durante el año 2011, también se abordaron los retos que afronta la seguridad en el ámbito interdimensional, adoptando una decisión relativa a la alerta temprana, acción temprana, mejora del diálogo y apoyo a la mediación, así como la rehabilitación posconflicto. También se llegó a un consenso en cuestiones como hacer frente a las amenazas transnacionales, la lucha contra la trata de seres humanos, el fomento de la igualdad de oportunidades para la mujer en el ámbito económico, el fortalecimiento del diálogo en materia de transporte, asuntos relacionados con armas pequeñas y armas ligeras y la munición convencional, el fortalecimiento de la colaboración con los socios de la OSCE, y cuestiones relevantes para el Foro de Cooperación en materia de Seguridad.

Por otra parte, la Asamblea Parlamentaria adoptó la “*Declaración de Belgrado*”⁴⁸², que abordó, entre otras cuestiones, la ciberseguridad, la trata de seres humanos, la libertad en Internet y los derechos humanos, y reformas para que la OSCE sea más transparente, permitiendo una mayor participación de la sociedad civil en la Organización, y con ello mejorar su capacidad de reacción en momentos de crisis.

Una de las metas principales de la Presidencia irlandesa⁴⁸³, en 2012, fue continuar la excelente labor realizada por la Presidencia lituana en 2011 en el ámbito de la *respuesta a las amenazas transnacionales* y, en particular, lograr el consenso acerca de cuatro documentos que fijan las prioridades estratégicas de la OSCE en los ámbitos de:

- Ciberseguridad: con objeto de reducir el riesgo de conflictos dimanantes del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se creó un grupo de trabajo que en 2013 trabajó en la elaboración de medidas de fomento de la confianza apropiadas en el ciberespacio.
- Afrontar el problema mundial de la droga: se adoptó un marco político para luchar contra el tráfico de drogas ilícitas y el desvío de precursores químicos. La OSCE colaborará con sus socios facilitando información y mejorando la interacción transfronteriza entre los organismos nacionales.
- Apoyo a las actividades policiales: la OSCE ha adoptado un marco estratégico para sus actividades policiales que contempla, entre otras cosas, la reforma de los servicios policiales y la lucha contra la delincuencia organizada. Todas las actividades que se llevan a cabo fomentan los principios de una fuerza policial basada en la democracia.

⁴⁸² ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (6-10 de julio de 2011). *Declaración de Belgrado de la Asamblea parlamentaria de la OSCE*. AS (11) D S (pp. 1-8). Recuperado de <http://www.osce.org/es/sg/89451>

⁴⁸³ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (18 de marzo de 2013). *Annual Report 2012. Building trust*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/100193?download=true>

- Lucha contra el terrorismo: un nuevo marco consolidado para luchar contra el terrorismo prevé la manera en que se debería dar impulso a las ventajas comparativas que posee la OSCE, concretamente su enfoque integral y cooperativo de la seguridad.

A raíz de los intensos debates mantenidos en la Comisión de Seguridad bajo la Presidencia del Embajador TACAN ILDEM, Representante Permanente de Turquía ante la OSCE, el Consejo Permanente adoptó decisiones en esos cuatro ámbitos en 2012, que posteriormente fueron aprobadas por los Ministros en Dublín. En abril, el Consejo Permanente decidió establecer un grupo de trabajo informal encargado de elaborar medidas de fomento de la confianza para reducir los riesgos de conflictos dimanantes del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las amenazas cibernéticas van en aumento tanto en cantidad como en su complejidad y, por ello, es importante que la OSCE siga desempeñando el papel que le corresponde en los esfuerzos globales por afrontarlas.

A comienzos de 2012, de conformidad con la Decisión N° 9/11 del Consejo Ministerial y la Decisión relativa al Presupuesto Unificado de la OSCE para 2012, se estableció oficialmente el “Departamento de Amenazas Transnacionales” (DAT) y en abril se nombró a su coordinador. El nuevo Departamento reúne bajo un mismo techo a la Unidad de Acción contra el Terrorismo (UAT), la Unidad de Gestión y Seguridad Fronteriza (GSF) y la Unidad de Estrategia Policial (UEP), además de una pequeña célula de coordinación.

Por otra parte, en 2012, se realizaron esfuerzos en la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo al tiempo que fomentaron la transparencia y la lucha contra la corrupción. Todos esos aspectos se trataron en la reunión del Foro Económico y Medioambiental, celebrado en Praga en septiembre de 2012. También en este foro, se trataron las temáticas del desarrollo sostenible, energía, gestión de recursos hídricos y la respuesta a las catástrofes naturales.

Durante la clausura del Consejo Ministerial de Dublín⁴⁸⁴, los Estados participantes acogieron con beneplácito la iniciativa de poner en marcha el proceso de *Helsinki+40* como una oportunidad única en su género para reafirmar el compromiso en pro del concepto de seguridad integral, cooperativa, equitativa e indivisible. El Consejo Ministerial apeló a las futuras Presidencias de Ucrania, Suiza y Serbia para que hicieran progresar el proceso de *Helsinki+40* sobre la base de un enfoque estratégico coordinado.

El proceso de *Helsinki+40* incorporó numerosas recomendaciones en el ámbito de los asuntos económicos y de medio ambiente, como los compromisos en materia de cambio climático⁴⁸⁵. Las anteriores amenazas quedan resumidas en la ***Ilustración 43***.

Además, las amenazas cibernéticas contra infraestructuras críticas, el cibercrimen y el uso de Internet con fines terroristas fueron los puntos del orden del día de una conferencia

⁴⁸⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2012a). *Decision 3/12 on the OSCE Helsinki+40 process*. MC.DEC/3/12 (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/97974>

⁴⁸⁵ En 2015, la OSCE cumplirá 40 años desde la firma del Acta de Helsinki, esta fecha es una oportunidad para reafirmar el compromiso de los Estados para cumplir con los retos del siglo XXI. El proceso de Helsinki+40 se puso en marcha a principios de 2013 bajo la presidencia de Ucrania, definiendo ocho áreas temáticas que abarcan las tres dimensiones de la OSCE y otras cuestiones interdimensionales <<http://www.osce.org/cio/110111>>

organizada por la OSCE sobre el tema “*Un enfoque integral de la ciberseguridad: examen de la función futura de la OSCE*”, tratando⁴⁸⁶:

- El área político-militar, incluidas las infraestructuras críticas, así como la índole y la posibilidad de ampliación de las normas sobre comportamiento en el ciberespacio.
- El ciberdelito y la utilización de Internet para fines terroristas, haciendo hincapié en posibles medidas para contrarrestarlos, lecciones aprendidas y mejores prácticas nacionales, también en lo que respecta a la investigación y el enjuiciamiento, el desarrollo de asociaciones público-privadas y la participación efectiva de la sociedad civil.
- Las respuestas a las amenazas cibernéticas y la elaboración de normas que regulen el comportamiento de los Estados con objeto de contribuir a la ciberseguridad.
- Tráfico de drogas. Preocupación del tema expuesto en la adopción de la decisión MC.DEC/9/11.
- La trata de personas. La Representante Especial de la OSCE y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas centró su labor durante 2011 en hacer hincapié en la vertiente política de esa cuestión y abogó por mejorar la aplicación de los compromisos de la OSCE en materia de lucha contra la trata en todos los Estados participantes. Dichos compromisos aseveran que la responsabilidad principal en la lucha contra la trata de seres humanos recae sobre los Estados participantes y encomiendan una serie de tareas claramente definidas a las Instituciones, estructuras y misiones sobre el terreno de la OSCE. Reconociendo su firme e inquebrantable determinación de luchar contra la trata de seres humanos en todas sus formas.

⁴⁸⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (31 de marzo de 2011b). *Decisión n° 991. OSCE conference on a comprehensive approach to cyber security: exploring the future OSCE role*. PC.DEC/991 (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.osce.org/pc/76453>

Enfoque integral, cooperativo, equitativo e indivisible que adopta la OSCE Amenazas transnacionales (2012-2013)
Amenazas clásicas (2003)
Amenazas cibernéticas, uso de tecnologías de la información y comunicación
Tráfico de drogas
La trata de personas
Fronteras vulnerables
Transporte de recursos naturales y energéticos
Catástrofes naturales

Ilustración 43: Amenazas transnacionales para la OSCE (2012-2013)

Igualmente, la utilización a gran escala de fuentes de energía renovables podría contribuir de manera notable a preservar la energía a largo plazo, sin repercusiones climáticas negativas⁴⁸⁷. Al mismo tiempo, los esfuerzos que realiza la OSCE para informar a los ciudadanos sobre los desafíos en el ámbito de la seguridad energética, proporcionar un espacio para el diálogo sobre esa temática y dotarlo de un contenido constructivo, y desarrollar la cooperación regional y mundial en el ámbito de la seguridad energética, son insuficientes. Está reconocido ampliamente que la infraestructura energética esencial, incluidas las centrales nucleares, las centrales hidroeléctricas, las empresas extractoras de petróleo y gas y las refinerías, las líneas de transmisión eléctrica, los gaseoductos y sus infraestructuras, y las instalaciones energéticas y de almacenamiento de desechos peligrosos, pueden ser vulnerables.

El Plan de Acción de la OSCE debe incluir respuestas a las preocupaciones serias que resultan de los riesgos crecientes de catástrofes naturales y causadas por el hombre, o de atentados terroristas contra infraestructura básica que, en caso de que provoquen daños o

⁴⁸⁷ PICULA, T. (6-10 de julio de 2011). *Informe OSCE para la Comisión General de Asuntos Políticos y de Seguridad*. AS (11) RP 1 S. Belgrado: OSCE.

la destrucción de la misma, tendrá consecuencias importantes para la salud y el bienestar de los ciudadanos. La OSCE ya tiene una gran experiencia de cooperación en el marco de la Iniciativa sobre Medio Ambiente y Seguridad (ENVSEC).

En el marco de la “*Conferencia*⁴⁸⁸ *Anual para el Examen de la Seguridad*”, los Estados participantes mantenían debates sobre cuestiones clave del programa político-militar, tales como el control de armamentos, las amenazas transnacionales y el ciclo de los conflictos y, también, sobre cómo reforzar la interacción entre la OSCE y otras iniciativas, para seguir identificando, analizando y respondiendo a esas nuevas amenazas a medida que vayan surgiendo⁴⁸⁹.

También continuando con la búsqueda de retos y soluciones, en 2012, se iniciaron los primeros “Días de la Seguridad”⁴⁹⁰, una actividad que reunió a destacados expertos, miembros de grupos de debate, representantes de la sociedad civil y delegados de la OSCE, para debatir los retos actuales y la función que desempeñan los Estados y la sociedad civil en la tarea de configurar una comunidad de seguridad. Se trata de un esfuerzo que aporta más equilibrio al programa de la Organización y afina el enfoque y las actividades en la esfera político–militar.

⁴⁸⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2002a). Ob., cit., pp. 1-3.

⁴⁸⁹ La Conferencia Anual para el Examen de la Seguridad, se realizó en Viena, del 19 al 20 de junio de 2013, bajo la presidencia de Ucrania. En 2012 fue también en Viena del 25 al 28 de junio, bajo la presidencia de Irlanda.

⁴⁹⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (17 de junio de 2013). *Security Days*. Recuperado de <http://www.osce.org/sg/102778>

V. DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS PARA OTROS ORGANISMOS

1. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

La OEA (*Organization of American States*, OAS) fue creada en 1948 cuando se suscribió, en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA que entró en vigor en diciembre de 1951. La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1 de la Carta, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia"⁴⁹¹. En la actualidad la OEA está formada por 35 países miembros y 70 países como "observadores permanentes".

En la segunda Cumbre de la OEA en Santiago (1998) se encomendó, a través de la comisión de Seguridad Hemisférica que efectúe, entre otros, el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y la seguridad, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluidos el desarme y el control de armamentos y otros aspectos de la seguridad hemisférica. En octubre de 2003, se materializó con la Declaración sobre Seguridad en las Américas (DSA), en la Conferencia Especial sobre seguridad en México⁴⁹². Fue un referente en relación con las amenazas: explica que las mismas son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y realiza una tabla que permite clasificar de acuerdo al mayor grado de participación de los actores frente a esas amenazas especificadas en la DSA.

⁴⁹¹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (1948). *Carta de la OEA*. Secretaría de Asuntos Jurídicos. Bogotá. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf

⁴⁹² ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (28 de octubre de 2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México: OEA. Recuperado de <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

En general, la DSA establece que la seguridad de los Estados está siendo afectada en diferente forma, ya sea con las amenazas tradicionales, nuevas amenazas y otras preocupaciones o desafíos de naturaleza diversa.

De este manera, podremos considerar como “amenazas tradicionales” a aquellas que atenten contra la seguridad nacional y su formulación está germinada por antagonismos, afectando a la seguridad humana, y es necesario el empleo del Poder Militar⁴⁹³. Por otra parte, la DSA considera como “nuevas amenazas” (conocidas antes de la DSA como “amenazas no tradicionales”) a aquellas amenazas que sean asimétricas y/o transnacionales e involucren a actores no siempre estatales y que no necesariamente requerirán de una solución militar⁴⁹⁴. Finalmente, cuando se vea afectada la seguridad humana y no requieran de la intervención militar, pero sí lo hagan de medidas de orden político, social, tecnológico y/o económico, las denomina “preocupaciones y otros desafíos”⁴⁹⁵.

En este contexto, como se observa a continuación en la **Ilustración 44**, podemos identificar y clasificar las principales amenazas que preocupan a la Seguridad Hemisférica y que atentan a cada uno de los países en mayor o menor intensidad, agravándose aún más con las condiciones de subdesarrollo económico y social existentes en cada una de las regiones⁴⁹⁶. Cabe destacar que en la lista de “nuevas amenazas” aparece diferenciada la conexión que puede existir entre el terrorismo, la delincuencia organizada, el problema mundial de las drogas, el blanqueo de capitales y el tráfico ilegal de armas.

⁴⁹³ ACOSTA BALSECA, E. R. (2007). Ob., cit., p. 11

⁴⁹⁴ *Ibidem.*, p. 11.

⁴⁹⁵ *Ibidem.*, p. 11.

⁴⁹⁶ *Ibidem.*, p. 12.

Declaración de Seguridad de las Américas (2003)			
TRADICIONALES	NUEVAS AMENAZAS	PREOCUPACIONES	DESAFÍOS
Problemas limítrofes históricos pendientes	Terrorismo (T)	Pobreza Extrema	Eliminar la corrupción
Proliferación de Armas de Destrucción Masiva	Delincuencia Organizada Transnacional (DO)	VIH/SIDA y otras enfermedades y riesgos a la salud	Erradicar las Pandillas
Lucha por Recursos Naturales	Problema Mundial de las Drogas (D)	Daño por accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos	Migración masiva y descontrolada
	Lavado de Activos (LA)	Acceso, posesión y uso de Armas de Destrucción en Masa por Terroristas	América Libre de Minas Terrestres
	Tráfico Ilícito de Armas (TIA)		Defensa de la Democracia
	Conexiones entre ellas: T, DOT, D, LA, TIA		Seguridad Cooperativa
	Desastres Naturales		Seguridad Hemisférica
	Deterioro del Medio Ambiente		
	Trata de Personas		
	Ataques a la Seguridad Cibernética		

Ilustración 44: Amenazas Tradicionales, nuevas, preocupaciones y desafíos establecidos en la Declaración de Seguridad en las Américas (2003)

2. GLOBAL RISK

El informe “Global Risk” fue emitido por primera vez en 2005, por el Foro Económico Mundial (*World Economic Forum*, WEF). El informe es ampliamente reconocido como una de las publicaciones líderes en el mundo sobre los riesgos globales, donde se identifican los riesgos mundiales en un periodo concreto, normalmente un año, y ofrece a

las empresas, gobiernos y a la sociedad civil una herramienta para entender los riesgos y sus conexiones.

En 2013, *Global Risks* analizó 50 riesgos globales, mientras que en 2014 pasó a analizar⁴⁹⁷ 31 riesgos globales, según su probabilidad e impacto. Además, realiza las interconexiones entre ellos según una encuesta entre más de mil expertos de la industria, la administración y la universidad. Los resultados de 2014 muestran que el mundo está sometido a una persistente debilidad económica que socava la capacidad de los gobiernos, para hacer frente a los retos actuales, entre los que se encuentran también los medioambientales. Considera que la brecha crónica entre los ingresos de los ciudadanos más ricos y los más pobres, es el riesgo que más probabilidades tiene de causar graves prejuicios a escala mundial en la próxima década.

El informe de *Global Risks de 2013* puso de relieve las diferencias de riqueza (la disparidad de ingresos entre la población y países) seguido de la deuda pública insostenible (los desequilibrios fiscales crónicos) como los dos principales riesgos globales más importantes. Después de un año marcado por el clima extremo, desde el huracán Sandy a las inundaciones en China, los encuestados calificaron el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero como la tercera mayor probabilidad de riesgo global en general. Los resultados de la encuesta analizan tres casos importantes de riesgo: prueba de resiliencia económica y ambiental; “incendios” o roturas digitales en este mundo hiper conectado; y los peligros de la salud humana. En la sección 3 del informe de 2013, trata de manera especial la capacidad de recuperación nacional (resiliencia), y se

⁴⁹⁷ WORLD ECONOMIC FORUM WEF. (30 de diciembre de 2013). *Insigh Report Global Risks 2014. Ninth Edition* (pp. 1-60). Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf

sientan las bases para un nuevo índice de celeridad del país, lo que permitirá a los líderes evaluar su progreso.

El informe de 2013 también estudia lo que denomina "Factores X" o preocupaciones emergentes de posible importancia para el futuro y con consecuencias desconocidas, que merecen mayor investigación y un análisis de prospectiva y enfoque proactivo para anticiparnos a esos retos. Muchos de estos factores se basan en los últimos descubrimientos científicos, algunos de ellos que pueden influir en el cambio climático, la mejora de la actividad cognitiva del ser humano, la geoingeniería, el coste de ampliar la vida o el descubrimiento de posible vida extraterrestre. Otros consideran incluidos las preocupaciones inmediatas, como los casos de los Estados fallidos, los fenómenos meteorológicos extremos, el hambre, la inestabilidad macroeconómica o los conflictos armados.

Una meta importante del Informe de *Global Risk* es ayudar a la toma de decisiones, evaluar el riesgo de eventos complejos y responder de manera proactiva en tiempos de crisis en buscar soluciones. Cada uno de los tres objetivos parte del diálogo y discusión con preguntas clave que tratan cada tema o riesgo. La RRN (*Risk Response Network*)⁴⁹⁸ se centra en esos tres casos y cuenta con la participación de los ejecutivos y los responsables políticos al más alto nivel, para dialogar y discutir sobre los riesgos globales.

⁴⁹⁸ La RRN es una plataforma única para los responsables que toman decisiones globales. Fue establecida por el WEF en la sexta edición del informe de Global Risks. Vid. MAYNARD, A. (2011). *World Economic Forum's Risk Response Network*. Recuperado de <http://umrscblogs.org/2011/01/12/world-economic-forums-risk-response-network/>

Los riesgos globales elegidos se redujeron en el informe de *Global Risk* de 2014⁴⁹⁹, donde se evalúan 31 riesgos de naturaleza mundial que podrían causar impactos negativos importantes en industrias y países. Estos riesgos se agrupan como en los informes anteriores, en cinco categorías (económica, medioambiental, geopolítica, social y tecnológica), y se miden tanto en términos de sus probabilidades de concreción como en su impacto potencial.

Si realizamos un análisis comparado de los informes anuales podemos extraer las siguientes observaciones: los riesgos importantes en 2007 se centraban en la rotura o descomposición de las infraestructuras de información crítica, las enfermedades crónicas en los países desarrollados, la crisis del petróleo, el impacto de la entrada de la economía china en el resto de países y el colapso de los precios de activos. Estos riesgos no se parecen en nada a la percepción que se tiene en 2011, donde aparecen como más importantes las catástrofes meteorológicas, las catástrofes hidrológicas, la corrupción, la pérdida de la biodiversidad y las catástrofes climatológicas.

También, del informe de 2013, se deduce que los cinco aspectos ordenados por importancia que, según los analistas, son riesgos globales en términos de probabilidad, son los siguientes: la disparidad de ingresos severa, los desequilibrios fiscales crónicos, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, las crisis de abastecimiento de agua y la mala gestión en el envejecimiento de la población. En este informe se produce una continuidad con respecto al año 2012, excepto que en ese año aparecían los “ciberataques” como uno de los cinco riesgos importantes.

⁴⁹⁹ WORLD ECONOMIC FORUM WEF. (30 de diciembre de 2013). Ob., cit. 15.

Por su parte, los riesgos más probables enumerados en el informe de 2014 coinciden tan solo con el primer riesgo mundial representado por “la disparidad de ingresos” (categoría de riesgo social). Este riesgo va seguido de “los episodios meteorológicos extremos”, el “desempleo y subempleo”, el “cambio climático” y los “ataques cibernéticos”.

En la **Ilustración 45**, se puede observar el ranking de los riesgos (en términos de probabilidad) anteriormente citados y su comparación con los años anteriores. En 2012 hay uno relacionado con la economía, dos con el medio ambiente, uno con las tecnologías y otro con la sociedad. En 2013, el riesgo relacionado con la tecnología desaparece del “Top 5” y en 2014 vuelve el riesgo de ciberataques.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Breakdown of critical information infrastruct.	Asset price collapse	Asset price collapse	Asset price collapse	Storms and cyclones	Severe income disparity	Severe income disparity	Income disparity
2	Chronic disease in developed countries	Middle East instability	Slowing Chinese economy (<6%)	Slowing Chinese economy (<6%)	Flooding	Chronic fiscal imbalances	Chronic fiscal imbalances	Extreme weather events
3	Oil price shock	Failed and failing states	Chronic disease	Chronic disease	Corruption	Rising greenhouse gas emissions	Rising greenhouse gas emissions	Unemployment and underemployment
4	China economic hard landing	Oil and gas price spike	Global governance gaps	Fiscal crises	Biodiversity loss	Cyber attacks	Water supply crises	Climate change
5	Asset price collapse	Chronic disease, developed world	Retrenchment from globalization (emerging)	Global governance gaps	Climate change	Water supply crises	Mismanagement of population ageing	Cyber attacks

■ Economic	■ Environmental	■ Geopolitical	■ Societal	■ Technological
--------------------------------------------	--------------------------------------------------	--------------------------------------------------	-------------------------------------------	---------------------------------------------------

Ilustración 45: “Top 5 Global Risks in Terms of Likelihood”. Fuente: World Economic Forum

Por otra parte, los riesgos que tendrían más impacto, desde 2007 hasta 2014, están relacionados en su mayoría con el área económica, aunque en 2013 se reduce su importancia, para dar entrada a otros relacionados con la geopolítica, el medioambiente y la sociedad. En 2013 los riesgos que predominan o los más relevantes son: mayor fracaso sistémico financiero; las crisis de abastecimiento de agua; desequilibrios fiscales crónicos;

la proliferación de armas de destrucción masiva; y fallos en la adaptación al cambio climático.

Asimismo, los riesgos mundiales de mayor impacto potencial según WEF para 2014, son dos relacionados con los riesgos económicos, otros dos riesgos medioambientales y un riesgo tecnológico: la crisis fiscal, el cambio climático, la crisis del agua, el desempleo y la interrupción crítica de la infraestructura de la información.

En la **Ilustración 46**, se puede observar el ranking de los riesgos (en términos de impacto) anteriormente citados y su comparación con los años anteriores.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1	Asset price collapse	Asset price collapse	Asset price collapse	Asset price collapse	Fiscal crises	Major systemic financial failure	Major systemic financial failure	Fiscal crises
2	Retrenchment from globalization	Retrenchment from globalization	Retrenchment from globalization (developed)	Retrenchment from globalization (developed)	Climate change	Water supply crises	Water supply crises	Climate change
3	Interstate and civil wars	Slowing Chinese economy (<6%)	Oil and gas price spike	Oil price spikes	Geopolitical conflict	Food shortage crises	Chronic fiscal imbalances	Water supply crises
4	Pandemics	Oil and gas price spike	Chronic disease	Chronic disease	Asset price collapse	Chronic fiscal imbalances	Diffusion of weapons of mass destruction	Unemployment
5	Oil price shock	Pandemics	Fiscal crises	Fiscal crises	Extreme energy price volatility	Extreme volatility in energy and agriculture prices	Failure of climate change adaptation	Critical information infrastruct. breakdown

Economic	Environmental	Geopolitical	Societal	Technological
----------	---------------	--------------	----------	---------------

Ilustración 46: “Top 5 Global Risks in Terms of Impact”. Fuente: World Economic Forum

Por último, el lector puede encontrar en el Anexo 1 la **Ilustración 59**, con una relación de 50 riesgos, agrupados en categorías o áreas (Económica, Medioambiental, Geopolítica, Social y Tecnológica), junto con su descripción.

VI.- DESAFÍOS, RIESGOS Y AMENAZAS COMUNES

Agrupando los desafíos, riesgos y amenazas para cada organización internacional estudiada, podemos realizar también un primer análisis visual con la **Ilustración 47** y la **Ilustración 48**. En este caso se observa también que hay 26 amenazas colocadas en un eje de la tabla y en el otro el número de veces que dicha amenaza es de interés para las distintas organizaciones internacionales. Agrupadas estas amenazas pueden extraerse las siguientes consideraciones:

- El terrorismo es la amenaza en la que coinciden todas las organizaciones estudiadas.
- La siguiente amenaza en importancia es la delincuencia transnacional organizada y el uso de armas de destrucción masiva, seguida de los conflictos armados (guerras entre Estados).
- Las ciberamenazas son consideradas también por la mayoría de las organizaciones, seguidas por los problemas con los recursos naturales y medioambiente.

Estas ilustraciones servirán de base para la obtención de los parámetros utilizados en la elaboración de la propuesta “ALAES” (Armonización de las Líneas de Acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la Comunidad Internacional) analizados con detalle en el Anexo 2 de esta tesis.

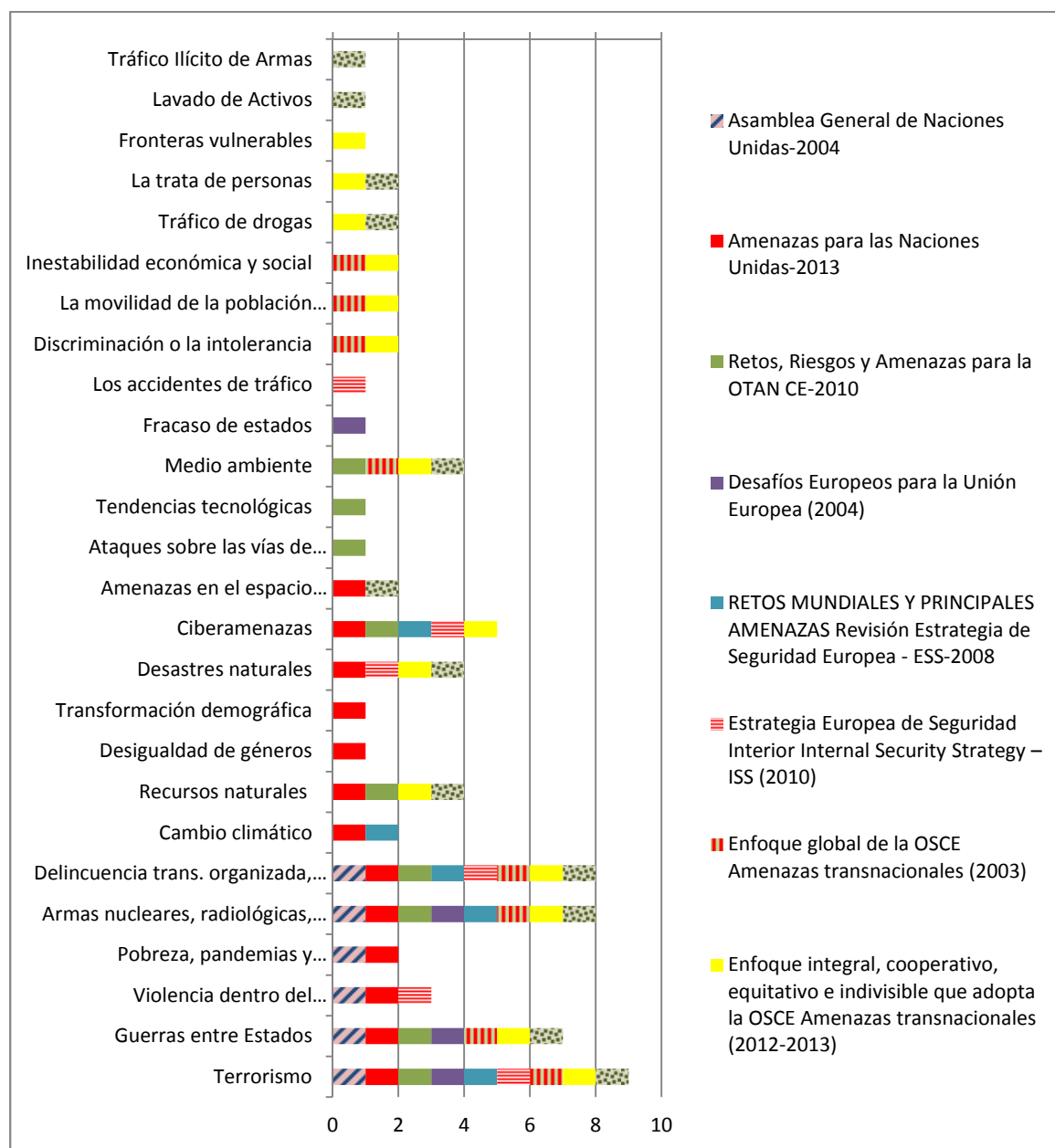


Ilustración 47: Cuantificación de las amenazas comunes de las organizaciones analizadas

	ONU - 2004	ONU - 2013	OTAN CE - 2010	Unión Europea - 2004	Revisión ESS UE - 2008	ISS UE - 2010	OSCE - 2003	OSCE - 2012-2013	DSA - 2003
Terrorismo	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Guerras entre Estados	x	x	x	x			x	x	x
Violencia dentro del Estado, derechos humanos y genocidio	x	x				x			
Pobreza, pandemias y degradación del medio ambiente	x	x							
Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas	x	x	x	x	x		x	x	x
Delincuencia transnacional organizada, crimen organizado	x	x	x		x	x	x	x	x
Cambio climático		x			x				
Recursos naturales		x	x					x	x
Desigualdad de géneros		x							
Transformación demográfica		x							
Desastres naturales		x				x		x	x
Ciberamenazas		x	x		x	x		x	
Amenazas en el espacio ultraterrestre		x							x
Ataques sobre las vías de comunicación			x						
Tendencias tecnológicas			x						
Medio ambiente			x				x	x	x
Fracaso de Estados				x					
Los accidentes de tráfico						x			
Discriminación o la intolerancia							x	x	
La movilidad de la población migrante							x	x	
Inestabilidad económica y social							x	x	
Tráfico de drogas								x	x
La trata de personas								x	x
Fronteras vulnerables								x	
Lavado de Activos (blanqueo de capitales)									x
Tráfico Ilícito de Armas									x

Ilustración 48: Distribución de amenazas comunes de las organizaciones analizadas

CAPÍTULO V

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE PAÍSES CON ESPECIAL REFERENCIA A ESPAÑA

I. ESTADOS UNIDOS

En virtud de la Ley⁵⁰⁰ GOLDWATER-NICHOLS, de reorganización del Departamento de Defensa de Estados Unidos, de 1986 (que modifica el Título 50, capítulo 15, Sección 404^a del Código de los EE. UU.), el Presidente debe presentar cada año un informe sobre la estrategia de seguridad nacional del país al Congreso. Sin embargo, especialmente en los últimos años, estos informes no han sido anuales. El Informe de Estrategia Nacional de Seguridad es una publicación de la rama ejecutiva del Gobierno de Estados Unidos, que pretende ser una declaración general de los intereses, las metas y objetivos de los Estados Unidos en el mundo, que son importantes para su seguridad. Además cumple con los requisitos de publicación e información, como con las acciones necesarias para disuadir de una posible agresión y poner en práctica la estrategia de seguridad nacional.

En el archivo de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSSA), se encuentran los documentos oficiales públicos sobre la Estrategia. El NSSA se dedica a la promoción de la seguridad nacional de los Estados Unidos a través de la educación y la difusión de la

⁵⁰⁰ UNITED STATES OF AMERICA, NATIONAL SECURITY AGENCY NSA. (octubre de 1986). *Public Law, de Estados Unidos* (pp. 99-433). Recuperado de http://www.nsa.gov/about/cryptologic_heritage/60th/interactive_timeline/Content/1980s/documents/19861001_1980_Doc_NDU.pdf

investigación y la información; además, busca promover el pensamiento estratégico crítico y la formulación de políticas con ejemplos de planes estratégicos, documentos académicos. En el citado archivo se encuentran disponibles las siguientes estrategias de seguridad nacional, de interés para este capítulo:

- 1987 y 1988 (RONALD REAGAN).
- 1990, 1991 y 1993 (GEORGE HW BUSH).
- 1994⁵⁰¹, 1995⁵⁰², 1996⁵⁰³, 1997⁵⁰⁴, 1998, 2000⁵⁰⁵ y 2001⁵⁰⁶ (BILL CLINTON).
- 2002 y 2006 (GEORGE W. BUSH).
- 2010 (BARACK OBAMA). La siguiente será en 2014.

Los primeros informes estratégicos⁵⁰⁷ reflejaban el pensamiento y la forma de integrar distintas herramientas en el “arte de gobernar”, haciendo hincapié en los instrumentos militares del Gobierno; la estrategia de 1988⁵⁰⁸ se elaboró en el contexto de déficit económico; el informe de 1989, se retrasó por los acontecimientos y cambios en Europa del Este. Después en, 1990⁵⁰⁹ y 1991, influyeron los hechos acaecidos en el Golfo Pérsico, Irak y Kuwait, con la evolución de los tratados de armas convencionales con la Unión Soviética y la desintegración del Bloque del Este. El concepto de seguridad se amplió en la estrategia de 1991⁵¹⁰, también aparecen claramente definidas la disuasión y defensa, la respuesta ante la crisis y la capacidad de volver a la situación inicial. En 1993⁵¹¹ se centraron en evidenciar los logros de la administración BUSH. Con CLINTON aparece el

⁵⁰¹ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (1987 al 2010). *National Security Strategy*. Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>

⁵⁰² *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1995.pdf>

⁵⁰³ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1996.pdf>

⁵⁰⁴ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>

⁵⁰⁵ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/2000.pdf>

⁵⁰⁶ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/2001.pdf>

⁵⁰⁷ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1987.pdf>

⁵⁰⁸ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1988.pdf>

⁵⁰⁹ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1990.pdf>

⁵¹⁰ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>

⁵¹¹ *Ibídem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1993.pdf>

primer intento de anunciar una estrategia integral de la seguridad nacional, para “proteger nuestra forma de vida”, el enfoque es globalista con un compromiso selectivo en zonas donde hay un interés particular. En 1998⁵¹² titula el informe como “una Estrategia de Seguridad Nacional para un nuevo siglo”, en la que incluye los retos y oportunidades, las amenazas e intereses de Estados Unidos, iniciativa ambiental, la protección de infraestructuras y las capacidades globales, entre otros datos.

El primer informe de la administración de GW BUSH fue redactado después del 11-S, en el que se hace pública la visión de un nuevo escenario internacional en el que se transforma el tablero de juego entre los países así como las amenazas y riesgos para el sistema⁵¹³.

En el “*Quadrennial Defense Review*⁵¹⁴, *QDR*”, los Estados Unidos aparecen como un regulador en la escena internacional, asumen los cambios que dan un nuevo equilibrio a las urgentes exigencias de hoy y a las amenazas más probables y letales del futuro, y buscan lograr dos objetivos claros: primero, *reajustar* más la capacidad de las Fuerzas Armadas estadounidenses de imponerse en las guerras de hoy en día, al tiempo que se fortalece la capacidad necesaria para hacer frente a las amenazas futuras; segundo, *reformar* más las instituciones y los procedimientos a fin de respaldar mejor las urgentes necesidades del ejército, comprar armas que sean utilizables, asequibles y verdaderamente necesarias, y velar que el dinero de los contribuyentes se gaste de manera acertada y responsable.

⁵¹² *Ibidem*: <http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>

⁵¹³ CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA (GUARDIA CIVIL). (2013). *Las Estrategias Nacionales de los Estados Unidos* (p. 2). Informe Técnico CAP. Madrid: CAP.

⁵¹⁴ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (febrero de 2010). *Quadrennial Defense review report* (p. 8). Recuperado de http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf

La *National Security Strategy*⁵¹⁵ de 2002 (NSS/2002), es uno de los documentos más completos en términos conceptuales, en el que no solamente se exponen los desafíos que identifica el Gobierno estadounidense para los próximos años, sino que también donde se expresa de manera clara y simple sus objetivos estratégicos, las amenazas a la seguridad y los medios con que va a contar para defender sus intereses vitales. Este documento se elabora dividido en 9 partes: I. Panorama General de la Estrategia Internacional de Estados Unidos; II. Estados Unidos se erigirá en paladín de los anhelos de dignidad humana; III. Fortalecer las alianzas para derrotar el terrorismo mundial; IV. Colaborar con otros para resolver conflictos regionales; V. Impedir que nuestros enemigos nos amenacen; VI. Suscitar una nueva era de crecimiento económico mundial; VII. Expandir el círculo del desarrollo; VIII. Desarrollar programas para una acción cooperativa; IX. Transformar las instituciones de seguridad nacional. Además en la introducción remarca que los “Estados Unidos disfrutaban de una posición de fuerza militar sin paralelo y de gran influencia económica y política”. Uno de los peligros que presenta es la “encrucijada del radicalismo y la tecnología”, propugna la colaboración con otros países para denegar, contener y restringir los esfuerzos de los enemigos y actuará contra las amenazas antes de que se terminen de formar, utilizando la información (inteligencia) y el diálogo. El 11-S marca la acción para fomentar la esperanza en la democracia, el desarrollo, el libre comercio y crear un futuro mejor.

La NSS/2002 se basa en tres objetivos en torno a la paz: defenderla (combatiendo a los terroristas); preservarla (manteniendo buenas relaciones entre los diferentes Estados); y extenderla (estimulando a la sociedad en cada país). Además remarca que, para enfrentarse a todos los retos, las principales instituciones de la seguridad nacional

⁵¹⁵ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (septiembre de 2002). Ob., cit., pp. 1-35.

norteamericana, que fueron concebidas en una era diferente, deben transformarse para satisfacer los nuevos requerimientos, como, por ejemplo, el fortalecimiento de la Central de Inteligencia para liderar el desarrollo y las acciones de las capacidades de inteligencia y ejecución de la ley.

La siguiente estrategia⁵¹⁶ de 2006, de la era BUSH, mantiene tesis conservadoras con principios basados en la idea de superioridad moral de los estadounidenses. Inicia el documento con la declaración de que “América está en guerra”:

“America is at war. This is a wartime national security strategy required by the grave challenge we face, the rise of terrorism fuelled by an aggressive ideology of hatred and murder, fully revealed to the American people on September 11, 2001. This strategy reflects our most solemn obligation: to protect the security of the American people...”

El documento se divide en 10 partes (además de unas conclusiones), representando excepto las dos primeras (I. Descripción general de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos; II. Las aspiraciones de la dignidad humana) una auténtica lista de tareas que se analizan brevemente a continuación:

- Fortalecer las alianzas para derrotar el terrorismo global y trabajar para prevenir ataques contra Estados Unidos y sus aliados; para crear una solución duradera en espacio y tiempo, propone cuatro pasos a realizar a corto plazo:
 - Prevenir los ataques de las redes terroristas antes de que ocurran.
 - Denegar las ADM a los Estados y terroristas que las usarían sin dudarlo.
- Trabajar con los países socios para mejorar la seguridad en los objetivos nucleares vulnerables en todo el mundo y reforzar la capacidad de los

⁵¹⁶ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (marzo de 2006). Ob., cit. pp. 1-54.

Estados para detectar, desarticular y responder a la actividad terrorista con armas de destrucción masiva.

- Negar el apoyo a los grupos terroristas para evitar santuarios para estos delincuentes. Los Estados Unidos y sus aliados en la guerra contra el terrorismo no hacen ninguna distinción entre aquellos que cometen actos de terror y quienes lo apoyan.
 - Evitar que los terroristas de cualquier base o plataforma, puedan lanzar sus actos terroristas para derrocar las democracias incipientes.
- Trabajar con otros para resolver conflictos regionales; los conflictos regionales pueden surgir a partir de una amplia variedad de causas, incluyendo la mala gobernanza, la agresión externa, las demandas en competencia, revueltas internas, rivalidades tribales, y odios étnicos o religiosos. Estas diferentes causas conducen a los mismos fines: los Estados fallidos, los desastres humanitarios y áreas sin gobierno que pueden convertirse en refugio seguro para los terroristas. La estrategia de la Administración estadounidense para hacer frente a los conflictos regionales incluye tres niveles de intervención: prevención y resolución de conflictos; intervención en conflictos; y la estabilización posconflicto y la reconstrucción.
- Evitar que nuestros enemigos nos amenacen con armas de destrucción masiva; comprometidos en mantener las armas peligrosas fuera del alcance de las personas más peligrosas. La proliferación de armas nucleares constituye la mayor amenaza para la seguridad nacional. Las armas nucleares son únicas en su capacidad para causar una pérdida instantánea de la vida. Por esta razón, las armas nucleares tienen un atractivo especial a los Estados que apoyan a delincuentes y terroristas.

Las armas biológicas también plantean una grave amenaza como arma de destrucción masiva, debido a los riesgos de contagio que podría propagar enfermedades entre las grandes poblaciones y en todo el mundo. A diferencia de las armas nucleares, las armas biológicas no requieren grandes infraestructuras para su adquisición, lo que hace que el desafío de controlar su propagación sea aún mayor. La proliferación de armas químicas es una seria preocupación. Son buscadas activamente por los terroristas, incluyendo Al-Qaida. Al igual que las armas biológicas, la amenaza de las armas químicas aumenta con los avances en la tecnología, las mejoras en su desarrollo y la facilidad en la adquisición de materiales y equipos.

- Incentivar una nueva era de crecimiento económico mundial a través de los mercados libres; para seguir extendiendo esta libertad y prosperidad y responder a los desafíos, la estrategia consiste en: la apertura de los mercados y la integración de los países en desarrollo, colaborando con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otras organizaciones; la apertura, integración y diversificación de los mercados de energía, para asegurar la independencia energética; la reforma del sistema financiero internacional para asegurar la estabilidad y crecimiento.
- Ampliar el círculo del desarrollo de sociedades y construir la base de la democracia. Adoptando medidas políticas para: promover el desarrollo y fortalecimiento de “reformas” en países que lo soliciten; cambiar el rumbo contra enfermedades infecciosas como el SIDA; promover la sostenibilidad de la deuda y un camino hacia los mercados de capital privado; tratar las necesidades urgentes e Inversión Social; liberar el poder del sector privado; luchar contra la corrupción y promover la transparencia.

- Desarrollar programas para la cooperación con otros centros de poder mundial. Para combatir el radicalismo islámico militante, como gran conflicto ideológico del inicio del siglo XXI, hay que incentivar el consenso a nivel global.
- Transformar las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para responder a los desafíos y oportunidades del siglo XXI; en los últimos cuatro años se crearon: el Departamento de Seguridad Nacional (bajo una única autoridad); el Centro Nacional contra el terrorismo; el Centro Nacional contra la proliferación (todos ellos para la coordinación y planificación de las actividades en áreas críticas). También se reestructuró el Departamento de Defensa para equilibrar sus capacidades ante cuatro categorías de desafíos: tradicionales (que emplean ejércitos convencionales); irregulares (de los actores estatales y no estatales, empleando métodos como el terrorismo y la insurgencia); catastróficos (relacionados con la adquisición, posesión y uso de armas de destrucción masiva); disruptivas (de actores estatales y no estatales que emplean la biotecnología, la cibernética, las operaciones en el espacio, o las armas de energía dirigida).
- Aprovechar las oportunidades y enfrentarse a los desafíos de la globalización. La globalización ha expuesto nuevos retos y ha trastocado los intereses y valores de la sociedad, por lo que hay que mejorar la capacidad de respuesta ante: los problemas de salud pública (pandemias); tráfico ilícito de drogas, personas, etc; destrucción del medio ambiente ya sea por el comportamiento humano o mega desastres naturales como los huracanes, los terremotos o tsunamis.

Por lo que se refiere a la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 (*National Defense Strategy*)⁵¹⁷ NDS/2008, publicada por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, utiliza el proceso de “planificación, programación, presupuesto y ejecución” (PPBE), centrándose en la gestión financiera y la asignación de recursos (priorizados por el Secretario de Defensa) para establecer los objetivos de los planes de la estructura militar de las Fuerzas Armadas, su modernización, los procesos de negocio, infraestructura de apoyo logístico y otros recursos necesarios. La NDS tiene un papel clave en la identificación de las capacidades que establece la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS). Describe sus 5 objetivos principales: defender la nación; ganar las guerras de larga duración; promover la seguridad; buscar la disuasión para prevenir los conflictos; estar preparados para actuar en coalición. El equilibrio parece ser la clave de la NDS, necesario para llevar a cabo las respuestas adecuadas con la financiación precisa.

Después, la Administración de OBAMA, dio a conocer su primera Estrategia de Seguridad Nacional⁵¹⁸ el 27 de mayo de 2010 (NSS/2010), enfocada en:

“...renovar el liderazgo estadounidense para que podamos impulsar más eficazmente nuestros intereses en el siglo XXI. Haremos esto, basándonos en los recursos de nuestra fortaleza a nivel nacional, a la vez que damos forma a un orden internacional que pueda superar los retos de nuestro tiempo...”

La estrategia reconoce la conexión fundamental entre la seguridad nacional, la competitividad, la capacidad de recuperación y el ejemplo de moralidad. Se reafirma el compromiso de los Estados Unidos para conseguir sus intereses en el sistema internacional, respetando los derechos y responsabilidades de otras naciones. OBAMA

⁵¹⁷ UNITED STATES OF AMERICA GOVERNMENT. (junio de 2008). *National Defence Strategy* (pp. 1-29). Recuperado de <http://www.defense.gov/news/2008%20National%20Defense%20Strategy.pdf>

⁵¹⁸ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (27 de mayo de 2010). Ob., cit., pp. 1-60.

afirmó que el “peligro más grave para el pueblo estadounidense y la seguridad nacional sigue siendo las armas de destrucción masiva”, pero además reconoce la necesidad de una mayor “seguridad cibernética” y otras amenazas ya vistas anteriormente en el capítulo III apartado II, 1 de este trabajo de investigación, como el cambio climático y la dependencia de los combustibles fósiles. Esta estrategia supone un cambio de doctrina, en relación con su predecesora de 2002 y 2006, en la que el punto clave fue la “legítima defensa preventiva de BUSH”, ya que OBAMA propone el uso de la “fuerza necesaria” a la que incorpora la intervención humanitaria⁵¹⁹.

La NSS/2010 señala la aparición o el reconocimiento de nuevos actores globales, como el poder que ejerce Europa, el resurgir de Rusia, China e India como naciones muy pobladas con un mayor compromiso a nivel mundial, así como países con influencia creciente, como Brasil, Sudáfrica e Indonesia.

En su capítulo III, sobre el “avance de nuestros intereses”, los Estados Unidos aplican un enfoque estratégico basado en la búsqueda de cuatro intereses nacionales permanentes:

- Seguridad: la seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos, aliados y socios.
- Prosperidad: una fuerte, innovadora, y creciente economía de EE. UU. en un sistema económico internacional abierto que promueve oportunidades y prosperidad.
- Valores: respeto por los valores universales en el país y en todo el mundo.

⁵¹⁹ Vid.: HENDERSON, C. (2010). *The 2010 United States National security strategy and the Obama doctrine of necessary Force*. Journal of conflict and security Law, 15 (3), 403-434. Oxford: JCSL. Recuperado de <http://jcsl.oxfordjournals.org/content/15/3/403.short> ; GATES, R.M. (mayo/junio de 2010). *Helping Others Defend Themselves: The Future of U.S. Security Assistance*. Foreign Affairs vol. 89, nº 3. Recuperado de <http://www.foreignaffairs.com/print/66342>

- Orden Internacional: un orden internacional propuesto por el liderazgo de EE. UU. que promueve la paz, la seguridad y las oportunidades a través de una mayor cooperación para enfrentar los desafíos globales.

Cada uno de estos intereses está necesariamente vinculado a los otros. Las iniciativas descritas a continuación no abarcan todos los problemas de seguridad nacional de Estados Unidos. Sin embargo, representan áreas de especial prioridad y áreas donde el progreso es fundamental para asegurar el país y renovar el liderazgo estadounidense en los próximos años.

Sobre la Seguridad, necesariamente pasa por las siguientes medidas:

- Fortalecimiento y el aumento de la resiliencia y capacidad para adaptarse, resistir y recuperarse rápidamente en cada caso que afecte gravemente a la seguridad. Para ello, la Administración estadounidense está trabajando en estas líneas:
 - Mejorar la seguridad interna, mediante la identificación e interdicción de las amenazas, impidiendo a los actores hostiles, la capacidad de operar libremente, controlando las fronteras, las infraestructuras críticas, los recursos claves, los transportes y el ciberespacio.
 - Buscar la efectividad en la gestión de emergencias. Propone mejorar la preparación integrando toda la planificación nacional de riesgos en todos los niveles del gobierno, junto con los sectores privados. Necesariamente hay que mejorar la fiabilidad y la interoperabilidad de los sistemas de comunicación para los casos de emergencia y realizar simulacros o ejercicios en escenarios reales.
 - Fortalecer las comunidades contra la radicalización y los extremismos, mejorando los sistemas de información (inteligencia).

- Mejorar la resiliencia, aumentando las asociaciones público-privadas, fortaleciendo sus alianzas en la preparación y recuperación de desastres para mitigar sus efectos.
 - Comprometerse con los ciudadanos. Mejorar la comunicación, preparación individual y comunitaria, para la protección individual, familiar y vecinal.
- Interrumpir, dismantelar y derrocar a Al-Qaeda, sus aliados extremistas y violentos de Afganistán, Pakistán y del resto del mundo. Es preciso establecer una estrategia sostenida e integrada que se aplique a civiles y militares. No es una guerra contra una táctica terrorista o una religión, sino contra una red perfectamente organizada. Así habrá que: prevenir los ataques en suelo estadounidense, por lo que habrá que potenciar la inteligencia, la legislación, intercambio de información y cooperación nacional e internacional; fortalecer la seguridad de la aviación mediante tecnologías avanzadas de detección e investigación; evitar el acceso a los terroristas de armas de destrucción masiva, asegurar los materiales nucleares y controlar el conocimiento de capacidades biológicas y químicas; anular la capacidad de amenaza de Al-Qaeda y evitar el reclutamiento y entrenamiento de terroristas; intentar que en la región de Afganistán y Pakistán no disminuya la seguridad, para mantener la presión sobre Al-Qaeda y extremistas violentos; negar el refugio a terroristas como ha ocurrido en Yemen, Somalia, el Magreb y el Sahel, con la necesaria cooperación policial; entrega rápida y segura a la justicia, según la legislación vigente; evitar el miedo y reacciones exageradas, sin crear fisuras internas; dejar claro la intención de construir puentes entre las personas de diferentes religiones y regiones.
- Reducir la propagación de las armas nucleares, biológicas y sus precursores. La paz y la seguridad internacional se ve amenazada por la proliferación que podría

dar lugar a un intercambio nuclear. Los terroristas o Estados quieren construir, comprar o robar estas armas, por lo que es preciso: seguir la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de Praga, sobre el desarme nuclear; mantener el Tratado para la reducción de armas estratégicas (*Strategic Arms Reduction Talks*, START) con Rusia el 8 de abril de 2010; fortalecer el Tratado de No Proliferación Nuclear (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT) auspiciado por la ONU; presentar una opción clara a Irán y Corea del Norte; asegurar las armas nucleares más vulnerables de los grupos terroristas; apoyar la energía nuclear con fines pacíficos de una manera segura; luchar contra las amenazas biológicas, mediante la promoción segura de la seguridad sanitaria mundial.

- Avanzar en las oportunidades de paz y seguridad en el Medio Oriente, a través de la cooperación con Israel, el fomento de la democracia y la transformación política en la región; completar una transición responsable en Irak; promover un Irán que cumpla con sus responsabilidades internacionales.
- Invertir en la capacidad de los aliados, para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos y garantizar la seguridad dentro de sus fronteras, para fomentar su estabilidad y evitar el radicalismo y extremismo; apoyar en la reconstrucción post-conflicto, en países como Irak y Afganistán; fortalecer la capacidad administrativa y sistemas de seguridad sostenible en los Estados en riesgo; evitar la aparición de conflictos, mediante la aplicación de las habilidades diplomáticas.
- Asegurar el ciberespacio. Las amenazas sobre la ciberseguridad representan uno de los más graves problemas de seguridad nacional, seguridad pública y desafíos económicos. Las mismas tecnologías que ayudan a liderar y crear, también facultan a los que quieren interrumpirla y destruirla. Es preciso disuadir, prevenir, detectar, defenderse y recuperarse rápidamente de las intrusiones cibernéticas a

través de: la inversión en la investigación tecnológica, necesaria para la innovación; fortalecimiento de las asociaciones entre el sector privado y público, nacional e internacional, para evitar la intrusión cibernética y para asegurar una respuesta organizada y unificada

Además, en esta línea y para proteger los intereses nacionales de Estados Unidos y alcanzar los objetivos de la NSS/2010, la Fuerza Conjunta de sus Fuerzas Armadas tienen que recalibrar sus capacidades y realizar inversiones adicionales selectivas, según el informe de “prioridades para la defensa del siglo XXI”, de enero de 2012, en el que marca las siguientes misiones⁵²⁰:

1. Lucha contra el terrorismo y la guerra irregular. Actuar en concierto con otros Estados, las fuerzas militares de Estados Unidos deben mantener la presión constante sobre Al-Qaeda y sus afiliados y socios, dondequiera que se encuentren. El objetivo principal es interrumpir, dismantelar y derrotar a Al-Qaeda y prevenir que Afganistán nunca sea un refugio seguro. Mientras las fuerzas estadounidenses estén en Afganistán, los esfuerzos mundiales contra el terrorismo serán ampliamente atendidos y caracterizados por una combinación de la acción directa y la asistencia de fuerzas de seguridad. Como reflejo de las lecciones aprendidas de la década pasada, hay que seguir construyendo y manteniendo las capacidades adecuadas para luchar contra el terrorismo y la guerra irregular. También hay que seguir atentos a las amenazas planteadas por otras organizaciones terroristas, como Hezbollah.
2. Desalentar y derrotar las posibles agresiones. Las fuerzas estadounidenses serán capaces de disuadir y derrotar la agresión de cualquier adversario potencial.

⁵²⁰ UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (3 de enero de 2012). Ob. cit., pp. 4-6.

Disuasión creíble con capacidad de evitar que un agresor tenga la posibilidad de lograr sus objetivos. Como país con importantes intereses en múltiples regiones, las Fuerzas Armadas deben ser capaces de disuadir y derrotar la agresión de un adversario oportunista en una región, aun cuando el grueso de las fuerzas estén comprometidas en otra operación a gran escala, en otros lugares. Las Fuerzas Armadas tienen que ser capaces de realizar operaciones con armas combinadas en todos los escenarios (terrestre, aéreo, marítimo, el espacio y el ciberespacio). Esto incluye ser capaz de asegurar el territorio y la población y facilitar la transición a un gobierno estable durante un período limitado con fuerzas permanentes y, en caso necesario, durante un período prolongado con las fuerzas movilizadas. Las fuerzas estadounidenses planean operar siempre que sea posible con sus aliados y las fuerzas de la coalición.

3. Áreas de acceso no permitido. Con el fin de disuadir a potenciales adversarios con credibilidad y evitar que logren sus objetivos, los Estados Unidos deben mantener su capacidad de proyectar el libre acceso y libertad de acción en las áreas no permitidas. En estas áreas, los adversarios sofisticados utilizan sus capacidades asimétricas, incluyendo la guerra electrónica y cibernética, armamento (misiles balísticos y de crucero, defensas aéreas avanzadas.). Estados como China e Irán continuarán buscando medios asimétricos para contrarrestar las capacidades de los países aliados, mientras que la proliferación de armas y tecnología sofisticadas se extenderá a los actores no estatales.
4. Control Armas de Destrucción Masiva (ADM). Las fuerzas estadounidenses llevan a cabo una serie de actividades dirigidas a la prevención de la proliferación y uso de armas nucleares, biológicas y químicas. Estas actividades incluyen la aplicación del Programa cooperativo de la reducción de estas amenazas (*Nunn-*

Lugar Cooperative Threat Reduction, 1992), y la planificación y las operaciones para localizar, monitorear, rastrear y prohibir las ADM y sus componentes, medios e instalaciones para hacerlas. Además, el Departamento de Defensa estadounidense, continuará invirtiendo en las capacidades para detectar, proteger, y responder del uso de las ADM, en caso de fracasar las medidas preventivas.

5. Operar de forma efectiva en el ciberespacio y el espacio. Las Fuerzas Armadas modernas no pueden llevar a cabo sus operaciones sin información y confiando en las redes de comunicación y un acceso garantizado al ciberespacio y el espacio. Hoy en día los sistemas espaciales y su infraestructura de apoyo se enfrentan a una serie de amenazas que pueden degradar, interrumpir o destruir cada una de ellas. En consecuencia, el Departamento de Defensa continuará trabajando con sus aliados y socios nacionales e internacionales en invertir en capacidades avanzadas para defender sus redes, la capacidad operativa y capacidad de recuperación en el ciberespacio y el espacio.
6. Mantener una fuerza de disuasión nuclear segura y eficaz. Mientras sigan existiendo las armas nucleares, los Estados Unidos mantendrán su arsenal. Desplegando fuerzas nucleares que puedan enfrentarse a un adversario, tanto para disuadir a adversarios potenciales como para asegurar a los aliados y otros socios que puede tener los Estados Unidos, según los compromisos de seguridad. Es posible que los objetivos de disuasión se puedan lograr con una fuerza nuclear más pequeña, lo que reduciría el número de armas nucleares, así como su papel en la estrategia de seguridad nacional de EE. UU.
7. Defender a la nación y prestar apoyo a las autoridades civiles. Las fuerzas estadounidenses seguirán defendiendo su territorio, contra ataques directos por parte de actores estatales y no estatales. También se puede pedir ayuda a las

autoridades civiles, en el caso de que falle la defensa, en caso de desastres naturales, como consecuencia de un evento muy significativo o incluso catastrófico. La amenaza a la nación puede ser más alta cuando las fuerzas de Estados Unidos están comprometidas en conflictos con adversarios en el extranjero.

8. Proporcionar una presencia estabilizadora. Las fuerzas estadounidenses continuarán con un ritmo sostenible las operaciones en el extranjero, incluyendo despliegues y ejercicios bilaterales y multilaterales. Estas actividades refuerzan la disuasión, ayudan a construir la capacidad y competencia de las fuerzas de Estados Unidos, sus aliados y socios para la defensa interna y externa, fortaleciendo la cohesión de la Alianza, aumentando así la influencia de EE. UU.
9. Llevar a cabo operaciones de contrainsurgencia y estabilidad. Después de las consecuencias de las guerras en Irak y Afganistán, Estados Unidos hace hincapié en los medios no militares y la cooperación militar para hacer frente a la inestabilidad y reducir la demanda de fuerzas en los compromisos estadounidenses de operaciones de estabilidad. Las fuerzas estadounidenses tienen que estar dispuestas para llevar a cabo operaciones de estabilidad de contrainsurgencia y otras limitadas, que operen junto a las fuerzas de coalición siempre que sea posible.
10. Conducta humanitaria, ayuda en los desastres, y otras operaciones. Responder a una serie de situaciones que ponen en peligro la seguridad y el bienestar de los ciudadanos y los de otros países. Las fuerzas estadounidenses poseen capacidades de despliegue rápido, utilizando el transporte aéreo y marítimo, usando la vigilancia, evacuación médica, la atención y las comunicaciones que pueden ser muy valiosas para atender a los organismos con ayuda a las víctimas de las

catástrofes naturales o de origen humano. Las fuerzas estadounidenses deben ser capaces de llevar a cabo operaciones de evacuación de ciudadanos estadounidenses no combatientes en el extranjero, en casos de emergencia.

Por último, podemos comentar que en el “*Quadrennial Defense Review (2014)*”, se perfila el debate que en el seno de los Estados Unidos marca el pensamiento actual de la seguridad; por una parte, los recortes presupuestarios para reducir el déficit fiscal y, por otra, la cuestión del declive norteamericano con la aparición de nuevos actores regionales. “La QDR quiere mandar un mensaje muy importante, la diferencia fundamental del final de la guerra fría y la época subsiguiente de los dividendos de la paz, y la nueva época que empieza después del periodo más largo de guerra continuada (Irak, Afganistán) con un escenario completamente diferente al pos guerra fría, con un entorno de gran fragilidad y peligrosidad”⁵²¹.

II. REINO UNIDO

Como se ha visto en este trabajo, la estrategia de seguridad como tal, era recogida hasta hace poco en un documento, tan solo por parte de Estados Unidos. La práctica reciente del Reino Unido ha sido el tener escasamente una “política exterior”; después, en 2003 una Comisión parlamentaria presentó un anteproyecto de Ley de Contingencias Civiles y fue publicada el 18 de noviembre de 2004, denominándose “*Civil Contingencies Act*⁵²² 2004”. Esta Ley se centra en el establecimiento del marco, funciones y responsabilidades locales y las medidas para hacer frente a los efectos de emergencias graves. Es significativa la diferencia que hace sobre las categorías de emergencia y las respuestas, enumerando los

⁵²¹ GARCÍA SÁNCHEZ, I. J. (19 de marzo de 2014). *Quadrennial Defense review report*. Reseña del IEEEE. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/ResenaIEEEE_QDR_EEUU.pdf

⁵²² UNITED KINGDOM CABINET OFFICE. (2004). *Civil Contingencies Act 2004* (pp. 23-24). Acts of Parliament, Cabinet Office. Recuperado de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf?timeline=true&view=extent

servicios implicados, como la policía, organismos de salud, transporte o los distribuidores de gas. En estos años, la referencia al término de “seguridad nacional” se usaba⁵²³ en el contexto de las amenazas que pudieran provenir de potencias extranjeras y, como es lógico, también era utilizado por los servicios de inteligencia (Mi5, Mi6, GCHQ y servicios policiales) y aparecen estructuras como el Centro Conjunto de Análisis del Terrorismo en 2003, que reúne expertos de inteligencia de la policía y de 16 departamentos, la Agencia del Crimen Organizado de 2006 y en 2007 la Oficina de Seguridad contra terrorista (*Office for Security and Counter-Terrorism Strategy*, CONTEST), la Agencia de Fronteras del Reino Unido y el gabinete de seguridad nacional y relaciones internacionales, que reúne a todos los ministros del Gobierno.

Sin embargo, a partir de la publicación en marzo de 2008, de la primera Estrategia de Seguridad Nacional⁵²⁴ (UK NSS-2008), reconoce que debe cambiar el punto de vista sobre la seguridad y debe ser ampliado para incluir las amenazas a los ciudadanos como individuos y los intereses del Estado, más allá de los límites tradicionales de la “seguridad dura”, apareciendo ahora el concepto de “seguridad blanda” en áreas como la delincuencia transnacional, el medio ambiente y el terrorismo. Su capítulo 3 lo dedica a los retos de seguridad, con las amenazas y riesgos y, en su capítulo 4, describe la respuesta del Reino Unido ante las anteriores amenazas; así, enumera sus prioridades:

- Conseguir acuerdos entre los servicios públicos para reducir el riesgo terrorista contra intereses del Reino Unido en el extranjero; aumentar el presupuesto en la

⁵²³ GREGORY, F. (4 de julio de 2008). *The UK's First National Security Strategy: A Critical and Selective Evaluation*. ARI n° 74 (pp. 1-2). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/471f5a804f018b6fb685f63170baead1/ARI74-2008_Gregory_UK_First_National_Security_Strategy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=471f5a804f018b6fb685f63170baead1

⁵²⁴ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (marzo de 2008). *The National Security Strategy of the United Kingdom NSS UK 2008* (p. 8). Recuperado de <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7291/7291.pdf>

policía y agencias de seguridad e inteligencia para detectar y anular las acciones terroristas; mejorar la protección antiterrorista con las nuevas tecnologías, aplicadas por la Agencia de Fronteras del Reino Unido; aumentar la capacidad para hacer frente a las consecuencias de actos terroristas y violencia extremista; apoyar el proceso de paz en Oriente Medio.

- Abordar la preocupación nuclear de Irán, con el apoyo del proceso E3+3 (Declaración del programa nuclear entre Reino Unido, Estados Unidos, China, Francia, Alemania y Rusia en 2009); trabajar con los aliados para reducir el riesgo nuclear y mantener la efectividad de la Convención de Armas Químicas.
- Dar a los cuerpos de seguridad las competencias y el respaldo que necesitan para luchar contra el crimen organizado; aumentar la recuperación de bienes de origen delictivo; mejorar el control fronterizo; mejorar el intercambio de datos entre la ONU, UE y del G-8 para identificar y perseguir las redes criminales transnacionales.
- Reducir el impacto de los conflictos armados, mediante esfuerzos internacionales para prevenir, gestionar y resolverlos; fortalecer la capacidad de los Estados débiles; fortalecer la capacidad internacional para la reforma del sector de seguridad y mantenimiento de la paz; aumentar la intervención cívico-militar; proseguir la acción internacional para conseguir los objetivos del desarrollo del milenio.
- Aumentar la inversión para afrontar las emergencias naturales y pandemias; construir una red de respuesta a la emergencia; revisar la Ley de Contingencia Civil.
- Potenciar la reforma del G8, el Consejo de Seguridad de la ONU, el FMI y el Banco Mundial; fortalecer la OTAN, incluida su ampliación y la mejora del

reparto de tareas; aumentar la capacidad de la ONU y de la UE para la prevención de conflictos, mediación, estabilización, recuperación y consolidación de la paz.

- Fortalecer las estructuras internas de seguridad, el comité de seguridad nacional; aumentar la labor de prospectiva; creación de un foro de seguridad nacional con representantes del gobierno, la política, la universidad para intercambiar ideas; publicar un informe anual del Registro Nacional de Riesgos.
- Atención al cambio climático que afecte directamente al Reino Unido; compromiso para contralar las emisiones de carbono; fin de la autosuficiencia británica de los recursos como el gas y petróleo, apoyando la diversificación energética.

Después, la UK NSS fue actualizada en 2009, con la “*Security for the Next Generation*” y aplazó la revisión de la estrategia de la Defensa al año 2010. También el Gobierno del Reino Unido puso en marcha su primer plan de ciberseguridad⁵²⁵ en 2009, con el objetivo de blindar las infraestructuras críticas del país y protegerse de ataques de países y organizaciones hostiles. Igualmente enumera los distintos actores, ya sean estatales o terroristas, los métodos de ataque y finalmente la respuesta en su capítulo 3, reduciendo los riesgos y el impacto de las operaciones criminales, explotando las oportunidades, proporcionado soporte para las fuerzas de seguridad y mejorar el conocimiento, la capacidad y la toma de decisiones. Por lo que respecta a las nuevas estructuras para apoyar la lucha contra el cibercrimen, el Gobierno crea una unidad multi agencia denominada Centro de Operaciones de Ciberseguridad (*Cyber Security Operations Centre*, CSOC) y la Oficina de Ciberseguridad (*Office of Cyber Security*, OCS).

⁵²⁵ UNITED KINGDOM CABINET OFFICE. (junio de 2009). *Cyber Security Strategy of the United Kingdom Safety, security and resilience in cyberspace* (pp. 1-32). Recuperado de <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7642/7642.pdf>

Si el Gobierno laborista británico elaboró la estrategia de 2008, la coalición conservadora-liberal demócrata publicó una nueva estrategia de seguridad⁵²⁶: “*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: the National Security Strategy, UK NSS*”, el 18 de octubre de 2010 seguida de una Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa al día siguiente (*Security Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*⁵²⁷, SDSR).

La UK NSS de 2010 está dividida en cuatro partes: la primera trata sobre el contexto estratégico; la segunda sobre el papel distintivo del Reino Unido; la tercera sobre los riesgos para la sociedad; y la cuarta parte la dedica a la respuesta y su toma de decisiones. Coincide con la anterior manteniendo algunos conceptos como la seguridad nacional, aunque parece que el Estado adquiere mayor protagonismo, y duda de la ayuda privada o incluso de la ciudadana, ven una visión distinta del potencia global, la gestión interagencias, el contexto estratégico. Sobre los riesgos hay que decir que son similares excepto la aportación del sistema de valoración. La nueva estrategia ordena en su capítulo 3 los riesgos según una valoración (*National Security Risk Assessment*) que se actualizará cada dos años y que será pública. Se han establecido tres niveles y 15 supuestos combinando las posibilidades de que ocurran y la magnitud de los efectos que pueden producir⁵²⁸. Técnicamente, es mejor que exista un criterio de valoración de riesgos, siempre y cuando los criterios de ponderación sean objetivos, pero es preciso que se traduzca en “programas” que indiquen los recursos asignados y la forma de ponerlos en

⁵²⁶ Cifr. Capítulo III. Apartado III. 2 de este trabajo.

⁵²⁷ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (octubre de 2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review SDSR* (pp. 1-75). Recuperado de http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf

⁵²⁸ Cifr. Capítulo III. Apartado III. 2 de este trabajo.

práctica. El criterio de valoración es el que ordena los riesgos o amenazas, facilitando la asignación de recursos.

El Consejo de Seguridad Nacional (*The National Security Council, NSC*), asesorado por la Secretaría Nacional de Seguridad (*National Security Secretariat*) y el Comité de Inteligencia y Seguridad (*Intelligence and Security Committee*), ambos del Gabinete del Gobierno (*Cabinet Office*), consideró que en ese momento y hasta 2015, la lucha contra los riesgos del terrorismo, los ciberataques, las crisis militares internacionales y los accidentes graves o naturales, son los objetivos de mayor prioridad.

En su capítulo 4, parte cuarta, de la UK NSS de 2010, establece ocho funciones transversales, de las que se tiene que encargar el Gobierno, para garantizar la seguridad nacional (*National Security Task*):

- Identificar y vigilar los riesgos y oportunidades de la seguridad nacional.
- Abordar desde la raíz las causas de la inestabilidad.
- Ejercer influencia para aprovechar las oportunidades y gestionar los riesgos.
- Hacer cumplir la legislación nacional y fortalecer las normas internacionales para ayudar a hacer frente a los que amenazan al Reino Unido y sus intereses.
- Proteger el Reino Unido y sus intereses en el interior y exterior, a nivel nacional e internacional, con el fin de abordar las amenazas físicas y electrónicas de actores estatales y no estatales.
- Ayudar a resolver conflictos y contribuir a la estabilidad. En caso necesario, intervenir en el extranjero, incluyendo el uso legal de la fuerza coercitiva en apoyo de los intereses vitales del Reino Unido, y para proteger los territorios y ciudadanos británicos en el extranjero.

- Proporcionar la capacidad de recuperación para el Reino Unido, por lo que debe estar preparado para todo tipo de emergencias, y ser capaz de recuperar los incidentes o ataques y mantener los servicios esenciales.
- Trabajar con alianzas y asociaciones siempre que sea posible, para generar una respuesta fuerte.

Para conseguir estas tareas o misiones, se requiere una estrecha coordinación entre los departamentos del Gobierno y el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*, NSC), su capacidad de inteligencia estratégica tiene que ser compatible con el uso de la fuerza y la diplomacia. Además tiene que complementarse con la capacidad de resiliencia para garantizar la prosperidad. Esta estrategia progresa hacia un sistema integrado de gestión, liderado por el NSC.

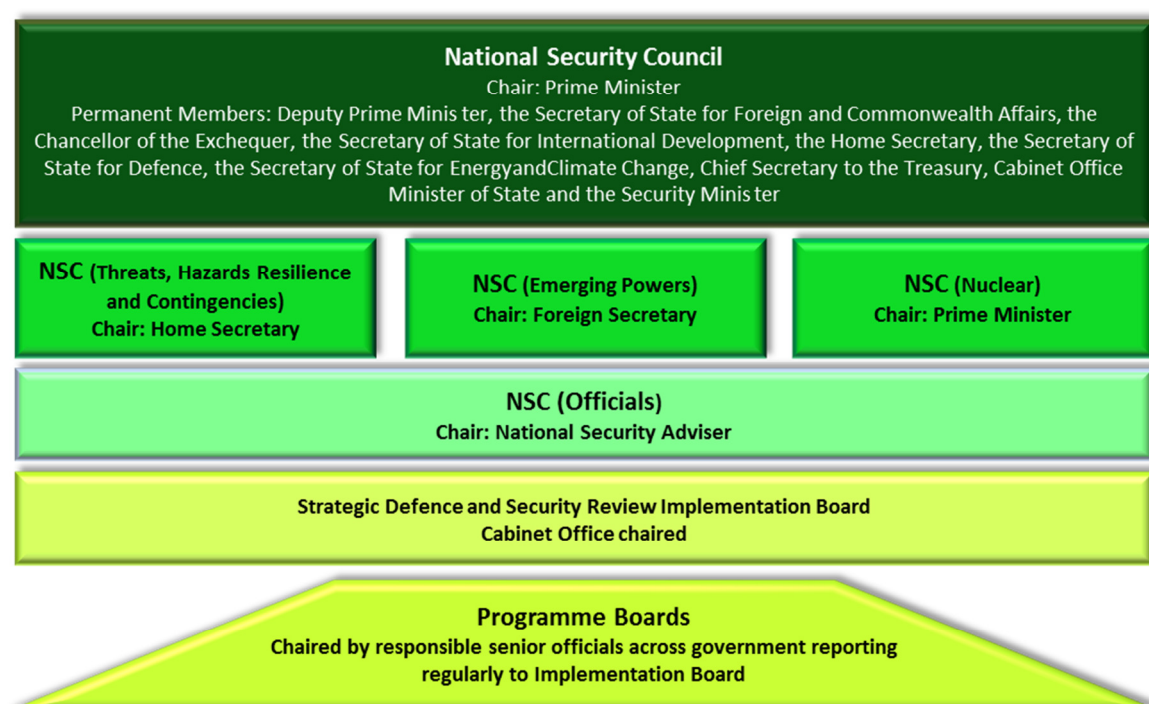


Ilustración 49: Estructura del Consejo de Seguridad Nacional del Reino Unido (NSC). Fuente: SDSR 2010, p 70

Como se aprecia en la **Ilustración 49**, el Consejo lo preside el Primer Ministro y otros 9 miembros permanentes: Viceprimer Ministro; Secretario de Estado de Asuntos

Exteriores y de la Commonwealth; Ministro de Hacienda; Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional; Ministerio del Interior; Secretario de Estado de Defensa; Secretario de Estado de Energía y Cambio Climático; Secretario jefe del Tesoro; Jefe del Gabinete del Ministro de Estado y Ministro de Seguridad. El NSC utiliza para su normal funcionamiento a tres subcomités: Comité para las amenazas, riesgos, resiliencia y emergencias incluyendo el grupo de áreas restringidas que trata asuntos de inteligencia; Comité para la seguridad y disuasión nuclear; y Comité para la relación con otras potencias emergentes.

Además, cuenta con el apoyo de agencias y cuerpos de seguridad responsables de distintas áreas, como se aprecia en la

Ilustración 50.



*Ilustración 50: Agencias relacionadas con el Consejo de Seguridad Nacional del Reino Unido
Fuente: SDR 2010, p 69*

El NSC ha utilizado la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (SDSR 2010, p. 64), para equilibrar la financiación de la seguridad en el contexto del gasto global, fortaleciendo las relaciones de coordinación entre agencias, para planificar la gestión de crisis de cualquier emergencia. Destaca, en su capítulo 6, la creación de los equipos conjunto de expertos de militares y civiles llamados “*Stabilisation Response Teams*”, capaces de dar prevenir conflictos y dar respuesta a los mismos especialmente en las siguientes áreas:

- Ciberseguridad: con la creación del grupo especial “*UK Defence Cyber Operations Group*” del Ministerio de Defensa, encargado de coordinar todas las medidas en esta área.
- Emergencias civiles: no contempla crear una unidad como la Unidad Militar de Emergencia española (UME), sino que se centra en mejorar las capacidades de respuesta con sus estructuras actuales, para afrontar con mayor prioridad un ataque terrorista, una inundación costera de grandes dimensiones y una pandemia grave.
- Seguridad energética: para asegurar el suministro seguro de energía, el Gobierno del Reino Unido plantea una serie de medidas encaminadas a otorgar mayor prioridad a las cuestiones energéticas en la política exterior británica, así como para reducir, en lo posible, su dependencia de las fuentes externas de energía.
- Crimen organizado: para luchar contra esta amenaza, aparece la “*National Crime Agency*”, que centralizará a nivel nacional la lucha contra los grupos organizados, la explotación infantil y la protección de datos, aprovechando la información (inteligencia) y capacidades de los servicios de policía y aduanas.

- Seguridad fronteriza: en esta área se crea el Mando de Policía de Fronteras, (*Border Police Command*), dentro de la citada Agencia Nacional contra el Crimen, apoyada por una nueva Agencia Nacional Marítima.
- Control de proliferación de armas: refuerza las estructuras actuales con el compromiso internacional de los tratados de no proliferación.

Posteriormente, y siguiendo la política de revisión y mejora, la comisión mixta de la Estrategia de Seguridad Nacional, en su sesión de 8 de marzo de 2012, publicó su primera revisión⁵²⁹ de la UK NSS-2010, poniendo en duda la labor realizada por el Consejo (NSC) para hacer frente a los posibles efectos de las amenazas sobre la seguridad nacional, por no reconocer los posibles riesgos por la problemática escocesa. En este informe se expresa que es necesario comenzar la revisión para que haya tiempo suficiente para la elaboración de la nueva UK NSS-2015, contando con los análisis de la Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (SDSR) y la Revisión del Gasto Integral (*Comprehensive Spending Review*). La priorización de los riesgos a través de la Evaluación Nacional de Riesgos de Seguridad (NSRA) contribuirá a sostener las decisiones estratégicas al mismo tiempo que se analiza la inversión en las capacidades futuras. Esas opciones se reflejarán en la asignación de fondos a cada Departamento a través de la revisión global o integral de los gastos y las aportaciones de la Revisión Estratégica de Defensa a las áreas identificadas con mayor prioridad.

La revisión deberá incluir amenazas no identificadas por la NSRA, como, por ejemplo, no se identificó específicamente, o no se tuvo en cuenta, la inestabilidad económica como un riesgo directo para la seguridad nacional del Reino Unido, pensando ahora, que la

⁵²⁹ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (3 de julio de 2012). *Planning for the next National Security Strategy: comments on the Government response to the Committee's First Report of Session 2010-12* (pp. 3-4). Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201213/jtselect/jtntatsec/27/27.pdf>

inestabilidad financiera es un factor que contribuye con su evolución a poder ser en sí mismo un riesgo para la seguridad nacional. Estos factores económicos pueden contribuir al fracaso del Estado al aumentar los riesgos para la seguridad nacional, y el riesgo de fallo sistémico en las organizaciones internacionales que influyen en la seguridad nacional del Reino Unido como la ONU, la OTAN o la UE.

Por otra parte, la amenaza a la ciberseguridad es continua, persistente y en constante evolución, según AMYAS MORSE (Director de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido), el Gobierno debe estar en alerta y mantener el nivel de riesgo adecuado si quiere tener éxito en la detección y recuperación de un ataque cibernético; además, debe ser capaz de prever el gasto adecuado para mantener la relación de calidad del servicio de prevención y su respuesta. Esta oficina de auditoría elaboró un informe⁵³⁰ solicitado por el Gobierno el 12 de febrero de 2013, denominado “*The UK cyber security strategy: Landscape review*”, en el que reconoce que las amenazas existentes y en evolución sobre Internet se centran en:

- El uso de Internet por la delincuencia organizada para robar datos personales o financieros, cometer fraude, robo de propiedad intelectual de empresas o blanqueo de dinero.
- El uso de Internet por activistas políticos (piratas) para robar información o dañar los sistemas informáticos e influir en las agendas políticas.
- El apoyo de otros Estados para el espionaje y ataques a la infraestructura crítica.

En junio de 2012, el jefe del Mi5 advirtió que la actividad maliciosa en el ciberespacio fue aumentando y el secretario de Relaciones Exteriores anunció después que los sistemas

⁵³⁰ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (5 de febrero de 2013). *The UK cyber security strategy: Landscape review*. Auditoría General Reino Unido (p. 6). Recuperado de <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/Cyber-security-Full-report.pdf>

informáticos de apoyo a los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Londres 2012 fueron atacados todos los días durante los Juegos.

El coste de la delincuencia informática, en el Reino Unido, según el anterior informe, se estima entre 18 y 27 mil millones de libras y en la Estrategia de Ciberseguridad⁵³¹ del Reino Unido, publicada en noviembre de 2011, se acordó crear el Programa de Ciberseguridad hasta 2015, comprometiéndose 650 millones de libras de financiación adicional. Sobre la base de diez años de experiencia para tratar de proteger la información del Gobierno, sistemas y redes, además de establecer una estrategia de comunicación para que la opinión pública y la industria colaboren en la lucha contra estos ataques, pudiendo incluso iniciar una oportunidad de negocio para las empresas que se dedican a la seguridad en el ciberespacio.

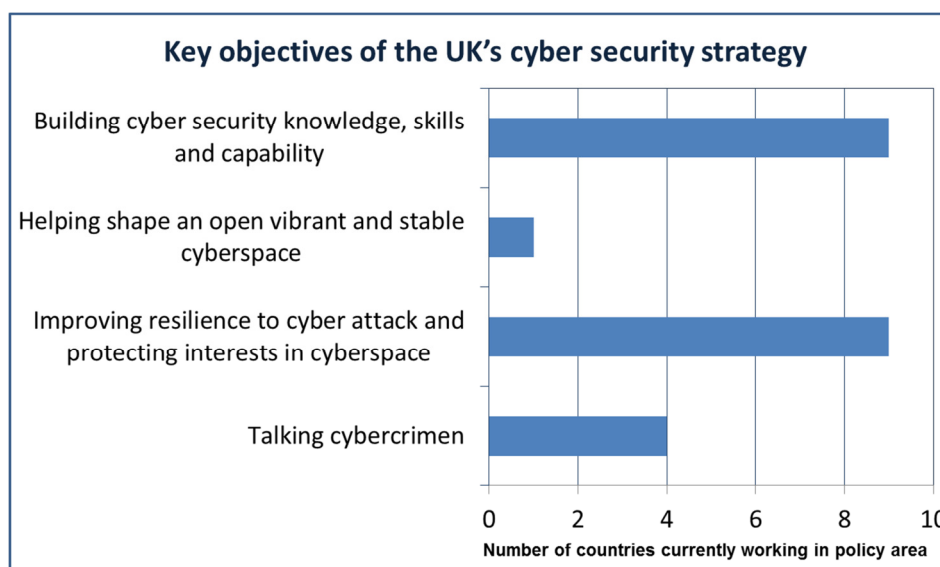
Finalmente, los objetivos y planes previstos para la ciberseguridad, que enumera el informe de la Auditoría en 2013, son los siguientes:

- Objetivo 1: Hacer frente a la ciberdelincuencia y que el Reino Unido sea uno de los lugares más seguros del mundo para hacer negocios.
- Objetivo 2: Hacer que el Reino Unido sea más resistente a los ataques cibernéticos y estar en mejores condiciones para proteger sus intereses en el ciberespacio.
- Objetivo 3: Ayudar a formar un ciberespacio “abierto, estable y vibrante” para que los ciudadanos del Reino Unido puedan utilizarlo con seguridad y conseguir una sociedad abierta.

⁵³¹ UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (noviembre de 2011). *The UK Cyber Security Strategy Protecting and promoting the UK in a digital world* (pp. 36-42). Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf

- Objetivo 4: Desarrollar el conocimiento transversal del Reino Unido, para conseguir el cumplimiento de los objetivos de ciberseguridad con las habilidades capacidades en su conjunto.

En relación con estos objetivos, hay 9 países (Australia, China, Estonia, Francia, Alemania, India, Japón, Rusia y Estados Unidos), que comparten esta estrategia de ciberseguridad, en la misma línea que el Reino Unido, ver **Ilustración 51**:



*Ilustración 51: Número de países que comparte los objetivos de la Estrategia de Ciberseguridad del Reino Unido.
Fuente: Figura 7 del informe de la Auditoría General de 2013, p 23*

III. AUSTRALIA

A primeros del año 2013 (el 23 de enero) el Gobierno de Australia con su primera ministra JULIA GILLARD, presentó su primera Estrategia⁵³² de Seguridad Nacional. Pone de relieve el dramático cambio económico y estratégico para la región de Asia-Pacífico y proporciona un plan estratégico de seguridad nacional para los próximos 10 años. Esta

⁵³² AUSTRALIA GOVERNMENT. (23 de enero de 2013). Ob., cit., pp. 4-5.

estrategia es el complemento de la “*Defence*”⁵³³ *White Paper Australia*”, libro blanco de la defensa australiano y de otro “*Australia in the Asian Century*” Libro Blanco sobre las fortalezas para el futuro de octubre de 2012.

La estrategia de seguridad nacional indica que Australia aprovechará las oportunidades del “siglo de Asia”, mientras que centre los esfuerzos de seguridad nacional sobre los riesgos y desafíos que vienen con los cambios estratégicos en la región, marcando una nueva era de seguridad nacional centrandose en el papel de Asia como dominador de la perspectiva de seguridad durante la próxima década, aunque el documento estratégico establece una guía hasta 2018.

El Libro Blanco de la Defensa aborda los acontecimientos internacionales y nacionales desde el último libro blanco de 2009, que influyen en la seguridad nacional de Australia y de defensa, incluyendo:

- Los cambios de estrategia económica y militar a la región Indo-Pacífico.
- La reducción operacional de la Fuerza de Defensa de Australia en Afganistán, Timor Oriental y las Islas Salomón.
- El reequilibrio ejercido por los Estados Unidos en la región de Asia y el Pacífico.
- Mejorar la cooperación práctica entre Australia y los Estados Unidos de acuerdo con la relación de Alianza.
- Los efectos adversos de la crisis financiera mundial, que han seguido teniendo un impacto significativo en la economía mundial, las circunstancias fiscales nacionales y la financiación de Defensa.

⁵³³ AUSTRALIA GOVERNMENT. (3 de mayo de 2013). *Defence White Paper. Defending Australia and its National interests* (pp. ix-x). Rec. de http://www.defence.gov.au/whitepaper2013/docs/WP_2013_web.pdf

El impulso definitivo para que entre en pleno rendimiento, corresponde a la responsabilidad de la *National Security Adviser (NSA)*, que tiene la dirección y la coordinación entre la seguridad nacional y los departamentos de inteligencia. La NSA es la principal fuente de asesoramiento del Secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete, y su Primer Ministro, en todas las cuestiones relativas a la política de seguridad de la nación y supervisa su ejecución.

El documento de la estrategia 2013, después de un esquema sobre la visión, los objetivos, las amenazas clave o prioritarias y los pilares de la seguridad nacional australiana, se estructura en dos partes. La primera consta de tres capítulos dedicados a la seguridad nacional, la evolución del marco estratégico de Australia y los pilares de la seguridad, todos ellos focalizados en la fortaleza australiana. La segunda parte orientada a la seguridad, tiene otros dos capítulos: uno sobre la visión de la seguridad nacional y otro centrado en las prioridades para los próximos cinco años.

Las amenazas ya estudiadas en el capítulo III apartado IV de esta tesis (Ilustración 11), las enumera siguiendo un orden alfabético, sin seguir un orden prioritario. En el capítulo tercero de la Estrategia de Seguridad australiana, describe los ocho pilares del enfoque del Gobierno para la seguridad nacional:

1. La lucha contra el terrorismo, el espionaje y la injerencia extranjera. Manteniendo un enfoque basado en la información, centrada en la prevención y el apoyo de la coordinación a través del Centro de Control de lucha contra el Terrorismo (*Counter Terrorism Control Centre*) y los equipos de investigación antiterrorista en cada territorio. Cooperando con los socios internacionales para derribar las redes terroristas. También propone mejorar la gestión de fronteras y la circulación

de personas que podrían participar en actos terroristas. Incluye la colaboración con más de 125 países a través de la red de inteligencia. La participación de las empresas también considera importante, colaborando con iniciativas globales de ciberseguridad.

2. Disuadir y derrotar los ataques contra los intereses australianos. Australia está invirtiendo en aumentar sus capacidades básicas, incluyendo los aviones de combate y submarinos. Las Fuerzas Armadas australianas están desplegadas en 14 operaciones en todo el mundo, contribuyendo a la estabilidad de la región, la lucha contra el terrorismo y la defensa de un orden mundial basado en el imperio de la Ley.
3. Preservar la integridad territorial y control fronterizo. Durante 2011-2012, se controlaron a más de 31 millones de personas, que ingresaron en Australia a través de aeropuertos y puestos, se inspeccionaron más de 100.000 contenedores, entre otras mercancías. Incluye la mejora de la gestión, con organizaciones como la “*Commonwealth Organised Crime Strategic Framework*”, entre otras. Promueven también los acuerdos como el Proceso de Bali, sobre el contrabando, la trata de personas y otros delitos transnacionales, incluida la inmigración ilegal. Inversión en sistemas de análisis de datos de pasaporte o visado, además de otros sistemas biométricos.
4. Prevenir, detectar e interrumpir el crimen organizado. Adaptación de la inteligencia tradicional a la criminal, reuniendo especialistas de una amplia gama de organismos, para mejorar la prevención, interrumpir, investigar y enjuiciar a los delincuentes organizados, trabajando activamente con el resto de países de la Commonwealth, a través del grupo estratégico contra el crimen organizado. Apoyar la aplicación de la convención de la ONU contra la corrupción y la

convención anti soborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-OECD).

5. La promoción de un entorno internacional seguro conducente a promover los intereses de Australia. Apoyo a la participación multilateral como miembro de las organizaciones y foros como las Naciones Unidas, la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA- IAEA) y la Organización Mundial del Comercio. También trabajar a través del G-20, para promover de manera sostenible el crecimiento mundial equilibrado, garantizando las reglas económicas internacionales. Igualmente, fortalecer el tratado de control de armas y adopción de las normas de la OIEA y la Organización para la prohibición de las Armas Químicas y participar en el Foro anual de las Islas del Pacífico incluyendo el comité de Seguridad Regional.
6. Fortalecimiento de la capacidad de recuperación de la población de Australia (resiliencia), sus bienes, infraestructuras e instituciones; dotando de mayor capacidad de respuesta a través del Gobierno, el sector privado, la comunidad y los sectores sin ánimo de lucro, contando con el Consejo de Estrategia Nacional de Gobierno australiano para la resiliencia ante los desastres; intercambio de información sobre los riesgos prioritarios a través de la red, la unidad de enlace de negocios y los asesores gubernamentales; así como colaborar con el Plan de Acción Nacional contra las Pandemias Humanas de 2011.
7. La alianza entre Australia y Estados Unidos. Fortaleciendo la interoperabilidad de las fuerzas de defensa, realizando entre otras cosas, ejercicios conjuntos (como el bianual “*Talisman Sabre*”), aplicación del tratado de cooperación en Defensa del Comercio, diálogos ministeriales periódicos y mantener una relación de intercambio de información.

8. Entender y ser influyentes en el mundo, particularmente en la región de Asia-Pacífico; fortaleciendo las relaciones con los socios regionales, por ejemplo los diálogos de ministros de Defensa 2+2, entre Indonesia, Japón, Corea del Sur y Australia; participación y colaboración militar con China; ampliación de la cooperación en seguridad regional, mediante la diplomacia con Singapur, Vietnam y Filipinas, además de profundizar las relaciones con Nueva Zelanda y otros socios del Pacífico.

También destaca tres prioridades para los próximos cinco años, en su capítulo quinto, para lograr su visión de la seguridad nacional:

- Mayor participación en apoyo de la seguridad regional y la prosperidad durante el “siglo de Asia”.
- Políticas y operaciones integradas de ciberseguridad para mejorar la defensa de las redes digitales.
- Asociaciones eficaces para lograr resultados innovadores y eficientes de seguridad nacional.

Sobre la ciberactividad delictiva, en 2009 el Gobierno australiano publicó su estrategia de Ciberseguridad⁵³⁴, en la que se puede apreciar las misiones, objetivos y prioridades.

IV. ALEMANIA, AUSTRIA, HOLANDA Y CHILE

En este apartado veremos otras estrategias de varios países de forma más somera.

⁵³⁴ AUSTRALIA GOVERNMENT. (2009). *Cyber Security Strategy* (pp. 1-38). Recuperado de <http://www.ag.gov.au/RightsAndProtections/CyberSecurity/Documents/AG%20Cyber%20Security%20Strategy%20-%20for%20website.pdf>

1. ALEMANIA

En 2008 ve la luz la Estrategia de Seguridad de Alemania⁵³⁵ “*A Security Strategy for Germany*”. En las observaciones preliminares destaca que, en un mundo de cambio de los problemas de seguridad y las amenazas, los líderes políticos deben presentar nuevas respuestas con el fin de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La contribución de Alemania a las misiones internacionales de paz en Afganistán o en la región de los Balcanes es un resultado evidente de la nueva función que Alemania está jugando en el campo de la política de seguridad de hoy en día. El aumento de las amenazas de seguridad, tales como el terrorismo, la proliferación de ADM, la dependencia de la energía y de materias primas, o de las consecuencias del cambio climático, exigen un concepto global y la integración de todos los ámbitos de la política de seguridad. La discusión que prevalece sobre las misiones militares en curso acentúa la necesidad de un diálogo más intenso en todos los niveles de la sociedad, a fin de llegar a un consenso sobre la política de seguridad nacional.

La globalización y la creciente interconexión de los países están impulsando el ritmo de desarrollo de estos riesgos. Alemania es parte de la infraestructura global de transporte, la energía, la información y los mercados financieros y, como país importador y exportador, es particularmente dependiente de las infraestructuras críticas que se mantengan abiertas y en funcionamiento, así como el acceso al capital, las ventas y los mercados de contratación, redes de comunicación, infraestructuras de transporte y oleoductos. La comunicación de masas, sobre todo Internet, aumenta la movilidad en todo el mundo y la creciente conciencia mundial de los ciudadanos, empresas y estructuras de la sociedad civil y organizaciones o redes internacionales.

⁵³⁵ DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG, (Gobierno Federal alemán). (6 de mayo de 2008). Ob., cit., pp. 2-3.

Además del análisis de las amenazas, contempla las consecuencias de éstas para la política de seguridad alemana; así, la consecución de los objetivos e intereses requerirá la adopción de medidas de una manera más activa, oportuna, coherente y rápida, para aplicar los instrumentos y capacidades para la gestión de crisis y prevención de conflictos relacionados unos con otros. De esta forma, realiza las siguientes acciones:

- Mejorar la Red Nacional de Protección de Desastres, para la gestión eficaz de la defensa civil, cuando hay daños en gran escala, causados por desastres naturales, ataques terroristas con armas de destrucción masiva (normalmente con agentes químicos o biológicos), garantizando la coordinación estatal y no estatal del Gobierno Federal, los Länder y municipios. También debe mejorar la coordinación europea de protección civil y la ayuda en los desastres.
- Fortalecer los instrumentos civiles y militares para la gestión de crisis y la prevención de ataques, en el extranjero. Si el conflicto violento no se puede evitar, hay que estar preparados para combatir en el lugar de su origen, para anticiparse a la acción directa y negativa para la seguridad de Alemania y sus ciudadanos. La planificación interinstitucional debe ser coherente incluida la coordinación con los socios de la UE, la OTAN y las Naciones Unidas, de una forma más transparente. El personal civil y policial cada vez es más importante en las misiones de estabilización y en Alemania no hay un número suficiente de este personal para satisfacer las crecientes responsabilidades con la comunidad internacional. Continúa la transformación del ejército federal, como componente importante de la gestión de crisis y prevención operativa en el extranjero.
- Política de seguridad eficaz. Creación del Consejo de Seguridad Nacional, para que efectúe el análisis político, la coordinación y la toma de decisiones, con el fin

de garantizar la constante cooperación entre todas las fuerzas de seguridad, internas y externas. El Consejo de Seguridad Nacional tiene tres misiones principales: primera, análisis interinstitucional e integral de las posibles amenazas a la seguridad interior y exterior, con una amplia gama de información sobre cuestiones de seguridad extraídas de las misiones diplomáticas, de inteligencia y las agencias de desarrollo; segunda: la coordinación de la gestión de crisis con actores civiles y militares y su prevención en el extranjero; tercera: la coordinación de la puesta en marcha de medidas defensivas apropiadas y planes de emergencia, así como el despliegue de las fuerzas de tierra de protección en el caso de que se produzca un desastre.

- Alianza de seguridad entre empresas de negocios y la comunidad científica. Como consecuencia de los peligros actuales, es necesario obtener una mayor información (inteligencia), para conseguir soluciones que ofrezcan seguridad y refuercen la cultura de la libertad. En el marco de la investigación sobre seguridad, deben aplicarse tecnologías y estrategias de acción adecuadas.

También se publicó, en febrero de 2011, la estrategia de ciberseguridad alemana⁵³⁶, comentando en su introducción que, en los últimos años, los ataques contra infraestructuras de información se producen cada vez con más frecuencia y de forma más compleja, mientras que al mismo tiempo los autores se han vuelto más profesionales. Los ataques son lanzados desde Alemania y del exterior; los delincuentes, terroristas y espías utilizan el ciberespacio como un lugar para sus actividades y no se detienen en las fronteras estatales. Las operaciones militares también pueden estar detrás de estos ataques. Además, la tendencia en los últimos años de la industria hace desarrollar sistemas

⁵³⁶ DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (Gobierno Federal alemán). (febrero de 2011). *Cyber Security Strategy for Germany* (pp. 4-8). Recuperado de http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Strategische-Themen/css_engl_download.pdf?__blob=publicationFile

de información y conexión en el ciberespacio, por lo que implica nuevas vulnerabilidades y preocupaciones económicas y de seguridad.

Y completando la seguridad global, en noviembre de 2012, surge el documento sobre la estrategia de Alemania en el sector de las Tecnologías de Comunicación e Información hasta 2015⁵³⁷, siendo sus objetivos: el fortalecer la competitividad mediante el uso de las TIC, en todos los segmentos del proceso económico; ampliar la infraestructura y las redes digitales para enfrentarse a los nuevos desafíos; salvaguardar los derechos de los usuarios en el futuro de Internet; aumentar la investigación y el desarrollo en este sector; fortalecer la formación básica, y más continua; afrontar problemas con las TIC, para aumentar la sostenibilidad, la movilidad, la administración y la mejora de la calidad de vida.

La protección de las infraestructuras críticas de información es la principal prioridad de la ciberseguridad. Es una característica central de casi todas las infraestructuras críticas y se ha convertido cada vez más en un factor clave. El público y el sector privado deben crear una mayor base estratégica y de organización buscando una coordinación más estrecha, basada en intensificar el intercambio de información. Con este fin, el Gobierno alemán estableció un plan de protección (*Critical infrastructure protection* CIP), que se extiende de manera sistemática, con los compromisos legales para mejorar la participación del Consejo Nacional de Ciberseguridad.

Para optimizar la cooperación operativa entre todas las autoridades estatales y mejorar la coordinación de la protección y las medidas de respuesta de incidentes tecnológicos se encuentra el Centro de Respuesta Cibernética Nacional. Cooperera directamente con la

⁵³⁷ DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (Gobierno Federal alemán). (noviembre de 2010). *ICT Strategy of the German Federal Government: Digital Germany 2015* (pp. 5-6). Recuperado de <http://www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/ict-strategy-digital-germany-2015>

Oficina Federal para la Protección de la Constitución (BfV), la Oficina Federal de Protección Civil y Atención de Desastres (BBK), la Oficina Federal de Policía Criminal (BKA), la Policía Federal (BPOL), la Oficina de Aduanas Criminológica (ZKA), el Servicio Federal de Inteligencia (BND), el Ejército Federal, y las autoridades de supervisión de las infraestructuras críticas.

2. AUSTRIA

Según el Ministerio del Interior de Austria⁵³⁸, los elementos clave de la seguridad y de defensa provienen de una visión general de las amenazas y riesgos, intereses, conexión institucional e internacional, y de instrumentos militares y están basados en el análisis de la Doctrina de Seguridad y Defensa de Austria, las recomendaciones de la Comisión de Reforma de sus Fuerzas Armadas (*Bundesheer*), y el proyecto de política de defensa de las sub-estrategias (*Teilstrategie Verteidigungspolitik*).

La Asamblea Nacional de Austria aprobó el 12 de diciembre de 2001 la Doctrina anteriormente citada, basándose en los principios de: seguridad integral, con la debida consideración de los aspectos militares y no militares de la seguridad; el principio de la sustitución del concepto de respuesta de amenaza a la seguridad preventiva; y el principio de solidaridad europea que reemplaza el concepto de una política de seguridad autónoma.

La fase de transformación o reforma del ejército empezó en 2007, con las premisas de que la defensa militar territorial no es, en ese momento, relevante para Austria y Europa occidental, pudiendo reducir el coste en estructuras de forma considerable y en un contexto multilateral, Austria pasa a ser un participante activo en las estructuras de

⁵³⁸ AUSTRIA ÖSTERREICH. (12 de diciembre de 2001). *Austrian security and defence doctrine the Changing process of Austrian security policy* (pp. 8-12). Recuperado de <http://cenaa.org/analysis/wp-content/uploads/2013/02/BACHORA-final.pdf>

seguridad europeas y las misiones internacionales, aumentando la disponibilidad operacional, el despliegue rápido y el componente reservista.

En cuanto a las sub-estrategias, la Asamblea Nacional de Austria solicitó al Gobierno Federal dar forma a la política de seguridad, proponiendo elaborar una estrategia global, basada, en parte, en la seguridad interior con las áreas claves de la seguridad pública, la protección civil, la gestión de crisis y la independencia del poder judicial y de la justicia penal.

El resultado de esta visión general puede resumirse de la siguiente manera:

- No hay ninguna amenaza militar inmediata contra el territorio y la soberanía de Austria en un futuro previsible.
- Austria está plenamente integrada en el mismo marco de seguridad lo mismo que sus cinco países vecinos que son miembros de la UE, OSCE y de la ONU.
- La seguridad de la Unión Europea es un punto de referencia clave para la seguridad de Austria.
- Por el momento, Austria no se considera un objetivo prioritario de los ataques terroristas.
- Hay un riesgo creciente de desastres naturales en todo el mundo.

Para Austria, no hay duda de que la dimensión transatlántica de seguridad es y seguirá siendo un factor clave. La OTAN, PfP y EAPC⁵³⁹ son los instrumentos adecuados para garantizar la presencia de Austria en el marco transatlántico.

⁵³⁹ PfP “*Partnership for Peace*” fue creada en 1994, es un programa, orientado a la cooperación entre los países pertenecientes y no pertenecientes de la OTAN. EAPC “*Euro-Atlantic Partnership Council*” creado en 1997, es un Consejo Euro-Atlántico entre socios de la PfP (actualmente son 46 países, de ellos 26 son de la OTAN).

El uno de marzo de 2011, el Gobierno federal presentó el informe de una estrategia de seguridad para Austria, que remitió al Parlamento para su debate. Una preocupación clave fue la de comprometer la responsabilidad internacional de Austria, en particular en el contexto de la seguridad, la paz y la solidaridad de la Unión Europea, manteniendo la neutralidad. Además, la opción de unirse a la OTAN siguiendo la estrategia de seguridad fue eliminada. El 3 de julio la asamblea emite con una resolución pública, su Estrategia de Seguridad “*Austrian Security Strategy*”⁵⁴⁰ (ASS), *Security in a new decade Shaping security*” (Österreichische Sicherheitsstrategie Sicherheit (ÖSS) in einer neuen Dekade Sicherheit gestalten).

La ASS hace un análisis de la situación global, centrándose en Europa, sus retos, oportunidades, riesgos y amenazas. También analiza la situación del país enumerando una lista de intereses y objetivos estratégicos, y describe la seguridad interior y exterior.

En 2012, aparece la Estrategia de Seguridad de las Tecnologías de la información y Comunicación⁵⁴¹ (TIC), como un concepto proactivo diseñado para proteger el ciberespacio y los seres humanos en este espacio virtual, tomando en cuenta sus derechos y libertades fundamentales. Esta estrategia no sólo mejora la seguridad y resiliencia de las infraestructuras y servicios en el ciberespacio, sino también crea conciencia y confianza entre los ciudadanos austriacos. Se estructura en cinco partes: los actores interesados y sus estructuras; las infraestructuras críticas; la gestión del riesgo y la situación actual; la educación e investigación; y la concienciación.

⁵⁴⁰ AUSTRIA ÖSTERREICH. (julio de 2013). *Austrian Security Strategy (ASS). Security in a new decade Shaping security* (pp. 1-26). Recuperado de <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52251>

⁵⁴¹ AUSTRIA ÖSTERREICH. (2012). *National ICT Security Strategy Austria* (pp. 3-5). Recuperado de <http://www.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=48411>

El 20 de marzo de 2013, el Gobierno federal publica la estrategia austriaca de Ciberseguridad⁵⁴² ACSS, por primera vez con un enfoque global y proactivo para la protección de la población e infraestructuras en el ciberespacio. Tiene 6 capítulos (introducción; oportunidades y riesgos; principios; objetivos estratégicos; ámbito de las medidas de acción; implementación). En relación con las medidas de actuación crea entre otros el Grupo Directivo de Ciberseguridad “*Cyber Security Steering Group*”; la estructura de coordinación a nivel operativo; a nivel estatal el GovCERT (Government Computer Emergency Response Team), el MilCERT (*Military Emergency Readiness Team* cibernético) y el Centro Contra el Cibercrimen (*Cyber Crime Competence Center, C 4*).

3. HOLANDA

Hasta finales de la Guerra Fría, el desarrollo de la doctrina de la defensa se centraba en la protección contra un posible ataque de los países del Pacto de Varsovia. Esta situación cambió a partir de 1989 y las Fuerzas Armadas holandesas comenzaron una transformación e iniciaron la participación en misiones de respuesta en las situaciones de crisis. Así, las Fuerzas Armadas iniciaron el desarrollo de su estrategia con el Libro Blanco de la Defensa de 2000, en la que describe los fundamentos, los principios y las condiciones de las operaciones militares, pero pronto se quedó obsoleto tras los acontecimientos del 11-S, de ahí que a finales de 2005 se presentara la Doctrina de Defensa Nacional⁵⁴³ (DDN-2005), que proporciona una respuesta a la pregunta de cómo este tipo de operaciones deben llevarse a cabo. Teniendo en cuenta el principio de las operaciones conjuntas, se elaboró una doctrina de defensa integral en lugar de las

⁵⁴² AUSTRIA ÖSTERREICH. (marzo de 2013). *Austrian Cyber Security Strategy* (pp. 4-11). Recuperado de http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/cyber_security/130415_strategie_cybersicherheit_en_web.pdf

⁵⁴³ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (septiembre de 2005). *Netherland Defence Doctrine* (pp. 4-9). Recuperado de http://www.defensie.nl/english/organisation/ministry_of_defence/defence_doctrine/

versiones separadas para cada departamento de defensa. Posteriormente la estrategia nacional holandesa se aprobó y se publicó en mayo de 2007, junto con un método de trabajo, ya comentado en el capítulo III, apartado III.1 de este trabajo, donde se analizaron las amenazas relevantes recogidas en la estrategia de seguridad holandesa.

En 2010 el Gobierno holandés elaboró un nuevo marco para sus Fuerzas Armadas⁵⁴⁴. El estudio ofrece una comparación internacional global del esfuerzo de defensa que realizan los Países Bajos. Se presentan cuatro escenarios futuros y variables de política para las Fuerzas Armadas. Las opciones de política ofrecen puntos diversos para la futura organización de las Fuerzas Armadas y un fundamento filosófico estructurado para apoyarlo. Se identifican las consecuencias de cada opción. Además, la encuesta presenta nuevos instrumentos para mejorar la gestión dentro de la organización de la defensa, con una relación transparente y coherente entre el nivel de ambición de las Fuerzas Armadas y los medios necesarios. El estudio hace hincapié en la importancia de hacer frente a la incertidumbre y una forma interinstitucional de trabajo.

Posteriormente, con la llegada de la tecnología moderna de la información y la comunicación (TIC) ha cambiado radicalmente la sociedad. El contacto entre las organizaciones y los ciudadanos se lleva a cabo cada vez con mayor frecuencia a través de medios informáticos. Además, los socios y amigos utilizan las redes sociales para actualizar uno al otro lo que están haciendo. La creciente dependencia de la tecnología moderna está consiguiendo que la sociedad y la economía sigan siendo vulnerables. Una sociedad sin Internet es ahora inimaginable.

⁵⁴⁴ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (29 de marzo de 2010). *Future Policy Survey. A new foundation for the Netherlands Armed Forces* (pp. 6-26). Recuperado de http://www.defensie.nl/english/organisation/ministry_of_defence/future_policy/

La seguridad digital o la ciberseguridad, es crucial para el buen funcionamiento de la sociedad y la economía. Es por eso que el Ministerio de Seguridad y Justicia de Holanda ha tomado la iniciativa de crear una Estrategia Nacional de Ciberseguridad⁵⁴⁵ denominada “Fuerza a través de la cooperación” (*The National Cyber security Strategy, NCSS*, publicada en junio de 2011). La estrategia se basa en un enfoque integral del Gobierno y las comunidades empresariales y científicos. La seguridad informática afecta a todos los sectores de la sociedad, y la cooperación entre todos ellos es imprescindible y esencial para aumentar la capacidad de resiliencia frente a las perturbaciones o anomalías. Es por esta razón que se establece el Consejo de Ciberseguridad, en el que las instituciones públicas y privadas son partes activas.

Después, en 2012, el Gobierno holandés presenta en el Parlamento el documento 26-623, n° 174, sobre la Estrategia de Defensa para las operaciones en el ciberespacio y marca los pasos importantes en este proceso⁵⁴⁶. Estos pasos están focalizados en seis puntos sobre la base de que la organización de defensa tratará de alcanzar sus objetivos en el ciberespacio:

- Adoptar un enfoque integral. Las capacidades de la ciberdefensa constituyen un complemento importante, su fortaleza radica en la posibilidad de ofrecer el apoyo necesario a la capacidad operativa, fortaleciendo todos los ámbitos (logístico, de mando y control, de inteligencia, protección de la fuerza, movilidad y poder de fuego). La capacidad cibernética debe ser una parte integral de la capacidad militar global de las Fuerzas Armadas holandesas.

⁵⁴⁵ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (6 de junio de 2011). *National Cyber Security Strategy* (p. 8). Recuperado de <http://english.nctb.nl/themes/cybersecurity>

⁵⁴⁶ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (junio de 2012). *The Defence Cyber Strategy* (pp. 8-15). Recuperado de http://www.defensie.nl/english/tasks/cyber_defence/

- Fortalecer la defensa cibernética de la estructura institucional (elemento defensivo). Esta nueva política de defensa estará bajo el control operativo del “*Joint Information Management Command*” (Mando conjunto de información y gestión), que garantizará la seguridad adecuada con medidas de protección en todas las redes y sistemas, siendo supervisado por el Equipo de Defensa de Respuesta de Emergencia (*The Defence Computer Emergency Response Team, DefCERT*).
- Desarrollar la capacidad militar para llevar a cabo operaciones cibernéticas (elemento ofensivo). Mediante el desarrollo de una capacidad robusta, los Países Bajos podrán desempeñar un importante papel dentro de la OTAN. Esta ofensiva se basa en los informes de la Inteligencia de Defensa y su Servicio de Seguridad (*the Defence Intelligence & Security Service, DISS*).
- Incrementar la posición de la inteligencia en el ciberespacio (elemento de la inteligencia). El DISS debe tener capacidad de inteligencia para adquirir información y analizarla en el momento oportuno, además de poder interrumpir la capacidad de inteligencia del resto.
- Robustecer la posición de los conocimientos y la capacidad de innovación de la organización de defensa en el ciberespacio, incluyendo la contratación y retención de personal calificado (elementos adaptables e innovadores). La organización de defensa debe poseer los conocimientos necesarios para seguir los acontecimientos relevantes y responder con rapidez y eficacia. Hay que invertir en personas, tecnología, investigación y desarrollo con el fin de ser capaz de adquirir o desarrollar y poner en práctica las capacidades cibernéticas necesarias en el momento oportuno. El Centro de especialistas en ciberdefensa (*The Defence Cyber Expertise Centre, ICDCE*), tiene por objetivo la promoción del desarrollo

del conocimiento, la conservación y su difusión. El ICDCE debe llevar ese conocimiento al ámbito de las operaciones cibernéticas.

- Intensificar la cooperación, tanto a nivel nacional como internacional (elemento de la cooperación). Además de la cooperación con el sector público, es necesario que intervenga el sector privado, las universidades y sus áreas de investigación y desarrollo, para rentabilizar los recursos disponibles. En relación con la cooperación internacional, la OTAN es el socio principal en el fortalecimiento de la ciberdefensa, además apoya la puesta en marcha de la ciberdefensa en la UE, con el intercambio de información.

En junio de 2013, el Ministro de Asuntos Exteriores, junto al Ministro de Comercio Exterior y Cooperación para el Desarrollo, el de Defensa, Seguridad y Justicia, de Economía y del Interior y de Relaciones del Reino, enviaron el proyecto de la primera Estrategia de Seguridad al Parlamento holandés.

Según el Ministro de Asuntos Exteriores, FRANS TIMMERMANS⁵⁴⁷, este documento se formula en respuesta a los grandes y rápidos cambios que están en marcha en todo el mundo, que afecta al equilibrio económico y político de los Estados. Además en la situación económica actual, es fundamental definir con claridad los intereses y prioridades de los Países Bajos en materia de seguridad. La estrategia del Gobierno distingue tres intereses estratégicos clave en la política de seguridad internacional: la defensa del territorio holandés y la de sus aliados, un orden jurídico internacional que funcione correctamente y la seguridad económica. "*Building bridges*" (construyendo puentes) es el

⁵⁴⁷ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (21 de junio de 2013). *International Security strategy (letter)* (pp. 1-3). Recuperado de <http://www.government.nl/government/documents-and-publications/letters/2013/06/21/international-security-strategy.html>

lema del Gobierno en la seguridad internacional, como lo es para su programa en su conjunto.

Para garantizar estos intereses, han optado por introducir en la política exterior y de seguridad los siguientes puntos claves⁵⁴⁸:

- Más responsabilidad para Europa: los países de forma individual están perdiendo influencia lo que implica que hay que profundizar la colaboración con los socios europeos, con el fin, entre otras cosas, de tener un peso específico en el orden mundial. Una UE fuerte que añade la responsabilidad de la seguridad y la defensa, entre sus competencias, resultando de importancia notable para mantener el sistema internacional estable. Esto significa que tendrá que haber una mayor cooperación de defensa con otros países europeos para mejorar la capacidad de acción militar y mantener suficiente la capacidad de ataque.
- Una mayor atención a las regiones inestables cercanas a Europa: los sucesos en las fronteras exteriores de la Unión Europea tienen un impacto directo en la propia seguridad y los intereses económicos. Aunque el número de conflictos ha disminuido en todo el mundo en las últimas dos décadas, el número de regiones inestables que rodean Europa se ha hecho mayor. La situación en Siria y Mali, y, en general, la creciente inestabilidad y radicalización en el Medio Oriente y África del Norte, son motivo de preocupación.
- Prevención: es más relevante cuando se trata de asuntos como el terrorismo y el control de armas, pero también es esencial en la gestión de crisis y prevención de conflictos. El cambio climático, los precios fluctuantes y el agotamiento de los recursos naturales, incluyendo el agua, están ocasionando controversias y

⁵⁴⁸ KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (junio de 2013). Ob. cit. pp. 11-18.

conflictos armados. Es preciso detectarlos mediante una “alerta temprana y prevención de conflictos”.

- Desarme y control de armamentos: la proliferación de armas de destrucción masiva y la tecnología de misiles es un gran motivo de preocupación. Los Países Bajos tienen que seguir fortaleciendo el marco jurídico internacional en esta área. El objetivo final es liberar al mundo de las ADM, incluidas las armas nucleares. El desarme mutuo sigue siendo el principio básico sobre el que se basan estos esfuerzos.
- Enfoque integrado: las crisis suelen tener varias causas. La seguridad es una propuesta que debe adoptarse ahora para que se cumpla a largo plazo. En este sentido el éxito radica en la implementación integrada de todos los instrumentos que estén al alcance: la diplomacia, la cooperación al desarrollo, la defensa, la policía, el sistema judicial y el comercio.
- La cooperación con el sector privado: la seguridad económica es una parte integral de su política de seguridad. El sector privado holandés tiene intereses en todo el mundo. Resulta necesario que el sector privado esté activo para mejorar o colaborar con la seguridad nacional y la seguridad en los sectores de infraestructuras críticas vitales. La seguridad informática no solo afecta al Gobierno sino que también es importante para el sector privado.

Por último es vital la cooperación transatlántica concretamente con la OTAN, demostrando que la seguridad holandesa depende de las alianzas y el trabajo conjunto de la política de seguridad de todas las instituciones.

4. CHILE

Antes de 2010, el Ministerio de Defensa chileno tenía tres consejos asesores (el Consejo Superior de Defensa Nacional, el Consejo Superior de Política de Defensa y la Junta de Comandantes en Jefe), cinco subsecretarías (de Guerra, de Marina, de Aviación, de Carabineros, de Investigaciones) y el Estado Mayor de la Defensa. A partir de 2010, como indica el “Libro de defensa nacional 2010, LDN”⁵⁴⁹ (antes fueron los libros de 2002 y 1997), cuenta con un órgano consultor (Junta de Comandantes en Jefe) y tres órganos de gestión:

- Gestión Política (Subsecretaría de Defensa).
- Gestión Estratégica (Estado Mayor Conjunto).
- Gestión Administrativa (Subsecretaría para las Fuerzas Armadas).

En el LDN 2010, la visión estratégica de la defensa corresponde con el deseo de servir mejor la función de resguardar la soberanía del Estado, preservar el territorio y proteger a su población. Esto significa que el Estado tiene que realizar esfuerzos tendentes a disponer de fuerzas suficientes, organizadas y entrenadas, tiene que disponer de una estrategia de disuasión que permita conseguir los efectos deseados y tiene que consolidar la participación efectiva de Chile en la cooperación internacional para la paz y estabilidad del mundo.

Otro pilar donde descansa su seguridad es el Plan⁵⁵⁰ “Chile Seguro” que trata de modernizar la seguridad pública. Este documento de 2010 contiene la estrategia y acciones concretas para ser aplicadas hasta 2014, agrupadas en cinco áreas de

⁵⁴⁹ CHILE, GOBIERNO. (2010b). *Libro de Defensa Nacional* (pp. 168-174). Recuperado de http://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/libro_defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_4_Parte_Politica_Militar.pdf

⁵⁵⁰ CHILE, GOBIERNO. (2010a). *Chile Seguro: Plan de Seguridad Pública 2010-2014* (p. 20). Recuperado de http://www.ssi.gov.cl/filesapp/Chile_seguro%20-%20Estrategia%20%20PSP.pdf

intervención o ejes temáticos: prevenir, proteger, sancionar, apoyar y rehabilitar. Estas áreas se apoyan en dos ejes transversales relacionados con la gestión de la información y con la ejecución territorial, para ello se crea un Centro Estratégico de Análisis del Delito y la implantación del programa de Intervención de barrios críticos.

Después, el 28 de junio de 2012 según la noticia del Ministerio de Defensa de Chile, su Presidente, SEBASTIÁN PIÑERA, acompañado del Ministro de Defensa Nacional, ANDRÉS ALLAMAND, presentó la primera Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSyD). Estuvieron presentes los Presidentes del Senado y Cámara de Diputados, CAMILO ESCALONA y NICOLÁS MONCKEBERG, respectivamente, además del jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. En su intervención, el Presidente señaló que “Chile, al presentar y abrir un debate público sobre el contenido de esta Estrategia de Seguridad y Defensa, se suma a una tendencia que está predominando en muchos de los países del mundo, como Australia, Nueva Zelandia, Francia, España, Estados Unidos, Brasil y varios más, los cuales han resuelto hacer públicas sus respectivas estrategias”⁵⁵¹.

El Jefe de Estado destacó tres razones fundamentales por las cuales se hace necesario contar con dicha estrategia en Chile:

- Las nuevas amenazas, ya que “hoy la seguridad trasciende el ámbito tradicional de la Defensa, que es el resguardo de la soberanía, la independencia, el territorio y el mar de nuestro país, y conforme al surgimiento de nuevas amenazas, se amplía y se extiende hacia temas que no eran parte tradicional de lo que se entendía por el concepto de Defensa, donde destacan el tráfico de armas, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la piratería y muchas más”.

⁵⁵¹ CHILE, GOBIERNO. (28 de junio de 2012). *Presidente PIÑERA y Ministro ALLAMAND presentaron primera Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.cl/2012/06/28/mandatario-y-ministro-allamand-presento-primera-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa/>

- “Las nuevas amenazas son de carácter global, transversal e interconectadas entre sí y, en consecuencia, requieren también respuestas globales y coordinadas, en lo interno y en lo externo. Hoy ningún Estado, por poderoso que sea, tiene la capacidad por sí solo para enfrentar estas nuevas amenazas a la seguridad mundial”.
- El modelo chileno es de integración al mundo, “eso representa grandes oportunidades, pero también significa amenazas”, ya que “tiene tratados de libre comercio con más de 60 países del mundo, que representan más del 85% del Producto Interno Bruto mundial”, agregando que “en la misma medida en que un país se globaliza, aumentan también los riesgos globales que pueden afectar sus intereses permanentes”, y son mayores, en consecuencia, las exigencias de seguridad que ese país tiene que enfrentar.

La ENSyD de 2012, consta de una introducción y cuatro partes: los intereses nacionales de Chile; Chile y sus desafíos de seguridad; la respuesta nacional; y la defensa nacional, sus capacidades y medios⁵⁵².

La primera parte hace explícitos los intereses nacionales en función de la realidad nacional y de las aspiraciones futuras, agrupados en tres dimensiones: un Chile soberano, un Chile próspero y un Chile seguro. Estos intereses nacionales expresan los grandes fines u objetivos que el país persigue para los próximos doce años, teniendo como eje la protección de las personas.

⁵⁵² *Ibidem.* (pp. 6, 45-51).

La segunda parte es de carácter contextual. Inicialmente, describe el entorno en que Chile se encuentra inserto, su perspectiva de la seguridad, el contexto global y regional. Asimismo, se identifican las tendencias globales que dinámicamente configuran el escenario mundial y que podrían tener efectos negativos en la seguridad del país. En el capítulo III, apartado V de este trabajo se analizaron especialmente los desafíos de seguridad de la ENSyD, sus tendencias globales, los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que afectan a la seguridad.

La tercera parte se focaliza en la respuesta nacional para resguardar los intereses del país y enfrentar los desafíos identificados precedentemente. Contesta las preguntas de cómo se proveerá la seguridad y qué se hará para responder; es decir, ofrece un concepto general de la respuesta a nivel operativo para que las tareas nacionales de seguridad se cumplan en manera transversal por los diferentes sectores del Estado. También establece la estructura institucional que éste necesita implementar para coordinar las acciones sectoriales que deberán impulsarse.

El documento concluye con una parte dedicada específicamente a la defensa nacional. Si bien se trata de un ámbito sectorial, es tal su gravitación y aporte a la seguridad ampliada que el Gobierno estimó importante incorporar una parte específica a la descripción de las capacidades estratégicas y sus medios.

Al analizar la ENSyD, es preciso resaltar la respuesta nacional articulada en tres ejes: respuesta integral, participativa y cooperativa. Para dar cumplimiento a estas respuestas, el Gobierno materializa cada una de ellas con un conjunto de tareas nacionales relacionadas con la seguridad. Y necesariamente estas tareas tienen que tener encaje en la

estructura institucional del Estado, por lo que muestra la conveniencia de crear organismos específicos como el Comité Interministerial de Seguridad, que funcionará a la par con el Comité de Seguridad Nacional que asesora al Presidente. El nuevo Comité Interministerial coordinará y gestionará las materias de seguridad y defensa dentro del ámbito del Estado, para una respuesta operativa. Este Comité presidido por el Presidente, lo integran permanentemente los ministros de Interior y Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Hacienda, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, y Obras Públicas.

La nueva organización contempla también la creación de un Grupo de Trabajo de Seguridad Público-Privado (seguridad como tarea de todos) y la Comisión de Participación Ciudadana, de carácter consultivo, que reúne representantes de la sociedad civil.

Estas nuevas estructuras según⁵⁵³ AVENDAÑO ROJAS (2013), tienen que disponer del marco regulador que permita armonizar e integrar los diversos actores estatales y privados involucrados y la creación de órganos de coordinación, dirección y gestión requeridos para alcanzar las condiciones de seguridad deseadas. La ENSyD solo se limita a la creación de la citada Comisión Interministerial de Seguridad y parece insuficiente en relación con los fines deseados, Chile no tiene una Ley de Seguridad Nacional que sería la que construiría la arquitectura institucional necesaria, con una organización técnica y permanente, que dirija los esfuerzos de los Ministerios y sectores involucrados. Continúa afirmando que la Comisión Interministerial no es un órgano permanente y no es técnica,

⁵⁵³ AVENDAÑO ROJAS, A., LABORIE IGLESIAS, M., & BERENGUER HERNÁNDEZ, J. F. (11 de septiembre de 2013). *Las Estrategias de Seguridad Nacional de Chile y España. Un análisis comparativo*. Documento de trabajo n° 4 (pp. 12-13). Recup. de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET04-2013_EstrategiasSeguridadNacional_ChileyEspana.pdf

lo que parece insuficiente para llevar adelante la diversidad y complejidad de las tareas vinculadas a la seguridad nacional.

V. ESPAÑA

Como ya se mencionó en el capítulo III, apartado VI, de este trabajo, los antecedentes más parecidos de una vocación de seguridad global, aparecen en las Directivas de Defensa Nacional de 1992, 1996, 2000, 2004 (después se publicarían la DDN de 2008 y 2012), también en el Libro Blanco de la Defensa de 2000, la Revisión de la Estrategia de la Defensa en 2003, concluyendo con la publicación de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional⁵⁵⁴ de 2005, que regula la defensa nacional y establece las bases de la organización militar conforme a los principios establecidos en la Constitución (art. 1), define que la finalidad de la política de defensa es 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 internacional, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España (art. 2). También enumera las competencias del Consejo de Defensa Nacional, como órgano colegiado, coordinador, asesor consultivo del Presidente del Gobierno en materia de seguridad (art. 8). Establece que las Fuerzas Armadas deben contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que nuestro país forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria (art. 15.2). Además las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad

⁵⁵⁴ Vid. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Publicada en BOE nº 276 de 18 de noviembre de 2005.

y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente (art. 15.3).

Para cumplir estas misiones, las Fuerzas Armadas necesitan⁵⁵⁵ que el Gobierno establezca los grandes objetivos políticos a alcanzar en materia de seguridad y defensa y una estrategia que marque el camino a seguir para alcanzar esas metas.

Según BALLESTEROS MARTÍN (2008), tras la caída del Muro de Berlín, las estrategias de defensa han dado paso a las de seguridad, en las que se enmarcan la mayor parte de las operaciones que, fuera y dentro de nuestras fronteras, han venido realizando nuestros soldados y marineros desde hace dos décadas. Así, las operaciones de paz que se han realizado forman parte del ámbito de la seguridad y no de la defensa. Todos estos cambios son parecidos a los que se están produciendo en las Fuerzas Armadas de los países aliados, que utilizan el denominado “*Joint Strategic Planning System, JSPS*” (Sistema de Planeamiento Estratégico Conjunto), como un proceso cíclico en el que cada nuevo acontecimiento puede alterar los resultados, así las conclusiones de cada fase inciden en la siguiente. Por otra parte, los estudios de prospectiva que algunos países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia realizan para vislumbrar los escenarios futuros sirven de ayuda para elaborar sus estrategias.

También la Directiva de Política de Defensa (DPN), cuya finalidad y contenidos se encuentran especificados en la Orden Ministerial⁵⁵⁶ 37/2005 por la que se regula el Proceso de Planeamiento de la Defensa, es la expresión de las líneas generales de

⁵⁵⁵ BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. (noviembre de 2008). *La Estrategia de seguridad y defensa*. *Revista española de Defensa*. (268), 48-53. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/EstrategiaSyD_Ballesteros_RED246.pdf

⁵⁵⁶ Vid. BOE nº 68, del 8 de abril de 2005 (pp. 3579-3582).

actuación y las directrices para el desarrollo de la Política de Defensa del Gobierno. En su artículo primero, la finalidad queda definida como el diseño de 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, todo ello en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Esta Directiva, que da comienzo a un nuevo ciclo de planeamiento de la Defensa (que inicia en el mes de enero, con una ejecución de dos años), sirve de base para que las Autoridades de Planeamiento (Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Secretario de Estado de Defensa y Subsecretario de Defensa) puedan dar comienzo al Planeamiento Militar y al Planeamiento de Recursos materiales y humanos. Además el Jefe del Estado Mayor de la Defensa elaborará el Concepto de Estrategia Militar en el marco de la Política de Defensa. Como orientación marca grandes líneas maestras como profundizar en la acción conjunta de las Fuerzas Armadas, adaptación a la coyuntura económica y la integración en el planeamiento de la OTAN y en la Unión Europea.

El Ministerio de Defensa hizo público el 30 de junio de 2008, en la comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados que tenía el propósito de impulsar la elaboración de una Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional para España, disponer de una estrategia de esta naturaleza nos homologaría, en esta materia, con los países más avanzados.

Después de estos primeros compromisos para la elaboración de una estrategia de seguridad aparecen en la campaña electoral de 2008 y las comparencias de los Ministros de Defensa e Interior, comprometiéndose el Gobierno a elaborar una nueva Directiva de Defensa Nacional⁵⁵⁷, DDN publicada en diciembre de 2008, que en su introducción expresa que “se debe enmarcar en una Estrategia de Seguridad Nacional, cuya necesidad resulta evidente, que incluya los valores e intereses en que ésta se sustenta”, intentando que se integren las distintas estrategias sectoriales que hasta ahora convivían separadas, asegurando una coherencia y coordinación interministerial con una gran ambición y enfoque amplio. También marca el proceso para el futuro a corto plazo, mencionando:

“...la tendencia general entre los países socios y aliados a integrar los objetivos relacionados con la seguridad de cada una de las políticas sectoriales en una estrategia nacional única, asegurando su coherencia y coordinación, y sustituyendo la actual contribución interministerial a la seguridad y defensa por un enfoque más amplio e integral”.

En diciembre de 2009 el Gobierno constituye un grupo interministerial bajo la dirección de JAVIER SOLANA, ex Secretario General de la OTAN y ex alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad común de la UE⁵⁵⁸ y, después de un largo proceso de elaboración, en el Consejo de Ministros del día 24 de junio de 2011, aprobó la Estrategia Española de Seguridad⁵⁵⁹ (EES), “una responsabilidad de todos”, constituyendo un hito en la historia del planeamiento estratégico de España siguiendo la estela de la Directiva de DDN 01/2008.

⁵⁵⁷ ESPAÑA, CONSEJO DEFENSA NACIONAL. (30 de diciembre de 2008). Ob., cit., p. 1.

⁵⁵⁸ El 30 de mayo de 2011, JAVIER SOLANA, presentó al Consejo de Defensa Nacional, reunido en la Zarzuela, bajo la presidencia del Rey, la Estrategia Española de Seguridad. Vid. ARGUMOSA PILA, J. R. (2011). *Estrategia española de seguridad: luces y sombras*, Revista Atenea, nº 72. Recuperado de <http://www.onemagazine.es/noticia.asp?ref=4859&cadena=argumosa&como=2>

⁵⁵⁹ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (30 de junio de 2011). Ob., cit., pp. 1-6.

La EES es un documento de 90 páginas (además de la portada e índice) que consta de un resumen ejecutivo y cinco capítulos, bajo los títulos de “Una Estrategia *necesaria*”, “*La seguridad de España en el mundo*”, “*Potenciadores del riesgo*”, “*Amenazas, riesgos y respuestas*”, y “*Un modelo institucional integrado*”. Sus objetivos centrales son analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, evaluar nuestras capacidades de respuesta, identificar líneas estratégicas de acción y actualizar los mecanismos institucionales en este ámbito.

En el capítulo III apartado VI de este trabajo se detallaron las amenazas y riesgos de la EES-2011, y parece de interés tratar ahora el modelo institucional integrado que propone el documento. La EES-2011 (pp. 82-85), propone impulsar los cambios orgánicos al máximo nivel del Estado para garantizar la articulación de la nueva concepción integrada de la seguridad, su gestión y su seguimiento, de esta forma, aparece el “Consejo Español de Seguridad” como único órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis, que incorpora a los Ministros y altos cargos relevantes y permite una respuesta coordinada a los diferentes retos puestos de manifiesto en la EES. También las “Comisiones Interministeriales” tiene una particular importancia, dada la amplitud de las áreas que la estrategia considera relacionadas con la seguridad; está formada por representantes de los diferentes Ministerios y apoya al Consejo Español de Seguridad. Además el Consejo cuenta con una “Unidad de Apoyo”, como órgano instrumental y estructura de asistencia a la Presidencia del Gobierno para la coordinación y liderazgo en esta materia, soporte en la gestión de crisis y seguimiento de la EES. La Unidad de Apoyo está compuesta por un equipo multidisciplinar con el Gabinete de la Presidencia y del Departamento de Infraestructuras y Seguimiento de

Situaciones de Crisis⁵⁶⁰ (DISSC), que será reformado para adaptarse a las nuevas necesidades. También aparece el “Foro Social” como órgano consultivo, con representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para realizar análisis compartidos en materia de seguridad.

La EES tuvo otras iniciativas operativas concretas en diferentes ámbitos, para garantizar la seguridad, como, por ejemplo, las siguientes:

- La creación de una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), que permite desplegar personal civil español especializado en misiones en el extranjero, multinacionales o nacionales, de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, emergencias o ayuda humanitaria.
- Desarrollo de un Sistema de Inteligencia Económica (SIE), en colaboración con el sector privado, para la obtención y análisis de información económica, financiera y empresarial relevante para la seguridad, que permita detectar y prevenir actuaciones contrarias a nuestros intereses y apoyar la acción del Estado y una mejor toma de decisiones en este ámbito.
- Establecimiento de una Comisión Coordinadora que potencia la lucha contra el crimen organizado y coordina los diferentes órganos especializados de la Administración Pública en éste ámbito.
- Elaboración coordinada de las estrategias de segundo nivel necesarias para el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad, entre ellas la Estrategia Española de *Ciberseguridad que posteriormente se aprobó a final de 2013*⁵⁶¹.

⁵⁶⁰ Sustituido por el Departamento de Seguridad Nacional, según RD 1119/2012 de 20 de julio.

⁵⁶¹ ESPAÑA, CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. (5 de diciembre de 2013a). Ob., cit., pp. 1-55.

Como consecuencia de esas iniciativas, el nuevo Gobierno se encontró con parte del camino andado y se dispuso a completarlo creando para ello el 20 de julio de 2012 el Departamento de Seguridad Nacional bajo dependencia orgánica del Director Adjunto del Gabinete de Presidencia de Gobierno (R.D. 1192/2012⁵⁶²), quedando suprimido el Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, las Unidades de Alerta y Seguimiento, de Conducción de Crisis y de Infraestructura.

Después, desde agosto de 2012, el Gobierno empezó la adaptación del contenido de la estrategia redactada por SOLANA, aprobada por el anterior Gobierno en junio de 2011, a los cambios derivados del escenario estratégico y económico, con la necesidad de que España desarrollaría cuanto antes una estrategia y un sistema de seguridad nacional al igual que otros países de nuestro entorno, para hacer frente a los riesgos y oportunidades derivados de la globalización, y proteger la prosperidad y seguridad de la sociedad y sus ciudadanos.

Según la revista “Atenea⁵⁶³ digital”, el 8 de noviembre de 2012, los ex ministros de Defensa Exteriores de los Gobiernos de FELIPE GONZÁLEZ, como GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA y CARLOS WESTENDORP, además EDUARDO SERRA (subsecretario de Defensa con UCD y PSOE, luego Ministro de Defensa con JOSÉ MARÍA AZNAR) y ex Ministros de Asuntos Exteriores MARCELINO OREJA, ANA PALACIO, JOSEP PIQUÉ (de los Gobiernos de ADOLFO SUÁREZ y JOSÉ MARÍA AZNAR), se reunieron, en la sede del Real Instituto Elcano, con JAVIER SOLANA (ex Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea y ex ministro de Asuntos Exteriores), para

⁵⁶² Vid. BOE nº 175, pp. 52757-52758, de 23 de julio de 2012.

⁵⁶³ REVISTA ATENEA DIGITAL. (8 de noviembre de 2012). *Seis ex ministros abogan por el consenso para reformar la Estrategia de Seguridad Nacional redactada por Solana*. Recuperado de http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_10792_ESP.asp#

"impulsar la elaboración y desarrollo de una Estrategia de Seguridad Nacional, que continúe y actualice la coordinada por SOLANA, aprobada en 2011 por el anterior Gobierno". Según informa el Real Instituto Elcano en un comunicado⁵⁶⁴, la reunión fue presidida por EMILIO LAMO DE ESPINOSA (Presidente del Real Instituto Elcano desde el 28 de marzo de 2012), y contó con la participación de JORGE MORAGAS, Director del Gabinete de Presidencia del Gobierno; de JOSÉ ENRIQUE SERRANO, ex Director del Gabinete de Presidencia del Gobierno y miembro de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, y de ALFONSO DE SENILLOSA, Responsable del Departamento de Seguridad Nacional.

Los asistentes a esta reunión preparativa coincidieron en manifestar su apoyo al planteamiento inicial, con las siguientes conclusiones:

- Comparten la necesidad de que España desarrolle cuanto antes una estrategia y un sistema de seguridad nacional al igual que otros países de nuestro entorno, para hacer frente a los riesgos y oportunidades derivados de la globalización, y proteger la prosperidad y seguridad de la sociedad y sus ciudadanos.
- Recomiendan que la actualización y desarrollo de las estrategias de seguridad, tanto ahora como en el futuro, preserven el espíritu de continuidad que corresponde a una tarea de Estado.
- Expresan su voluntad de acompañar a los futuros responsables en su implementación y les piden que se esfuercen en construir un amplio consenso político y social que fomente la identificación de los ciudadanos con el Estado y aumente su cultura de seguridad.

⁵⁶⁴ REAL INSTITUTO ELCANO. (7 DE JULIO DE 2012). *Reunión Continuidad y desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional*. (79), nota de prensa. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/PrensaVista?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/prensa/notas+de+prensa/reunion_continuidad_desarrollo_estrategia_seguridad_nacional

Para la elaboración del borrador de la nueva estrategia hicieron falta varias reuniones⁵⁶⁵, presididas por EMILIO LAMO DE ESPINOSA, a las que asistieron por parte del Ejecutivo del Gobierno de RAJOY, JORGE MORAGAS (anterior interlocutor con SOLANA en 2011) y ALFONSO DE SENILLOSA; por parte del PSOE estuvo presente el diputado JOSÉ ENRIQUE SERRANO (exjefe de gabinete de FELIPE GONZÁLEZ y de ZAPATERO), además de NARCÍS SERRA (ex Ministro de Defensa y Vicepresidencia). También participó ANTONIO CAMACHO (exsecretario de Estado de Seguridad) y DIEGO LÓPEZ GARRIDO (portavoz de Defensa del Grupo Socialista).

Según ORTEGA MARTÍN (2013)⁵⁶⁶, para la redacción del documento se organizaron hasta tres grupos de trabajo: uno de alto nivel, otro de exactitud del lenguaje y un grupo de expertos. En el grupo de expertos se encontraban representantes de distintos ministerios, de Defensa (el Almirante JOSÉ MARÍA TERÁN), de Exteriores (ENRIQUE MORA), de Presidencia (CNI), Interior y de la Dirección del Departamento de Seguridad Nacional (que coordinó los trabajos).

Con estas reuniones se consiguió un alto nivel de consenso y se han mantenido las líneas generales de la anterior Estrategia Española de Seguridad, se acortó el texto y se consiguió una mejor lectura para lograr su máxima difusión; así, sus trabajos culminaron con la aprobación, por el Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013⁵⁶⁷, de una nueva

⁵⁶⁵ PRENSA DIGITAL “EL CONFIDENCIAL”. (1 de junio de 2013). *Primer acuerdo del Gobierno con el PSOE desde principios de la legislatura sobre la Estrategia de Seguridad Nacional*. Noticias. Recuperado de <http://www.elconfidencial.com/espana/2013/06/01/el-gobierno-pacta-con-el-viejo-psoe-la-estrategia-de-seguridad-nacional-122142/>

⁵⁶⁶ ORTEGA MARTÍN, J. (13 de junio de 2013). *La Estrategia de Seguridad Nacional entre bambalinas*. Recup. de http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_13636_ESP.asp

⁵⁶⁷ ESPAÑA, CONSEJO DE MINISTROS. (31 de mayo de 2013). *Aprobada la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013*. Nota de prensa. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/310513Enlace++seguridad.htm>

Estrategia de Seguridad Nacional⁵⁶⁸, ESN, y del Real Decreto que regula el Consejo de Seguridad Nacional, que establecía las Comisiones Delegadas del Gobierno, con el fin de incluir entre las mismas al Consejo de Seguridad Nacional en su condición de Comisión Delegada para la Seguridad Nacional.

Según el resumen del Consejo de Ministros antes citado, la estrategia se centra en el enfoque integral de la seguridad nacional. Refleja los riesgos y amenazas que son necesarios encarar en un mundo que está cambiando profunda y constantemente (estudiado en detalle en el capítulo III, apartado VI de este trabajo). Contempla el concepto de seguridad de una manera amplia acorde con estas transformaciones globales que afectan al Estado y a la vida diaria del ciudadano. La seguridad comprende ámbitos muy diversos y el carácter esencialmente transnacional y transversal de los riesgos y amenazas que comprometen la seguridad en nuestros días demandan respuestas completas.

Así, esta nueva estructura actualiza el modo de abordar la seguridad de España y de los españoles en la línea de las naciones más avanzadas en esta materia como Estados Unidos, Francia o Reino Unido, que cuentan con procedimientos y órganos similares.

La ESN-2013 concibe la seguridad nacional de una forma amplia y global, por lo que incluye muy distintos ámbitos de actuación. Tradicionalmente, el concepto de seguridad nacional se ceñía a la defensa y la seguridad pública, como se ha venido diciendo anteriormente, pero hoy se extiende a nuevos actores y amenazas y, por ello, la seguridad nacional hace frente a nuevos riesgos como las ciberamenazas.

⁵⁶⁸ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (31 de mayo de 2013). Ob., cit., pp. 53-58.

En total, la estrategia contempla hasta doce riesgos para nuestra seguridad; aunque vistos anteriormente, se recuerdan a continuación: conflictos armados; terrorismo; ciberamenazas; crimen organizado; inestabilidad económica y financiera; vulnerabilidad energética; flujos migratorios irregulares; armas de destrucción masiva; espionaje; emergencias y catástrofes naturales; vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

La ESN-2013, coordinada por el Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno, es una revisión de la estrategia aprobada en 2011 por el anterior Ejecutivo, y que cuenta con el respaldo político del principal partido de la oposición. El objetivo del Gobierno es reforzar y hacer extensible a todos, este consenso político y social, porque se trata de una verdadera política de Estado. En lo relativo a la estructura de la estrategia, el documento cuenta con cinco capítulos:

- El **capítulo 1** ofrece un concepto de seguridad nacional integral acorde con los riesgos y amenazas actuales.
- El **capítulo 2** sitúa la seguridad de España en el mundo y presenta las grandes prioridades estratégicas de España como Estado diverso y plural.
- El **capítulo 3** identifica los principales riesgos y amenazas para la seguridad nacional.
- El **capítulo 4** explica los ámbitos de actuación prioritarios en materia de seguridad nacional a la luz de los riesgos y amenazas que nos afectan.
- El **capítulo 5** define el Sistema de Seguridad Nacional que potenciará la actuación coordinada de las Administraciones en un uso eficiente y racional de los recursos actuales.

Otra novedad es que también se proponen líneas concretas de acción estratégica y objetivos a alcanzar. La finalidad es mejorar la prevención y la capacidad de reacción ante estos nuevos riesgos y amenazas. Además, la ESN 2013 da un paso decisivo al crear la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, institucional y flexible para potenciar la actuación coordinada de los instrumentos existentes en el campo de la seguridad sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados⁵⁶⁹. El Sistema es liderado por el presidente del Gobierno y se apoya en el nuevo Consejo de Seguridad Nacional, como órgano colegiado del Gobierno (respondiendo al Programa de Reformas del Gobierno), y que nace con la vocación de administrar de una forma más eficaz y eficiente los recursos existentes.

El presidente del Gobierno preside el Consejo de Seguridad Nacional, excepto cuando S.M. el Rey asista a sus reuniones. Se reúne periódicamente, al menos una vez cada dos meses, y cuantas veces lo demanden las circunstancias. Además de la Presidencia, el Consejo esta compuesto por los siguientes miembros:

- Vicepresidente del Gobierno.
- Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Ministro de Defensa.
- Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Ministro de Interior.
- Ministro de Fomento.
- Ministro de Industria, Energía y Turismo.
- Ministro de Economía y Competitividad.

⁵⁶⁹ LABORIE IGLESIAS, M. A. (3 de junio de 2013). *La estrategia de seguridad nacional*. Documento de análisis 34/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf

- Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que actuará como secretario.
- Secretario de Estado de Asuntos Exteriores.
- Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
- Secretario de Estado de Seguridad.
- Secretario de Estado Director del Centro Nacional de Inteligencia.
- Responsable del Departamento de Seguridad Nacional.

Este Consejo equipara a España a países de su entorno donde existen órganos similares, que se reúnen regularmente para discutir colectivamente los objetivos del Gobierno en esta materia y para gestionar crisis que requieren una participación multisectorial. Para una mejor operatividad, el Consejo de Seguridad Nacional tiene el mandato de elaborar una propuesta de Anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros, que pretende ver la luz en 2014.

El Consejo de Seguridad Nacional se reúne, normalmente a iniciativa del presidente del Gobierno con carácter normal o de forma extraordinaria cuando se considere necesario, o cuando las circunstancias lo requieran, para facilitar la coordinación interministerial, esencial para dar respuesta de forma integral a los riesgos y amenazas que se presenten.

La primera reunión fue presidida por SM El Rey⁵⁷⁰ acompañado por el Príncipe de Asturias, el 11 de julio de 2013, en el Palacio de La Zarzuela, a la que asistieron además

⁵⁷⁰ En este momento el rey de España es Juan Carlos I de Borbón y Borbón-Dos Sicilias (desde el 22 de noviembre de 1975 hasta el 19 de junio de 2014). Vid. PERIÓDICO DIGITAL "EL PAÍS", Nota de prensa. (11 de julio de 2013). *Nace el Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Rey*. Recuperado de http://politica.elpais.com/politica/2013/07/11/actualidad/1373527931_448816.html

del Presidente del Gobierno, MARIANO RAJOY, la Vicepresidenta del Gobierno, SORAYA SAÉNZ DE SANTAMARÍA, y los Ministros de Exteriores, JOSÉ MANUEL GARCÍA-MARGALLO; de Defensa, PEDRO MORENÉS; de Hacienda, CRISTÓBAL MONTORO; de Interior, JORGE FERNÁNDEZ DÍAZ; de Fomento, ANA PASTOR; de Economía, LUIS DE GUINDOS, y de Industria, JOSÉ MANUEL SORIA. Además asistieron el Director del Gabinete de Presidencia, JORGE MORAGAS SÁNCHEZ; el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, Almirante General de la Armada FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ; el Director del CNI, FÉLIX SANZ ROLDÁN; el Secretario de Estado de Seguridad, FRANCISCO MARTÍNEZ, y el Director adjunto del Gabinete de Presidencia y responsable de Seguridad Nacional, ALFONSO DE SENILLOSA. Este Consejo tendrá que efectuar el seguimiento y verificación del cumplimiento de la ESN, con una revisión periódica que será presentada en las Cortes Generales al menos con el informe Anual de Seguridad Nacional⁵⁷¹.

A partir de aquí, el Consejo de Seguridad Nacional tendrá que crear los “Comités Especializados” en los ámbitos de actuación de la ESN, que por su singularidad y transversalidad requieran la coordinación de varios organismos de la Administración Pública, cuando sean requeridos.

Durante 2013, el Consejo de Seguridad Nacional, se reunió otras dos veces más; la segunda reunión fue presidida por el presidente RAJOY, el 20 de septiembre y el 5 de diciembre, en la tercera reunión, se aprobó la Estrategia de Ciberseguridad Nacional que

⁵⁷¹ El 15 de julio de 2014 el Director del Gabinete del Presidente del Gobierno (JORGE MORAGAS SÁNCHEZ), comparece ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados para presentar el I Informe Anual de Seguridad Nacional de 2013, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional el 25 de abril y presentado a su majestad el rey Felipe VI en el Consejo de Seguridad Nacional que tuvo lugar el 10 de julio en el Palacio de la Zarzuela. Vid. ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (25 de abril de 2014). *Informe Anual de Seguridad Nacional de 2013*. Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/_Informe_Seguridad_Nacional%20Accesible%20y%20Definitivo.pdf

responde a la creciente necesidad de preservar la seguridad del ciberespacio y delimita el entorno del ciberespacio, fija principios, objetivos y líneas de acción para el logro de la ciberseguridad nacional, y define el marco de coordinación de la política de ciberseguridad. Consta de cinco capítulos: el ciberespacio y su seguridad; propósito y principios rectores de la ciberseguridad en España; objetivos de la ciberseguridad; líneas de acción de la ciberseguridad Nacional; y la ciberseguridad en el Sistema de Seguridad Nacional⁵⁷².

En esta última reunión de 2013, también se aprobó la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. En esta estrategia se enumera el conjunto de intereses marítimos nacionales y recoge los riesgos y amenazas que pesan sobre ellos, ya sea por actuaciones ilegales, como el terrorismo o los tráfico ilícitos, o por las condiciones naturales del medio, como sucede con los accidentes y catástrofes. Tiene cuatro capítulos: una visión íntegra de la seguridad marítima; riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional; objetivo, principios y líneas de acción; y la seguridad marítima en el sistema de seguridad nacional⁵⁷³.

El Consejo de Seguridad Nacional decidió crear dos órganos colegiados de apoyo al Presidente del Gobierno y al propio Consejo para la puesta en marcha de las nuevas estrategias citadas. Tienen la denominación de Consejo de Ciberseguridad Nacional y Consejo de Seguridad Marítima Nacional. Estos nuevos órganos contribuyen a mejorar la prevención y respuesta ante los riesgos y amenazas a la seguridad nacional en sus ámbitos respectivos. También se decidió la creación de un tercer órgano colegiado dependiente del

⁵⁷² ESPAÑA, CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. (5 de diciembre de 2013a). Ob., cit., pp. 7, 13, 19, 29, 41.

⁵⁷³ ESPAÑA, CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. (5 de diciembre de 2013b). *Aprobada la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013* (pp. 7, 17, 3º, 41). Nota de prensa. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Maritima_Nacional_2013.pdf

Consejo de Seguridad Nacional, con la denominación de Comité de Situación. Este órgano facilita la dirección político-estratégica de aquellas situaciones de crisis que, por su transversalidad o su dimensión, desborden las capacidades de los departamentos y organismos responsables, y es dirigido por el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y Secretario del Consejo de Seguridad Nacional.

La presidencia de los Consejos de Ciberseguridad Nacional y de Seguridad Marítima Nacional será rotatoria y tendrá periodicidad anual. El nivel de representación en ambos órganos será el de secretario de Estado o subsecretario. En el Consejo de Ciberseguridad Nacional la presidencia rotará entre representantes de los Ministerios de la Presidencia, del Interior, de Industria, Energía y Turismo, de Defensa y de Asuntos Exteriores y de Cooperación⁵⁷⁴.

La aprobación de las dos estrategias sectoriales y la creación de los Consejos, son manifestación del importante impulso para el desarrollo de las líneas de acción previstas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 31 de mayo de 2013.

⁵⁷⁴ El Consejo de Ciberseguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Marítima se constituyeron en la cuarta reunión, el 14 de febrero de 2013. El 25 de abril se celebra la quinta reunión donde se aprueba el I Informe Anual de Seguridad Nacional y el jueves 10 de julio de 2014 asistió el Rey Felipe IV, en el Palacio de La Zarzuela, a la sexta reunión del Consejo de Seguridad Nacional.

CAPÍTULO VI

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN EUROPA: LA UE, LA OTAN Y LA OSCE

Una vez analizados cuáles son los desafíos, riesgos y amenazas para cada una de las organizaciones internacionales que hemos seleccionado, en este capítulo vamos a conocer los modelos de la estrategia de seguridad de la UE, de la OTAN y la visión integral sobre la seguridad que tiene la OSCE.

La Unión Europea afronta varios desafíos cruciales en el ámbito de la seguridad en los próximos años, entre ellos, la adaptación a un gasto de defensa reducido, la aplicación del Tratado de Lisboa, la lucha contra nuevas amenazas y la construcción de relaciones más sólidas con Rusia y Turquía. La UE tendrá que decidir en qué situación se encuentra dentro del desarrollo de una arquitectura de seguridad europea, euroasiática y transatlántica que englobe a múltiples organizaciones, incluidas la OTAN y la OSCE⁵⁷⁵.

La arquitectura de seguridad ampliada fue objeto de debate en la cumbre de la OSCE celebrada en Astana en diciembre de 2010⁵⁷⁶. También se discutió, en menor medida, en

⁵⁷⁵ BOONSTRA, J. (2010). El diseño de una nueva arquitectura de seguridad para Europa. En A. Martingui, & Y. Richard, *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis* (pp. 37-44). Madrid: FRIDE.

⁵⁷⁶ *Ibidem.*, p. 37; Vid. ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (3 de diciembre de 2010).

la cumbre de la OTAN celebrada en noviembre en Lisboa⁵⁷⁷. La UE tiene que sincronizar los resultados de estas cumbres con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La UE abordó en 2011 tres prioridades para profundizar la PCSD⁵⁷⁸, pero antes, es preciso completar la reforma interna iniciada en Lisboa mediante la firme integración de la PCSD en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Todos los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa de la UE deben pasar a depender del SEAE, dentro de la cartera de la Alta Representante. De esa forma, el Consejo y la Comisión trabajarán más unidos, con un enfoque más integral de la seguridad. Esto significa también que la UE reevaluó los documentos fundamentales, como la Estrategia Europea de Seguridad, actualizada en 2008.

Por su parte, la cumbre de la OTAN de 2010 acordó un nuevo Concepto Estratégico que es realista y modesto. Se mantienen las tareas esenciales de la Alianza y se rebajan las ambiciones en aspectos como la seguridad energética y el medio ambiente. El nuevo Concepto Estratégico guarda más bien silencio sobre el papel de la OTAN en la arquitectura de seguridad en general y se limita a mencionar la cooperación actual con la UE y la OSCE.

⁵⁷⁷ La OTAN observa la importancia de una defensa europea más fuerte y más potente, señalando que puede jugar un papel complementario y de refuerzo mutuo con la UE. Vid. INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. (noviembre de 2010). *Resultados de las Cumbres de Lisboa*. Documento de Análisis del IIEE 15/2010. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA15-2010CumbresLisboa.pdf

⁵⁷⁸ La Alta Representante fijó tres prioridades de las relaciones exteriores de la UE para 2011 y 2012: la primera, el establecimiento de un SEAE en funcionamiento; la segunda, el fomento de unas relaciones más estrechas con los vecinos de la UE, a fin de alentar la democracia, la estabilidad y la prosperidad; y la tercera, la formación de asociaciones estratégicas poderosas con los actores existentes y emergentes a escala mundial. Vid. EUROPEAN UNION. (4 de octubre de 2012). Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. PESC 1195. Recuperado de http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14605_es.pdf

La OSCE ofrece prácticamente todo lo que cualquiera pueda desear para la seguridad regional. Aborda la seguridad integral, puesto que toca la prevención de conflictos, la cooperación económica, la democracia y los derechos humanos. Incorpora a todos los países del hemisferio norte, desde Vancouver hasta Vladivostok, y tiene un historial de más de 38 años de cooperación internacional. Pero no tiene acuerdos que sean legalmente vinculantes ni el consenso de sus miembros sobre cuestiones fundamentales como la democracia y la seguridad militar.

I. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA (EUROPEAN SECURITY STRATEGY – ESS)

1. ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

Veamos un mapa conceptual (Ilustración 52) de la Estrategia Europea de Seguridad⁵⁷⁹ “*European Security Strategy*” (ESS), en el que se puede apreciar cómo en los desafíos globales encontramos las amenazas clave: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y los conflictos regionales, y también la seguridad medio ambiental (pobreza, calentamiento global, recursos naturales y dependencia energética). También aparecen reflejados los objetivos estratégicos: actuar contra las amenazas; fortalecer la seguridad en nuestra vecindad; crear un orden mundial basado en multilateralismo efectivo. Y en cuanto a las implicaciones políticas para Europa se identifican con “ser más activo”, “ser más capaz”, “ser más coherente” y “cooperar con aliados”.

⁵⁷⁹ REHRL, J., & WEISSERTH, H. B. (2010). *Handbook on CSDP, the Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena. Recuperado de http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf

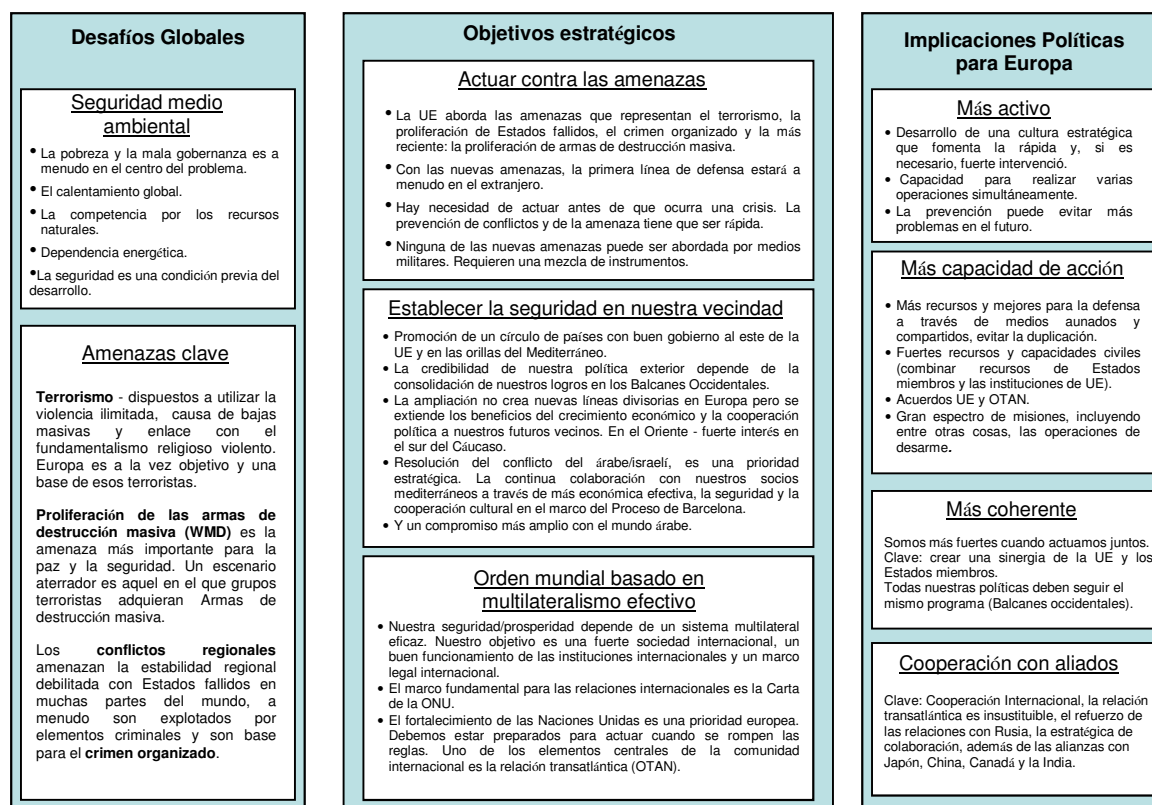


Ilustración 52: Mapa conceptual⁵⁸⁰ de los desafíos globales, los objetivos estratégicos y las implicaciones Políticas para Europa

La ESS se diseñó como un sistema emergente de estrategias y sub-estrategias (ver **Ilustración 53**), por lo que es necesaria la aplicación y la coordinación de todos los instrumentos para hacer frente a los desafíos de seguridad. De esta forma, la Estrategia Europea de Seguridad tiene como piedra angular el documento de reflexión estratégica y la planificación dentro de la Unión Europea. La ESS tiene como objetivo *el logro de una Europa segura en un mundo mejor*, la identificación de las amenazas que enfrenta la Unión, la definición de su plan estratégico, objetivos y las implicaciones políticas para Europa. Así con las sub-estrategias regionales y nacionales completan el círculo:

- Las políticas con un enfoque especial en vecinos europeos, los Balcanes Occidentales y África.

⁵⁸⁰ *Ibíd.* (p. 20).

- Las estrategias horizontales que se ocupan de la proliferación de amenazas, el nexo entre la seguridad y el desarrollo, las implicaciones del cambio climático o la seguridad cibernética.
- Las estrategias y programas para la protección de la seguridad interna, incluyen la "cláusula de solidaridad" que ofrece la opción de usar incluso la acción militar para propósitos internos.
- Lucha contra el terrorismo, lucha contra la radicalización y las estrategias de reclutamiento.
- Los conceptos y los procesos de la PCSD, el objetivo militar, la agrupación táctica o el plan de desarrollo de capacidades.



Ilustración 53: Interdependencia⁵⁸¹ estrategia y Sub-estrategias ESS

⁵⁸¹ *Ibíd.*, p. 22.

También se puede realizar un gráfico de la vinculación política de la seguridad interna y externa (Ver **Ilustración 54**). La responsabilidad principal de los retos de seguridad interna es de los Estados miembros. Pero con la cláusula de Solidaridad de la UE⁵⁸², el tratamiento a los desastres naturales, otras amenazas y la lucha contra el terrorismo tienen un tratamiento común.

Linkage of internal and external Security

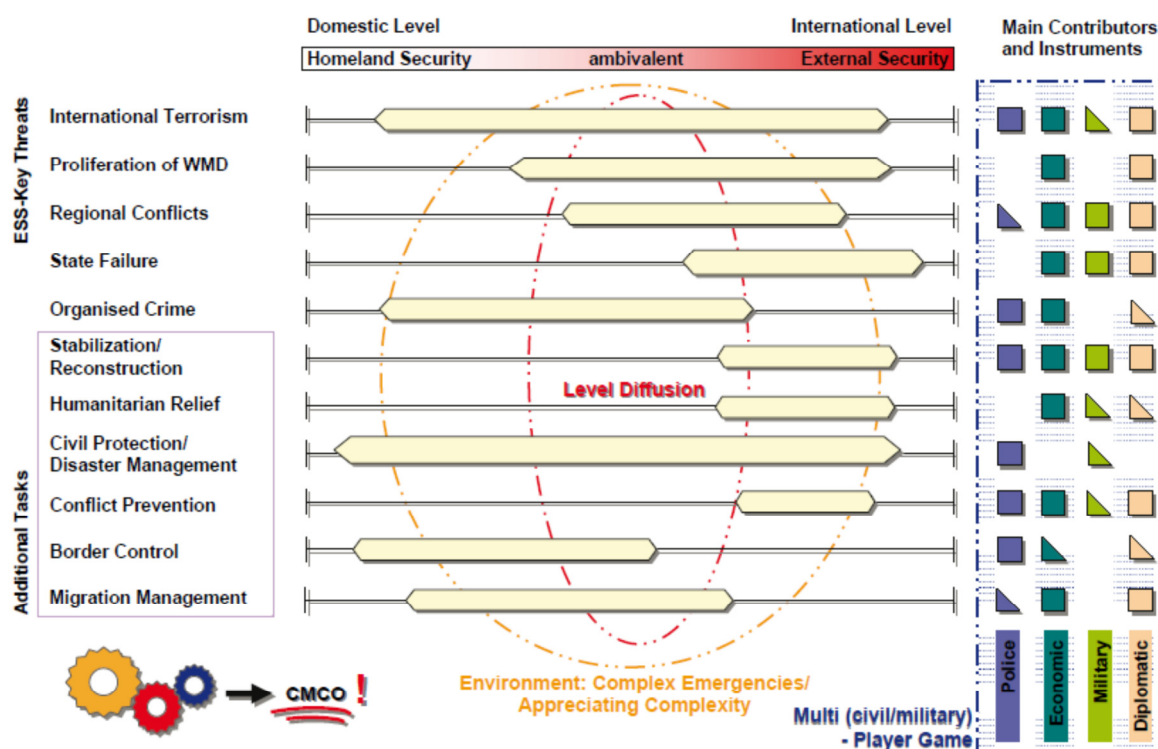


Ilustración 54: Relación entre la Seguridad interna y externa⁵⁸³.

Las políticas de seguridad internas y externas están relacionadas entre sí, con un adecuado "sistema de seguridad interior de cada país" dentro de la UE, es una condición

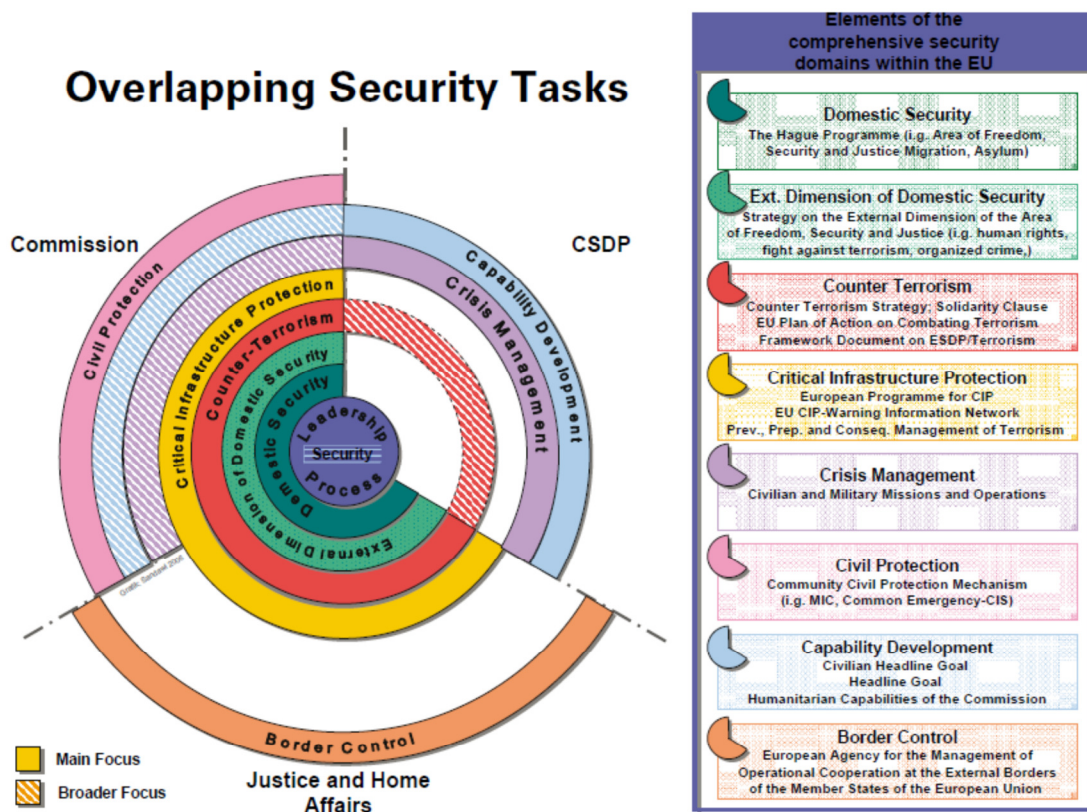
⁵⁸² La cláusula de solidaridad, introducida por el artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea TFUE (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009), establece la posibilidad de que la Unión y sus Estados miembros asistan a un Estado miembro que sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. Se aplicó de manera anticipada tras los ataques terroristas que sufrió Madrid en marzo de 2004.

⁵⁸³ *Ibidem.* (p. 22).

previa de una política de seguridad externa activa. Y, viceversa, en un contexto de un mundo globalizado, el panorama de la seguridad y la seguridad interna de la UE sólo se garantiza mediante una prevención integral y la política exterior de seguridad, que se ocupa eficazmente de los riesgos externos.

Como se ve en el esquema anterior, para combatir los riesgos de algunas amenazas intervienen todos los instrumentos o actores del sistema de seguridad. También se observa en qué nivel (interno-externo) se encuentra cada tipo de amenaza.

Para acabar con el concepto de la arquitectura de seguridad de la UE, hay que conocer que las tareas de seguridad están superpuestas, con el elemento de la seguridad integral en el centro del proceso, como se puede apreciar en la **Ilustración 55**.



*Ilustración 55: Seguridad Integral de la UE*⁵⁸⁴

⁵⁸⁴ *Ibíd.* (p. 23).

Los tres principales actores: la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, “*Common Security and Defence Policy, CSDP - PCSD*”, anteriormente conocida como Política Europea de Seguridad y Defensa “*European Security and Defence Policy, ESDP, PESD*”; la Comisión; y el Consejo de la UE (ámbito de Justicia y asuntos de Interior), aparecen en la escena de la seguridad y están interrelacionados: cada cual tiene sus capacidades, pero ninguno de los objetivos de la ESS se puede lograr sin un enfoque coordinado y la contribución de la de todos los sectores afectados.

Por lo tanto, el reto de la política central de las instituciones de la UE y los Estados miembros es la coordinación eficaz de políticas e instrumentos dentro del concepto de la coordinación civil y militar (CIMIC).

2.- CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA

El avance realizado por el Tratado de la Unión Europea (Maastricht 1992) en materia de unión política fue considerable, si bien no debe entenderse como una meta, presentando una Unión política acabada. Por el contrario, Maastricht constituye el inicio de una nueva etapa cuya meta será la de alcanzar, gradualmente, no "una", sino "la Unión Europea"⁵⁸⁵. “En el Tratado de la Unión Europea (TUE) quedaron ya establecidos cuáles deberían ser las vías para la consecución de la genuina Unión Política entre los Estados miembros: respeto de los derechos humanos reconocidos a nivel de los tratados, política exterior y de seguridad común, ciudadanía europea, espacio judicial europeo y Europol, entre otras; todo ello tiene claras resonancias políticas, aunque se queda en una mera nueva declaración de buenas intenciones”⁵⁸⁶.

⁵⁸⁵ DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2000). *De la cooperación política europea a la política exterior y de seguridad común. Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (15), 237-268. Madrid: UNED.

⁵⁸⁶ *Ibidem.*, p. 248.

En la Conferencia Intergubernamental de Turín el 29 de marzo de 1996, se adoptó finalmente el Tratado de Ámsterdam (en vigor el 1 de mayo de 1999). “En la CIG se estableció la necesidad de aclarar y precisar tanto las diferencias entre los nuevos instrumentos, como las diferencias en su utilización. Finalmente, tras largos debates, además de ofrecerse una mejor definición de los instrumentos existentes, se introduce otro nuevo: las estrategias comunes. Éstas se aplicarán en ámbitos en los que los Estados miembros tengan intereses importantes en común, definiendo los objetivos, su duración y los medios que tanto la Unión como los Estados miembros deben facilitar para su cumplimiento”⁵⁸⁷. La aplicación de estas estrategias comunes se realizará mediante dos instrumentos: las acciones y las posiciones comunes. Por lo que respecta a las acciones comunes, estas se referirán a situaciones concretas en las cuales se considere necesaria una acción operativa. Así, fijarán los objetivos, el alcance, los medios que los Estados hayan de facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su duración. Por su parte, las posiciones comunes se encargarán de definir el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. La única obligación que en este caso pesa sobre los Estados es el “deber de velar por la conformidad de sus propias políticas nacionales con estas posiciones”⁵⁸⁸.

El Tratado de Ámsterdam (1999) representó el primer intento “frustrado” por conseguir que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la entonces Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tuviesen una mayor coherencia. La novedad más importante introducida por el Tratado de Ámsterdam es la creación de un secretario general del Consejo y AR (Alto Representante) de la PESC, denominado frecuentemente “Mister PESC”, cuyo nombramiento recayó en la figura de JAVIER SOLANA. Para asistir al

⁵⁸⁷ *Ibidem.*, pp. 255-256.

⁵⁸⁸ *Ibidem.*, p. 256.

AR de la PESC se le asignó una Unidad de Planificación de Política y de Alerta Rápida (UPPAR), más conocida con el nombre de Unidad Política. Entre las funciones de la UPPAR figuraban: la observación y análisis de la evolución de la situación en ámbitos referentes a la PESC; la elaboración de evaluaciones de los intereses de la Unión en materia de política exterior y de seguridad, así como la determinación de los ámbitos en los que la PESC podría centrarse en el futuro; la definición oportuna de los hechos, crisis políticas potenciales o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes sobre la PESC. En el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, los Estados miembros reiteran los compromisos que habían asumido en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999.

Ciertamente en Colonia, ya habían quedado definidos, entre otros, los principios rectores para el reforzamiento de la PESC, los procedimientos de toma de decisiones y las modalidades de participación y cooperación de los Estados miembros de la Unión (incluso de los miembros no aliados) en las misiones de la Unión Europea.

En definitiva, se define lo que va a ser la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSD), expresión que se utiliza por vez primera para mostrar la determinación de los europeos de dotar a la Unión de los medios y las capacidades adecuadas, sin duplicaciones innecesarias (con la OTAN) para acometer las ya mencionadas misiones Petersberg (*Petersburg Tasks*) en apoyo de la PESC. De hecho, el 1 de enero de 2003 se puso en marcha la primera operación PESD, la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia-Herzegovina.

Además, señalar que el debate sobre el fallido Tratado Constitucional coincidió con un momento de enorme relevancia para la política de seguridad de la Unión Europea: la adopción por parte del Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 del informe: “*Una Europa segura en un mundo mejor*”.

Este informe⁵⁸⁹ representa el primer concepto estratégico de la Unión Europea con vistas al desarrollo y transformación de la PESC. El Documento describía por vez primera el nuevo entorno de seguridad creado por la globalización e identificaba las principales amenazas a las que se enfrentaba en ese momento la Unión Europea. Esta PESC surgió como una política diferenciada (aunque en el ámbito de la PESC) en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000. Sin embargo, en Niza se alcanzaron pocos impulsos nuevos en materia de política exterior y de seguridad, siendo reseñable únicamente el procedimiento de la “cooperación reforzada”⁵⁹⁰.

A partir de este momento la UE prepara su nuevo rol de seguridad, en el que es importante incluir a todos los actores que tengan interés en una buena política de seguridad y convencerlos para que dirijan sus energías y sus programas para crear sinergias que ayuden a conseguir los objetivos de la estrategia de seguridad. Al mismo tiempo existe la necesidad de colaborar con los Estados Unidos, que está articulando su

⁵⁸⁹ SOLANA DE MADARIAGA, F. J. (20 de junio de 2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Consejo Europea de Thessaloniki*. Recuperado de http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/Una_Europa_segura_mundo_mejor.pdf

⁵⁹⁰ El Tratado de la Unión Europea (título IV) establece el régimen general de la cooperación reforzada y en el título III del TFUE dicta su régimen especial. La cooperación reforzada permite una colaboración más estrecha entre los países de la Unión que deseen seguir profundizando en la construcción europea, respetando el marco jurídico de la Unión. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes. En principio debe participar en ella un mínimo de nueve Estados, aunque se mantiene abierta a la posterior participación de cualquier otro Estado.

propio enfoque de seguridad sobre la base de un diálogo para mejorar las relaciones transatlánticas después de la guerra de Irak⁵⁹¹.

Más tarde, en julio de 2004, se instituyó la Agencia Europea para la Defensa⁵⁹² (AED), con la finalidad de desarrollar las capacidades de defensa en el contexto de la gestión de crisis, así como promover y reforzar la cooperación europea en materia de armamento. Su objetivo es también fortalecer las bases industriales y tecnológicas europeas en el ámbito de la defensa, favorecer la investigación en este ámbito y crear un mercado europeo competitivo de los equipos de defensa.

El Tratado de Lisboa⁵⁹³ (2007) -en vigor desde el 1 de diciembre de 2009- recoge, en su artículo 42.7, la cláusula de defensa mutua⁵⁹⁴, mediante la cual si un Estado Miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros (Estados miembros neutrales ni pertenecientes a la OTAN).

⁵⁹¹ QUILLE, G. (Autumn 2004). The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? In *International Peacekeeping*. 11 (3), 422-438. Recuperado de http://dcafsp.tripod.com/readings/EU_Security%20Strategy.pdf

⁵⁹² EUROPEAN UNION. (12 de julio de 2004). *Creación de la Agencia Europea de Defensa. Acción común 2004/551/PESC*. *DOUE L* 245/17-28. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:245:0017:0028:ES:PDF>

⁵⁹³ GARRIDO REBOLLEDO, V. (2010). Las fuerzas multinacionales europeas. En Centro Superior de Estudios de la Defensa, *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa. Documentos de Seguridad y Defensa n° 33* (pp. 11-32). Madrid: Ministerio de Defensa.

⁵⁹⁴ La cláusula había sido incluida ya en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El nuevo Tratado de Lisboa generó también un gran avance teórico hacia la construcción de un espacio de defensa europeo, ya que la desaparición de los tres pilares de la Unión Europea condujo hacia una acción y enfoque integral de la Unión Europea.

Esa acción consistió en la transformación de la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD), establecida por el Tratado de Ámsterdam, que como ya se ha mencionado, pasó a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), en un elemento básico de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), lo que ha significado una profunda reordenación institucional y el asentamiento de nuevas bases para el empleo coordinado de toda una combinación de instrumentos civiles y militares para llevar a cabo las nuevas misiones de la Unión, que se desarrollan en el artículo 43, como las misiones en las que intervienen fuerzas de combate para la gestión de crisis.

Por otra parte, el Tratado incluye nuevas herramientas a disposición de los Estados miembros en el campo de la defensa y seguridad, como son el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) o la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), que desarrollan los artículos 42 y 46 y el Protocolo n.º 10 anexo al Tratado. También completa la lista de las misiones Petersberg añadiendo las Acciones Conjuntas y, en materia de desarme, las misiones de Asistencia y de Auxilio en materia militar, las misiones en prevención de conflictos y las de Estabilización al término de los conflictos. En el texto se precisa, por otra parte, que dichas misiones pueden contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluido el apoyo a terceros países para combatir el terrorismo dentro de su territorio.

De esta forma se han realizado más de veinte misiones de paz en el exterior, de naturaleza civil, militar o mixta: misiones que están poniendo de manifiesto la capacidad de la UE para poner en práctica instrumentos, tanto civiles como militares, en defensa de los valores de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos fuera de sus fronteras.

Este tipo de misiones constituyen una respuesta adecuada de la Unión Europea ante la crisis que pueden amenazar la seguridad internacional, en general, y Europa en particular. La inclusión de este tipo de misiones en el TUE ha supuesto la consagración por parte de los Estados miembros de la UE, incluso de los que tradicionalmente se han mantenido neutrales, de lo que la UE ha estado haciendo sobre el terreno, como la operación *Concordia*, en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), la operación *Artemis*, en la República Democrática del Congo o la operación *Atalanta* de lucha contra la piratería en el Océano Índico, dando forma así al término “prevención de conflictos”, como misiones de estabilización⁵⁹⁵.

3. RUTA EUROPEA HACIA LA SEGURIDAD

Como se indica en el anterior apartado, el fracaso de las negociaciones⁵⁹⁶ sobre una Constitución europea relegó casi por completo al segundo plano una importante resolución de la Cumbre de la UE en Bruselas, que fue la aprobación de la primera Estrategia de Seguridad de la Unión Europea. En mayo de 2003, los Ministros de Relaciones Exteriores de la UE habían encargado a JAVIER SOLANA la elaboración de un concepto estratégico para la política de seguridad de la Unión, entre otras razones como una reacción a la división de los europeos durante la guerra de Irak. Al cabo de pocas

⁵⁹⁵ DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2009). Paz internacional y gestión de crisis. En SOUTO GALVÁN E., *Intolerancia religiosa, derechos humanos y post-conflicto* (pp. 15-66). Madrid: Dykinson.

⁵⁹⁶ FLECHTNER, S. (junio de 2004). Ob., cit., p. 8.

semanas, SOLANA presentó su informe, el cual, con algunas pocas modificaciones, fue aprobado por el Consejo Europeo como Estrategia Europea de Seguridad (*European Security Strategy ESS*).

La aprobación de la ESS fue un paso importante para la UE, con perspectivas de tener un impacto duradero. Por primera vez los Estados miembros adoptaban solemnemente una visión estratégica común para el conjunto de la política exterior⁵⁹⁷.

Desde entonces, la ESS no ha desaparecido. Muy al contrario, está presente en los discursos de la UE⁵⁹⁸. De hecho, en muchos documentos de política y las decisiones sobre diferentes aspectos de la política exterior, especialmente las relativas a la PESC y la dimensión militar, la Política Común de Seguridad y Defensa de la PCSD, las directrices fijadas por el ESS sirven constantemente como referencia.

La asunción de la estrategia es significativa por diversas razones⁵⁹⁹. Para empezar, señala la primera vez que Europa ha definido con palabras propias cuáles son las amenazas contra su seguridad. La identificación común de las amenazas será la base para la futura acción común. En segundo lugar, confirma que existe un amplio consenso europeo sobre la forma en que debemos responder a estas amenazas: garantizando un multilateralismo efectivo, construyendo relaciones de vecindad estables y actuando rápidamente para resolver las causas del conflicto. En tercer lugar, compromete a la UE a convertirse en un actor planetario más activo, capaz y coherente. Para cumplir ese papel

⁵⁹⁷ HAUSER, G., & KERNIC, F. (2006). *European Security in Transition*. (pp. 39-62). Hampshire (England): Ashgate Publishing Limited.

⁵⁹⁸ BISCOP, S., & ANDERSSON, J. J. (2008). *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*. New York: Routledge.

⁵⁹⁹ SOLANA DE MADARIAGA, F. J. (12 de diciembre de 2003). *Una ruta europea hacia la seguridad*. Artículo de opinión en Periódico "El país". Recuperado de http://elpais.com/diario/2003/12/12/opinion/1071183606_850215.html

será indispensable colaborar con socios, sobre todo a través de la irremplazable relación transatlántica.

La Unión establece una política europea en la lucha contra los desafíos o amenazas descritas en el capítulo IV apartado III de este trabajo.

a) Objetivos Estratégicos de la UE

En la ESS, el Alto Representante define los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y señala tres objetivos estratégicos⁶⁰⁰ de una política de seguridad europea:

- Actuar contra las amenazas: la UE debe combatir con más intensidad el terrorismo, la proliferación de armas y la amenaza de los “*failed states*”, el crimen organizado y los conflictos regionales. En este contexto, según la ESS, “la primera línea de defensa” estará a menudo ubicada en el extranjero. Las nuevas amenazas son de tipo dinámico, por ejemplo, el peligro aumenta si los problemas no son enfrentados a tiempo. Por ello es necesario prevenir cuanto antes los conflictos y amenazas. Ninguna de las nuevas amenazas es de naturaleza puramente militar y, por lo tanto, para combatirla se requiere un “instrumentario mixto” de gestión de crisis de tipo civil y militar. Según la ESS, la UE está particularmente bien preparada para reaccionar frente a estos desafíos complejos.
- Fortalecer la seguridad en el vecindario de la Unión: en su vecindario directo, la UE debe contribuir en forma especial a la estabilidad y la gestión responsable de Gobierno. La ampliación de la UE fortalece la seguridad de Europa, pero también produce un acercamiento geográfico a las zonas de crisis. La UE debe extender las

⁶⁰⁰ FLECHTNER, S. (junio de 2004). Ob., cit., pp. 9-10.

ventajas de la cooperación económica y política a los futuros vecinos y contribuir a la solución de los problemas políticos y los conflictos en las regiones vecinas. Prioridad estratégica reviste la solución del conflicto árabe-israelí, la cooperación con la región del Mediterráneo (Proceso de Barcelona)⁶⁰¹ y con los nuevos vecinos de la UE en Europa del Este y del Sudeste.

- Un orden mundial sobre la base de un multilateralismo efectivo: la seguridad y prosperidad de la UE dependen en gran medida de un orden mundial viable. Para fortalecer la comunidad internacional, la UE apoya el establecimiento y desarrollo de instituciones internacionales efectivas y de un ordenamiento jurídico internacional basado en normas. En este marco, los esfuerzos se centran en las instituciones clave del orden internacional, en particular las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas constituye para la UE el marco fundamental para todas las relaciones internacionales. En caso de violaciones del derecho o de las normas de la comunidad internacional, la UE debe estar dispuesta a actuar.

b) Efectos sobre la política europea

Para poder alcanzar los mencionados objetivos estratégicos, la ESS plantea la necesidad de una política exterior y de seguridad europea centrada en ser más activa, más coherente, con mayor capacidad de acción y capaz de cooperar con sus aliados⁶⁰²:

- Más activa: la UE debería estar en condiciones de sostener varias operaciones a la vez. Europa necesita desarrollar una cultura estratégica que favorezca una intervención oportuna, rápida y, si fuera necesario, contundente. El valor agregado

⁶⁰¹ Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 20 de mayo de 2008 sobre "El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo" COM(2008) 319 final. Engloba a todos los Estados miembros de la UE y a la Comisión Europea, así como a los demás países miembros y observadores de la Asociación Euromediterránea (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Autoridad Palestina, Israel, Líbano, Siria, Turquía y Albania) y a otros Estados ribereños del Mediterráneo (Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Mónaco).

⁶⁰² FLECHTNER, S. (junio de 2004). Ob., cit., pp. 10-11.

especial de la UE está en operaciones con un instrumento “mixto” de medios civiles y militares. Más activa significa también un compromiso preventivo capaz de mejorar la credibilidad de la UE como actor en la escena internacional, de tal forma que los Estados miembros podrían asignar fácilmente una parte de sus Fuerzas Armadas a un marco europeo más integrado⁶⁰³.

- Más coherente: para el éxito de la política exterior y de seguridad europea es decisivo actuar en conjunto. La UE debe unir sus diferentes instrumentos, entre ellos las capacidades civiles y militares de los países miembros, los programas europeos de ayuda y los demás instrumentos político-económicos de la UE. La acción externa de la UE debería seguir la misma agenda en todas las áreas de la política. Especialmente en casos de crisis es imprescindible contar con una conducción unitaria. El mandato de coherencia se refiere también al énfasis en aumentar la coordinación entre la política exterior y la acción de Justicia e Interior (JAI) como elemento crucial en la lucha contra el terrorismo o crimen organizado. Esta coherencia es imprescindible también a nivel regional⁶⁰⁴.
- Mayor capacidad de acción: para fortalecer la capacidad de acción la ESS propone incrementar y aunar los medios de defensa y de seguridad. Además de ello, se plantea la necesidad de fortalecer los instrumentos y estrategias de la gestión civil de crisis, desarrollar y concentrar las capacidades diplomáticas, un mejor intercambio de informaciones relevantes para la seguridad y una evaluación conjunta de los peligros. Finalmente, la ESS aboga también por ampliar la gama de misiones de la antigua PESD, incluyendo medidas conjuntas de desarme, el apoyo a terceros países para combatir el terrorismo y la reforma conjunta del área

⁶⁰³ BISCOP, S. (marzo de 2004). The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security. In *Securité & Stratégie*, Paper n° 82. Brussels: Royal Defence College. Recuperado de <http://www.politologischinstituut.be/PE2004/documents/6Biscop.pdf>

⁶⁰⁴ *Ibidem.*, p. 28.

de seguridad. Además, implica que son necesarios más recursos para la defensa de una forma más eficaz, ya que la mayoría de los Estados miembros no pueden aumentar el presupuesto del gasto en defensa⁶⁰⁵.

- Cooperación con aliados: ningún país está en condiciones de solucionar los complejos problemas de la época actual por sí solo. La UE debe perseguir sus objetivos estratégicos tanto en el interior de las organizaciones internacionales como también en el marco de la cooperación con actores y regiones importantes. Las relaciones transatlánticas son insustituibles para Europa. Adicionalmente la UE debería concentrarse de manera especial en desarrollar estrechas relaciones con Rusia, así como Japón, China, Canadá y la India.

4. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD

Cinco años después de la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad, la Secretaría General y el Comité de Política y de Seguridad de la Unión Europea (bajo el impulso de la Presidencia francesa) elaboraron una revisión o actualización de la estrategia mediante un informe de aplicación de la misma, hecho público en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2008⁶⁰⁶.

En dicha revisión se constató que “siguen sin resolverse algunos conflictos y otros han estallado. La mundialización ha traído nuevas oportunidades. El elevado crecimiento del mundo en desarrollo, con el liderazgo de China, ha sustraído a millones de personas de la pobreza. Sin embargo, al mismo tiempo, la mundialización ha dado lugar a que las amenazas sean más complejas y estén interrelacionadas”⁶⁰⁷.

⁶⁰⁵ *Ibidem.*, p. 27.

⁶⁰⁶ EUROPEAN UNION. (11 de diciembre de 2008). *Ob.*, *cit.*, pp. 1-12.

⁶⁰⁷ *Ibidem.*, p. 1.

“Nuestra sociedad, como los sistemas de información y el suministro energético, se han vuelto más vulnerables. El calentamiento planetario y la degradación del medio ambiente están alterando la faz del planeta. Además, la mundialización pone de manifiesto las diferencias de valores. Las tensiones financieras recientes han sacudido tanto a las economías desarrolladas como a las economías en desarrollo. Y, como ya lo hizo en el pasado, Europa hará frente a estos nuevos retos”⁶⁰⁸.

Esta revisión no pretende sustituir a la ESS de 2003, sino reforzarla y mejorar su aplicación. La UE entra en un nuevo ciclo y prepara su estrategia para la nueva década. La reciente Consulta de la Comisión sobre la futura Estrategia Europea 2020, entiende que uno de los ejes de desarrollo a largo plazo ha de basarse en potenciar el papel de la ciudadanía en las sociedades vinculando a estos el estímulo para la innovación⁶⁰⁹, la capacidad de adaptación de los ciudadanos, el fomento del espíritu empresarial, etc. Este tipo de sociedad es aquella que se orienta al desarrollo, en lugar de al mero crecimiento. Así, la planificación de la Estrategia Europea para 2020 ha de partir del principio de que “para lograr un futuro sostenible, debemos mirar ya más allá del corto plazo. Europa necesita volver a encontrar el rumbo y mantenerlo. Se trata de crear más empleo y lograr una vida mejor. Europa es capaz de alcanzar un crecimiento inclusivo, sostenible e inteligente, de encontrar el modo de crear nuevos puestos de trabajo y de ofrecer una orientación a nuestras sociedades”⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ *Ibidem.*, p. 1.

⁶⁰⁹ CARITAS ESPAÑOLA. (2010). *Nueva Estrategia europea: ¿Hacia qué modelo social?* (p. 8). Documentación Social 157. Madrid: Cáritas Española.

⁶¹⁰ EUROPEAN UNION. (3 de marzo de 2010). *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM(2010) 2020 (p. 3) Recuperado de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

Los nuevos retos mundiales y principales amenazas ya fueron analizados en los capítulos anteriores, algunos se han vuelto más significativos y más complejos. Para responder a estos cambios del entorno en materia de seguridad, es preciso que seamos más eficaces entre nosotros, con nuestro vecindario y en todo el mundo. A continuación se realiza un resumen de la respuesta de la UE ante estos retos:

a) Una Europa más eficaz y más capaz

En el informe se indica que hay que reforzar la propia coherencia a través de una mejor coordinación institucional y una adopción de decisiones de inspiración más estratégica. Las disposiciones del Tratado de Lisboa proporcionan un marco para ello.

En el núcleo del enfoque hay que situar la prevención temprana de la evolución de las amenazas hacia la constitución de fuentes de conflicto. Cada situación exige una utilización coherente de nuestros instrumentos, incluidos los políticos, diplomáticos, de desarrollo, humanitarios, de respuesta ante las crisis, económicos y de cooperación comercial, y de gestión de crisis por medios civiles y militares.

La sociedad civil y las ONG están llamadas a desempeñar un papel puntero. Además, el éxito de la antigua PESD, como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común, se ve reflejado en el hecho de que solicitan ayuda con frecuencia cada vez mayor. Las agrupaciones tácticas y los equipos civiles de respuesta han mejorado la capacidad para reaccionar con rapidez. Resultan esenciales unas estructuras de mando y unas capacidades de cuartel general adecuadas y eficaces⁶¹¹.

⁶¹¹ EUROPEAN UNION. (11 de diciembre de 2008). Ob., cit., p. 9.

Hay que continuar integrando las consideraciones de derechos humanos en todas las actividades en este ámbito, incluidas las misiones de la PCSD, a través de un planteamiento basado en las personas que sea coherente con el principio de seguridad humana. La UE ha reconocido el papel de la mujer en el afianzamiento de la paz.

b) Mayor compromiso con nuestros vecinos

La Política Europea de Vecindad PEV (*European Neighbourhood Policy ENP*)⁶¹² ha reforzado las relaciones bilaterales individuales con la UE. Ahora es menester que este proceso dé lugar a la integración regional. La Unión por el Mediterráneo, iniciada en julio de 2008, imprime un impulso político renovado para acometer este proceso con nuestros socios del sur. También con la Asociación Oriental que establece un verdadero cambio en las relaciones con los vecinos del este, con una mejora significativa de las relaciones políticas, económicas y comerciales. El objetivo es una mayor prosperidad y estabilidad de esos países y, por lo tanto, también la seguridad de la UE. Para lograr una estabilidad duradera en los países vecinos se requerirán esfuerzos sostenidos por parte de la UE, junto con la ONU, la OSCE, los Estados Unidos y Rusia⁶¹³.

c) Asociaciones para un multilateralismo efectivo

En la ESS se abogaba por que Europa contribuyese a un orden multilateral más efectivo y eficaz en todo el mundo. Desde 2003 se han reforzado las asociaciones persiguiendo ese objetivo. En este y en otros ámbitos, el socio fundamental de Europa son los Estados Unidos. Las Naciones Unidas se sitúan en la cúspide del sistema

⁶¹² EUROPEAN UNION. (12 de mayo de 2004). *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, COM (2004) 373 final* (pp. 2-5). Recuperado de http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf

⁶¹³ EUROPEAN UNION. (11 de diciembre de 2008). Ob., cit., p. 10.

internacional. Toda la actuación de la UE en el ámbito de la seguridad ha estado vinculada a objetivos de la ONU⁶¹⁴.

La UE y la OTAN han tenido una buena colaboración sobre el terreno en los Balcanes y en Afganistán. Hay que reforzar esta asociación estratégica en beneficios de nuestros comunes intereses de seguridad, mejorando la cooperación operativa, respetando plenamente la autonomía decisoria de cada organización, y prosiguiendo los trabajos sobre capacidades militares⁶¹⁵.

Asimismo, desde 2003, la relación con la OSCE se ha intensificado, en particular en Georgia y en Kosovo. También, esta relación ha crecido y ampliado sustancialmente con otros países como Brasil, Canadá, China, India, Japón, Noruega, Rusia, Sudáfrica, Suiza y Ucrania.

La UE trabaja en contacto más estrecho con organizaciones regionales y, especialmente con la Unión Africana. Se han intensificado los lazos con los socios de Asia Central por medio de la estrategia adoptada en 2007, a través de un diálogo político reforzado y de conversaciones sobre asuntos tales como el agua, la energía, el Estado de derecho y la seguridad. También con otras regiones del mundo, como Latinoamérica.

Otras prioridades fundamentales son el cambio climático y la conclusión de la Ronda de Doha⁶¹⁶ (Qatar), de la cuarta conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Igualmente hay que proseguir la reforma del sistema de las Naciones

⁶¹⁴ *Ibidem.*, p. 11.

⁶¹⁵ *Ibidem.*, p. 11.

⁶¹⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (14 de noviembre de 2001). *La Ronda de Doha. WT/MIN(01)/17* (pp. 1-9) Recuperado de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_implementation_s.pdf

Unidas, iniciada en 2005, y mantener el papel esencial del Consejo de Seguridad y su responsabilidad principal de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por otra parte, la Corte Penal Internacional debe seguir mejorando su eficacia, simultáneamente con la intensificación de los esfuerzos más generales de la UE por reforzar la justicia internacional y los derechos humanos. Además, hay que modelar el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras entidades financieras de manera que reflejen las realidades actuales⁶¹⁷.

Todas estas relaciones en un mundo multi polar son necesarias a gran escala, y en un escenario idílico sin tensiones, podría construirse un orden mundial consensuado, en el que la implicación de los principales ámbitos de la política, la seguridad, las finanzas, el comercio, la agricultura, la energía, el clima, el desarrollo, los intercambios culturales y la propiedad intelectual harían posible la resolución de los problemas globales⁶¹⁸.

5. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UNIÓN

El Consejo Europeo de Tampere de 1999 estableció el primer marco político plurianual en materia de Justicia e Interior. Durante los cinco años siguientes se produjeron los ataques terroristas en Nueva York (2001) y en Madrid (2004), las presiones de unos flujos migratorios cada vez mayores y la amenaza creciente de la delincuencia organizada. Esto

⁶¹⁷ EUROPEAN UNION. (11 de diciembre de 2008). Ob., cit., p. 12.

⁶¹⁸ HOWORTH J. (junio de 2010). The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? In *Journal of Common Market Studies*, 48 (3), 455-474. Yale: JCMC. Recuperado de <http://www.pols.boun.edu.tr/uploads/files/1131.pdf>

refuerza la necesidad de una nueva estrategia en Europa que dio lugar al Programa de la Haya⁶¹⁹, refrendado en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre del 2004.

El programa de La Haya ha sido el modelo de la UE para aplicar su visión en los ámbitos del acceso a la justicia, la protección internacional, el control fronterizo, la migración, el terrorismo y la delincuencia organizada, la cooperación policial y judicial y el reconocimiento mutuo. Sus objetivos eran⁶²⁰:

- Mejorar la capacidad común de la Unión y de sus Estados miembros para garantizar los derechos fundamentales, las garantías procesales mínimas y el acceso a la justicia.
- Proporcionar a quienes la necesiten la protección de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados y otros tratados internacionales.
- Regular los flujos de migración y controlar las fronteras exteriores de la Unión.
- Luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y reprimir la amenaza del terrorismo.
- Explotar el potencial de *Europol* y *Eurojust*.
- Proseguir con el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y certificados tanto en materia civil como penal.
- Eliminar obstáculos legales y judiciales en los litigios en asuntos civiles y familiares con repercusiones transfronterizas.

⁶¹⁹ EUROPEAN UNION. (3 de marzo de 2005). *El programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE (DOUE C 53/1-14)*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:ES:PDF>

⁶²⁰ EUROPEAN UNION. (10 de mayo de 2005). *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*, COM (2005) 184 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:ES:PDF>

Basándose en los importantes logros en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia de los programas de Tampere y La Haya y en los nuevos retos a los que Europa debe hacer frente, el Consejo Europeo ha adoptado este nuevo programa plurianual que se conocerá como Programa de Estocolmo, para el período 2010-2014⁶²¹.

La Unión debe dominar el riesgo del terrorismo mediante la lucha eficaz contra la radicalización y la captación, así como la protección de las infraestructuras críticas y contra el uso creciente de Internet por los terroristas y su financiación ilegal. Siguiendo la línea de la prevención ya establecida en el anterior Programa, se debe fortalecer el Mecanismo de Protección Civil, incluido el análisis de riesgos y la capacidad de respuesta de los Estados miembros. En esta línea se deben mejorar sus instrumentos de dominio de los riesgos terroristas. Esto implica, en particular, la ampliación y la aplicación del Programa de protección de infraestructuras críticas⁶²², el establecimiento de una estrategia europea para hacer frente a los peligros planteados por los materiales NRBQ (nuclear, radiológico, biológicas y químicas)⁶²³, y la aplicación del Plan de acción sobre explosivos⁶²⁴.

Todas estas prioridades deberán ser convalidadas con la que es considerada por el Consejo Europeo como prioritaria: asegurar el respeto y la integridad de las libertades fundamentales garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa. Toda acción futura

⁶²¹ EUROPEAN UNION. (4 de mayo de 2010). *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1-38. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29&from=ES>

⁶²² EUROPEAN UNION. (12 de diciembre de 2006). *Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas. COM (2006) 786 final* Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:ES:PDF>

⁶²³ EUROPEAN UNION. (24 de junio de 2009). *Plan de Acción QBRN comunitario, sobre refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE. COM(2009) 273 final*. Recuperado en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282009%290273_/com_com%282009%290273_es.pdf

⁶²⁴ EUROPEAN UNION. (4 de abril de 2008). *EU Action Plan on Enhancing the Security of Explosives. ENFOPOL 69*. Rec. en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208109%202008%20INIT>

se centrará en el ciudadano y en aquellas otras personas frente a quienes la UE tiene una responsabilidad.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) se encuentra entre las políticas comunitarias más afectadas por la nueva configuración institucional que será introducida por el Tratado de Lisboa. Las innovaciones más significativas que serán instauradas en el ámbito del ELSJ pueden resumirse en los siguientes puntos⁶²⁵:

- La desaparición de los pilares comunitarios.
- Nuevos mecanismos relativos a los procedimientos de decisión.
- Un papel reforzado para el PE (Parlamento Europeo) y los Parlamentos Nacionales.
- La ampliación de la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.
- La naturaleza jurídica vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.
- La atribución de personalidad jurídica a la UE.
- La posibilidad de crear una Fiscalía Europea y un Comité Permanente de Seguridad Interior.

En relación con la desaparición de la estructura por pilares, afecta particularmente al ELSJ, anteriormente tercer pilar comunitario con un Título propio en el TUE (Título VI Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal) y con un desarrollo de sus políticas repartidas entre el TUE y el anterior TCE. Con el Tratado de Lisboa, el TFUE contendrá un único Título V sobre “Espacio de Libertad, Seguridad y

⁶²⁵ CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA (Guardia Civil). (2010). Actualidad Europea. El Tratado de Lisboa una aproximación al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (p. 4). *Informe Técnico CAP*. Madrid: CAP.

Justicia” organizado en cinco capítulos relativos respectivamente a disposiciones generales, políticas sobre controles fronterizos, asilo e inmigración, cooperación judicial y civil, y cooperación policial.

Los nuevos mecanismos relativos a los procedimientos de decisión en este marco proporcionarán un mayor grado de eficiencia, seguridad jurídica, garantías democráticas y jurisdiccionales de control en el ELSJ. Por un lado, el Procedimiento Legislativo ordinario (PLo), antes denominado procedimiento de codecisión, es el principal proceso legislativo por el que un proyecto puede ser aprobado en la UE, exceptuando los temas sometidos a procedimiento especial y los del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común⁶²⁶. Por otro, el Tratado de Lisboa va a establecer una nomenclatura común de instrumentos jurídicos comunitarios en todos los campos. Se continuará haciendo uso de los actos legislativos propios del antiguo Primer Pilar Comunitario (Reglamentos, Directivas, Decisiones, etc.) y los instrumentos típicos del anterior Tercer Pilar dejarán de utilizarse (Decisiones Marco, Posiciones Comunes, Convenciones, etc.).

Asimismo, el Tratado de Lisboa hace referencia a la creación de un Comité Permanente en materia de Seguridad Interior (COSI)⁶²⁷, cuyo objetivo es garantizar una cooperación operacional más decisiva en materia de seguridad interior en la Unión.

Cabe también resaltar la creación por parte del Tratado de un Sistema integrado de gestión de fronteras, así como el fortalecimiento de *Frontex*. También se refuerzan los

⁶²⁶ Vid. Art. 294 (TFUE), sobre el procedimiento de adopción de un acto, cuando se hace referencia al procedimiento legislativo ordinario. En este caso la Comisión presentará una propuesta al Parlamento y al Consejo. En una primera lectura el Parlamento aprobará su posición y la transmitirá al Consejo que en el caso de aprobarla, se adoptará el acto de que se trate.

⁶²⁷ Vid. Art. 71 (TFUE), en el que ordena la creación de un Comité permanente en el Consejo con objeto de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

medios para luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos. El nuevo Tratado reconoce la existencia de *Europol*.

Para acabar este apartado hay que indicar, como dijo PÉREZ RUBALCABA, que “la libertad y la seguridad no sólo no son conceptos incompatibles, excluyentes o contradictorios de algún modo, sino que uno de estos dos elementos forma parte indisoluble del otro: la seguridad constituye un ingrediente básico de la libertad, un requisito mínimo e imprescindible sin el que una sociedad no puede vivir libremente. Esa indisoluble conexión entre seguridad y libertad impide el planteamiento de un objetivo con “riesgo cero”, que no es ni alcanzable pero sobre todo en el marco de ese equilibrio ni tan siquiera es planteable. Pretenderlo exigiría renunciar a algunos de nuestros principios esenciales, a menoscabar nuestro sistema general de valores y a modificar el modo de vida de la sociedad europea libre, democrática y plural que con tanto esfuerzo hemos construido. Por ese motivo, porque la seguridad es una dimensión necesaria de la libertad, los instrumentos destinados a proporcionar en Europa un entorno seguro no pueden hacerlo a costa de cercenar el resto de las libertades de los ciudadanos. Por el contrario, los mecanismos de la seguridad únicamente adquieren su sentido pleno cuando sirven para facilitar el disfrute de todo nuestro amplio sistema de libertades”⁶²⁸.

6. HACIA UN MODELO DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA UE

En la Estrategia de Seguridad Interior⁶²⁹, aprobada por el Consejo en febrero de 2010, aparecen las “Amenazas comunes” (los mayores desafíos para la seguridad interior de la UE) y la respuesta a estos desafíos que se basan en numerosos instrumentos para facilitar la cooperación. Los más importantes incluyen:

⁶²⁸ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (15 de diciembre de 2009). *Intervención del Ministro del Interior*. Seminario "Una Estrategia de Seguridad interior para la Unión Europea". Informe Técnico. Madrid.

⁶²⁹ EUROPEAN UNION. (23 de febrero de 2010). Ob., cit., pp. 7-8.

- Análisis de situación y escenarios futuros: anticipación a la amenaza. *Europol* y otras Agencias de la UE producen periódicamente informes sobre la amenaza.
- Respuesta adecuada: planificación, programación y gestión de las consecuencias. Se han desarrollado Programas de Trabajo que nos permiten hacer frente de forma metódica a los riesgos y problemas de los ciudadanos (terrorismo, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, la delincuencia organizada y la protección civil).
- Efectividad sobre el terreno: el trabajo de agencias, instituciones y organismos. *Europol*, *Eurojust* y *Frontex*. La UE ha creado también la figura del Coordinador de la lucha contra el terrorismo.
- Herramientas basadas en el reconocimiento mutuo, para compartir información y para facilitar investigaciones y operaciones conjuntas.
- Desarrollo de mecanismos de evaluación sobre la eficacia de las acciones en cada ámbito.

Además, el anterior informe expone los principios y directrices de acción del modelo de estrategia de seguridad.

Dentro de la perspectiva global de la Estrategia Europea de Seguridad, la Comisión Europea presentó su Comunicación sobre "La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco pasos hacia una Europa más segura" (*Internal Security Strategy in Action ISS*)⁶³⁰, tratando de identificar claramente los objetivos estratégicos de las políticas de la Unión en materia de seguridad interior, así como aclarar las funciones y responsabilidades de una agenda compartida. Esta Comunicación propone el modo en que los Estados

⁶³⁰ EUROPEAN UNION. (22 de noviembre de 2010). *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. COM(2010) 673 final* (pp. 4-15). Recuperado de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/pdf/news/internal_security_strategy_in_action_en.pdf

miembros deberán trabajar juntos en los siguientes cuatro años. Esta comunicación, adoptada por la Comisión Europea el 22 de noviembre de 2010, incluye una serie de 41 acciones agrupadas en 5 objetivos estratégicos con el objetivo de desarticular las redes criminales y terroristas, proteger a las empresas y los ciudadanos, así como sensibilizar a los ciudadanos en materia de seguridad, y mejorar la gestión y preparación ante las crisis.

La Estrategia de Seguridad Interior contempla que la Comisión adoptaría una Comunicación que establece "las propuestas orientadas a la acción" para aplicar la estrategia y también considerar la posibilidad de establecer un Fondo de Seguridad Interior. La Comisión también hace hincapié en la necesidad de coherencia y complementariedad entre los aspectos internos y externos de Seguridad de la UE⁶³¹.

Las prioridades de la UE en materia de seguridad interior deben jugar un papel cada vez más importante en el diálogo político con terceros países; asimismo, las delegaciones de la UE deberían, en su caso, contar con expertos en seguridad como, por ejemplo, los oficiales de enlaces de *Europol (Liaison Officers ELOs)*⁶³².

"*La ISS in action*" representa una agenda común para los Estados miembros, el Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo y otros organismos, así como cualquier miembro de la sociedad civil y las autoridades locales. Como resultado de esta Comunicación, la Comisión considera que la UE será capaz de medir el progreso en relación con estos objetivos estratégicos y determinar las medidas que sean necesarias con

⁶³¹ UNITED KINGDOM HOUSE OF LORDS. (24 de mayo de 2011). *The EU Internal Security Strategy. 17th Report of Session 2010-2012 (HL Paper 149)*. Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/149/149.pdf>

⁶³² Los oficiales de enlace de Europol garantizan la existencia de un vínculo 157 oficiales de enlace (estadísticas diciembre 2013) para facilitar el intercambio de información y coordinación de investigaciones en curso. Esta red cuenta con representantes en países y organizaciones no pertenecientes a la UE. Vid. <<https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>>

el fin de demostrar a los ciudadanos los beneficios del papel de la UE. Los cinco objetivos estratégicos/pasos que enumera la ISS, son los siguientes:

1. Desmantelar las redes criminales internacionales.
2. Prevenir el terrorismo y luchar contra la radicalización y su reclutamiento.
3. Aumentar el nivel de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio.
4. Reforzar la seguridad mediante la gestión de fronteras.
5. Mejorar la capacidad de recuperación de Europa ante crisis y catástrofes.

7. POLÍTICA ANUAL Y OBSERVACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Cada año la Comisión de la UE traslada al Parlamento Europeo y al Consejo la Estrategia de política anual, en ella se define el marco y las orientaciones de los ejercicios presupuestarios y legislativos. Concretamente, la primera estrategia política anual adoptada por la nueva Comisión, partiendo de los objetivos estratégicos quinquenales, fue en 2006⁶³³. Esta estrategia política anual debe hacer hincapié en la aplicación de la estrategia definida para los próximos cinco años.

En el apartado de seguridad, la estrategia para 2006 se centró en los siguientes puntos:

- Los avances conseguidos en la aplicación del plan de acción de la UE de lucha contra el terrorismo, cuya prioridad es garantizar un intercambio transfronterizo de información más efectivo, cortar las fuentes de financiación del terrorismo y mejorar la asistencia a las víctimas.
- Las medidas que facilitan los desplazamientos legales de los ciudadanos de terceros países dentro de las fronteras de la Unión.

⁶³³ EUROPEAN UNION. (2 de marzo de 2005). *Annual Policy Strategy for 2006. COM(2005) 73 final*. (pp. 8-9). Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st07/st07243.en05.pdf>

- La mejora de la cooperación entre las autoridades judiciales, policiales y aduaneras gracias a la reducción de los obstáculos jurídicos y a una coordinación reforzada.
- El reconocimiento mutuo y la libre circulación de las decisiones judiciales en materia civil y penal con el fin de garantizar el ejercicio de la justicia a través de las fronteras.
- Mecanismos de alerta precoz y respuesta inmediata, prevención a largo plazo para hacer frente a situaciones de crisis medioambiental, seguridad alimentaria o sanitaria, mediante redes de información y vigilancia reforzadas.
- Seguridad del transporte aéreo, terrestre o marítimo.
- Mayor seguridad en los servicios y redes de Internet.
- Mayor seguridad en materia de suministro energético gracias a una cooperación reforzada con los países productores y los países de tránsito, y fomento de las energías renovables.

Esta lista se puede comparar con los temas claves que la Comisión identifica. La Comisión pretende una Europa abierta a los ciudadanos en la que la seguridad y la justicia estén garantizadas y sean una prioridad; por eso, en 2012, propone avanzar en varios campos relacionados con la seguridad:

- Mejorar la seguridad cibernética.
- Eliminar obstáculos burocráticos en la libre circulación.
- Reconocimiento transfronterizo del estado civil.
- Políticas de asilo y simplificación de los requisitos de legalización.
- Nuevos controles en las fronteras para facilitar la entrada en la UE de viajeros.
- Establecer una estrategia contra la trata de seres humanos.

En otro orden de cosas, en 2011, se elaboró el primer informe anual sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE⁶³⁴. Este informe sobre la seguridad interior de la UE pone de relieve algunas de las cuestiones que necesitan ser examinadas por el Parlamento Europeo, los Estados miembros, la Comisión y la sociedad en general.

Una vez más, entiende la Comisión que el éxito de cualquier estrategia depende de su capacidad para lograr resultados concretos. En este sentido, el segundo informe sobre la aplicación de la ESI/ISS, publicado en 2013, comenta que ha sido un comienzo prometedor y es necesario progresar en todas las prioridades marcadas, pero en particular en la lucha contra el crimen organizado y la lucha contra la creciente delincuencia informática⁶³⁵.

Por una parte, el primer informe señala que las amenazas que se destacan en la ESI/ISS de noviembre de 2010, deben seguir siendo el foco de las acciones de la UE en materia de seguridad interna. De esta forma, conforme al enfoque “Armonía”, de la lucha contra la delincuencia organizada, el Consejo adoptó el ciclo de políticas con ocho prioridades centradas en la lucha contra la delincuencia grave y organizada, la ciberdelincuencia y el fortalecimiento de fronteras⁶³⁶. Así, por ejemplo, un progreso considerable que se ha logrado en la *lucha contra el crimen organizado*, en particular, con la propuesta de legislación de la UE sobre la recogida de datos de pasajeros aéreos en los vuelos entrar o salir del territorio de la UE, y el paquete sobre la lucha contra la corrupción. Además el

⁶³⁴ EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2011). *First Annual Report on the implementation of the EU Internal Security Strategy*. COM(2011) 790 final. (pp. 11-30). Recuperado de http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20111125/1_EN_ACT_part1_v6.pdf

⁶³⁵ EUROPEAN UNION. (14 de abril de 2013). *Segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE*. COM(2013) 179 final. Recuperado en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0179:FIN:ES:PDF>

⁶³⁶ La metodología del Consejo representa un importante paso para plasmar las prioridades políticas y la estrategia de la ESI en operaciones concretas y la obtención de resultados. Vid. EUROPEAN UNION. (6 de junio de 2011b). *Prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada entre 2011 y 2013*. JAI 396. Recup. en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011050%202011%20INIT>

progreso tiene que hacerse sobre la cooperación judicial y policial, y en el desarrollo del enfoque administrativo en la lucha contra la delincuencia grave⁶³⁷.

Los Estados miembros actúan juntos para luchar con prioridad contra la delincuencia transfronteriza, con el apoyo de las agencias e instituciones de la UE. A principios de 2013, la Comisión adoptó propuestas para una Cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales, otra sobre falsificación de divisas y está fomentando la iniciativa estratégica de la UE en materia de lucha contra la corrupción. Además en 2012 se aprobó la Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016) y la nueva Estrategia en materia de lucha contra la droga 2013-2020⁶³⁸.

En lo que atañe a la *radicalización*, el principal logro es, el establecimiento de la Red de la radicalización de la conciencia europea. En esta línea, la adopción de una Comunicación sobre el terrorismo de la UE y el sistema de seguimiento de la financiación son pasos importantes hacia adelante. Sin embargo, se necesitan mayores esfuerzos en relación con un marco para la administración de medidas relativas a la congelación de activos de los terroristas y la mejora de la seguridad del transporte terrestre⁶³⁹.

El terrorismo sigue siendo una de las prioridades en la labor operativa de Eurojust, realizando un seguimiento periódico de las condenas por terrorismo. Según el segundo informe, la política europea de lucha contra el terrorismo se basa en la prevención, por lo que se creó la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RAN).

⁶³⁷ Objetivo 1, desarticular las redes delictivas internacionales. Vid. EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 12-16.

⁶³⁸ Objetivo 1. Vid. EUROPEAN UNION. (14 de abril de 2013). Ob., cit., pp. 3-7.

⁶³⁹ Objetivo 2, prevenir el terrorismo y hacer frente a la radicalización y la cpatación de miembros. Vid. EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 17-19.

Además la Comisión inició una revisión de la Directiva sobre la protección de las infraestructuras críticas⁶⁴⁰.

Por otra parte, entiende el primer informe que las acciones para combatir los *delitos cibernéticos* se están desarrollando bien. Así, señala que se han realizado progresos hacia la creación del “European Cybercrime Centre” (Centro Europeo de la ciberdelincuencia) y el establecimiento de los “*Computer Emergency Response Teams for EU Institutions CERTs*” (Equipos de respuesta ante emergencias informáticas)⁶⁴¹.

En el segundo informe se destaca la Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea, adoptada en febrero de 2013, que expone una visión global y presenta las acciones necesarias, basadas en una protección sólida y en el fomento de los derechos de los ciudadanos, para que la UE disponga del entorno en línea más seguro del mundo. A esta estrategia le acompaña la Directiva sobre la seguridad de las redes y de la información y la creación del Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) en el seno de Europol⁶⁴².

En el ámbito de la gestión de las fronteras, el establecimiento de EUROSUR (*European external border surveillance system*) está dando sus frutos, pero hay que realizar acciones sobre las propuestas de Fronteras Inteligentes y es necesario el trabajo futuro para mejorar la inter-cooperación a nivel nacional⁶⁴³. A lo largo de 2011 se realizaron importantes progresos en el desarrollo y aplicación de EUROSUR y, en este

⁶⁴⁰ Objetivo 2. Vid. EUROPEAN UNION. (14 de abril de 2013). Ob., cit., pp. 7-10.

⁶⁴¹ Objetivo 3, Aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio. Vid. EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 20-22.

⁶⁴² Objetivo 3. Vid. EUROPEAN UNION. (14 de abril de 2013). Ob., cit., pp. 10-13.

⁶⁴³ Vid. EUROPEAN UNION. (13 de febrero de 2008). *Examining the creation of a European Border Surveillance System EUROSUR. COM(2008) 68 final*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>

Vid. EUROPEAN UNION. (6 de noviembre de 2013). *Reglamento (UE) Núm. 1052/2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)*. DOUE L 295/11-26. Recuperado de <http://www.boe.es/doue/2013/295/L00011-00026.pdf>

contexto, con la estrecha cooperación con el COSI, varios Estados miembros meridionales iniciaron los preparativos de la red regional “SEAHORSE Mediterráneo” en la que también participan los países vecinos africanos⁶⁴⁴.

Dieciocho países Schengen situados en las fronteras exteriores meridionales y orientales (los primeros en adherirse a EUROSUR) han creado centros nacionales de coordinación para la vigilancia de las fronteras, que están conectados por *Frontex* en la red EUROSUR que ofreció en 2013 un marco común de intercambio de información en tiempo real con el fin de luchar contra la migración irregular y la delincuencia transfronteriza, además de contribuir a mejorar la protección de los migrantes y a salvar sus vidas⁶⁴⁵.

Asimismo, por lo que se refiere a las acciones relacionadas con la *crisis y la gestión de desastres*, también se han realizado progresos, por ejemplo, en el campo de la evaluación del riesgo y directrices para la gestión de catástrofes en la UE basado en un planteamiento de riesgos peligrosos múltiples que, en principio, contempla todas las catástrofes naturales y causadas por el hombre, incluidas las secuelas de los actos terroristas. Igualmente la Comisión Europea prepara una iniciativa sobre seguridad sanitaria a fin de dispensar a sus ciudadanos una mejor protección respecto de las amenazas transfronterizas graves para su salud⁶⁴⁶.

Según el segundo informe, la UE ha reforzado su capacidad de gestión del riesgo para asignar los recursos con mayor eficacia y reforzar la capacidad de prevención y

⁶⁴⁴ Objetivo 4, reforzar la seguridad mediante la gestión de fronteras. Vid. EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 23-25.

⁶⁴⁵ Objetivo 4. Vid. EUROPEAN UNION. (14 de abril de 2013). Ob., cit., pp. 13-15.

⁶⁴⁶ Objetivo 5, Reforzar la capacidad de reacción de Europa frente a las crisis y las catástrofes. Vid. EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 26-28.

preparación. En 2013 la Comisión elabora una primera sinopsis intersectorial de los riesgos naturales y de origen humano y fomenta la capacidad de la UE de evaluación de los riesgos en materia de seguridad⁶⁴⁷.

Por último, también se ha avanzado en el trabajo para reducir la brecha entre la seguridad interna y externa, además hay varias iniciativas para fomentar la cooperación y la coordinación, como el documento conjunto sobre los vínculos entre la mejora de la Seguridad Común y Política de Defensa (PCSD) y Libertad, Seguridad y Justicia (JAI)⁶⁴⁸. Y, dentro de un esfuerzo más amplio para reforzar la coherencia entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad, se ha trabajado en el Comité Político y de Seguridad (CPS) y en el Comité permanente de seguridad interior (COSI) para aplicar la hoja de ruta sobre el refuerzo de los vínculos entre la política común de seguridad y defensa y los agentes relacionados con la libertad, la seguridad y la justicia y reforzar las sinergias en otros ámbitos, como la seguridad informática, la protección de las infraestructuras críticas y la lucha contra el terrorismo⁶⁴⁹.

II. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE LA OTAN

Como ya se dijo en el capítulo IV apartado II, sobre el enfoque de la OTAN de las nuevas amenazas, la Alianza se enfrenta a nuevos desafíos a través de un proceso de reforma continua. Así, en la Cumbre de Lisboa de 2010, sus líderes aprobaron un nuevo Concepto Estratégico, que establece que la Alianza participará “en un proceso de reforma continua,

⁶⁴⁷ Objetivo 5. Vid. EUROPEAN UNION. (14 de abril de 2013). Ob., cit., pp. 15-17.

⁶⁴⁸ EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 29-32.

⁶⁴⁹ EUROPEAN UNION. (14 de abril de 2013). Ob., cit., p. 18.

para racionalizar las estructuras, mejorar los métodos de trabajo y maximizar la eficiencia”⁶⁵⁰.

La OTAN seguirá desempeñando su papel para garantizar la defensa y la seguridad común de los países socios, confirma el vínculo entre los aliados para defenderse mutuamente de los ataques, incluso contra las nuevas amenazas que perciben los ciudadanos. Se compromete, entre otras cosas, en prevenir las crisis, gestionar los conflictos y estabilizar situaciones posconflictos trabajando con los socios internacionales como las Naciones Unidas y la Unión Europea.

El Objetivo fundamental de la OTAN es salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares, formando una comunidad caracterizada por la unidad de valores, comprometida con el principio de libertad individual (Carta de las Naciones Unidas y Tratado de Washington) y seguridad internacional⁶⁵¹.

Para garantizar la seguridad frente a los desafíos y amenazas sobre el territorio y sus ciudadanos, está basada en tres puntos clave:

- La defensa colectiva. Los miembros de la OTAN se prestarán asistencia mutua contra los ataques, de conformidad con el artículo 5 del Tratado de Washington. Este compromiso pretende también disuadir de la agresión y de los desafíos emergentes que afectan a la seguridad.

⁶⁵⁰ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (19-20 de noviembre de 2010). Ob., cit., pp.4-9

⁶⁵¹ Vid. “The North Atlantic Treaty”. Washington DC, 4 April 1949.

- La gestión de crisis. La OTAN tiene un conjunto de capacidades políticas militares sólidas, para abordar cualquier espectro de la crisis, antes, durante y después de los conflictos.
- La seguridad cooperativa. La alianza puede verse afectada por acontecimientos más allá de sus fronteras, por lo que está comprometida en mejorar las asociaciones con países y organizaciones internacionales (Rusia, Ucrania, Georgia, ONU, UE, etc.), para contribuir al control de armas, su no proliferación y el desarme.

Por otra parte, la Revisión de la Postura de Disuasión y Defensa, publicada en la Cumbre de Chicago⁶⁵² de 2012 (DDPR), establece claramente el compromiso de la OTAN de mantener una combinación adecuada de capacidades de defensa nuclear, convencional y de misiles para la disuasión y defensa, y así cumplir sus compromisos establecidos en el Concepto Estratégico tras la cumbre de Lisboa.

De esta forma, las fuerzas aliadas se comprometen en operaciones y misiones en varios continentes, y la Alianza se enfrenta a los desafíos de seguridad, estableciendo las líneas de acción de la OTAN, que incluyen la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), la proliferación de tecnología de misiles balísticos, la lucha contra el terrorismo, el fortalecimiento de la ciberseguridad, el refuerzo de la seguridad energética y la modernización de las capacidades militares⁶⁵³. A continuación analizamos cada una de ellas:

- **Prevenir la proliferación de ADM:** como ya se mencionó, la amenaza de la proliferación de armas nucleares y otras armas de destrucción masiva y sus

⁶⁵² NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (20 de mayo de 2012). Ob., cit., pp. 1-2

⁶⁵³ NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (marzo de 2013). Ob., cit., pp. 37-42.

sistemas vectores, tiene consecuencias incalculables para la estabilidad y la prosperidad global. En respuesta, la Alianza va a desarrollar aún más su capacidad para defender a su población y su territorio, en contra de este tipo de armas, protegiendo de un ataque y recuperándose de éste. Para ello será necesario el apoyo a las medidas tradicionales de la prevención, como la disuasión o impedir que los Estados comercien y las redes terroristas adquieran estas armas.

- **Desarrollo de la defensa de misiles balísticos:** actualmente más de 30 países tienen o pueden adquirir misiles balísticos que podrían portar ojivas convencionales o armas de destrucción masiva. La posesión de estas armas no indica necesariamente la intención de atacar a países de la OTAN; no obstante, la Alianza tiene la responsabilidad de proteger a su población. Así, a principios de 2010, la OTAN inició la primera fase de una capacidad para proteger a las fuerzas de la Alianza contra las amenazas de misiles con el sistema *Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTBMD), para protegerse de los misiles balísticos de mediano alcance.
- **Lucha contra el terrorismo** El terrorismo es una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos de países de la OTAN y para la estabilidad y la prosperidad internacional en general y seguirá siendo una amenaza para el futuro previsible. Las operaciones de la OTAN en el Mediterráneo y Afganistán tienen un fuerte enfoque en la lucha contra el terrorismo. Otras medidas incluyen la creación a finales de 2003 de la Unidad de Inteligencia contra la amenaza terrorista, y las actividades de planificación de emergencia civil, que se centran en la mejora de las capacidades nacionales en caso de ataques con agentes nucleares, químicos, biológicos y/o radiológicos. En esta línea, también es importante la cooperación con sus socios, en particular con Rusia, en el marco de la *NATO-Russia Council*

(NRC), con la Iniciativa de Cooperación del Espacio Aéreo destinada a impedir que los terroristas utilicen aviones para lanzar ataques similares a los del 11-S, o el desarrollo de tecnologías que permitan la detección de artefactos explosivos en los entornos de transportes masivos.

- **Fortalecimiento de la ciberseguridad:** después del caso de Estonia, que experimentó una serie de importantes ciberataques en abril y mayo de 2007, el enfoque de la OTAN se amplió en esta línea, para ayudar a reforzar la ciberseguridad de las naciones aliadas. En junio de 2011, la OTAN aprobó una nueva política de ciberdefensa y un plan de acción para actualizar sus redes informáticas. La nueva política de seguridad también hace referencia a la construcción de la resiliencia y optimizar el intercambio de información, la colaboración y la interoperabilidad segura, estableciendo principios de cooperación en ciberdefensa con los países socios, organizaciones internacionales, el sector privado y académico.
- **Refuerzo de la seguridad energética:** con el nuevo Concepto Estratégico, los Aliados aceptaron que todos los países son cada vez más dependientes de las comunicaciones, el transporte y el uso de rutas vitales de los recursos energéticos, de los que dependen el comercio, la seguridad y la prosperidad internacional. Por lo tanto, se requieren mayores esfuerzos internacionales para asegurar que esas rutas sean resistentes contra cualquier ataque o interrupción.
- **Modernización de las capacidades militares:** en la Cumbre de Lisboa en noviembre de 2010, los Aliados aprobaron un conjunto de capacidades que representan las necesidades más apremiantes de la OTAN. Entre esas, están incluidas la mejora del intercambio de información, un programa de lucha contra artefactos explosivos improvisados, la mejora de las capacidades de despliegue

rápido (Fuerza de Respuesta de la OTAN, NRF), un esfuerzo para construir capacidades de manera más eficiente a través de enfoques multinacionales e innovadores, el compromiso a largo plazo para mejorar los sistemas de información en red, la capacidad de inteligencia, vigilancia y reconocimiento conjunto, y un Sistema de Vigilancia Terrestre de la Alianza que puede detectar y rastrear vehículos como carros de combate, camiones o helicópteros en movimiento, en todas las condiciones meteorológicas.

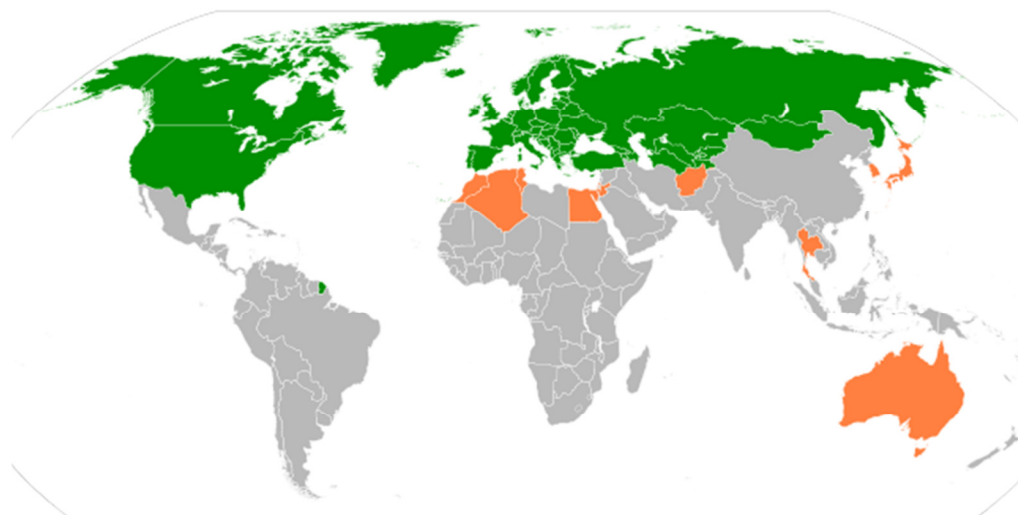
III. VISIÓN INTEGRAL DE SEGURIDAD DE LA OSCE

El estudio de la visión integral de seguridad de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), se abordará en tres partes diferenciadas. Primero, se analizará la propia organización y su evolución hasta la actualidad. A continuación, se estudiarán los ámbitos de actuación de la OSCE, basados en sus tres dimensiones. Después se centrará la investigación en su relación con la Unión Europea en el actual entorno europeo de seguridad.

1. ¿QUÉ ES LA OSCE?

La OSCE se encarga de la alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto⁶⁵⁴. La Organización engloba 57 Estados participantes alrededor del planeta, incluyendo tres continentes (América del Norte, Europa y Asia) y más de mil millones de personas (Ver *Ilustración 56*).

⁶⁵⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2013a). *Hoja informativa de la OSCE. Press and Public Information Section*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/35775>



OSCE Estados participantes (57)

Estados socios para la Cooperación (11: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Túnez, Japón, Corea del Sur, Tailandia, Afganistán y Australia)

Ilustración 56: Estados participantes y Estados socios para la Cooperación (OSCE)

La OSCE, foro de diálogo y plataforma de acción Europa, afronta nuevos retos y amenazas. Debido a su enfoque multifacético de la seguridad, la OSCE brinda a la región tanto un foro para la negociación y el diálogo político, como una plataforma para asociaciones multilaterales que realizan trabajo de campo.

El diálogo forma parte del código genético de la OSCE. Para mantener la seguridad en toda la región, la OSCE se basa en el diálogo político sobre valores comunes y establece regímenes de asociación con los gobiernos, la sociedad civil y la iniciativa privada.

Las 15 operaciones sobre el terreno de la OSCE⁶⁵⁵, que se reparten dentro del Sudeste de Europa (Kosovo, Bosnia y Herzegovina, Serbia, Albania, Montenegro y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, ARYM); Europa de Este (Moldavia, Ucrania); Cáucaso (Azerbaiyán, Armenia); y Asia Central (Kazajistán, Turkmenistán, Kirguistán,

⁶⁵⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (31 de marzo de 2014). *Annual Report 2013*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/116947?download=true>

Tayikistán, Uzbekistán), permiten hacer frente a posibles crisis al tiempo que desempeñan un papel crucial en la fase posterior al conflicto, al asistir a reforzar medidas que incrementan la confianza y la seguridad. Dichas operaciones fomentan las capacidades administrativas de los países anfitriones a través de proyectos concretos orientados a solventar las necesidades de su gente. Tales proyectos incluyen iniciativas para respaldar el mantenimiento del orden, los derechos de las minorías, las reformas legislativas, el estado de derecho, la libertad de prensa y la gestión de fronteras.

Cada vez en mayor medida, la OSCE está creando redes de profesionales que luchan con mayor eficiencia contra el terrorismo, el contrabando de armas pequeñas y ligeras, y la trata de personas.

2. HITOS HISTÓRICOS

El primer hito a destacar es la firma del “*Acta Final de Helsinki*” en 1975⁶⁵⁶, que dio lugar al nacimiento de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), y cuyas principales innovaciones fueron dos: los valores y principios que explícitamente se recogían, y el amplio enfoque con el que se abordaba la seguridad europea. Además sirvió como un importante foro multilateral para el diálogo y la negociación entre el Este y el Oeste durante la época de la Guerra Fría. En esta conferencia participaron 35 países.

La caída del muro de Berlín en 1989 y el desmoronamiento de la Unión Soviética en 1991 marcaron el comienzo de una nueva era en una “Europa libre y sin divisiones”. Los Estados participantes hicieron entonces un llamamiento a la CSCE para que diera

⁶⁵⁶ RUIZ GONZÁLEZ, F. J. (2009). La organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE). Situación actual y perspectivas de futuro. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Boletín de información* n° 312 (pp. 92-112). Madrid: CESEDEN.

respuesta a los desafíos emergentes. La CSCE adquiere sus primeras estructuras permanentes, entre ellas la Secretaría y sus instituciones, estableciéndose las primeras misiones sobre el terreno.

El *segundo hito* a destacar es la firma de la *Carta de París en 1990*. El mundo se preparaba para un nuevo orden internacional bajo el pleno acuerdo estratégico de las grandes potencias.

Los principios fundamentales de la Carta, y que representan un cambio importante con respecto a lo acordado en Helsinki 15 años antes, son la declaración de que la democracia es el único sistema de gobierno posible para los Estados miembros, la plena adopción de la economía de mercado, y una potenciación de la dimensión humanitaria que llevaría a afirmar el irrevocable compromiso de los Estados participantes con sus objetivos, con la explícita declaración de que esas cuestiones no pertenecen al ámbito de los asuntos internos. Después de la Carta de París, es convocada la cumbre de 1992, en Helsinki⁶⁵⁷, donde se empieza a tratar la gestión del cambio y las nuevas relaciones con la ONU, OTAN, UEO, países mediterráneos o con Organizaciones no Gubernamentales (ONG). En 1994 la CSCE, ya convertida en mucho más que una conferencia, fue rebautizada con el nombre de “Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa”.

También es importante destacar como *tercer hito* la Cumbre de Estambul de 1999, donde se aprobó la importante *Carta de Seguridad Europea*, en la que se hace una relación de los desafíos comunes teniendo en cuenta los nuevos riesgos y retos de la seguridad mundial, se establece a la OSCE como el marco de referencia con sus tres

⁶⁵⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (9-10 de julio de 1992). *1992 Summit. CSCE Helsinki document, the challenges of change* (parte IV, pp. 16-18). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/39530?download=true>

dimensiones de actuación, agrupadas en las nuevas misiones sobre el terreno, y se formula la idea de crear una Plataforma sobre Seguridad Cooperativa, con objeto de reforzar la coordinación con las demás organizaciones e instituciones regionales relacionadas con la seguridad.

Hay que tener en cuenta que la Cumbre de Estambul coincidió en el tiempo con la Cumbre de Washington de la OTAN, en la que se aprobó un nuevo Concepto Estratégico, y con la Cumbre de Colonia de la Unión Europea, donde se incorporaron al ámbito del “antiguo segundo pilar” los acuerdos bilaterales alcanzados en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo del año 1998.

Por otra parte, la complejidad de los desafíos en seguridad del siglo XXI, desde el cambio climático hasta el terrorismo, ha dejado patente que la cooperación promovida por la OSCE es más necesaria que nunca. Tales desafíos, combinados con los retos heredados del pasado (como la solución de conflictos en la antigua Unión Soviética, la consolidación de la estabilidad en los Balcanes y el fomento de la transparencia militar) hacen que el programa de trabajo de la OSCE sea tan ambicioso como completo.

Después de estos hitos empieza la década del nuevo milenio. En este momento la OSCE tenía razones para ser optimistas, gracias a sus medidas de prevención y resolución de conflictos que habían demostrado un gran éxito, con la paz y la estabilidad en la mayor parte de Europa. Sin embargo, los ataques terroristas del 11-S en los Estados Unidos (y, posteriormente, en otras naciones) mostraron que el mundo se enfrenta ahora a problemas de seguridad que son diferentes y más complejos que nunca. A medida que avanzaba la década, hubo nuevas propuestas de reforma de la OSCE, si bien partiendo de la

flexibilidad reconocida de la organización y la capacidad de adaptación frente a los desafíos globales de seguridad, lo que permitirán que continúe jugando un importante papel en el siglo XXI.

En esta primera década es de destacar el 9º Consejo Ministerial de Bucarest (diciembre de 2001), en el que se condenaron los ataques terroristas y se adoptó la decisión de la lucha contraterrorista a través del “*Plan of Action for Combating Terrorism*”⁶⁵⁸; también se aprobó la “Carta de prevención y lucha contraterrorista” en la Cumbre de Oporto en 2002⁶⁵⁹. A este documento siguió otro adoptado en la reunión de 2003, en Maasricht, sobre la estrategia frente a las amenazas a la seguridad (“*OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century*”)⁶⁶⁰. En la reunión ministerial en Sofía (2004), se pidió adaptar y reformar a la OSCE ante los nuevos retos, concluyendo con un informe en junio de 2005 en el que se incluían las siguientes recomendaciones⁶⁶¹:

- Fortalecimiento de la identidad y el perfil de la OSCE.
- Mejora de procesos de consulta y toma de decisiones.
- Aclarar las funciones del Presidente en ejercicio y el Secretario General.
- Mejora de operaciones sobre el terreno.
- Fortalecimiento de las capacidades operativas.
- Elaboración de un Estatuto o establecimiento de los objetivos, principios y compromisos de la OSCE, con el fin de ayudar a que se convierta en una organización regional a gran escala.

⁶⁵⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (3-4 de diciembre de 2001). *Decision on Combating Terrorism and the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism*. (pp. 3-4). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/40515>

⁶⁵⁹ OSCE. (6-7 de diciembre de 2002). Ob., cit. pp. 15-18

⁶⁶⁰ OSCE. (1-2 de diciembre de 2003). Ob., cit., pp. 1-12.

⁶⁶¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (27 de junio de 2005). *Common purpose, towards a more effective OSCE*. (pp. 19-26). Recuperado de <http://www.osce.org/cio/15805>

Para terminar con la década del inicio del milenio, se inició el llamado “proceso de Corfú”, tras reunirse en junio de 2009 los Ministros de Asuntos Exteriores, con el objetivo de restaurar la confianza y llevar adelante un diálogo más amplio sobre la seguridad europea⁶⁶².

La OSCE inició la nueva década en 2010, con Kazajstán, primer país de Asia Central en presidir la Organización. En julio de 2010, los cancilleres se reunieron de manera informal en Almaty (ciudad más poblada de Kazajstán), para discutir el avance del Proceso de Corfú, y decidieron celebrar la primera Cumbre de la Organización desde hacía 11 años. Así, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron los días 1-2 de diciembre de 2010, en Astana y firmaron la “Declaración Conmemorativa de Astana”⁶⁶³. Y, por último, en noviembre de 2012, Mongolia se unió a la OSCE convirtiéndose en el 57 Estado participante.

3. VALORES, PRINCIPIOS, DELEGACIONES Y ACTIVIDADES

En lo que respecta a los valores y principios, éstos se recogen en el llamado “decálogo”, que debería guiar las relaciones entre los Estados participantes y que contiene los siguientes puntos:

- Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía.
- Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.
- Inviolabilidad de las fronteras.
- Integridad territorial de los Estados.
- Arreglo de las controversias por medios pacíficos.

⁶⁶² ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2 de diciembre de 2009). *Furthering the Corfu Process, decision n° 1/09 MC.DEC/1/09*. Recuperado de <http://www.osce.org/cio/40709>

⁶⁶³ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (3 de diciembre de 2010). Ob., cit., pp. 1-4.

- No intervención en los asuntos internos.
- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.
- Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.
- Cooperación entre los Estados.
- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional.

En este sentido, en el foro de cooperación en materia de seguridad (FCS)⁶⁶⁴, de diciembre de 2011, se decide que el primer debate anual dedicado a la aplicación del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad se celebre el 11 de julio de 2012 en Viena.

Por otra parte, la mayor originalidad de la nueva organización, en los años noventa, fue la creación de una serie de misiones sobre el terreno (representaciones) que, a manera de embajadas, se encuentran repartidas por aquellos países miembros aquejados de problemas específicos, y que integran componentes de las tres “dimensiones” de la OSCE. No todas las delegaciones tienen la misma denominación⁶⁶⁵. Existen Misiones, Oficinas, Centros, Presencias o Controles. Cada país que recibe a la OSCE negocia con ella no sólo la denominación sino también el número de efectivos y el mandato a desarrollar.

⁶⁶⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (14 de diciembre de 2011). 668 *Sesión plenaria del Foro de Cooperación en materia de Seguridad. FSC.DEC/18/11* (p. 4). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/86568>

⁶⁶⁵ FUENTES MONZÓNIS-VILALLONGA, J. (6 de octubre de 2005). *Una OSCE para el siglo XXI, ARI N° 123* (pp. 2-4). Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0d33fb804f01870cbbfcff3170baead1/ARI-123-2005-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0d33fb804f01870cbbfcff3170baead1>

Inicialmente, al crearse las Misiones, se buscaba que todos sus miembros internacionales fueran diplomáticos o militares pero, al crecer su número, se ha ampliado el espectro de candidatos, que incluye abogados, licenciados en general y miembros destacados de ONG.

Al frente de cada Misión se encuentra un diplomático con rango de Embajador, procedente de uno de los países participantes que ha sido elegido por un concurso internacional controlado por el Secretario General, por el país de sede y por la Presidencia de turno que rota anualmente⁶⁶⁶.

En cuanto a la función desplegada por las Misiones, no hay dos mandatos iguales, como no hay dos países que enfrenten iguales problemas. De todos modos, en todos ellos se constata un déficit democrático claro que la OSCE intenta superar incidiendo sobre los siguientes campos:

- La reforma de los sistemas políticos, en especial de los mecanismos electorales y el buen funcionamiento de los partidos, los parlamentos y los gobiernos.
- La implantación de un Estado de Derecho mediante la reforma del sistema judicial y, donde proceda, el oportuno juicio de los criminales de guerra.
- La protección de las minorías nacionales.
- La democratización de la policía por medio del aprendizaje de prácticas occidentales en la selección, nombramientos y despliegue de su trabajo.
- La democratización de los medios informativos y de sus profesionales evitando prácticas monopolísticas y estimulando su libre ejercicio.

⁶⁶⁶ La última presidencia de España fue en 2007.

- El estímulo de la sociedad civil y su activa participación en la vida pública (ONG, integración de la mujer etc.).
- En algunos casos quizá lo más importante sea el retorno y la integración de los refugiados que tuvieron que desplazarse como consecuencia de una guerra, facilitándoles la recuperación de sus viviendas y su incorporación al mundo del trabajo.
- Igualmente, se presenta en algunos casos (Kosovo, ARYM, Georgia) la implantación de medidas de seguridad que impidan la exportación de crisis internas (en ARY Macedonia desde Serbia y Kosovo, en Georgia desde la región de Chechenia).

A pesar de todo, la OSCE enfrenta igualmente problemas de adaptación a las necesidades internacionales y busca su readaptación a las nuevas necesidades. Así, la Organización debe ajustarse al ritmo de los cambios y estar preparada para afrontar retos de seguridad tanto antiguos como nuevos en las tres dimensiones que surgen dentro de nuestra región y en las zonas vecinas más próximas⁶⁶⁷. Habida cuenta de ello, el Secretario General de la OSCE quiere adaptar la Organización a la situación real actual, mediante el refuerzo de la función política del mismo, mejorando la visibilidad de la OSCE, fomentando las relaciones con las ONG y la comunidad de reflexión, y reforzando la capacidad de abordar los conflictos y las amenazas transnacionales incipientes⁶⁶⁸.

También ha fijado como objetivo prioritario el refuerzo de los regímenes de asociación que existen con otras organizaciones internacionales y regionales.

⁶⁶⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (30 de marzo de 2012). Ob. Cit. pp. 6-7.

⁶⁶⁸ *Ibidem.*, pp. 6-7.

La Presidencia lituana (2011) inició una serie de intercambios entre las delegaciones, las ONG y representantes de grupos de reflexión en el marco de los denominados “Diálogos V a V”. En esas sesiones se estudiaron formas concretas de realizar un seguimiento de las tareas enunciadas en la *Declaración Conmemorativa de Astana: Hacia una comunidad de seguridad*. Al mismo tiempo, hubo proyectos destacados de tipo “Track II” tales como la Iniciativa de Seguridad Euroatlántica, destinados a incorporar nuevas aportaciones a nuestros debates; asimismo, numerosos Estados participantes anunciaron la puesta en marcha de nuevas iniciativas académicas.

En la Reunión del Consejo Ministerial de Vilnius en diciembre de 2011, los Ministros de Asuntos Exteriores acogieron con satisfacción la propuesta de crear un nuevo departamento en el seno de la Secretaría de la OSCE para que se ocupara de los retos transnacionales. La adopción de la decisión MC.DEC/9/11⁶⁶⁹ reforzará la coordinación y la coherencia de las iniciativas de la Organización para combatir el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y otras amenazas transfronterizas a la seguridad. Se trata de una de muchas decisiones interdimensionales que forman parte del importante conjunto de resultados del Consejo Ministerial, en el que se determinó el programa de trabajo para 2012.

4. ORGANIZACIÓN

Desde 1995 se instaura una Secretaría General y un Consejo Permanente que reunirá a los Delegados de los 57 países miembros de la Organización, ambos con sede en Viena. La Organización crea igualmente una Asamblea Parlamentaria (con Secretaría en Copenhague), una Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos

⁶⁶⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2011). Ob., cit., p. 1-2.

(OIDDH) en Varsovia, un representante para la Libertad Informativa (Viena) y un Alto Comisario para las Minorías Nacionales (HCNM) en La Haya.

A continuación vamos a ver la estructura, organismos e instituciones principales de la OSCE⁶⁷⁰ (Ver **Ilustración 57**):

- La Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno (cuya periodicidad es discrecional).
- El Consejo Ministerial reúne una vez al año a los 57 Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados participantes en el país que ejerce la Presidencia en Ejercicio, salvo en los años que hay Cumbre. Esas reuniones brindan la oportunidad de examinar las actividades de la Organización y de adoptar decisiones y proporcionarle rumbo y orientación. Un órgano especial de la dimensión económica y medioambiental, el Foro Económico se reúne una vez al año en Praga.
- El Consejo Permanente se reúne semanalmente en Viena, en el Centro de Congresos del Hofburg, para debatir todas las cuestiones que atañen a la OSCE y adoptar decisiones al respecto, con los Embajadores Representantes Permanentes de los Estados participantes y es el principal órgano decisorio y de consulta política de la OSCE).
- El Foro de Cooperación en materia de Seguridad se reúne en Viena semanalmente y se ocupa del control de armamentos y de las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad.

⁶⁷⁰ Vid., entre otros: RUBIO PLO, A. R. (2008). *La OSCE y su concepción de la seguridad: la convergencia de las organizaciones regionales europeas y de la OSCE en torno a una concepción integral de la seguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa; ESPAÑA, GOBIERNO. POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN. (2013). *Historia y objetivos OSCE*. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OSCE/Paginas/HistoriaObjetivos.aspx>

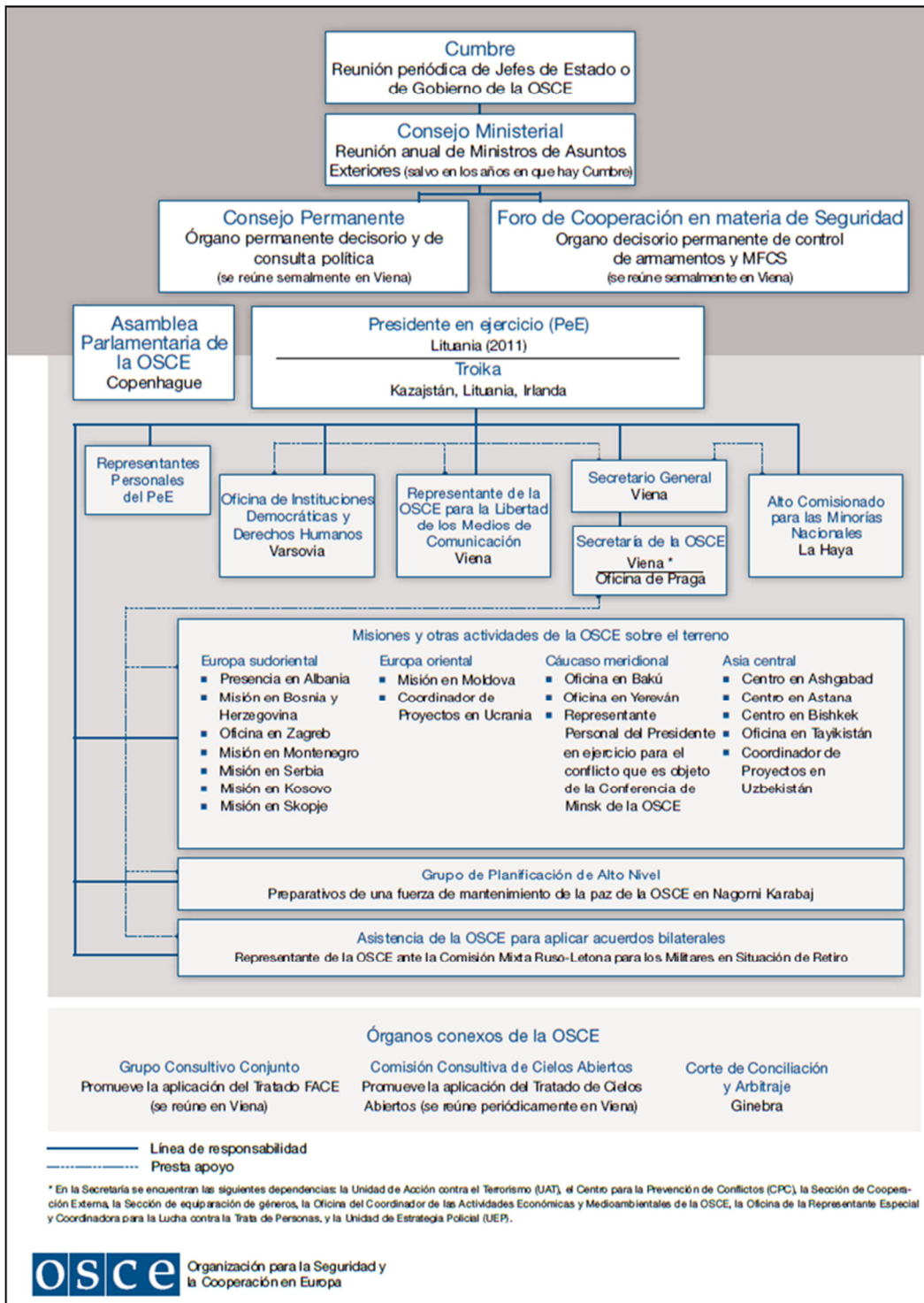


Ilustración 57: Organigrama general OSCE, 2011

- La Asamblea Parlamentaria (en Copenhague integrada por más de 300 parlamentarios de todos los Estados participantes de la OSCE, y cuyo principal período anual de sesiones tiene lugar en el mes de julio).

- El Presidente en Ejercicio (PeE) de la OSCE, que es el Ministro de Asuntos Exteriores del país que ocupa la Presidencia, asume la responsabilidad general de la función ejecutiva. La Presidencia, que cambia cada año, pasó el 1 de enero de 2012 de Lituania a Irlanda y es ocupada en 2013 por Ucrania. Suiza la preside en 2014 y Serbia en 2015. Forman la Troika de la OSCE tres países (en 2014: Ucrania, Suiza y Serbia), que asesora a la Presidencia. El PeE puede designar Representantes Personales o Representantes Especiales para que se ocupen de ciertas cuestiones o situaciones concretas.

Dependen directamente del Presidente en Ejercicio (PeE) de la OSCE:

- Los Representantes Personales del Presidente en ejercicio.
- La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de Varsovia (OIDDH) interviene activamente en la observación de elecciones y el desarrollo de instituciones nacionales electorales y de derechos humanos, en la prestación de asistencia técnica, en la promoción del desarrollo de ONG, de la sociedad civil, y en la formación de periodistas y observadores de elecciones y de cuestiones de derechos humanos, actuando además como punto de contacto de la OSCE para cuestiones de las minorías.
- El Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación (Viena), con la misión de observar la evolución de los medios informativos de los Estados participantes y para dar respuesta rápida en casos de grave incumplimiento de los principios y compromisos de la OSCE en lo que atañe a la libertad de expresión y de los medios informativos.

- El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (La Haya) es de particular importancia para la labor de alerta anticipada y prevención de conflictos.
 - El Grupo de Planificación de Alto Nivel.
 - La Asistencia de la OSCE para aplicar acuerdos bilaterales.
- El Secretario General de la OSCE con las tareas de la gestión de las estructuras y de las operaciones en el terreno, actúa también como representante del PeE. Desde junio de 2011 es el italiano LAMBERTO ZANNIER.
- La Secretaría presta apoyo a la Presidencia al servicio de los objetivos de la OSCE, tiene la sede en Viena, la oficina de Praga presta servicios auxiliares de documentación, investigación e información. Del Secretariado dependen las siguientes unidades: Unidad de Acción contra el Terrorismo (UAT); el Centro de Prevención de Conflictos (CPC); la sección de Cooperación Externa; la sección de equiparación de géneros; Oficina del Coordinador para las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE; la Oficina de la Representación Especial y Coordinadora para la lucha contra la Trata de Personas, y la Unidad de Estrategia Policial (UEP).

Fuera de la estructura analizada existen otra serie de órganos, denominados organismos conexos de la OSCE, que cumplen diferentes funciones:

- El Tribunal OSCE de Conciliación y Arbitraje, con sede en Ginebra (Suiza), su instrumento de creación fue firmado en el año 1992 pero no empezó a funcionar hasta el año 1995 al lograrse el número de ratificaciones necesario. Los miembros

de la Corte son personalidades con gran experiencia en legislación internacional.

Los países miembros pueden remitir disputas a la Corte.

- Grupo Consultivo Conjunto, se reúne en Viena que promueve la aplicación del Tratado FACE.
- Comisión Consultiva de Cielos Abiertos, se reúne periódicamente en Viena y promueve la aplicación del Tratado de Cielos Abiertos.

IV. SEGURIDAD INTEGRAL Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA OSCE

1. IDEAS GENERALES

La seguridad abarca muchos aspectos de nuestra forma de vivir y de la manera en la que somos gobernados. En lo que respecta al amplio modo en que la OSCE ha abordado, desde los años setenta del siglo pasado, la seguridad europea destaca el hecho de que se contemplaran, por primera vez, tres dimensiones: la político-militar, la económico-ecológica y la humanitaria, anticipando conceptos como el de “enfoque global” o *Comprehensive Approach to Security* que diversas organizaciones de seguridad y defensa están definiendo e implementando en la actualidad. Por lo tanto, la OSCE podría ser calificada de pionera. Este enfoque aparece, incluso, en los pasos previos a la creación de la CSCE, cuando Finlandia se ofreció para acoger las conversaciones informales preparatorias para una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, en noviembre de 1972 en Dipoli (Helsinki). La conclusión de estas conversaciones se produjo en junio del año siguiente con un conjunto de recomendaciones finales, también conocidas como el “Libro Azul” (1973). Este “Libro Azul”, contiene las “semillas de las

tres dimensiones” de la OSCE⁶⁷¹, lo que determinó que la agenda de la conferencia se dividiera en tres “cestas”:

- Cuestiones relativas a la seguridad en Europa.
- La cooperación en los campos de la economía, de la ciencia y la tecnología y del medio ambiente.
- La cooperación en los campos humanitarios y de otra índole.

Finalmente, estas tres “cestas” formaron el núcleo del Acta Final de Helsinki, que fue firmado por los 35 Jefes de Estado o de Gobierno de la CSCE el 1 de agosto de 1975. Hoy en día, se hace referencia a estas "cestas" generalmente como las tres “dimensiones” (Ver

Ilustración 58):

1. La dimensión político-militar (*Politico-Military Dimension*).
2. La dimensión económica y medioambiental (*Economic and Environmental Dimension*).
3. La dimensión humana (*Human Dimension*).

⁶⁷¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2013e). *The three OSCE dimensions*.

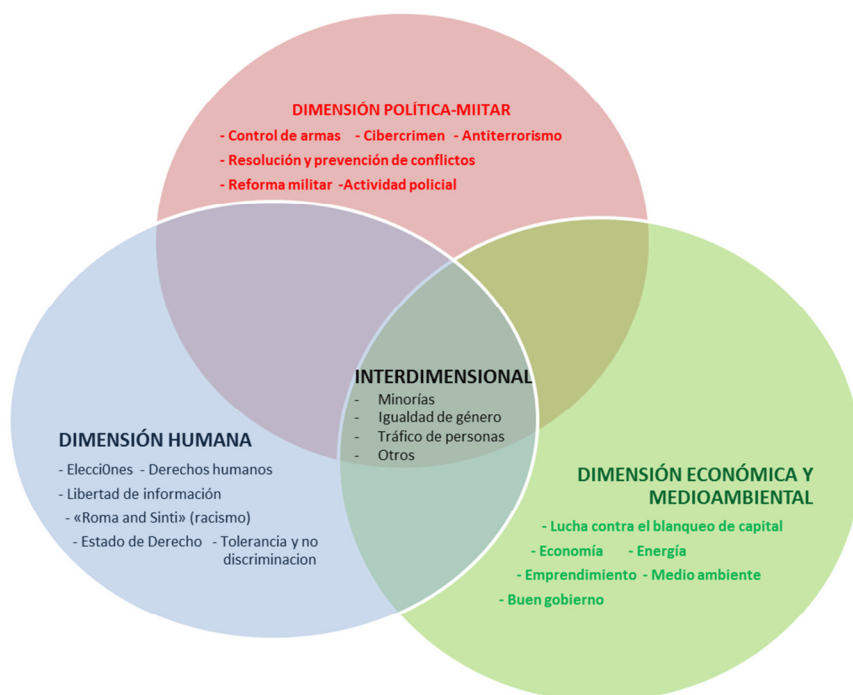


Ilustración 58: Dimensiones OSCE (2013)

2. EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA OSCE

a) *La dimensión político-militar*

La OSCE tiene un enfoque integral de la dimensión político-militar de la seguridad, que incluye una serie de compromisos por parte de los Estados participantes y los mecanismos para la prevención y resolución de conflictos⁶⁷². La Organización también pretende mejorar la seguridad militar mediante la promoción de una mayor apertura, transparencia y cooperación. De estos compromisos se destaca:

- a) 1. *El control de armas*. El fin de la Guerra Fría dio lugar a que una gran cantidad de excedentes de armas estuvieran disponibles ilegalmente. La OSCE, a través de sus operaciones de campo, ayuda a detener la propagación de estas armas, y ofrece ayuda para su destrucción. El Foro de Seguridad de la Cooperación, que es el cuerpo principal de la OSCE frente a los aspectos político-militares de la

⁶⁷² ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2013d). *Politico-military dimension*.

seguridad, contribuye a estos esfuerzos mediante el desarrollo de los documentos que regulan las transferencias de armas convencionales y de los principios que rigen el establecimiento de la no proliferación. Los documentos relevantes en esta área son:

- Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)⁶⁷³, redactado en París el 19 de noviembre de 1990. Los fines de este texto son instaurar un equilibrio seguro y estable de las Fuerzas Armadas convencionales en Europa a niveles más bajos que los existentes hasta el momento, eliminar las disparidades perjudiciales para la estabilidad y para la seguridad, y eliminar, como cuestión altamente prioritaria, la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas a gran escala en Europa. El Tratado FACE, que entró en vigor el 9 de noviembre de 1992, fue la piedra angular sobre la que se consolidó la seguridad europea desde principios de los 90; formaron parte del Tratado FACE 30 países entre los que se encontraban antiguos miembros de la extinta Unión Soviética (Pacto de Varsovia) y de la OTAN. En 2007 Rusia decretó una moratoria unilateral de la aplicación del Tratado y EE. UU. suspendió su cooperación con Rusia en el marco del Tratado en 2011⁶⁷⁴. A pesar de todo, el Tratado sigue vigente y la OSCE quiere que Rusia vuelva a sumarse al FACE adaptado a las nuevas realidades de seguridad en el continente y ampliado a otros países que ahora no forman parte del mismo,

⁶⁷³ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (19 de noviembre de 1990). *Tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa*. (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/es/library/14092>

⁶⁷⁴ AGUADO VALLADARES, C. (14 de marzo de 2012). *La lenta agonía del Tratado FACE*. Documento de Opinión nº 23. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEE023-2012_LentaAgoniaTratadoFACE_AguadoValladares.pdf

como los tres bálticos (Lituania, Letonia y Estonia) y los de la antigua Yugoslavia.

- Documento de Viena sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS)⁶⁷⁵. Tiene su origen en unas primeras medidas de confianza aprobadas y contenidas en el Acta Final de Helsinki de 1975, adoptada por los Estados participantes en la entonces Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). En aquel momento, los Estados Parte se comprometían a informar obligatoriamente a los demás, con 21 días de antelación, de maniobras militares que desplegasen más de 25.000 efectivos. El documento ha sido actualizado en 2011, de conformidad con la Decisión del Foro de cooperación en materia de Seguridad, en la que se citan los programas de contactos y cooperaciones militares, la notificación previa de determinadas actividades militares, los calendarios anuales, las disposiciones restrictiva, la forma de su cumplimiento y verificación, entre otros datos.
- Tratado de Cielos Abiertos⁶⁷⁶, firmado en Helsinki el 24 de marzo de 1992⁶⁷⁷, establece un sistema que permite la realización de vuelos de observación y recogida de datos (películas de vídeo, fotografías, imágenes de infrarrojos y radar) de unos Estados sobre otros, de acuerdo a unas reglas y procedimientos detallados. La información obtenida se utilizará exclusivamente a los efectos del Tratado y estará a disposición del resto de Estados parte previa petición. En el marco de este Tratado, por ejemplo,

⁶⁷⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (30 de noviembre de 2011). *On Confidence and Security Building Measures. FSC.DOC/1/11*. (p. 4). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/86601>

⁶⁷⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (24 de marzo de 1992). *Tratado de cielos abiertos*. Recuperado de <http://www.osce.org/es/library/14132>

⁶⁷⁷ El Tratado de Cielos Abiertos, entró en vigor en España el 1 de enero de 2002. Vid. BOE nº 46 viernes 22 de febrero de 2002., pp. 7153-7155.

España dispone de una cuota de cuatro vuelos anuales que ejerce, de forma compartida con otros aliados, sobre la Federación Rusa y Bielorrusia, Bosnia Herzegovina, Georgia y Ucrania.

- Código de conducta sobre los aspectos político-militar de la seguridad⁶⁷⁸, aprobado en la Cumbre de Budapest de 1994, por el que los Estados participantes se comprometieron a:
 - Actuar de forma solidaria y celebrar consultas si un Estado lo solicita (punto 5).
 - Combatir el terrorismo (punto 6).
 - Mantener una capacidad militar proporcional a sus necesidades legítimas de seguridad (punto 12).
 - Asegurar y mantener el control democrático de sus Fuerzas Armadas, paramilitares y de seguridad (puntos 20 y 21), con la posibilidad de iniciar consultas si un Estado tiene problemas para asegurar ese control (punto 25).
 - Velar por que sus gastos de defensa sean aprobados por el poder legislativo y sean transparentes (punto 22).
 - Difundir ampliamente el Derecho Internacional Humanitario aplicable en caso de guerra e instruir al personal de sus Fuerzas Armadas en el mismo (puntos 29, 30 y 31).
 - No utilizar sus Fuerzas Armadas para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos de las personas (punto 37).

⁶⁷⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (3 de diciembre de 1994). *Código de conducta sobre los aspectos político-militar de la seguridad*. (pp. 2-5). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/41360>

- Dar explicaciones en el ámbito OSCE, si se le piden, de la aplicación de los compromisos de este código (punto 38). Anualmente se realiza entre los Estados participantes en la OSCE un “intercambio de información” consistente en una respuesta nacional a un cuestionario sobre el grado de cumplimiento de estos compromisos.
- Documento sobre munición convencional (Decisión n° 6/2008, del Foro de Cooperación en materia de Seguridad, FCS)⁶⁷⁹. Esta guía se aplica a las existencias de munición convencional propiedad del Estado para fuerzas militares, paramilitares y de seguridad y de la policía de un Estado participante determinado (quedan excluidas las armas no convencionales y dispositivos nucleares, radiológicos, biológicos o químicos, NRBQ) y trata sobre los registros, contabilización, gestión de las existencias, la seguridad en el almacenaje, su transporte y las mejores prácticas en materia de destrucción de munición convencional.
- Documento sobre prácticas recomendadas en materia de armas pequeñas y armas ligeras, APAL (Decisión n° 5/2003)⁶⁸⁰. Son importante los esfuerzos encaminados a prevenir la acumulación desestabilizadora y la proliferación incontrolada de dichas armas. Esta guía facilita información y sugiere enfoques y procedimientos para su control. Contiene referencias a los compromisos internacionales pertinentes y cita los elementos necesarios de legislación nacional, estableciendo normas y principios para el control de la

⁶⁷⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (25 de octubre de 2007). *Manual de la OSCE, de mejores prácticas sobre munición convencional. Decisión 6/08.* (pp. 5-12). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/33376?download=true>

⁶⁸⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (19 de septiembre de 2003). *Manual de mejores prácticas en materia de armas pequeñas y armas ligeras. FSC:GAL/43/03/Rev.3.* (pp. 2-4). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/13621?download=true>

fabricación de APAL. Asimismo, estudia medidas eficaces para el cumplimiento de dichas normas y principios.

a) 2. *Lucha contra el cibercrimen.* Es un hecho que la OSCE apoya la lucha contra el cibercrimen, como lo demuestra, por ejemplo, la conferencia sobre “*cyber crime*” celebrada en Dushance (Tayikistan) los días 3 y 4 de julio de 2013. Esta conferencia reunió a unos 50 profesionales y expertos internacionales para intercambiar experiencias, conocimientos y buenas prácticas en la lucha contra la ciberdelincuencia. Y es que, como declaró el ministro del Interior (Teniente General RAMAZON RAHIMOV) en la apertura de la conferencia, "el aumento de las actividades delictivas en el espacio cibernético nos obliga a fortalecer nuestras capacidades de investigación y desarrollo de nuestra base jurídica a este respecto". También el Departamento de Amenazas Transnacionales de la Secretaría de la OSCE organiza reuniones anuales en las que se incluye la temática de ciberseguridad (Viena septiembre 2012), donde expertos académicos, del sector privado y organismos de justicia, centran sus debates en mejorar los esfuerzos de prevención, intercambio de información y cooperación con proveedores de internet.

a) 3. *Lucha contra el terrorismo.* Con su experiencia en la prevención de conflictos, gestión de crisis y la alerta temprana, la OSCE contribuye a los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo. Muchas medidas eficaces contra el terrorismo se dividen en otras áreas en las que la OSCE está activa, tales como la formación policial y la vigilancia fronteriza. La OSCE también examina las cuestiones de derechos humanos en relación con la lucha contra el terrorismo. En cualquier caso, la OSCE tiene en cuenta la función de liderazgo de las Naciones Unidas en las iniciativas internacionales contra el terrorismo y hace un

llamamiento para que se aplique el marco global para la lucha contra el terrorismo. En esta área hay que recordar el Plan de Acción de Bucarest (2001), la Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo (2002), la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI (2003) -que identifica el terrorismo como una de las causas más importantes de inestabilidad en el entorno actual de seguridad-, la Declaración Ministerial de la OSCE sobre el apoyo a la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2007), la Decisión N° 10/08 del Consejo Ministerial relativa a seguir promoviendo las actividades de la OSCE para combatir el terrorismo (2008), la Decisión 2/09 del Consejo Ministerial relativa a la promoción de los esfuerzos de la OSCE para hacer frente a las amenazas y los retos transnacionales para la seguridad y la estabilidad, la Declaración Conmemorativa de Astana (2010) -en la que los Jefes de Estado o de Gobierno de la OSCE se comprometieron a lograr una mayor unidad en torno a los fines y a las acciones para hacer frente a las amenazas transnacionales emergentes-, así como el “Marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el Terrorismo” (2012)⁶⁸¹ -en el que los Estados participantes se comprometen a aplicar todas las medidas y desarrollar la cooperación en todos los niveles-.

a) 4. *La prevención de conflictos.* La OSCE trabaja para evitar que surjan conflictos y facilitar acuerdos políticos globales duraderos para los conflictos existentes. También ayuda con el proceso de rehabilitación en las áreas posconflicto. En este sentido el Centro de prevención de Conflictos (CPN), elaboró en 2009 el

⁶⁸¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2012c). *OSCE consolidated framework for the fight against terrorism. PC.DEC/1063*. Recuperado de <http://www.osce.org/pc/98008>

informe: “*The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security*”⁶⁸², donde aparece un listado de documentos relevantes⁶⁸³.

Asimismo, la OSCE coopera con los representantes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que operan en zonas de conflicto. Por ejemplo a raíz de la crisis de abril de 2010 y la violencia posterior en junio de 2010 en Kirguistán, la OSCE facilitó el diálogo y coordinación con otras organizaciones internacionales. También está involucrada en los esfuerzos de mediación en varios conflictos sin resolver:

- El conflicto en torno a Nagorno-Karabaj, a través del Grupo de Minsk (copresidido por Francia, Rusia y Estados Unidos) y el Representante Personal del Presidente en ejercicio para el conflicto que es objeto de la Conferencia de Minsk de la OSCE, el Embajador ANDRZEJ KASPRZYK.
- Transnistria, a través del dialogo "5 +2", que incluye a la República de Moldavia y Transnistria, los mediadores (la Federación de Rusia, Ucrania y la OSCE) y en calidad de observadores a los Estados Unidos y la Unión Europea.
- Post-2008 conflicto en Georgia, la OSCE, junto con la ONU y la UE, copresiden las conversaciones internacionales de Ginebra a raíz del conflicto en Georgia. También, con la EUMM (*European Union Monitoring Mission*), facilitando las reuniones de prevención de incidentes y el mecanismo de

⁶⁸² ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (17 de junio de 2009). *The OSCE Concept of Comprehensive and co-operative security*. SEC.GA/100/09. (pp. 1-27). Recuperado de <http://www.osce.org/cpc/37592>

⁶⁸³ Documentos: *Conference on Security and Co-operation in Europe; Document of the Bonn Conference; Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE; Charter of Paris for a New Europe; Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE; CSCE Helsinki Document 1992, the Challenges of Change; CSCE and the New Europe, our Security is Indivisible; Towards a Genuine Partnership in a New Era; Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century and a Framework for Arms Control; Vienna document 1999; Charter for European Security; OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century; Documents under the OSCE umbrella: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Treaty on Open Skies.*

respuesta del IPRM (*Incident Prevention and Response Mechanism*) tratar los asuntos que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos.

- Además, el Centro de Prevención de Conflictos (CPC) apoya al Presidente en funciones de la OSCE en la prevención de los conflictos y alerta temprana, la gestión de crisis la rehabilitación del posconflicto, desempeñando un papel clave en el apoyo a las operaciones de la OSCE. También coordina todas las actividades en las zonas de misión llevadas a cabo con otras instituciones de la OSCE y las organizaciones internacionales y subregionales. Asimismo facilita y garantiza la comunicación directa entre los centros a través de la Red de Comunicaciones de la OSCE, y apoya a los Estados que participan en la aplicación de las Medidas de Confianza y Seguridad (MCS) y las relativas a las *Non-military Confidence-Building Measures* (CBMs)⁶⁸⁴, según lo acordado en el Documento de Viena 1990 (actualizado en 1992, 1994 y 1999).

a) 5. Gestión de fronteras. La OSCE tiene por objeto mejorar la seguridad fronteriza y facilitar los traslados legítimos y el comercio, la protección de los derechos humanos y la promoción de los contactos humanos. La Academia de Gestión Fronteriza (“*OSCE Border Management Staff College*”)⁶⁸⁵, en la Universidad de Dushanbe, (Tayikistán), entrena a los oficiales y agentes fronterizos de Estados de la OSCE y los socios participantes para la Cooperación, entre ellos Afganistán; asimismo promueve la cooperación transfronteriza en la región de Asia Central. Los principales objetivos de la cooperación fronteriza son⁶⁸⁶:

⁶⁸⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2012). *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures CBMs*. (p. 5). Recuperado de <http://www.osce.org/cpc/91082>

⁶⁸⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2009b). *What is the BMSC?* (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/tajikistan/92362>

⁶⁸⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (6 de diciembre de 2005). *Border security and management concept. MC.DOC/2/05*. (pp. 2-3). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/17452>

- Cooperación de los Estados participantes dirigido a promover la aplicación de los compromisos relacionados con la frontera. Fomentar el cumplimiento de la seguridad y las normas de gestión reconocidas por los Estados participantes, así como su mejora, entre otras cosas, con base en el intercambio de buenas prácticas.
- Promover la cooperación entre los servicios de fronteras, las autoridades aduaneras, agencias de emisión de documentos de viaje y visados, la policía y los organismos de migración, así como otras estructuras nacionales competentes, con miras a la consecución de promover la circulación libre y segura de personas, bienes y servicios; reducir la amenaza del terrorismo, incluso mediante la prevención de la circulación transfronteriza de personas, armas y fondos relacionados con actividades delictivas; prevenir y reprimir la delincuencia transnacional organizada, la migración ilegal, la corrupción, el contrabando y el tráfico de armas, drogas y seres humanos; promover un alto nivel en los servicios fronterizos y estructuras nacionales competentes; promover un trato digno a todas las personas que desean cruzar fronteras; crear condiciones favorables para el desarrollo económico y social en los territorios fronterizos, así como para la prosperidad y el desarrollo cultural de las personas.
- Garantizar el libre transporte internacional del suministro de materias primas.

a) 6. La reforma militar. El Foro de Seguridad y Cooperación⁶⁸⁷, que se reúne semanalmente en Viena, proporciona un marco para el diálogo entre los Estados participantes, revisa la conducta militar y fomenta las medidas de la confianza y

⁶⁸⁷ “FORUM FOR SECURITY CO-OPERATION”, regulado y creado en la cumbre de Helsinki de 1992.

seguridad. Realiza actividades prácticas para ayudar a los Estados a reformar su legislación, reducir el personal y/o transformar sus ejércitos para la capacitación del personal sobre los derechos de los militares y el derecho humanitario, además de otros temas relacionados con la reforma militar, llevados a cabo por las operaciones de la OSCE, así como la Centro de Prevención de Conflictos (CPC). Sobre las medidas de fomento de la confianza y seguridad, establece información sobre las Fuerzas Armadas, sobre el desarrollo de planes de armas y equipamiento militar, fomentando el intercambio de información, el diálogo, las visitas y las actividades conjuntas⁶⁸⁸.

a) 7. Policía. Las operaciones de policía de la OSCE son una parte integral de los esfuerzos de la Organización, en la prevención de conflictos y la rehabilitación posconflicto. Las actividades relacionadas con la policía de la OSCE se centran en los retos que plantea la delincuencia transnacional y organizada, el tráfico de drogas, armas y seres humanos, la falta de mantener el imperio de la ley y las violaciones de derechos humanos. Las actividades también incluyen la educación y la formación policial, la policía comunitaria (de proximidad) y las reformas administrativas y estructurales. Muchas operaciones de la OSCE tienen sus propios programas de reforma de la policía.

Por otra parte, la oficina de Asuntos Estratégicos de policía elaboró en 2008 una Guía sobre el funcionamiento de la policía democrática⁶⁸⁹, que proporciona información sobre “buenas prácticas” o “lecciones aprendidas” en la lucha contra los nuevos problemas de seguridad y delincuencia. Y también es interesante el

⁶⁸⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (30 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 7-19.

⁶⁸⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (mayo de 2008b). *Guidebook on Democratic Policing*. Recuperado de <http://www.osce.org/spmu/23804>

Documento de buenas prácticas para la creación de alianzas estratégicas entre la policía y los ciudadanos⁶⁹⁰.

b) La dimensión económica y medioambiental

En otro orden de cosas, las actividades en la dimensión económica y medioambiental⁶⁹¹ incluyen el seguimiento de la evolución en este ámbito entre los Estados participantes, con el objetivo de alertar de cualquier amenaza de un conflicto y ayudar en la creación de las políticas económicas y medioambientales y las iniciativas relacionadas a promover la seguridad y la cooperación. Además, partiendo de que la prosperidad económica es uno de los pilares de la estabilidad, la OSCE tiene un enfoque especial en el impulso de un entorno económico sano en sus Estados. Trabaja en áreas como la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la generación de la buena gobernanza, el apoyo al desarrollo del transporte y la seguridad, y ayuda a la gestión de la migración:

b) 1. Lucha contra el blanqueo de capital (lavado de dinero) y financiación del terrorismo. La Oficina de coordinación de actividades económicas y medioambientales de la OSCE, OCEEA⁶⁹² (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*) ha intensificado sus esfuerzos para apoyar a los Estados participantes en la adopción y aplicación de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI (*Financial Action Task Force, FATF*)⁶⁹³. Las actividades en el ámbito de la lucha

⁶⁹⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (mayo de 2008a). *Good Practices in building police-Public Partnerships*. Recuperado de <http://www.osce.org/spmu/32547>

⁶⁹¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2 de diciembre de 2013). *Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental (MC(11).JOUR/2/Corr.2, Anexo 1)* Recuperado de <http://www.osce.org/eea/20705?download=true>

⁶⁹² ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (mayo de 2012). *Activity Report 2011-12. Economic and Environmental Activities*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/96914?download=true>

⁶⁹³ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). (febrero de 2012). Ob., cit. pp 11-29.

contra el blanqueo de capital y la lucha contra la financiación del terrorismo, AML/CFT (*Anti Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism*) han incluido la sensibilización, el desarrollo de material técnico y de capacitación del sector público y privado, en gran parte, dentro y entre las instituciones nacionales, unidades de inteligencia, especialmente financieras FIU (*Financial Intelligence Units*). La OCEEA también ha prestado asistencia a una serie de Estados participantes en la realización de las evaluaciones nacionales de los riesgos de terrorismo (NRA), sobre blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Las actividades se realizan a menudo a través de asociaciones y organizaciones internacionales o regionales, incluida la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, *UN Office against Drugs and Crime*), el Banco Mundial (*the World Bank*), el Fondo Monetario Internacional (FMI/IMF, *International Monetary Fund*), la Comisión de Expertos sobre la Evaluación de de Dinero Medidas de dinero y la financiación del terrorismo del Consejo de Europa (MONEYVAL, *Concil of Europe's Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*), el Grupo Euroasiático para Combatir el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (EAG, *Asian Group on Combating Money Laundering and Financing of Terrorism*), o el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera de la instituciones financieras privadas (FIU, *Egmont Group of Financial Intelligence Units*).

- b) 2. Buen Gobierno.** El fortalecimiento del buen gobierno constituyó un tema central del diálogo político en la Dimensión Económica y Medioambiental del Foro Económico y Medioambiental celebrado en 2012. El buen gobierno y la transparencia, incluyen la corrupción, la lucha contra el blanqueo de capitales y

la financiación del terrorismo, todos ellos vitales para el desarrollo económico, la prosperidad, la estabilidad y la seguridad, y por lo tanto pertenecen a las principales prioridades de la Organización. El trabajo de la dimensión en esta área se ha basado en el Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental (2003)⁶⁹⁴ y una serie de decisiones del Consejo de Ministros y del Consejo Permanente⁶⁹⁵. La Oficina del Coordinador de la OSCE sobre Actividades Económicas y Medioambientales (OCEEA) ha apoyado a la Presidencia y a los Estados participantes en su diálogo sobre una amplia gama de cuestiones relacionadas con el buen gobierno y la lucha contra la corrupción.

En este punto, también para facilitar la lucha contra la corrupción en los Estados participantes de la OSCE, la OCEEA ha seguido promoviendo la aplicación de los instrumentos internacionales necesarios para la lucha contra la corrupción, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 (UNCAC)⁶⁹⁶. En concreto, la Oficina ha ayudado a los Estados participantes interesados en la armonización de su legislación nacional contra la corrupción con sus compromisos internacionales.

Igualmente, para ayudar a los Estados que participan en el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas en sus asambleas o parlamentos locales, la OCEEA y el Consejo del Centro europeo de Experiencia para la Reforma del Gobierno Local organizan seminarios regionales para facilitar el intercambio de mejores prácticas y experiencia en el trato con la gestión financiera, la descentralización fiscal, la contratación pública, el

⁶⁹⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2 de diciembre de 2013). Ob., cit., pp. 1-13.

⁶⁹⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (3 de julio de 2013). *Declaración de Estambul*. AS (13) DS. Recuperado de <http://www.oscepa.org/publications/declarations/2013-istanbul-declaration/1821-istanbul-declaration-spanish/file>

⁶⁹⁶ UNITED NATIONS. (2004a). Ob., cit., pp. 1-67.

presupuesto y los problemas de integridad. También ofrece sugerencias para seguir mejorando los marcos regulatorios existentes a nivel local o municipal.

La gestión eficaz de los recursos públicos por parte de instituciones sólidas y su buen funcionamiento, un servicio civil profesional y eficaz, así como los procesos presupuestarios y de adquisiciones públicas sanas son componentes importantes de un buen gobierno. Por lo tanto, la OSCE reconoce la importancia de la apertura, la transparencia y la no discriminación en el ámbito de los bienes y servicios⁶⁹⁷, proporcionando una base financiera sólida para los sistemas de administración pública, garantizando la transparencia fiscal y presupuestaria y la adopción de sistemas de compras gubernamentales justas y transparentes, teniendo en cuenta recursos tales como la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL, *United Nations Commission on International Trade Law*) y el modelo de Contratación Pública y la Organización Mundial del Comercio (WTO, *World Trade Organization*). Es importante la transparencia en los diferentes sectores económicos. En este sentido, hay asociaciones interesadas y con iniciativas en este ámbito, tales como la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, *Extractive Industries Transparency Initiative*), y la Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, *Construction Sector Transparency Initiative*).

- b) 3. Energía.** La OSCE reconoce que un alto nivel de seguridad en el ámbito de la energía exige un suministro de energía que sea seguro, económicamente viable, comercialmente rentable y ecológicamente correcto, asentado en contratos de suministro a largo plazo en los casos en que proceda. Así estimula el diálogo en el ámbito de la energía, así como toda iniciativa por diversificar el suministro,

⁶⁹⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2012b). *Declaration on strengthening good governance and combating corruption, money-laundering and the financing of terrorism. MC.DOC/2/12. (pp. 2-3).* . Recuperado de <http://www.osce.org/cio/97968>

velando por la seguridad de las rutas de suministro y mejorando la eficiencia en el uso de los recursos energéticos. Asimismo, apoya el futuro desarrollo y la explotación de fuentes de energía nuevas y renovables.

Otro elemento esencial de toda buena gestión es la eficiencia en la gestión de los recursos públicos por medio de instituciones firmes y eficientes, de un funcionariado bien formado y eficaz, y de procesos presupuestarios solventes. La buena gestión de los recursos públicos, particularmente de la recaudación de impuestos, de la preparación del presupuesto y de su eficiente puesta en práctica, así como de la contratación pública, es particularmente importante a la hora de prestar servicios públicos y sociales eficientes. La OSCE trata de dotar de una sólida base financiera a la administración pública, a fin de seguir reforzando su eficiencia y eficacia a todos los niveles.

b) 4. Emprendimiento. La buena gestión pública presupone la creación de un marco legal, institucional y de política económica, que favorezca el desarrollo comercial y empresarial y la confianza de los inversores. Esto implica promulgar y aplicar un marco legal favorable al comercio, que promueva y proteja la propiedad privada, reglamentando clara y eficientemente la actividad económica y simplificando todo procedimiento o trámite requerido. La OSCE establece marcos legales e institucionales bien definidos que coadyuven al desarrollo de las empresas, incluidas las PYME (pequeñas y medianas empresas) y al fomento de las inversiones. Los recursos humanos son un factor fundamental para el crecimiento y el desarrollo económico, que requiere conocimientos y pericia profesional en asuntos económicos, empresariales, administrativos, jurídicos, científicos y de otra índole. Adopta las medidas que haga falta para mejorar la formación profesional e intensifica la cooperación, particularmente con

instituciones y organizaciones internacionales especializadas, con miras a facilitar y mejorar el acceso a centros educativos, de investigación y de capacitación, aumentando, así, el número de plazas disponibles en programas de becarios y de prácticas.

b) 5. Las actividades medioambientales. Los Estados participantes trabajan en beneficio de la restauración y el mantenimiento de un equilibrio ecológico racional en el aire, el agua y el suelo. La OSCE trabaja en las siguientes prioridades relacionadas con el medio ambiente: promover la gestión integrada de recursos hídricos; impulsar el apoyo a la eliminación de residuos peligrosos; organizar la aplicación del Medio Ambiente y Seguridad (ENVSEC); y fomentar y apoyar el diálogo de seguridad energética. La OSCE refuerza la cooperación para resolver juntos problemas medioambientales graves tales como la contaminación, particularmente cuando dichos problemas tengan repercusiones externas, así como para remediar ciertos males como la explotación insostenible de recursos naturales, con miras a prevenir riesgos ecológicos y sus secuelas irreversibles sobre el medio ambiente y la salud. Para fomentar una gestión económica y sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales, es indispensable disponer de un marco legal e institucional interno que sea firme y riguroso en la protección del medio ambiente. Igualmente evalúa periódicamente el estado de nuestro medio ambiente, aprovechando la labor ya realizada por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tales como la CEPE (Comisión Económica para Europa), el PNUMA, el PNUD, la OMM y la FAO. En ese sentido, apoya el desarrollo de la iniciativa mundial en favor del medio ambiente y la seguridad. Asimismo, es positiva una cooperación más estrecha con el Proceso pro medio ambiente al servicio de Europa, partiendo de lo ya

establecido en la Quinta Conferencia Ministerial, que tuvo lugar en Kiev en 2003.

c) La dimensión humana

Los compromisos asumidos por los Estados participantes de la OSCE en la dimensión humana tienen por objetivo⁶⁹⁸ garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, respetar el Estado de Derecho, promover los principios de la democracia mediante la creación, fortalecimiento y protección de las instituciones democráticas, y promover la tolerancia en todo el área de la OSCE. En este sentido son de resaltar algunas actividades relacionadas con esta dimensión:

c) 1. Elecciones⁶⁹⁹. Como parte de sus actividades de democratización, la OSCE lleva a cabo proyectos de asistencia electoral en las elecciones en zonas de conflicto. Reconociendo en particular la necesidad de que el electorado confíe en el proceso electoral en su conjunto, de que reine la transparencia en el proceso electoral, y de que las autoridades responsables de las elecciones den razón y cuenta de su actuación, pide a todos los Estados participantes que refuercen aún más su cooperación a este respecto con la OIDDH. Encomienda a la OIDDH que examine la manera de mejorar la eficacia de la asistencia prestada a los Estados participantes en el seguimiento de las recomendaciones enunciadas en los informes de observación de elecciones emitidos por la OIDDH, y que informe al Consejo Permanente de los resultados obtenidos en el cumplimiento de esta tarea. Los observadores en las elecciones deberán seguir la declaración de los principios de elecciones internacionales y su código de conducta⁷⁰⁰.

⁶⁹⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2013b). *Human dimension*.

⁶⁹⁹ OSCE. (1-2 de diciembre de 2003). Ob., cit., p. 81.

⁷⁰⁰ UNITED NATIONS. (27 de octubre de 2005). *Code of conduct for international election observers*. (pp. 11-13). Recuperado de <http://www.osce.org/odihr/16935>

c) 2. **Derechos humanos.** Las actividades humanas de la OSCE en materia de derechos son prioritarias, como la libertad de movimiento y de la religión, la prevención de la tortura y la trata de personas. Asimismo, destacan las actividades realizadas en materia de libertad de prensa, por lo que la OSCE observa la evolución de los medios de comunicación pertinentes en los Estados participantes, con el fin de abordar y dar una alerta temprana sobre las violaciones de la libertad de expresión.

Por otra parte, la labor de la OSCE en materia de minorías es esencial, destacando la llevada a cabo en favor de la población “Romaní y Sinti”, plasmada en el Plan de Acción “*Roma and Sinti*”⁷⁰¹, inspirado en la normativa de derecho internacional y regional aplicable en materia de derechos humanos, en los compromisos contraídos ante la OSCE y en ciertas prácticas ejemplares tomadas de países de toda Europa, en donde ya se aplican, con el objetivo de difundirlas en otros países. Las medidas especiales previstas por este plan, para mejorar la situación de las poblaciones romaní y sinti se basan en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, y recomienda una serie de medidas para luchar contra el racismo y la discriminación, dirigidas a Instituciones, Policía, medios informativos y otras estructuras.

c) 3. **El estado de derecho.** El concepto de imperio de la ley es la piedra angular de las actividades humanas de la OSCE en materia de derechos. No sólo describe los marcos legales formales, sino que también aspira a la justicia sobre la base de la aceptación plena de la dignidad humana. La OSCE promueve la democracia y ayuda a los Estados participantes en la construcción de instituciones

⁷⁰¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (1-2 de diciembre de 2003a). *Action Plan on improving the situation of "roma and sinti" within the OSCE area*, MC.DEC/3/03. (pp. 61-77). Recuperado de <http://www.osce.org/odihr/17554>

democráticas. Además, los programas educativos son una parte integral de los esfuerzos de la Organización en la prevención de conflictos y la rehabilitación posconflicto. También promueve la lucha contra la tortura⁷⁰² y el protocolo de Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (OPCAT, 2003)⁷⁰³.

c) 4. Tolerancia y no discriminación⁷⁰⁴. Órganos de la OSCE, tales como la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) están constantemente ocupados en la lucha contra todas las formas de racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la discriminación. La OSCE mantiene su compromiso de promover la tolerancia y de luchar contra la discriminación, y su inquietud ante toda manifestación de nacionalismo agresivo, racismo, patriotismo, xenofobia, antisemitismo o extremismo violento en cualquiera de los Estados participantes, así como ante toda discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opinión política o de otra índole, o en el origen, la riqueza, el nacimiento o alguna otra consideración. Decide intensificar sus esfuerzos por aumentar la participación de la mujer y su función al servicio de la democratización y el desarrollo económico, y que se examine la posibilidad de incorporar las disposiciones del Plan de Acción de la OSCE para la equiparación de la mujer a la política nacional, dondequiera que sean aplicables. Decide además intensificar sus esfuerzos por lograr la paridad entre los sexos a todos los niveles del personal de la OSCE, teniendo además

⁷⁰² ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2009a). *The fight against torture, the OSCE experience*. (pp. 8-42). Recuperado de <http://www.osce.org/odihr/37968>

⁷⁰³ UNITED NATIONS. (9 de enero de 2003). *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. A/RES/57/199. Recuperado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2327.pdf?view=1>

⁷⁰⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (5 de diciembre de 2006). *Lucha contra la intolerancia y la discriminación y fomento del respeto y el entendimiento mutuos, MC.DEC/13/06*. (pp. 1-5). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/23119>

plenamente en cuenta a este respecto el principio de que dicho personal debe ser contratado con equidad entre ciudadanos de todos los Estados participantes. Reitera que la OSCE alienta a que se presenten candidatas para todo puesto que ofrezca la Organización. Reconoce la necesidad de combatir todo delito inspirado en el odio, que haya sido incitado por propaganda racista, xenófoba o antisemita difundida por Internet. Asimismo, destaca la importancia de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión o creencia, y condena toda práctica de discriminación o violencia, particularmente, todo acto que vaya dirigido contra algún grupo religioso o contra alguna persona creyente en particular. Se compromete a combatir toda discriminación contra los trabajadores migrantes. Se compromete, en este mismo contexto, a combatir, en el marco del derecho interno y de los compromisos internacionales, la discriminación, dondequiera que exista, contra los buscadores de asilo y los refugiados, y pide a la OIDDH que refuerce sus actividades a este respecto.

d) Ámbito interdimensional

Por último en el ámbito interdimensional cabe destacar las siguientes iniciativas:

d) 1. Derechos de las minorías. El conflicto étnico es una de las principales fuentes de violencia a gran escala en Europa. El enfoque de la OSCE es el de identificar y buscar la pronta resolución de las tensiones étnicas y establecer normas para los derechos de las personas pertenecientes a grupos minoritarios⁷⁰⁵. Así, en este ámbito, destaca el papel de la acción policial. En algunos Estados, la falta de interacción y cooperación entre la policía y las personas pertenecientes a minorías nacionales pueden causar reacciones negativas entre las comunidades

⁷⁰⁵ Entre los grupos minoritarios sobre los que se centra la OSCE se encuentra los “*roma & sinti*”, como ya hemos mencionado.

minoritarias e incluso conducir a un conflicto. Por el contrario, otros Estados hacen que el servicio de policía más representativo de la comunidad a la que sirve y mejorar la comunicación entre la policía y las minorías nacionales. Esto puede fortalecer las relaciones interétnicas e incrementar la eficacia operativa de la policía. Para ayudar a los Estados en el desarrollo de mecanismos que mejoren la interacción entre la policía y las minorías, el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales (HCNM) analizó las normas y prácticas internacionales en materia de vigilancia con el apoyo de expertos internacionales con el fin de desarrollar estas recomendaciones, que abarcan los principios generales, el reclutamiento y la representación, la formación y el desarrollo personal, la participación de las comunidades étnicas, las prácticas operativas y la prevención y gestión de conflictos⁷⁰⁶.

d) 2. La igualdad de género. La igualdad de mujeres y hombres es una parte integral de la democracia sostenible. La OSCE tiene por objeto proporcionar igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y la integración de la igualdad de género en las políticas y prácticas, tanto dentro de los Estados y de la propia organización participante, como con socios locales. La OSCE inicia y lleva a cabo proyectos en toda la región para fortalecer a las mujeres y las capacidades y competencias locales en materia de género. Cooperación con las autoridades en la revisión de la legislación y la ayuda a la creación de mecanismos nacionales para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. En 2004 elaboró un Plan de Acción⁷⁰⁷ para promocionar la igualdad de géneros.

⁷⁰⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (febrero de 2006). *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*. (pp. 4-6). Recuperado de <http://www.osce.org/hcnm/32227?download=true>

⁷⁰⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2 de diciembre de 2004). *Action Plan for the promoting of gender equality*, PC.DEC/638. (pp. 2-15). Recuperado de <http://www.osce.org/pc/14713>

d) 3. Lucha contra la Trata de personas. La lucha contra la Trata de seres humanos, tráfico de armas pequeñas y armas ligeras y de drogas ha sido una prioridad para la OSCE en los últimos años. Los Estados participantes asumieron compromisos relativos a la prevención de la trata en la Declaración Ministerial sobre la Trata de personas aprobada en Oporto en el año 2002, así como en la Decisión n° 426 del Consejo Permanente de 2001, en la Decisión Ministerial sobre el fortalecimiento de los esfuerzos de la OSCE para luchar contra la trata de seres humanos adoptada en Viena en el año 2000, en el Plan de Acción de la OSCE para la equiparación del personal de ambos sexos, aprobado por el Consejo Permanente en el año 2000, y en la Carta para la Seguridad Europea, aprobada en Estambul en el año 1999, y anteriormente en el Documento de la Reunión de Moscú de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE aprobado en Moscú en el año 1991, y en el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, aprobada en Helsinki en 1975. En dichos documentos, los Estados participantes convinieron asimismo en que incumbía a la OSCE la función en este campo.

V. NUEVOS DESAFÍOS DE LA OSCE Y SU RELACIÓN CON ORGANISMOS INTERNACIONALES, ESPECIALMENTE CON LA UE

La cumbre de Estambul (noviembre de 1999) dio origen a la “Carta de Seguridad Europea”, con un anexo sobre la Plataforma de seguridad colectiva. En ella, la OSCE, como ya se ha mencionado, queda establecida como marco de referencia en las dimensiones de seguridad política, militar, económica y humanitaria dotada de los

instrumentos institucionales y operativos para la acción. En la Carta de Estambul se hace una relación de los desafíos comunes teniendo en cuenta los nuevos riesgos y retos de la seguridad mundial, entre los que se incluye el terrorismo, el extremismo, la delincuencia organizada y las drogas⁷⁰⁸.

Por otra parte, la Carta de Estambul establece que no pueden alegarse excepciones de ingerencia en asuntos internos cuando se trata de Derechos Humanos y que la seguridad es un concepto global omnicomprendido que va más allá de lo militar. También cita a la plataforma sobre seguridad cooperativa, continuación de una propuesta de la UE que tiene por objeto reforzar la integración entre la OSCE y las demás Organizaciones e Instituciones relacionadas con la seguridad en la región cubierta por la OSCE.

Los sucesos del 11-S hicieron reafirmar los compromisos adquiridos contra el terrorismo y en la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la Declaración de Bucarest (diciembre de 2001).

Posteriormente, en el Consejo Ministerial celebrado en Oporto (diciembre de 2002), se suscitan nuevos desafíos en la OSCE y se exigen nuevas respuestas en materia de prevención y lucha contra el terrorismo; de este modo la OSCE trata de poner de manifiesto su capacidad de respuesta a los desafíos contemporáneos que afectan a la seguridad europea, de lo que daría clara prueba el documento “Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el s. XXI”⁷⁰⁹.

⁷⁰⁸ PÉREZ-BUSTAMANTE GONZÁLEZ, R. (2006). Introducción. En S. De la Torre, *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa-OSCE-: misiones y dimensiones de la OSCE (pp.246-247)* (pp. 25-27). Madrid: Dykinson.

⁷⁰⁹ OSCE. (1-2 de diciembre de 2003). Ob., cit., pp. 1-12. Este documento será tratado en el siguiente capítulo.

El desarrollo de la OSCE implica también el aumento de sus relaciones, como las establecidas con la Unión Europea⁷¹⁰. El crecimiento de sus actividades operacionales y las capacidades en los ámbitos de la prevención de conflictos, gestión de crisis, la democratización (incluida la observación electoral y monitoreo) y después de los conflictos de rehabilitación, han contribuido a la necesidad de promover sinergias y evitar duplicaciones. Los Estados miembros de la UE representan más de dos terceras partes del presupuesto de la OSCE.

La UE también contribuye sustancialmente a las llamadas de apoyo adicionales de tipo financiero y en especie. Algunos programas de la OSCE son financiados conjuntamente y ejecutados con la Comunidad Europea. Por ejemplo, la Comunidad Europea proporciona asistencia a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), en la supervisión de elecciones libres y el desarrollo de instituciones nacionales de derechos electorales y humanos en las nuevas democracias.

El Presidente de la Comisión participa en las Cumbres de la OSCE y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad participa en la reunión anual del Consejo Ministerial de la OSCE. También se celebra una reunión a nivel ministerial entre la troika de la UE (Presidente del Consejo Europeo, Presidente de la Comisión y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y política de Seguridad) y la troika de la OSCE (Presidente en ejercicio, Presidentes previo y posterior, o a sus representantes), y también a nivel de embajadores OSCE-UE, para discutir temas de interés compartido.

⁷¹⁰ EUROPEAN UNION. (2013B). *The EU's relations with the Organisation for Security and Cooperation in Europe*. Recuperado de http://ec.europa.eu/external_relations/organisations/osce/index_en.htm

Dentro de la OSCE, la Comisión Europea lleva a la UE sobre temas relacionados con la dimensión económica y medioambiental. Así pues, tiene un papel importante en la preparación de posiciones de la UE para el Foro Económico anual de la OSCE y del Medio Ambiente en Praga.

Con los atentados de Madrid de 2004, la OSCE refuerza su papel sobre el terrorismo y su interacción con las demás Organizaciones Internacionales, definidos en la Declaración Ministerial de Sofía.

El gran ámbito de actuación de la OSCE viene siendo el campo de la prevención de conflictos, especialmente como instrumento de alerta temprana, gestión de crisis y rehabilitación posconflictos. Son precisamente sus dimensiones euro-atlánticas y euro-asiáticas las que otorgan una gran utilidad a la OSCE en escenarios a los que no alcanza la OTAN ni la UE.

Aunque la Unión Europea dista mucho de poder ser considerada un actor único en el escenario internacional, no cabe duda del papel que le corresponderá jugar en la evolución futura de la OSCE, en especial como puente ante la radicalización de posturas entre Estados Unidos, Rusia y UE⁷¹¹. Por supuesto, la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa, que incluye una importante potenciación de la política común de exteriores y seguridad, sería un factor clave para que la Unión Europea gane relevancia en la necesaria definición de una nueva arquitectura de seguridad europea⁷¹².

⁷¹¹ La Asamblea Parlamentaria de la OSCE aprobó el 30 de junio de 2014, la creación de un “grupo de contacto” para buscar vías de salida de la crisis ucraniana.

⁷¹² RUIZ GONZÁLEZ, F. J. (2009). Ob., cit., pp. 89-90.

Como se establece en el documento SOLANA del año 2003, una de las prioridades de la Unión Europea es promover la estabilidad de su “vecindario” y el espíritu originario de “seguridad cooperativa” de la OSCE puede representar una herramienta especialmente útil para ese fin, mucho más que la actuación de una OTAN que es, por definición, excluyente para una parte de los Estados de la OSCE. Actualmente, la Unión Europea dispone de todos los medios (diplomáticos, informativos, militares y, por supuesto, económicos) para implantar el “enfoque global” de la seguridad necesario para gestionar el complejo escenario de seguridad internacional del siglo XXI, por lo que debería liderar el proceso de transformación de la OSCE.

A pesar de todo, la relación de la Unión Europea con la OSCE debe adquirir mayor relevancia, de manera que los asuntos de interés común puedan ser gestionados por la organización mejor preparada para hacerlo.

En 2004 los 55 Estados participantes entablan un debate sobre la idoneidad y el futuro de la OSCE y adoptan medidas para transformar y reforzar la Organización⁷¹³. Una de las prioridades de la Presidencia búlgara consistió en seguir desarrollando las relaciones entre la OSCE y otras instituciones y organizaciones asociadas, no se escatimaron esfuerzos para seguir estrechando las relaciones entre la OSCE y la UE. En las Presidencias de Irlanda y de los Países Bajos hubo reuniones entre la OSCE y las Troikas Ministeriales de la Unión Europea, al margen de las reuniones del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y de Asuntos Generales de la Unión Europea. También hubo reuniones de las Troikas de la OSCE y del Comité de asuntos de seguridad y políticos de la UE, que la OSCE organizó en Viena en febrero y octubre. Se mantuvieron estrechos vínculos en el

⁷¹³ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (enero de 2005). *Annual report on OSCE activities 2004* (p. 11). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/14430?download=true>

plano normativo entre la Presidencia búlgara y la Presidencia de la Unión Europea, la Secretaría del Consejo y la Comisión Europea. A fin de promover la coordinación y una corriente fluida de informaciones, varios representantes de la UE fueron invitados a tomar la palabra ante el Consejo Permanente, entre ellos los Ministros de Asuntos Exteriores de Irlanda y de los Países Bajos, y el Comisario de la Unión Europea para las relaciones exteriores. El Consejo Permanente de la OSCE adoptó una decisión relativa a una mejor cooperación entre la OSCE y el Consejo de Europa que, entre otras cosas, conducirá al establecimiento de un grupo de coordinación OSCE/Consejo de Europa.

En el Consejo Ministerial de Liubliana⁷¹⁴ se adoptó una importante decisión para el fortalecimiento de la efectividad de la OSCE. En ella se fijaba una hoja de ruta para la reforma y se encomendaba al Consejo Permanente que se ocupase de una serie de cuestiones específicas relacionadas con la reforma (reglamento, mejora del proceso consultivo, conferencias de la OSCE, actividades, financiación presupuestaria y extrapresupuestaria, papel del Secretario General, modernización de la Secretaría, planificación de programas, profesionalidad del personal de la OSCE, misiones temáticas) e informase al Consejo Ministerial en 2006.

El terrorismo siguió ocupando un lugar destacado en el programa de seguridad de la OSCE durante la Presidencia belga, también la primera *Conferencia de Jefes de policía* de la OSCE⁷¹⁵, para establecer redes de contacto bilaterales entre Estados que raramente se reunían a ese nivel, o la delincuencia organizada.

⁷¹⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (enero de 2006). *Annual report on OSCE activities 2005* (p. 12). Recuperado de <http://www.osce.org/es/secretariat/18852?download=true>

⁷¹⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (23 de abril de 2007). *Annual report on OSCE activities 2006*. (p. 15). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/24692?download=true>

El año 2007⁷¹⁶ presenció importantes logros en los esfuerzos de los Estados participantes por utilizar a la Organización para hacer frente de forma innovadora a nuevas amenazas. Por ejemplo, una conferencia celebrada en Viena sobre la asociación público-privada para luchar contra el terrorismo despejó el camino para una decisión sobre el particular que los Ministros adoptaron en Madrid. Con la orientación brindada por la Presidencia española, los Estados participantes profundizaron el diálogo de la OSCE sobre tolerancia y no discriminación, con una conferencia de alto nivel celebrada en Bucarest, seguida por un acto de la Presidencia española en Córdoba.

La OSCE puso de relieve algunas cuestiones prácticas urgentes. Una conferencia sobre *Asociaciones público-privadas en la Lucha contra el Terrorismo*, celebrada en Viena, dio por resultado un compromiso del Consejo Ministerial a favor de involucrar al sector de negocios y a la sociedad civil en la lucha contra el terrorismo. La conferencia fue una iniciativa conjunta de la Federación de Rusia y de los Estados Unidos.

Otro ejemplo: la *Presidencia de la OSCE en la Conferencia sobre la Intolerancia y la Discriminación contra Musulmanes* profundizó en las causas de la conducta discriminatoria y se centró en el desarrollo de soluciones. La OSCE colabora también con Estados de fuera del área de la OSCE, particularmente con seis Socios Mediterráneos y cinco Socios Asiáticos para la Cooperación. Trabaja estrechamente con otras organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la UE, el Consejo de Europa y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN). *La Unidad de acción contra el Terrorismo*⁷¹⁷, establecida en 2002, es el punto focal de las actividades y la

⁷¹⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (31 de marzo de 2008). *OSCE Annual report 2007*. (pp. 8, 88-89). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/31249?download=true>

⁷¹⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (enero de 2013b). *Factsheet Action against Terrorism Unit* (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.osce.org/atu/13578>

coordinación de la OSCE para luchar contra el terrorismo, preparó más de 20 documentos de reflexión y documentos conceptuales en 2007 sobre nuevas estrategias emergentes de lucha contra el terrorismo en respuesta a peticiones de la Oficina del Presidente, de Estados Participantes y del Secretario General. Muchas de esas ideas fueron desarrolladas subsiguientemente y pasaron a formar parte de iniciativas conjuntas de la OSCE, como, por ejemplo, la lucha contra la utilización de Internet por los terroristas o la mejora de las asociaciones entre el sector público y el sector privado en la lucha contra el terrorismo, consolidando así la lucha contra el terrorismo⁷¹⁸.

El año 2008 confirmó también el papel singular que desempeña la OSCE como red de cooperación innovadora⁷¹⁹, tanto en la esfera de las asociaciones entre el sector público y privado, como en la lucha contra el terrorismo o contra la Trata de personas. Este año, la OSCE contempló el futuro desde una nueva perspectiva. En ese año, la OSCE se convirtió en observador del Comité de Expertos del Consejo de Europa para la evaluación de las medidas contra el blanqueo de capitales (MONEYVAL). La OSCE reforzó considerablemente su participación en la lucha contra el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo y la corrupción, cooperando más estrechamente con el MONEYVAL y con otras organizaciones, preparando actividades y facilitando asistencia técnica a los Estados participantes.

Se intensificó la cooperación entre la UE y la OSCE en algunas cuestiones clave. El Presidente en ejercicio prestó una ayuda esencial a la UE para lograr el acuerdo de alto el fuego en Georgia. En el discurso pronunciado en el Consejo Permanente el 24 de enero de

⁷¹⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2012c). Ob., cit., p. 5.

⁷¹⁹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (1 de abril de 2009). *Annual report 2008* (p. 5). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/36699?download=true>

2008, el Ministro esloveno de Asuntos Exteriores y Presidente del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea subrayó la necesidad de proseguir e intensificar la cooperación entre la UE y la OSCE. También expresó el apoyo de la UE a la labor de la OSCE durante la Presidencia eslovena de la UE en el primer semestre de 2008. Ese compromiso fue reiterado por el Ministro francés de Asuntos Exteriores, BERNARD KOUCHNER, durante la Presidencia francesa de la UE en el segundo semestre del año. En su discurso pronunciado ante el Consejo Permanente el 17 de julio, hizo hincapié en que la OSCE era indispensable para mantener la paz y la estabilidad en Europa, y subrayó la necesidad de incrementar la complementariedad entre la Organización y la UE.

Tras la Reunión ministerial informal de Corfú⁷²⁰, celebrada a finales de junio de 2009, los representantes permanentes de los Estados participantes de la OSCE se reunieron semanalmente en Viena, con el fin de estudiar diversos aspectos de la seguridad global e indivisible, en un intento de estructurar el debate sobre seguridad europea, orientado por tres consideraciones: simetría de esfuerzos para hacer frente a los antiguos y nuevos retos; sinergia de todos los Estados participantes para promover la seguridad; y estrategia para lograr ese objetivo común.

El Foro de Cooperación en materia de Seguridad, presidido por Francia, Georgia y el Reino Unido sucesivamente, siguió centrándose en cuestiones clave de carácter político-militar. El Foro adoptó 12 Decisiones, algunas de las cuales sirvieron para actualizar medidas complementarias destinadas a fortalecer los compromisos existentes en ámbitos como el control de armamentos y las medidas para el fomento de la confianza y la

⁷²⁰ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (21 de abril de 2010). *Annual report 2009* (pp. 6, 10-13). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/67759?download=true>

seguridad (MFCS); las armas pequeñas y las armas ligeras (APAL); las existencias de munición convencional; y el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad (CdC).

Por otra parte, el Ministro sueco de Asuntos Exteriores, en nombre de la Presidencia de la UE, pronunció un discurso en el Consejo Ministerial de Atenas y expresó su satisfacción por la cooperación ampliada entre la OSCE y la UE y reafirmó el pleno apoyo de la UE al Proceso de Corfú. Como temas destacados de su labor conjunta mencionó los complejos retos transnacionales como, por ejemplo, el terrorismo, el cambio climático, la Trata de personas y la delincuencia organizada.

La Cumbre de Astana⁷²¹, (sobre Tolerancia y no Discriminación) de la que Kazajstán fue anfitriona, atrajo la atención internacional sobre la OSCE (primera cumbre del nuevo milenio) y desembocó en un acuerdo generalizado acerca de sus principios fundamentales y sus prioridades estratégicas. Hay que recordar que Kazajstán es el primer país de Asia Central, el primer país de la antigua Unión Soviética y el primer país de mayoría musulmana que preside la Organización.

En Corfú se aprobó la declaración conmemorativa de Astana: “Hacia una comunidad de seguridad”⁷²² y se debatieron los siguientes temas:

- Aplicación de todas las normas, principios y compromisos de la OSCE.
- Papel que desempeña la OSCE en la alerta temprana, la prevención y resolución de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación posconflicto.

⁷²¹ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (31 de marzo de 2011a). *Annual report 2010* (pp. 14, 16-19). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/76315?download=true>

⁷²² ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2 de diciembre de 2009). Ob., cit., pp. 1-2.

- Función de los regímenes de control de armamentos y de fomento de la confianza y la seguridad en el fomento de la confianza en un entorno de seguridad cambiante.
- Retos y amenazas transnacionales y multidimensionales.
- Retos económicos y medioambientales.
- Derechos humanos y libertades fundamentales, así como democracia y Estado de derecho.
- Mejora de la eficacia de la OSCE.
- Interacción con otras organizaciones e instituciones, sobre la base de la Plataforma para la Seguridad Cooperativa 1999.
- Enfoque interdimensional de la seguridad.
- Cuestiones generales de seguridad euroatlántica.

También es de destacar que la Unidad de Estrategia Policial llevó a cabo una actualización exhaustiva del Sistema de Información Policial en Línea⁷²³ (POLIS), que se había iniciado en 2006. El POLIS incluye una biblioteca digital con más de 1.100 documentos y una base de datos en la que figuran 441 expertos policiales. Durante la última década la OSCE ha acumulado una amplia gama de conocimientos y experiencia en el ámbito de la policía y la aplicación de la ley. Las lecciones aprendidas y ejemplos de buenas prácticas obtenidas de las operaciones sobre el terreno en Croacia, Serbia, Montenegro y la Antigua República Yugoslava de Macedonia hicieron necesario preservar, almacenar y compartir el conocimiento policial para beneficiar a los Estados participantes. POLIS es una herramienta de gestión del conocimiento creada en respuesta a las necesidades operativas del personal desplegado en las misiones sobre el terreno, de

⁷²³ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (2013c). *POLIS*. Recuperado de <http://polis.osce.org/>

tal forma que obtienen: recursos de información (un repositorio sobre todas las actividades policiales relacionadas anteriormente o actualmente están llevando a cabo en las operaciones de la OSCE), con las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y las fuentes externas de conocimiento especializado; una base de datos de expertos internacionales encargados de hacer cumplir la ley; y un calendario de eventos relacionados con la policía, además de una Biblioteca Digital.

A lo largo del año, en el que entró en vigor el Tratado de Lisboa, la UE y la OSCE siguieron consolidando su estrecha cooperación. En su discurso ante la Cumbre de la OSCE, el Presidente del Consejo Europeo, HERMAN VAN ROMPUY, destacó que:

“para la UE, la visión conjunta a largo plazo [de la OSCE y la UE] es clara: es una comunidad de seguridad euroatlántica y euroasiática donde el empleo de la fuerza es inconcebible y en la que prevalecen los intereses comunes.”

También hizo un esbozo de los cuatro temas prioritarios de la OSCE, es decir:

- Gestionar los conflictos regionales (tanto incipientes como antiguos).
- Reforzar y modernizar el régimen de control de armamentos convencionales en Europa.
- Velar por el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos.
- Incrementar la cooperación frente a las amenazas transnacionales.

En 2011, se le encomendó a la OSCE que tomara medidas significativas para cumplir la idea de una comunidad de seguridad integral cooperativa, indivisible y basada en la seguridad en toda la zona euroatlántica y euroasiática, sin líneas divisorias, conflictos, esferas de influencia ni zonas con distintos niveles de seguridad, tal y como se establece

en la Declaración Conmemorativa de Astana⁷²⁴. A lo largo de ese año, los Estados participantes actuaron dentro de los parámetros establecidos en la OSCE para salvar diferencias y consolidar la confianza, lo que permitió una evolución positiva en los ámbitos de los conflictos prolongados, la libertad de los medios informativos, la tolerancia y la no discriminación, vigilancia de fronteras y cooperación regional, transportes, energía y ciberseguridad.

En 2011, los Ministros de Asuntos Exteriores de 56 Estados participantes de la OSCE y los 12 Socios de la OSCE para la Cooperación, se reunieron en Vilnius para abordar los retos, que afronta la seguridad en las tres dimensiones y adoptaron a ese respecto una decisión relativa a: la alerta temprana; la acción temprana; la facilitación del diálogo y apoyo a la mediación; y la rehabilitación posconflicto.

Los Estados participantes también llegaron a un consenso en cuestiones como hacer frente a las amenazas transnacionales, la lucha contra la trata de seres humanos, el fomento de la igualdad de oportunidades para la mujer en el ámbito económico, el fortalecimiento del diálogo en materia de transporte, definir la función que puede desempeñar la OSCE en la facilitación de la puesta en práctica de la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, asuntos relacionados con armas pequeñas y armas ligeras y la munición convencional, el fortalecimiento de la colaboración con los Socios de la OSCE para la Cooperación, así como sobre cuestiones relevantes para el Foro de Cooperación en materia de Seguridad.

⁷²⁴ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (3 de diciembre de 2010). (30 de marzo de 2012). Ob., cit., pp. 10-12.

CAPÍTULO VII

LÍNEAS ESTRATÉGICAS ESTRUCTURADAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD

I. LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN PARA LA UE

Como se ha visto en el anterior capítulo, a lo largo de las distintas etapas de la construcción europea, los conceptos de unión política, de política exterior común o de defensa común han figurado habitualmente en el orden del día a medida que iban sucediéndose los distintos proyectos políticos. Durante 50 años, la UE ha promovido el respeto por los derechos humanos, el Estado de Derecho y la solidaridad, siendo la seguridad una de las mayores prioridades para sus ciudadanos.

Sobre la base de los principios establecidos por la UE, la Estrategia de Seguridad Europea (2003), la Estrategia sobre la dimensión exterior (2005)⁷²⁵ y la Estrategia de Gestión de la Información⁷²⁶, y el marco constituido por el Programa de Estocolmo (vigente hasta diciembre de 2014), proporcionaron que el Consejo iniciara en febrero de 2010 el proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la UE, que supuso una respuesta a la situación actual y demostración firme del compromiso de seguir avanzando en el

⁷²⁵ EUROPEAN UNION. (12 de octubre de 2005). Hacia una Estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. COM (2005) 184 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0491&from=ES>

⁷²⁶ EUROPEAN UNION. (25 de noviembre de 2009). Proyecto de conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE. JAI 873. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2016637%202009%20INIT>

espacio de libertad, seguridad y justicia. El Consejo en su reunión de Estocolmo, además de los ya tratados desafíos para la seguridad, su respuesta y principios, marcó diez líneas de acción para garantizar la seguridad interior de la UE en los próximos años, que vemos a continuación⁷²⁷.

1. ENFOQUE AMPLIO E INTEGRAL DE LA SEGURIDAD INTERIOR

En primer lugar, debe considerarse que la seguridad interior engloba un amplio conjunto de medidas con una doble dimensión: horizontal y vertical. Así, la dimensión horizontal parte de la idea de que para alcanzar un nivel adecuado de seguridad interior en un entorno global y complejo se requiere la participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con el apoyo de la cooperación judicial, los organismos de protección civil y, también de los sectores políticos, económicos, financieros, sociales y privados, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la dimensión vertical de la seguridad a varios niveles: la cooperación internacional, las políticas y las iniciativas de seguridad de la UE, la cooperación regional entre los Estados miembros y las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.

2. GARANTIZAR EL EFECTIVO CONTROL DEMOCRÁTICO Y JUDICIAL DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la participación del Parlamento Europeo en el desarrollo de políticas de seguridad se ha incrementado considerablemente, lo que significa que la consulta efectiva, a todos los niveles, es fundamental. Los

⁷²⁷ EUROPEAN UNION. (23 de febrero de 2010). Ob., cit., pp. 10-17.

parlamentos nacionales también tienen un papel más importante que desempeñar en el trabajo de la UE a través de su capacidad para controlar la aplicación del principio de subsidiariedad, y de su participación en la evaluación de la aplicación de las políticas de libertad, seguridad y justicia⁷²⁸.

Por otra parte, otra de las reformas institucionales en este ámbito introducidas por el tratado de Lisboa es que el Tribunal Europeo de Justicia viene a ser plenamente competente en esta materia (excepto en relación con el derecho interno y las responsabilidades de seguridad de los Estados miembros).

Por último, ha de tenerse en cuenta que la posible adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos, autorizado por el TUE, también contribuirá a mejorar la protección de los derechos humanos de los europeos⁷²⁹.

3. PREVENCIÓN Y ANTICIPACIÓN: UN ENFOQUE PROACTIVO Y BASADO EN LA INFORMACIÓN

Entre los principales objetivos de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE están la prevención y anticipación sobre la delincuencia y los desastres naturales y los causados por el hombre, así como mitigar su potencial impacto. Mientras que el procesamiento efectivo de los autores de un delito sigue siendo esencial, una mayor atención a la

⁷²⁸ Vid. Art. 5 y 12 TUE; 69 y 352 TUE; y Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷²⁹ Vid Art. 26.a) en el que especifica que Frontex pondrá en marcha un mecanismo eficaz para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en todas sus actividades. También lo explica el documento de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA) Solidaridad de la UE y Frontex: desafíos de los derechos humanos en EUROPEAN UNION (2013c). *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*. FRA, Agency for Fundamental Rights, pp. 113-125. Recuperado de http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf

prevención de delitos y atentados terroristas antes de que se produzcan puede ayudar a reducir las consecuencias del daño humano o psicológico que a menudo es irreparable.

En este sentido la estrategia de la UE debe subrayar la prevención y la anticipación, que se basa tanto en un enfoque proactivo y dirigido hacia la inteligencia, como a la obtención de pruebas para el proceso judicial. Y es que sólo es posible llevar a cabo una acción legal con éxito, si se dispone de toda la información necesaria.

Además, es necesario desarrollar y mejorar los mecanismos de prevención, como las herramientas analíticas o los sistemas de alerta temprana. Debería ser también una herramienta pertinente de prevención la utilización de un Registro Europeo de Nombres de Pasajeros (PNR), con garantías de un alto nivel de protección de los datos, a efectos de prevenir, detectar, investigar y perseguir los delitos de terrorismo y la delincuencia grave, a partir de una evaluación de impacto. Ello permitiría ampliar el conocimiento de los diferentes tipos de amenazas y su probabilidad, y anticipar lo que podría suceder de modo que no sólo estemos preparados para afrontar los resultados de las amenazas futuras, sino que también seamos capaces de establecer mecanismos para detectar y prevenir que ocurran⁷³⁰. Por esta razón, debe adoptarse un enfoque global para la detección y la prevención constante de las amenazas y los riesgos que afronta la UE en los distintos ámbitos de la seguridad interior, y las principales cuestiones de preocupación para el público. Es necesaria una estrategia para prevenir y luchar contra amenazas tales como la delincuencia organizada.

⁷³⁰ La UE estableció en 2001 un mecanismo de prevención de conflictos de distinta naturaleza (drogas, pequeñas armas, gestión de recursos naturales, degradación del medio ambiente, difusión de enfermedades contagiosas, flujos de población, etc). Vid. EUROPEAN UNION. (11 de abril de 2001). Prevención de conflictos. COM(2001) 211 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0211&from=ES>

En esencia, la prevención de la delincuencia implica abordar las raíces de las causas y no sólo los actos delictivos y sus consecuencias y, en cualquier caso, las políticas de seguridad, especialmente las de prevención, deben adoptar un enfoque amplio, que incluya no sólo las agencias policiales, sino también a las instituciones y a los profesionales, tanto a nivel nacional como local. Por lo tanto, debe obtenerse la cooperación con otros sectores como escuelas, universidades y otras instituciones educativas, a fin de prevenir que los jóvenes desarrollen conductas delictivas. Por otra parte, el sector privado, especialmente cuando está relacionado con actividades financieras, puede contribuir al desarrollo y la aplicación efectiva de mecanismos para prevenir actividades fraudulentas o de blanqueo de dinero. Por último, las organizaciones de la sociedad civil también pueden desempeñar un papel en la gestión de campañas de sensibilización pública.

Por lo que se refiere a la protección civil, la acción de la UE en este ámbito debe estar guiada por los objetivos de reducción de la vulnerabilidad a los desastres mediante el desarrollo de un enfoque estratégico para la prevención de desastres y la anticipación, y seguir mejorando la preparación y respuesta, al tiempo que se reconoce la responsabilidad nacional. Deben ser desarrolladas directrices en materia de metodología de riesgos y mapas de riesgos, evaluaciones y análisis, así como una visión general de los riesgos naturales y los causados por el hombre a los que la UE pueda enfrentarse en el futuro. Este análisis de riesgos a escala de la UE debería ser la base para las iniciativas sobre cooperación entre los Estados miembros con riesgos comunes y la UE en el ámbito de la protección civil y de la planificación de capacidades. Deben determinarse los nuevos riesgos y amenazas, como las insuficiencias de energía, los fallos de las tecnologías de la información y la comunicación, y las pandemias. En los planes de prevención debe

incluirse la capacidad de los ciudadanos y de los sectores público y privado para hacer frente a las consecuencias de las catástrofes.

4. DESARROLLO DE UN MODELO INTEGRAL DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia exige una política de seguridad interior basada en el intercambio de información y la confianza mutua, que culmine en el principio de disponibilidad de la información. Para que las autoridades en materia de seguridad puedan prevenir y actuar anticipadamente deben disponer, en el momento adecuado, del mayor número de datos posibles sobre hechos delictivos y sus autores, modus operandi, tipología de las víctimas, vehículos utilizados, etc. Por ello, en aras de incrementar sustancialmente los niveles actuales de intercambio de información, es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos que fomenten la confianza mutua entre las autoridades en materia de seguridad interior en la UE, para profundizar en los mecanismos existentes, y utilizar la Estrategia sobre Gestión de la Información para desarrollar un Modelo Europeo de Intercambio de Información seguro y estructurado. Este modelo incluirá todas las bases de datos de la UE que resulten relevantes para asegurar la seguridad en la Unión permitiendo la interacción entre éstas, en la medida en que sea necesario y permitido, con el fin de proporcionar un intercambio eficaz de información en el conjunto de la UE maximizando las oportunidades ofrecidas por las tecnologías biométricas y otras para mejorar la seguridad de nuestros ciudadanos dentro de un marco claro que también proteja su privacidad. Este modelo de intercambio de información siempre debe respetar plenamente el derecho a la privacidad y la protección de datos personales. Si un mayor nivel de seguridad significa un aumento en el

intercambio de datos, es importante que este aumento se trate adecuadamente, sea proporcionado y respete la reglamentación en materia de protección de datos.

5. COOPERACIÓN OPERATIVA

El ya mencionado Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) fue creado el 25 de febrero de 2010; poco después, el 11 de marzo, máximos responsables de las fuerzas de seguridad europeas asistieron a su primera reunión. Ha sido constituido para garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores, y cuando sea preciso la cooperación judicial en asuntos penales relevantes para la cooperación operativa⁷³¹. La labor de este Comité se basará, según determina el Tratado, sobre todo, en las evaluaciones de amenazas y prioridades nacionales y de la UE.

El COSI empieza a funcionar justo con la Presidencia de España. Se plantean cuestiones como el nivel de representatividad, sus funciones concretas, la coexistencia con otros comités y cuerpos comunitarios, etc. Poco a poco, se va concretando su forma así, el primer presidente fue el director general de la Policía y la Guardia Civil⁷³², marcando su orientación eminentemente operativa, sin olvidar su cierta capacidad política. En este momento, en paralelo, se está preparando la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea; se recurre a ésta para definir las funciones del COSI: se encargará de que exista una estricta cooperación entre los organismos de la Unión Europea y los órganos implicados en la seguridad interior de la Unión Europea –Agencia

⁷³¹ Vid. Art. 71 (TFUE), antiguo 36 (TUE).

⁷³² La Dirección General de la Policía y la Guardia Civil fue creada por el R.D. 991/2006 y asumió las competencias de las anteriores direcciones generales del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. Fue suprimida en 2012 por el R.D. 400/2012, separando cada Dirección General.

Europea de Policía (*Europol*), Escuela Europea de Policía (CEPOL), Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (*Frontex*), Agencia Europea de las Redes de Información (ENISA) y Centro Conjunto de Sistemas para el Análisis de Inteligencia (*Sitcen*)–, así como velar por el “avance en el desarrollo, control y aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior”⁷³³.

El 27 de abril de 2011 el Comité Permanente de Seguridad Interior aprobó la propuesta de la Presidencia de crear un método de trabajo para una cooperación y una coordinación más estrecha en el ámbito de la seguridad de la UE, que se debatió en la reunión informal conjunta del Comité Político y de Seguridad (CPS) y el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI) del 1 de junio de 2011, en la que recibió un amplio apoyo. La propuesta consiste en convocar reuniones periódicas interinstitucionales cada tres meses o cuando sea necesario, para mejorar la planificación y la circulación de la información en el sector de la seguridad de la UE. La Presidencia, por rotación, será la anfitriona de las reuniones donde se expondrán en el orden del día alguno de los siguientes puntos: intercambio de información sobre la preparación de los órdenes del día de los órganos preparatorios del Consejo y cambio de impresiones sobre la ejecución del programa de trabajo legislativo de la Comisión en el ámbito de la seguridad interior; participación en actos de interés común; relaciones con el Parlamento Europeo; y organización de reuniones conjuntas de los órganos preparatorios del Consejo que compartan intereses por aspectos concretos de la seguridad de la UE⁷³⁴.

⁷³³ GAMA DORDIO, J. (2012). Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 48. (pp. 33-62). Madrid: CESEDEN.

⁷³⁴ EUROPEAN UNION. (6 de junio de 2011a). Coordinación en materia de seguridad. COSI 42. Recuperado en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010715%202011%20INIT>

Las reuniones conjuntas de coordinación van dirigidas a los Comités y Grupos relacionados con la seguridad exterior (el Comité Político y de Seguridad CPS, el Comité para los aspectos civiles de la gestión de crisis CIVCOM, el Grupo Terrorismo COTER y los Grupos por zonas geográficas) y los relacionados con la seguridad interior (entre otros el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior COSI, el Grupo Protección Civil PROCIV, el Grupo JAI-RELEX JAIEX, el Grupo Terrorismo TWG, el Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal CATS, etc.)⁷³⁵.

Por lo que a la protección civil se refiere, y en cumplimiento del art. 196 del TFUE, el Consejo entiende que la UE debería promover un enfoque integrado para cubrir las diferentes fases de una crisis (prevención, respuesta y recuperación) a través de la aplicación de la asistencia mutua⁷³⁶ y la solidaridad europeas⁷³⁷.

6. COOPERACIÓN JUDICIAL EN ASUNTOS PENALES

Si bien en este aspecto se ha avanzado mucho, lo cierto es que el Consejo Europeo entendió que es esencial una cooperación más estrecha entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, como lo es la necesidad de que *Eurojust* alcance su pleno potencial, en el marco de la legislación aplicable. Y es que, a nivel de la UE, el éxito de operaciones e investigaciones criminales debe permitir que, en materia de prevención de la delincuencia transfronteriza, nos demos cuenta de las potenciales sinergias entre todos

⁷³⁵ *Ibidem.*, p. 8.

⁷³⁶ Prevista en el art. 42.7 del TUE: Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas...

⁷³⁷ El art. 222 del TFUE recoge la cláusula de solidaridad. En concreto su punto 1 establece: La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano...

los actores involucrados: autoridades policiales, agentes fronterizos y autoridades judiciales.

7. UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS FRONTERAS

En un espacio sin fronteras interiores, el control de las fronteras se convierte en un elemento esencial. Por ello, además de la lucha contra la inmigración ilegal, la gestión integrada de las fronteras desempeña un papel importante en el mantenimiento de la seguridad. Así, el mecanismo integrado de gestión de fronteras debe ser reforzado lo que permitirá, entre otras cosas, difundir las mejores prácticas entre los guardias fronterizos. En este sentido, debe analizarse la viabilidad de la creación de un sistema europeo de guardias fronterizos. Especial énfasis deberá darse a la continuación del desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)⁷³⁸, así como a la cooperación y coordinación de *Frontex* con las otras Agencias de la Unión Europea y las autoridades en materia de seguridad de los Estados miembros, lo que para el Consejo Europeo constituye un elemento esencial para el éxito de esta Agencia.

Además, ha de tenerse en cuenta que las nuevas tecnologías juegan un papel importante en la gestión de fronteras. Por una parte, pueden facilitar un cruce rápido de los ciudadanos por los puestos fronterizos exteriores, a través de sistemas automatizados, de registro previo, viajeros frecuentes, etc. Por otra, mejoran la seguridad permitiendo que se lleven a cabo los controles necesarios para evitar que las fronteras sean traspasadas por personas o mercancías que puedan suponer una amenaza para la Unión. En este contexto, es esencial la cooperación entre las autoridades policiales y de gestión de control de fronteras nacionales. Asimismo, las autoridades policiales de los Estados miembros

⁷³⁸ El Reglamento (UE) n° 1052/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur). Vid. EUROPEAN UNION. (6 de noviembre de 2013). Ob., cit., pp. 1-16.

deberían facilitar la información necesaria para llevar a cabo las medidas de seguridad en las fronteras.

La entrada en vigor del Código de visados⁷³⁹, el desarrollo del Sistema de Información de Schengen⁷⁴⁰, así como sistemas electrónicos de control fronterizo, tales como un sistema de entrada-salida, contribuirán a una gestión integrada de las fronteras basada en la información. Es también esencial la cooperación y el diálogo con los terceros Estados de origen o tránsito para, por ejemplo, desarrollar su capacidad de control fronterizo.

8. UNA APUESTA POR LA INNOVACIÓN Y FORMACIÓN

Basándose en los resultados de programas de investigación y desarrollo realizados en el Programa Común de Investigación y Desarrollo, la UE debería desarrollar normas y plataformas tecnológicas adaptadas a sus necesidades de seguridad. En este sentido, entiende el Consejo que es preciso trabajar juntos para fomentar el desarrollo conjunto de nuevas tecnologías desde un enfoque común, así como permitir ahorros en coste y mayor eficiencia. En el campo de la tecnología, también es importante para el sector público y privado que trabajen juntos.

Asimismo, la interoperabilidad de los diferentes sistemas tecnológicos utilizados por cualquier agencia o servicio debe constituir un objetivo estratégico, de forma que el equipamiento no suponga un obstáculo en la cooperación entre los Estados miembros, a la hora de compartir información o realizar operaciones conjuntas.

⁷³⁹ Reglamento (CE) nº 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados.

⁷⁴⁰ El Sistema de Información de Schengen I (SIS I) entró en funcionamiento en 1995 al suprimirse los controles en las fronteras exteriores y el 1 de mayo de 2013 ha entrado en vigor el Sistema de Información de Schengen II (SIS II). Este sistema informático avanzado facilita el intercambio de información, entre las autoridades aduaneras y las autoridades policiales, sobre las personas que podrían haber participado en delitos graves. Asimismo, incluye descripción de personas desaparecidas.

Por ello, “un enfoque estratégico para la formación en Europa” constituye un objetivo esencial para, por una parte, lograr servicios policiales, judiciales y de control de fronteras tecnológicamente avanzados y en la vanguardia de la especialización y, por otra, para que la formación policial europea dé un salto adelante hasta convertirse en un potente vehículo que promueva la creación de una cultura compartida entre las policías europeas facilitando la cooperación transnacional. Para ello, también será relevante la inclusión de aspectos europeos en los contenidos formativos nacionales, debiendo ser desarrollados programas de intercambio, basados en el modelo Erasmus. En este sentido considera el Consejo que contar con profesionales europeos excelentemente formados, que comparten una cultura similar es un valor añadido para competir en la sociedad global, también en el ámbito de la seguridad. Las agencias europeas y particularmente *Cepol*, deberían jugar un papel importante en este sentido.

9. DIMENSIÓN EXTERNA DE LA SEGURIDAD INTERIOR / COOPERACIÓN CON TERCEROS PAÍSES

Un concepto de la seguridad interior no puede existir sin una dimensión exterior, puesto que, cada vez con mayor intensidad, la seguridad interior depende, en buena medida, de la seguridad exterior⁷⁴¹. La cooperación internacional de la UE y los Estados miembros, tanto a nivel bilateral como multilateral, es esencial para garantizar la seguridad y proteger los derechos de nuestros ciudadanos así como promover la seguridad y el respeto de los derechos en el exterior.

Por ello, es preciso que las políticas de la Unión Europea en relación con los países terceros contemplen la seguridad como un factor clave desarrollando mecanismos de

⁷⁴¹ EUROPEAN UNION. (26 de marzo de 2010). Ob., cit., p. 30.

coordinación entre las políticas de seguridad y otras relacionadas, como la política de relaciones exteriores, donde deben tenerse en cuenta cada vez más las cuestiones de seguridad con una aproximación integrada y proactiva.

La UE, en materia de seguridad en el exterior, no puede limitarse a alcanzar una mera colaboración entre las autoridades en materia de seguridad de los Estados miembros y las de otros países, especialmente los países vecinos de la UE. Es necesario abordar las relaciones con otros países, a través de un enfoque global en materia de seguridad, trabajando muy cercanamente y, cuando sea necesario, apoyando su desarrollo institucional, económico y social. Este sistema de trabajo implica establecer oportunidades de diálogo a través de áreas de intereses mutuos, preocupaciones y posibilidades de colaboración que en cada caso puedan ser identificadas.

Asimismo, la cooperación y coordinación con las organizaciones internacionales en el ámbito policial, en particular con *Interpol*, deben ser fortalecidas y los enfoques bilaterales, multilaterales y regionales entre los Estados miembros se deben desarrollar, en su caso, para hacer frente a amenazas específicas.

Por otra parte, se consideran de crucial importancia los esfuerzos para luchar contra la delincuencia transnacional también fuera de la UE y para fortalecer el respeto del Estado de Derecho. Por lo tanto, la cooperación con la Política Europea de Defensa y de Seguridad Común, especialmente entre las agencias de la UE y las respectivas misiones, debe mejorar, incluso, aún más.

También se considera muy relevante fortalecer la participación de las Agencias encargadas de hacer cumplir la ley y de los órganos competentes en materia de justicia, libertad y seguridad en todas las etapas de las misiones de gestión civil de crisis, para que puedan desempeñar un papel en la solución de conflictos mediante la colaboración con todos los demás servicios involucrados en el terreno (militares, diplomáticos, servicios de emergencia, etc.). Especial atención deberá prestarse a los denominados "Estados débiles y fallidos", para que no se conviertan en centros de la delincuencia organizada o el terrorismo. Por ejemplo en 2003, el Consejo de la UE elaboró la estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva⁷⁴².

En este sentido, la Estrategia de Seguridad Interior resulta un complemento imprescindible de la Estrategia de Seguridad de la Unión que, en el ámbito exterior, fue elaborada en 2003 por la Unión Europea, en el marco de su Política de Seguridad y Defensa, para hacer frente a los riesgos y amenazas mundiales, y que apuesta por el desarrollo social, político y económico de la sociedad global como la forma más capaz de garantizar la seguridad de manera eficaz y duradera.

10. FLEXIBILIDAD PARA ADAPTARSE A LOS DESAFÍOS FUTUROS

La necesidad de que la UE se enfrente a los desafíos futuros exige un enfoque, amplio, pragmático, flexible y realista, en permanente adaptación a la realidad. Dicho enfoque habrá de tener en cuenta los riesgos y amenazas que pueden afectar a la ciudadanía con una perspectiva amplia, centrado no sólo en aspectos delictivos, sino teniendo en cuenta cualquier tipo de riesgo que finalmente pueda ocasionar un problema en el ámbito de la seguridad en sentido amplio, así como atento a detectar cualquier necesidad de adaptación

⁷⁴² EUROPEAN UNION. (10 de diciembre de 2003). Ob., cit., pp. 1-2.

a este entorno dinámico. En definitiva, este enfoque debe buscar la garantía de los más altos niveles de seguridad a los europeos.

Por último y antes de entrar en otro apartado, hay que mencionar que para la aplicación de estas diez líneas de acción, la Comisión puede fijar las prioridades, definir los medios concretos para llevarlas a cabo, dentro del marco de sus competencias y el Consejo debe examinar los progresos registrados, por lo que es necesario entre otras cosas: mejorar la coordinación de los distintos grupos de trabajo encargados de las cuestiones de justicia, libertad y seguridad; reaccionar de manera eficaz ante las necesidades repentinas o nuevos tipos de amenaza; reforzar la función de la UE en el seno de organizaciones internacionales; dar forma coherente a las acciones exteriores de la Unión; y aumentar la cooperación regional entre los Estados miembros.

II. LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA OSCE

De las deliberaciones iniciadas por la Presidencia portuguesa sobre el desarrollo de una futura estrategia de la OSCE y de las contribuciones al respecto de los Estados participantes, el Consejo Ministerial de la OSCE, decide encomendar al Consejo Permanente que prosiga su labor en orden a la preparación, durante el año 2003, de una estrategia global de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI⁷⁴³. Asimismo, solicita al Foro de Cooperación en materia de Seguridad que aporte su propia contribución a esta labor, en el marco de su mandato y de sus competencias⁷⁴⁴.

⁷⁴³ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2002b). Ob., cit., pp. 1-3.

⁷⁴⁴ *Ibíd.*, p. 2

Finalmente, dicha estrategia, entre otras cosas tiene como objetivos:

- Identificar las amenazas comunes contra la seguridad y estabilidad de los Estados miembros y analizar todo cambio sobrevenido en la índole de dichas amenazas así como sus principales causas.
- Definir la función de los órganos e instituciones de la OSCE y de sus operaciones sobre el terreno, así como su enfoque coordinado, para responder a toda amenaza contra la seguridad y la estabilidad.
- Determinar los medios de que dispondrá la OSCE para prevenir las amenazas contra la seguridad y la estabilidad y para responder a dichas amenazas, así como para coadyuvar a las iniciativas internacionales al respecto. En particular, deberá:
 - o Adaptar o complementar, cuando sea necesario, los instrumentos y mecanismos de cooperación disponibles en el seno de la OSCE.
 - o Crear nuevas formas de cooperación reforzada con otras organizaciones e instituciones competentes en este ámbito.
 - o Mejorar la respuesta de la OSCE a las necesidades de los Estados participantes en orden a dotarse de los medios requeridos para responder a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad, teniendo presentes los intereses de todos los Estados participantes.

Los Estados participantes recurrirán a la Conferencia Anual de la OSCE para el Examen de la Seguridad con miras, entre otras cosas, a evaluar la puesta en práctica de dicha estrategia. La estrategia tiene por objeto contribuir a la creación de un sistema internacional mejor integrado que permita responder con mayor eficacia a toda amenaza y desafío de ámbito mundial.

Por lo que se refiere a la respuesta de la OSCE, el documento⁷⁴⁵ entiende que ésta tiene que estar preparada para responder de forma eficaz:

- Respuesta a conflictos interestatales e intraestatales, fomentando la negociación como vía para la solución de conflictos, la prevención y la rehabilitación posconflicto.
- Respuesta al terrorismo y a las amenazas suscitadas por otras actividades delictivas, centrado en tareas de gestión y seguridad fronteriza, de policía, de lucha contra el tráfico ilícito y de represión de las vías de financiación del terrorismo. Se prestará particular atención al desarrollo de servicios especiales y otras medidas de asistencia en la esfera de la lucha antiterrorista. En esta idea la OSCE ha decidido también establecer una Red contra el Terrorismo (RCT) que mejore la coordinación de las medidas antiterroristas y el intercambio de información entre los Estados participantes.
- Respuesta a las amenazas suscitadas por la discriminación y la intolerancia, que están entre los factores que pueden ser fuente de conflictos perturbadores de la seguridad y la estabilidad.
- Respuesta a las amenazas relacionadas con la economía y el medio ambiente.
- Respuesta a las amenazas de índole político-militar, en orden a reducir el nivel de las amenazas dimanantes de una concentración continua de fuerzas y capacidades militares importantes en Europa.
- Cooperación con otras organizaciones e instituciones internacionales.

En cumplimiento de estas líneas estratégicas marcadas por la OSCE en su documento estratégico de 2003, se han adoptado las siguientes medidas concretas:

⁷⁴⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (1-2 de diciembre de 2003b). Ob. cit., pp. 5-11.

a) **Medidas en materia de la lucha contra terrorista:** la OSCE reafirma sus compromisos vigentes en materia de lucha contra el terrorismo y la intención de mantener sus actividades al respecto como una prioridad de la Organización, como se puso de manifiesto en el Consejo Ministerial de 2007 en Madrid⁷⁴⁶.

En esta línea, la OSCE recuerda el amplio enfoque global de la estrategia para contrarrestar el terrorismo, haciendo frente no sólo a sus manifestaciones, sino también a las razones de su expansión, que incluye, entre otras cosas, los conflictos prolongados pendientes, la deshumanización de víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la carencia de Estado de derecho, las violaciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza, reconociendo al mismo tiempo que ninguna de esas razones puede ser excusa para cometer actos de terrorismo ni para justificarlos. En esta línea, podemos comentar la decisión n° 1063 de 2012⁷⁴⁷, sobre el marco consolidado de la OSCE, para la lucha contra el terrorismo, que reafirma la estrategia frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI, identificando el terrorismo como una de las causas más importantes de la inestabilidad en el entorno de seguridad e identifica el compromiso de los Estados participantes en la toma de medidas concretas para proteger el Estado de Derecho, los derechos humanos, el derecho de refugiados y el Derecho Humanitario Internacional.

⁷⁴⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (30 de noviembre de 2007). *Declaración ministerial sobre el apoyo a la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*. (pp. 1-5). Recuperado de http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/osce/osce_mc-stmt-support-unstrategy2007_es.pdf

⁷⁴⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (7 de diciembre de 2012c). Ob., cit., pp. 3-6.

Los Estados participantes de la OSCE reconocen la función de liderazgo de las Naciones Unidas en la campaña internacional para eliminar el terrorismo y reafirman que los convenios y protocolos pertinentes de las Naciones Unidas y las resoluciones correspondientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas constituyen el marco jurídico principal para la lucha contra el terrorismo. La OSCE promueve un enfoque integral de la seguridad, vinculando las dimensiones político-militar, económica, medioambiental y humana, para aplicar medidas duraderas. También brinda un marco de diálogo entre múltiples interesados, para incrementar la sensibilización y el intercambio de experiencias operativas⁷⁴⁸.

Sobre las medidas antiterroristas futuras, la OSCE prestará atención a los siguientes ámbitos de actuación, de conformidad con los compromisos adquiridos:

- Fomento de la aplicación del marco jurídico internacional contra el terrorismo y fortalecimiento de la cooperación jurídica internacional en asuntos penales relacionados con el terrorismo.
- Lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo, aplicando un enfoque multidimensional.
- Prevención y eliminación de la financiación del terrorismo.
- Lucha contra la utilización de Internet para fines terroristas.
- Fomento del diálogo y la cooperación sobre asuntos antiterroristas, concretamente a través de asociaciones público-privadas entre las autoridades estatales y el sector privado (la comunidad empresarial y la industria), así como la sociedad civil y los medios informativos.

⁷⁴⁸ En el Anexo 3 puede comprobarse el numeroso abanico de documentación relativa las iniciativas de la OSCE en materia antiterrorista.

- Refuerzo de las iniciativas nacionales para que se cumpla la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la no proliferación de armas de destrucción en masa.
- Fortalecimiento de la seguridad de los documentos de viaje.
- Fomento y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito de las medidas antiterroristas.

b) Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad⁷⁴⁹ (MFCS): los Estados participantes en la conferencia sobre MFCS reconocen que las medidas mutuamente complementarias destinadas a fomentar la confianza y la seguridad que se adoptan en el presente documento sirven, tanto por su alcance y naturaleza como por su aplicación, para fortalecer la confianza y la seguridad entre los Estados participantes.

Los Estados participantes intercambian anualmente información sobre sus fuerzas militares en relación con la organización militar, activos y sistemas principales de armas y material, entre otras cosas.

Por último, estas actuaciones o medidas que realiza la OSCE hacen que sea un valioso instrumento en la tarea de consolidar la ruta hacia la seguridad y la estabilidad. De esta forma, la OSCE ha contribuido además en la importante transformación democrática operada en su zona de competencia en alguna de las dimensiones humana, político-militar, y económica y medioambiental. Al mismo tiempo, hay que constatar que subsisten en el área de la OSCE conflictos aún no resueltos por lo que la búsqueda de una

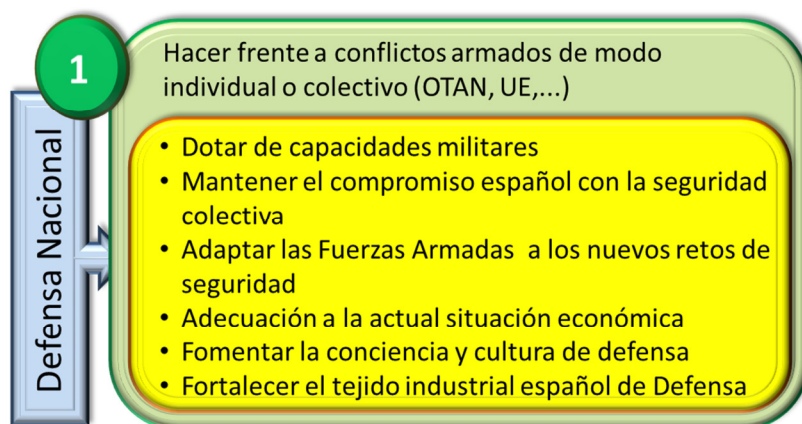
⁷⁴⁹ OSCE. (30 de noviembre de 2011). Ob., cit., pp. 1-7.

solución negociada de dichos conflictos será la prioridad urgente a resolver en los próximos años.

III. LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL ESPAÑOLA (2013)

El Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013 aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), con el objetivo de analizar las amenazas y riesgos de la seguridad, tanto interior como exterior, en España, así como evaluar sus capacidades de respuesta y establecer unas líneas de acción concretas. Por lo tanto, la ESN busca un entorno seguro para contribuir al bienestar, el progreso y la prosperidad. Para conseguir ese “entorno seguro” la ESN de 2013 establece “doce ámbitos prioritarios de actuación”. A continuación vamos a analizar cada uno de ellos, haciendo hincapié, en cada punto, en cuál es el objetivo a alcanzar y cuáles sus líneas de acción estratégicas. Por otra parte, creemos que es interesante conocer la contribución o participación concreta tanto del Ministerio del Interior español, como de otros órganos en cada uno de los puntos.

1. DEFENSA NACIONAL



Obviamente el peso específico en este ámbito corresponde al Ministerio de Defensa y, en este caso, el contenido de la ESN-2013 excede del ámbito estricto de las competencias

del Ministerio del Interior, pero es evidente que las tareas del Ministerio del Interior y de la Secretaría de Estado de Seguridad caen todas ellas bajo lo que sistematiza la estrategia en cualquiera de sus ámbitos.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional especifica claramente que la ejecución de la política de defensa corresponde al Ministro de Defensa (art. 7), pero el Ministro del Interior forma parte del Consejo de Defensa Nacional (art. 8.5); y, asimismo, en la Comisión Interministerial de Defensa participa un representante del Ministerio del Interior y un Oficial General de la Guardia Civil, contribuyendo a la coordinación de los órganos que integran el Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis.

Los retos de seguridad en este ámbito están ligados con las capacidades de defensa y éstas necesariamente están unidas a la seguridad común de la UE⁷⁵⁰. Hoy por hoy no existe un mecanismo de defensa común que plantee obligaciones irrenunciables de proporcionar fuerzas para la ejecución de la PCSD, por lo que España debe esforzarse por encontrar socios para actuar activamente para defender sus intereses y garantizar la seguridad de los españoles⁷⁵¹.

Esta garantía de la seguridad de los españoles también es citada en la Directiva de Defensa Nacional (2012) como “una responsabilidad y obligación inalienable, intransferible e irrenunciable del Gobierno de la nación. La política de defensa y la

⁷⁵⁰ Vid.TUE, artículo 42, apartado 2, primer párrafo. La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), incluye la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, dirigida por unanimidad por el Consejo Europeo, quién recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

⁷⁵¹ GOLMAYO FERNÁNDEZ, P. (2013). Condicionamientos y compromisos, capítulo primero. En Escuela de Altos Estudios de la Defensa, EALEDE, *Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE. Documento de Seguridad y Defensa nº 56* (pp. 37-40). Madrid: Ministerio de Defensa.

capacidad de las Fuerzas Armadas para prevenir, disuadir y responder, ante acciones que pongan en peligro nuestra seguridad, conforman la columna vertebral del sistema institucional de nuestra defensa”⁷⁵².

Por otra parte, en la Directiva de Planeamiento Militar (DPM) 1/2012⁷⁵³ se establecieron los Niveles de Esfuerzo que deberán ser capaces de llevar a cabo las Fuerzas Armadas, se determinaron y definieron la estructura de capacidades militares para el ciclo de planeamiento y se dieron instrucciones para orientar el Planeamiento Militar. Así surge el documento de “Objetivo de Capacidades Militares” como una guía para la obtención de los recursos humanos y materiales que habrán de dotar a las Fuerzas Armadas, en el ciclo de planeamiento 2013-2016.

Con respecto a los recursos materiales, el problema actual de encaje de la capacidad industrial de defensa con los planes de adquisición es resultado del desajuste entre oferta y demanda⁷⁵⁴. Los Gobiernos fijan la demanda y en última instancia el tamaño de la industria que debe satisfacerla, pero no determinan el tamaño ni el número de los contratistas. En este ámbito, la Comisión Europea y la *European Defence Agency* (EDA) vienen trabajando sobre líneas de reestructuración de los sectores terrestre, naval y aeroespacial. La denominada Base Tecnológica e Industrial de la Defensa en Europa

⁷⁵² ESPAÑA, Presidencia del Gobierno. (31 de julio de 2012). Ob., cit., p. 2.

⁷⁵³ Hasta el momento, ha habido dos Directivas de Política de Defensa. La primera, sancionada por la ministra de Defensa CARME CHACÓN en 2009 y la segunda, que desarrolla la vigente DDN 1/2012, fue firmada por el ministro PEDRO MORENÉS en octubre de 2012.

⁷⁵⁴ GONZÁLEZ MENÉ, F. (2013). La componente industrial. En, *Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE. Documento de Seguridad y Defensa n° 56* (pp. 83-96), Escuela de Altos Estudios de la Defensa, EALEDE. Madrid: Ministerio de Defensa.

(EDTIB) y el Mercado Único de Defensa Europeo (EDEM) sirven para justificar el paquete de defensa que ha culminado con una Directiva de adquisiciones⁷⁵⁵.

Por otra parte, otra acción en esta línea está en manos del Mando Conjunto⁷⁵⁶ que dotará a las Fuerzas Armadas de capacidades de defensa y respuesta. El Estado Mayor de la Defensa (EMAD) lleva trabajando desde hace varios años en el fortalecimiento de las iniciativas y medidas de seguridad para la protección de la información clasificada y los sistemas que la manejan a nivel organizativo; la Sección de Sistema de Información y Comunicaciones CIS es la responsable de planear, coordinar y, en su caso, ejecutar las actividades de seguridad de la información en los sistemas responsabilidad del JEMAD (Jefe del EMAD). Las Fuerzas Armadas tienen una alta dependencia de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), ya que constituyen un pilar básico para poder llevar a cabo las operaciones militares. En este sentido, en julio de 2012 aprueban el “Plan de Acción para la obtención de la Capacidad de Ciberdefensa Militar” (PACDM), que identifica las acciones necesarias para la obtención de una capacidad de Ciberdefensa Militar.

Siguiendo con el ámbito de la Defensa Nacional y cambiando de línea de acción, desde el punto de vista del Ministerio de Defensa, corresponde a la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL), la política cultural de seguridad y defensa y la promoción de la conciencia de defensa nacional⁷⁵⁷ y, concretamente, a su División de

⁷⁵⁵ Vid. Directiva 2009/81/CE el Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE.

⁷⁵⁶ ZEA PASQUÍN, F. (6 de marzo de 2013). *Ciberdefensa Militar*. *Revista española de Defensa*, n° 293 (pp. 48-49). Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/documentacion/revistas/2013/red-293-ciberdefensa.pdf>

⁷⁵⁷ CASAS ÁLVAREZ, F. J. (8 de julio de 2013). *La cultura de seguridad y defensa comienza en la escuela*. En *Revista española de Defensa*, n° 297 (pp. 14-15). Recuperado de

Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa (DICOES), la competencia de la coordinación de la actividad de los centros e institutos dependientes del Departamento, encaminada a la difusión de la cultura de seguridad y defensa, así como del impulso de los estudios en este ámbito; para cumplir con este objetivo, cuenta con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

Por otra parte, y relacionada con esta línea de acción de la conciencia y cultura de seguridad, el 18 de junio de 2013, comparece ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior (SES), FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ⁷⁵⁸, para informar sobre los desafíos actuales, incardinados en el esquema de prioridades que el ministro del Interior, JORGE FERNÁNDEZ DÍAZ, presentó anteriormente ante la misma Comisión el 31 de enero de 2012⁷⁵⁹. El SES centró su intervención en ocho ejes estratégicos que constituyen los desafíos de seguridad en España, entre ellos su “eje 7” que detalla la participación ciudadana:

El esfuerzo por acercar las tareas de seguridad a los ciudadanos y crear esa “cultura de seguridad” se impulsa no sólo promoviendo la participación ciudadana en asuntos como los distintos planes de seguridad, sino también fomentando una mayor transparencia en el trabajo de las fuerzas policiales..., uno de los objetivos estratégicos del Ministerio del Interior es acercar a los ciudadanos a la labor desempeñada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE). Para ello, se han puesto a disposición de los ciudadanos diversos canales de información y

<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/red-297-cultura-seguridad-nacional.pdf>

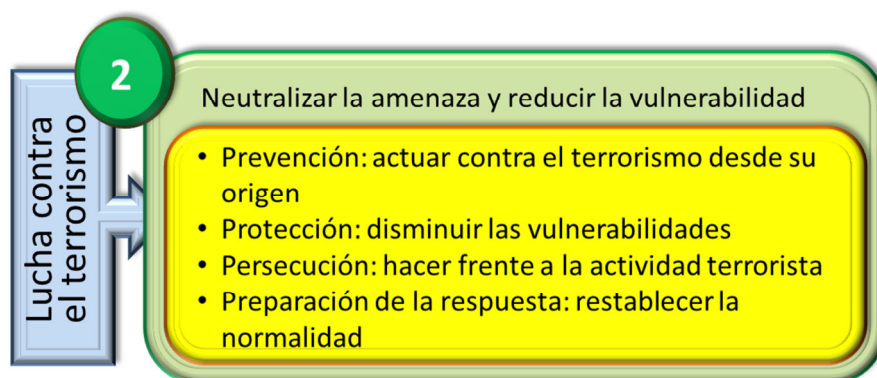
⁷⁵⁸ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). *Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, para informar sobre las líneas generales de su Departamento* (pp. 2, 18-19). Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/61/61735/61735.pdf>

⁷⁵⁹ ESPAÑA, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (31 de enero de 2012). *Comparecencia del ministro de Interior, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento* (pp. 2-11). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_029.PDF

medios ágiles de intercomunicación que permiten, entre otras funciones, denunciar actividades delictivas de forma segura y confidencial...

En este sentido es interesante conocer que la anterior línea de acción es también un objetivo del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil (CAP), que destaca el papel indudable de la Guardia Civil como difusor de la cultura de seguridad⁷⁶⁰.

2. LUCHA CONTRA EL TERRORISMO



El Ministerio del Interior tiene como primer objetivo el garantizar a todos los ciudadanos el pleno disfrute de sus derechos y libertades, libre de la violencia terrorista o de su amenaza, por lo que marca una primera línea de acción en el desarrollo de una estrategia antiterrorista integral que permita responder eficazmente a los riesgos y amenazas a los que debe hacer frente nuestro país⁷⁶¹. España debe hacer frente a los riesgos derivados del terrorismo nacional e internacional en tres puntos concretos: primero, desarrollar la estrategia nacional de ciberseguridad de manera que se articulen los mecanismos precisos para hacer frente a esta amenaza creciente y en particular contra el ciberterrorismo; segundo, fomentar las acciones precisas a perfeccionar por parte del Estado dirigidas a impedir procesos de radicalización a través de la implantación de un

⁷⁶⁰ BLANCO NAVARRO, J. M. (mayo de 2012). *La cultura de Seguridad Interior. Documento de Investigación sobre Seguridad Interior, doc-ISIe nº 01/2012 (pp. 12-13)*. Recuperado de http://www.iuisi.es/15_boletines/15_ISIe/doc_SIe_01_2012.pdf

⁷⁶¹ ESPAÑA, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (31 de enero de 2012). Ob., cit., pp. 4-6.

plan de lucha contra la radicalización que requerirá de la cooperación y colaboración de otras administraciones públicas en particular; tercero, desarrollar en el marco de las iniciativas de la Unión Europea un plan específico de actuación y cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional en el área del Magreb-Sahel, confeccionar un plan integral de lucha contra la financiación del terrorismo internacional y mejorar la capacidad de prevención de atentados terroristas, así como la preparación para hacer frente a amenazas emergentes, como el empleo de material de tipo nuclear, radiológico, biológico, químico (NRBQ) para organizaciones y por organizaciones terroristas.

Para cumplir estos objetivos, España trabaja con otros organismos bilateralmente, o multilateralmente en foros, principalmente de la UE, ONU y OSCE con el fin de promover y coordinar la lucha contra el terrorismo. Esta última organización presentó un informe de abril de 2013 sobre las medidas para prevenir y combatir el terrorismo, aportando una lista de acuerdos y protocolos⁷⁶². Por su parte, en el marco de la Estrategia de Seguridad Interior de 2010 (*EU Internal Security Strategy ISS “in action”*), la UE marca como uno de los cinco objetivos estratégicos la prevención del terrorismo y la lucha contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas. Asimismo, España está comprometida con la participación en el Foro Global contra el Terrorismo (*Global Counterterrorism Forum GCTF*) y en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con el Comité contra el Terrorismo (*Counter Terrorism Committee CTC*).

De la misma forma las relaciones bilaterales son de vital importancia, destacando la cooperación entre España y Francia o la ampliación de la colaboración con Estados Unidos, con la firma del Memorando de Entendimiento entre sus Fiscales Generales, para

⁷⁶² ESPAÑA, REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LA OSCE. (15 de abril de 2013). *Nota verbal de la Representación Permanente, sobre información de aspectos Político-militares de la seguridad. FSC.EMI/62/13*. Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/100719>

realizar investigaciones conjuntas e intercambio de información⁷⁶³. Por otra parte el Gobierno está adaptando la legislación nacional a las exigencias de la lucha contraterrorista, en medidas como la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Además es necesaria la colaboración y coordinación entre las Fuerzas Armadas, FCSE (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía), Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el Centro de Coordinación Principal de la Secretaría de Estado de Seguridad (CECOSE) para prevenir y combatir el terrorismo. De esta forma el Gobierno aprobó en el Consejo de Ministros del 2 de marzo de 2012, la Estrategia Integral contra el Terrorismo Internacional y Radicalización (EICTIR), coordinada por el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA)⁷⁶⁴.

Igualmente en esta materia hay otras medidas como el Plan Operativo de Lucha contra el Terrorismo del Ministerio del Interior (2004), Plan integral de Control de Explosivos (2005), el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista (2005, modificado en 2009), el Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (2006), la Red de Laboratorios de Alerta biológica, RED-LAB (2009), el grupo de trabajo entre la Dirección General de Relaciones con las Confesiones del Ministerio de Justicia y el CNCA, Equipos Conjuntos de Investigación, colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera (SEPBLAC), incremento de la formación de expertos y cooperación Internacional, Sistema de Alerta Temprana (SAT) y Protección Civil ante el Riesgo Radiológico.

⁷⁶³ UNITED STATES OF AMERICA, EMBAJADA EN MADRID. (10 de diciembre de 2013). *Hoja informativa sobre cooperación entre España y Estados Unidos en el ámbito de seguridad*. Recuperado de http://photos.state.gov/libraries/spain/192041/pressreleases/13-1210_Fact_Sheetb_sp.pdf

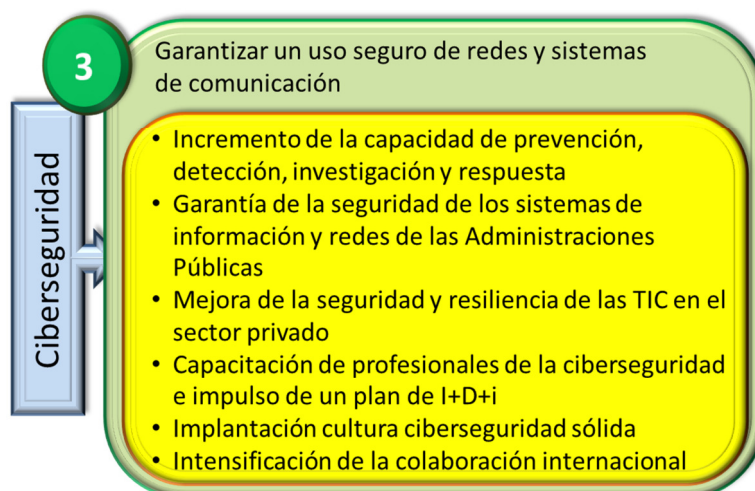
⁷⁶⁴ La Estrategia fue aprobada en el mes de junio de 2010 por la Comisión de Situaciones de Crisis, siendo declarado su contenido secreto, y ratificada en marzo de 2012 por el nuevo ejecutivo español, tras las elecciones de 2011. Vid. ASARTA CUEVAS, A; MENA LÓPEZ, A.; ÁLVAREZ SOLA, F; FERNÁNDEZ DE BÉTHENCOURT, M. & MARCELLO Y BARRIADA, J. L. (2013). El terrorismo islamista. Visión geopolítica de los EE. UU. y la UE sobre el mundo árabe islámico. LI curso Monográfico CESEDEN. Recuperado de http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ealedde/cursos/curMonografico/ficheros/GT_3_TERRORISMO_ISLAMISTA.pdf

Siguiendo con este ámbito, el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, ha destacado, en el seno de la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, la lucha contra el Terrorismo en su “eje estratégico 1”⁷⁶⁵:

La amenaza que representa el terrorismo, fenómeno cada día más transnacional e interconectado, permite a España demostrar su compromiso con la seguridad global y la adopción de un enfoque proactivo en la cooperación policial internacional. Con la estrategia integral contra el Terrorismo Internacional y la Radicalización de 2012, dirigida a neutralizar la amenaza que representa el terrorismo internacional y reducir la vulnerabilidad de la sociedad a sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar. La estrategia, que se desarrolla en 29 líneas de actuación, tiene un esquema basado en tres grandes líneas de acción: actuar en el origen y sobre las causas que generan la radicalización (PREVENIR); disminuir nuestras vulnerabilidades (PROTEGER); y hacer frente a la actividad terrorista (PERSEGUIR). La acción de las FCSE, en colaboración con países socios y amigos (en especial de Francia, el Reino Unido, Italia y Brasil), ha permitido que, desde el 22 de noviembre de 2011, hayan sido detenidos 59 miembros de ETA, 13 de miembros de la kale borroka, así como 5 integrantes de los GRAPO, 8 de Resistencia Galega y 21 miembros de grupos terroristas de carácter internacional (yihadismo y PKK).

⁷⁶⁵ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). Ob., cit., pp. 3-5.

3. CIBERSEGURIDAD



Normalmente los ciberataques comparten unas características comunes, como el bajo coste, el fácil empleo, la efectividad y el bajo riesgo para el atacante⁷⁶⁶. Los agentes que pueden realizar alguna acción en el ciberespacio son variados, yendo desde los propios Estados, hasta los grupos extremistas (ideológicos o políticos), pasando por el crimen organizado o las actuaciones delictivas individuales. De todos modos, por su impacto podría destacarse a las organizaciones delictivas relacionadas con el robo de tarjetas de crédito o certificados digitales, el fraude telemático, el blanqueo de dinero y el robo de identidades asociado a la inmigración ilegal. Desde el lado del Estado, podría destacarse el espionaje industrial y el Hawking político (como por ejemplo los ataques de denegación de servicio entre China y Japón, India y Pakistán o entre árabes e israelíes), o los servicios de inteligencia o unidades cibernéticas de las Fuerzas Armadas, ya que manejan información sensible y pueden especializarse con recursos técnicos para actuar contra otros sistemas de seguridad, sobre todo en tiempo de crisis o conflictos. Comentario aparte merece el ciberterrorismo destacado por el uso de ciberataques con efectos catastróficos y pánico generalizado.

⁷⁶⁶ CANDAU ROMERO, J. (2011). Estrategias nacionales de ciberseguridad. Ciberterrorismo. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Ciberseguridad. retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio*. Cuaderno de seguridad nº 149 (pp. 259-322). Madrid: Ministerio de Defensa.

CANAU ROMERO, J. (2011)⁷⁶⁷ propone diez líneas estratégicas de acción para la Estrategia de Ciberseguridad Nacional:

1. Desarrollar el Esquema Nacional de Seguridad.
2. Gestión homogénea de las redes de las Administraciones Públicas (AAPP).
3. Despliegue de sistemas de alerta y protección de las redes de las AAPP y sus interconexiones.
4. Desarrollo del Plan de Protección de infraestructuras críticas (PPIC) ante ciberamenazas.
5. Elaborar un programa de concienciación y formación para crear una sólida cultura de seguridad.
6. Mejorar los mecanismos de coordinación y respuesta ante incidentes.
7. Coordinación de esfuerzos en investigación y desarrollo de tecnologías de seguridad.
8. Potenciar la colaboración internacional.
9. Promover el uso de estándares de seguridad y la certificación de seguridad de los productos TIC.
10. Mejorar de seguridad en las redes clasificadas.

En esta línea, para garantizar el uso seguro de redes y sistemas de comunicación, el Gobierno español promueve líneas de acción concretas contra éste fenómeno, dando como resultado el nacimiento de la Estrategia de Ciberseguridad Nacional⁷⁶⁸, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el 5 de diciembre de 2013, que responde a la creciente necesidad de preservar la seguridad en el ciberespacio por su enorme repercusión en cuestiones que afectan a la seguridad nacional, a la competitividad de la

⁷⁶⁷ *Ibíd.* (pp. 313-314).

⁷⁶⁸ ESPAÑA, CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. (5 de diciembre de 2013a). *Ob. cit.*, pp. 1-55.

economía, el progreso y la prosperidad de nuestra sociedad. A continuación veremos algunas de las acciones a nivel ministerial que han sido emprendidas este ámbito:

- Ministerio de Industria, Energía y Turismo. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información desarrolla el empleo de las tecnologías de la información con el “*Plan Avanza*⁷⁶⁹”. La industria de la ciberseguridad ha experimentado en los últimos años un notable crecimiento derivado del incremento en la cantidad y en la magnitud de los incidentes de seguridad sucedidos. Esta tendencia se presenta asimismo como una oportunidad para la iniciativa privada de desarrollar una industria capaz de satisfacer la cada vez mayor demanda de soluciones de ciberseguridad. La consolidación de la Estrategia española de Ciberseguridad, que identifica las amenazas, define una organización con una serie de centros de referencia y una coordinación entre las Administraciones, empresas y terceros países. Con estos avances realizados en los años anteriores, hacen previsible⁷⁷⁰ el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad planteados por la Agenda Digital para Europa.
- Ministerio del Interior. El CNPIC (Centro Nacional para la protección de las Infraestructuras Críticas) es el órgano que se encarga de impulsar, coordinar y supervisar las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad en relación con las infraestructuras críticas. Esta Secretaría y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información han suscrito un acuerdo en el que, entre otros aspectos, se sientan las bases para la colaboración del CNPIC e Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO) en materia

⁷⁶⁹ Vid. Consejo de Ministros de 16 de julio de 2010, donde se acordó la Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza.

⁷⁷⁰ ESPAÑA, MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. (22 de junio de 2012). *Informe de recomendaciones del Grupo de expertos de Alto Nivel de la Agenda Digital para España*. (pp. 51-52). Recuperado de <http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-es/novedades/documents/informe-recomendaciones-ade.pdf>

de respuesta a incidentes para las tecnologías de la información de las infraestructuras críticas ubicadas en España, convirtiendo al INTECO en una herramienta de apoyo al CNPIC en la gestión de incidentes de ciberseguridad. Ambas entidades han puesto en marcha los equipos para la respuesta a incidentes de seguridad (CERT) especializado en el análisis y gestión de problemas e incidencias de seguridad tecnológica, y el centro para la respuesta a incidentes en infraestructuras críticas (CERT-IC). Además el CNPIC colabora con el Centro Criptológico Nacional (CCN) y presenta una serie de guías de interés para la seguridad de los sistemas de control industrial, también conocidas como “SCADA”. También hay que citar, por su importancia destacada al grupo de delitos telemáticos de la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía (brigada de investigación tecnológica), Protección Civil, Aviación Civil, el Consejo de Seguridad Nuclear y las Policías Autonómicas que colaboran en este área.

- Ministerio de Hacienda y AAPP. El 15 de enero de 2013, el Ministro CRISTOBAL MONTORO, presidió el Consejo Superior de Administración Electrónica, donde se aprobaron las líneas estratégicas del plan de Administración Electrónica del Gobierno 2013-2015.
- Centro Nacional de Inteligencia (CNI), adscrito al Ministerio de la Presidencia⁷⁷¹, es un organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión, incluidas las ciberamenazas. Cuenta con la Oficina Nacional de Seguridad, (ONS)⁷⁷² y el Centro Criptológico Nacional (CCN)⁷⁷³. Dentro del CCN se encuentran integrados los “*Computer Emergency Response Team*” (CERT), equipos de respuesta a incidentes de seguridad de la

⁷⁷¹ Según su nuevo estatus regulador, BOE nº 89, de 13 de abril de 2013.

⁷⁷² Creado en 1983, como órgano de trabajo del Director del CNI para auxiliarle en el cumplimiento de sus cometidos relacionados con la protección de la Información Clasificada

⁷⁷³ RD 421/2004, para la seguridad de los sistemas de las tecnologías de la información de la Administración.

información, que trabajan en la seguridad de los sistemas y en evitar o minimizar los ataques que se produzcan contra estos.

- Ministerio de Defensa. Dispone de una política de seguridad con responsabilidades sobre sistemas que manejan información clasificada; estas responsabilidades están distribuidas entre la Dirección General de Infraestructuras, el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y los Cuarteles Generales de los tres Ejércitos. El Jefe del EMAD (JEMAD), ejerce la dirección, planificación y coordinación de la capacidad de ciberdefensa para los sistemas de comunicaciones e información de las Fuerzas Armadas y la ejecución de la respuesta y explotación, y tiene bajo su dirección el Mando Conjunto de Ciberdefensa. También encuadrado en la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones trabaja el Centro de Operaciones de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa (COSDEF)⁷⁷⁴. En enero de 2011 el JEMAD elaboró el documento “Visión de la Ciberdefensa Militar”⁷⁷⁵, en el cual se incluye al Ciberespacio como uno de los dominios de enfrentamiento, siendo los otros tierra, mar, aire y espacio exterior. Posteriormente, en julio de 2011, el JEMAD aprueba el “Concepto de la Ciberdefensa Militar” (CDM) en el que se establecen los principios, objetivos y retos de la Ciberdefensa en el ámbito militar, define la terminología, realiza una valoración de la capacidad, y ordena la elaboración de un Plan de Acción de Ciberdefensa Militar⁷⁷⁶.

⁷⁷⁴ Vid. BOD nº 251, de 28 de diciembre de 2011 (pp. 33507-33510). Instrucción 96/2011 del Secretario de Estado de Defensa por la que se crea el COSDEF).

⁷⁷⁵ ZEA PASQUÍN, F. (6 de marzo de 2013). Ob., cit., p. 49.

⁷⁷⁶ Plan de Acción para la Obtención de la Capacidad de Ciberdefensa Militar de 12 julio 2012. Vid. PRIETO OSÉS, R & OTROS. (abril de 2013). *Guerra ciberética: Aspectos organizativos*. XXXIII curso de Defensa Nacional. CESEDEN. Madrid.

En el contexto internacional, las Naciones Unidas publicaron, en marzo de 2013, un documento/índice⁷⁷⁷ de seguridad Internacional de amenazas y realidad actual. También la UE, un mes después de poner en marcha el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (*European Cybercrime Centre EC3*), publicó en febrero de 2013, su Estrategia de Ciberseguridad⁷⁷⁸ “un espacio abierto, protegido y seguro”. Poco después el 4 de mayo, aparece el Centro de Ciberseguridad Industrial, que aspira a convertirse en el punto independiente de encuentro entre los organismos privados y públicos, relacionados con las prácticas y tecnologías aplicadas a la ciberseguridad industrial.

Por otra parte, con respecto a las líneas de acción del Ministerio del Interior, el Secretario de Estado de Seguridad, en la misma comparecencia, incide en la actuación de las FCSE en su “eje estratégico 2”⁷⁷⁹:

El desafío de la ciberdelincuencia, un nuevo reto que requiere y, a la vez, impulsa la modernización de nuestras fuerzas policiales, así como la necesidad de colaborar con las instituciones privadas que operan las infraestructuras críticas y las redes de comunicación, por ejemplo: utilización por menores (además de la pornografía infantil, se dan casos de grooming o acoso sexual, cyberbulling o acoso vejación, captación de menores por pederastas en las redes sociales o publicación incontrolada de datos personales); delincuencia organizada (robo de datos bancarios o datos personales, desbloqueo de malware, etc.); hacktivismo (ataques de denegación de servicio de índole económico o reivindicativo); espionaje industrial (puede suponer la quiebra total de una empresa); y ciberterrorismo (usando Internet como instrumento de comunicación o de ataque a infraestructuras críticas u objetivos estratégicos) . Se crea la Oficina de

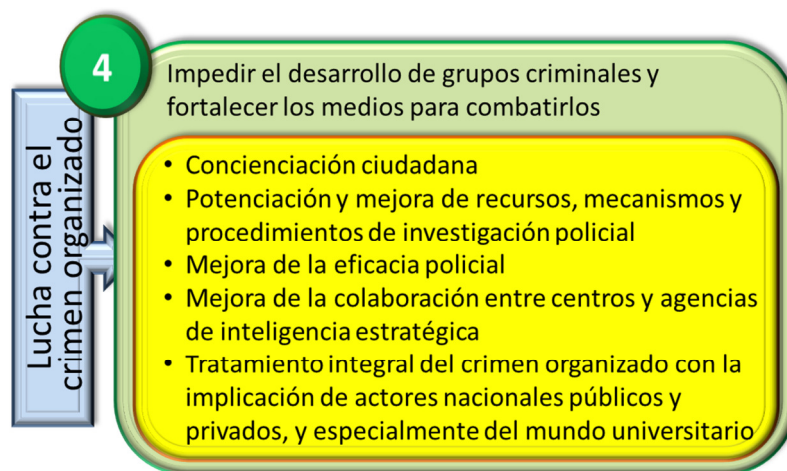
⁷⁷⁷ UNITED NATIONS. (marzo de 2013). Ob., cit., pp. 55-90.

⁷⁷⁸ EUROPEAN UNION. (7 de febrero de 2013). *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. JOIN(2013) 1 final* (pp. 1-20). Recuperado de http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf

⁷⁷⁹ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). Ob., cit., pp. 7-10.

Coordinación Cibernética, en el seno del CNPIC. También nace le primer Centro para la Respuesta a incidentes en Infraestructuras Críticas (CERT-IC).

4. LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO



La lucha contra el crimen organizado está presente en la preocupación política del Ministerio del Interior y en el día a día de las FCSE. Si analizamos los últimos documentos del Ministerio del Interior, estos reflejan que la lucha contra esta amenaza es integral. Así, el 2 de noviembre de 2010, el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior, comparecía ante la Comisión de Interior para informar sobre el balance de la lucha contra el crimen organizado en España en el año anterior⁷⁸⁰, relatando los aspectos definitorios sobre el Crimen Organizado en España, la situación anual y la respuesta estratégica. En este contexto explicó, entre otros datos de interés, la modificación del Código Penal, que modifica el concepto de organización criminal⁷⁸¹, el trabajo desempeñado por el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO)⁷⁸².

⁷⁸⁰ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (2 de noviembre de 2010). *Comparecencia lucha contra el Crimen Organizado*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/11/11187/11187.pdf>

⁷⁸¹ Con la aplicación de la LO 5/2010 de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

⁷⁸² Creado en 2006 a través del RD 991/2006, de 8 de septiembre. Elabora la inteligencia estratégica y los criterios de coordinación operativa.

Así, en su comparecencia, el Sr. RUBALCABA afirmó que los ejes de la respuesta estratégica contra el crimen organizado eran los siguientes:

- Más y mejor inteligencia e incremento de recursos policiales.
- Organización especializada. Actuación especializada de la Guardia Civil con su Grupo de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil (GDT), Equipos de Investigación Tecnológica (EDITE), Grupos de Apoyo en Tecnología de la Información (GATI) y Equipos de investigación contra el Crimen Organizado (ECO). Por parte del Cuerpo Nacional de Policía, las Brigadas de investigación tecnológica y los Grupos de respuesta especializada contra el crimen organizado.
- Cooperación y coordinación internacional (Comité de Seguridad Interior) con Agencias, Instituciones y Organismos de la UE (*Europol, Eurojust y Frontex*). Refuerzo de Consejeros y Agregados en embajadas españolas, colaboración con *Interpol*. Mejora de la información y cooperación con los países de la Comunidad de Estados Independientes y cooperación bilateral con países de África Occidental y del Golfo de Guinea.
- Perfeccionamiento legislativo. Modificación Código Penal, Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley de Represión del Contrabando. Ley 10/2010 de 28 de abril de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo.

Posteriormente, en 2011, el Ministerio del Interior elaboró la Estrategia Española 2011-2014, contra el crimen organizado con seis ejes prioritarios⁷⁸³:

1. Potenciar la inteligencia contra el crimen organizado. Reforzar el CICO, aumentar los medios para las unidades del inteligencia de la Policía y de la Guardia Civil y la creación de la Comisión de Coordinación contra el Crimen Organizado, con un

⁷⁸³ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (1 de septiembre de 2011). *Lucha contra el crimen organizado. Balance 2010 y estrategia española 2011-2014*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/52/52412/52412.pdf>

enfoque multiagenda (Director de la Guardia Civil, Director del Cuerpo Nacional de Policía, Director del CNCA, responsable del CNI, del SEPBLAC, Fiscales Jefes de Antidroga y Anticorrupción, General de Policía Judicial de Guardia Civil y Comisario General de Cuerpo Nacional de Policía).

2. Atacar a la economía del crimen organizado. Con los objetivos de identificación de propietarios de empresas y fondos, acceso a los registros de cuentas bancarias y eficacia en la incautación y gestión de activos interceptados.
3. Atacar las actividades de narcotráfico, corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, tráfico, trata y explotación de seres humanos, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, y fraude del IVA, falsificación del euro y de documentos.
4. Reforzar las capacidades operativas de la Guardia Civil y Policía con el incremento de especialización y recursos materiales y humanos. También desarrollando programas específicos de agentes encubiertos, protección de testigos, orden europea de detención y equipos conjuntos de investigación.
5. Impulsar la coordinación y cooperación internacional: desarrollo de los planes de acción en la UE (*Europol, Eurojust, Olaf* y Estados miembros); incremento de la información transmitida por los consejeros y agregados de Interior y enlaces policiales; refuerzo de la comunicación con Estados Unidos, Argentina, Brasil, Colombia, México, República Dominicana, Rusia, Turquía, China y países del Magreb y África occidental; impulso de una Fiscalía Europea contra el Crimen Organizado.
6. Fomentar la participación del sector público y privado afectado. El CICO y Cuerpos de Seguridad canalizarán la colaboración con los sectores industriales, financieros y económicos. También es precisa la realización de campañas de

concienciación sobre las actividades criminales y sus efectos (explotación sexual y laboral, corrupción, robo de identidad, etc.).

Con respecto al balance sobre el Crimen Organizado de 2012 realizado por el Ministerio del Interior⁷⁸⁴, explica los criterios de denominación de “grupo de crimen organizado”, según las normas de *Europol* y diferencia entre grupos de alta intensidad, grupos típicos y grupos de baja intensidad. Los grupos totalmente desarticulados en 2012 fueron un total de 277 y otros 172 fueron parcialmente desarticulados. A la luz de este documento, las principales actividades de los grupos de crimen organizado se centraron en: el tráfico de cocaína y hachís; estafa; robo con fuerza, robo de vehículos, armas, ordenadores, telefonía móvil; y falsificación de euros.

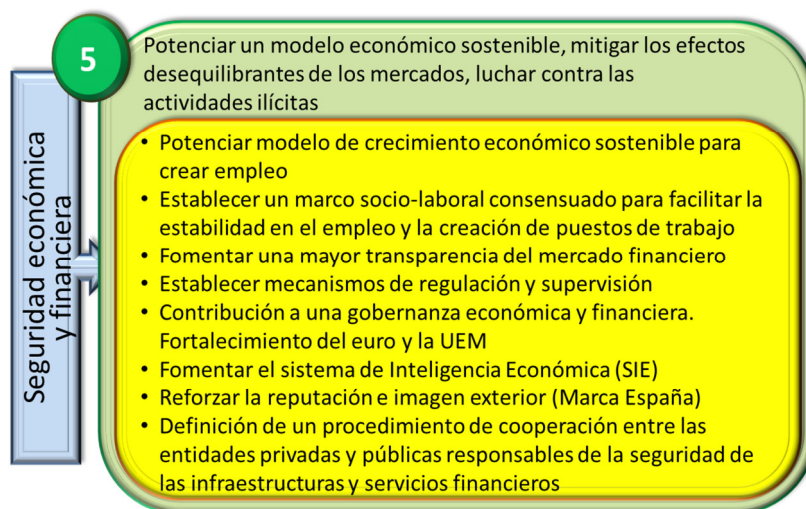
Por último en este ámbito, las líneas de acción de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, se observan en su “eje estratégico 1”, relacionado con el crimen organizado⁷⁸⁵:

La Estrategia Española de Lucha contra el Crimen Organizado de 2011-2014 (coordinada por el CICO), pone de relieve la diversidad de delitos de las organizaciones criminales: narcotráfico, corrupción, blanqueo de capitales, cibercrimen, tráfico y explotación de seres humanos (la Guardia Civil como el Cuerpo Nacional de Policía tienen en vigor y actualizan constantemente planes operativos contra la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual), robo de propiedad intelectual, fraude impositivo y falsificación. Pero también resalta esta estrategia que no son delitos aislados, sino que las mismas redes, los mismos canales de transporte, las mismas operaciones de lavado de capitales y la misma financiación opaca sirven a un complejo delictual íntimamente entrelazado.

⁷⁸⁴ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (1 de julio de 2013). *Lucha contra el crimen organizado. Balance 2012 y avance enero mayo 2013*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/62/62590/62590.pdf>

⁷⁸⁵ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). Ob. cit., pp. 5-7.

5. SEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA



La necesidad de conocer acciones hostiles dirigidas contra los intereses geoeconómicos de España y anticipar el movimiento de indicadores económicos clave en un entorno de información incompleta se convierte en una necesidad vital para la toma de decisiones, por lo que es necesario incrementar las capacidades de inteligencia económica del Estado. La seguridad económica por tanto, es un fin amplio buscado por todos los Gobiernos⁷⁸⁶.

En este ámbito la UE busca políticas de cohesión que se orienten en la mejora y la posición competitiva del conjunto de la UE y de sus regiones, en particular las menos desarrolladas, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión. Asimismo, la Comisión de la UE, plantea cambios importantes en la política de cohesión, en aras a contribuir a la consecución de los objetivos y metas en materia de crecimiento y empleo de la Estrategia Europa 2020. Así la política de cohesión para el periodo 2014-2020⁷⁸⁷, recoge la existencia de un Acuerdo de Asociación entre el Estado miembro y las instituciones comunitarias para la

⁷⁸⁶ FERRER RODRÍGUEZ, J. (5 de diciembre de 2011). *Seguridad económica inteligencia estratégica de España. Documento de Opinión n° 85.* (pp. 4-5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO85-2011SeguridadEconomicaIntEstEspana_JFerrer.pdf

⁷⁸⁷ ESPAÑA, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (23 de enero de 2013). *El acuerdo de asociación de España en el marco de la política de cohesión 2014-2020.* Informe Consejo Económico y Social. Recuperado de <http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0213.pdf>

programación de los Fondos del Marco Estratégico Común. En este informe se recogen los objetivos de la “futura política de cohesión”, que están en conexión con la Estrategia Española de Política Económica, y con los datos del Balance y Actualización (2013)⁷⁸⁸, mencionando que España ha logrado acelerar la reducción del déficit público y converger con el resto de Europa, forjando las bases para la recuperación del crecimiento y la creación de empleo. También hace un balance de las reformas planteadas y otras que están pendientes, como las medidas de consolidación fiscal, la reforma de las AAPP, el nuevo Plan Anual de Política de Empleo 2013, la Ley de apoyo al emprendedor y la Ley de servicios y colegios profesionales, entre otras.

Pasando a otra línea de acción de este ámbito, el Consejo de Ministros de 28 de junio de 2013 aprobó el primer Plan Anual de Acción Exterior de la Marca España, con el objetivo de que para 2014 se presente un plan integrador que incida en las sinergias que se puedan suscitar entre todos los actores implicados y en el que la Marca España pueda desarrollar su labor de coordinación. En este sentido es esencial la colaboración público privada (CPP) entre la administración y empresas privadas, por ejemplo en la gestión de servicios, infraestructuras y otros acuerdos como las peculiaridades de las industrias de seguridad de defensa.

Con respecto a la racionalización del gasto, hace que se incremente la competitividad y la colaboración con entidades de otros países y redes internacionales para compartir la investigación y desarrollo tecnológico, por ejemplo con la participación en los proyectos del 7º Programa Marco de la UE, que finalizaron en 2013 dando paso a “Horizonte 2020”.

⁷⁸⁸ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (26 de abril de 2013). *Balance y Actualización de la Estrategia Española de Política Económica, programa nacional de reformas*. Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/3D6CF215-0DC1-4DAD-8688-A4E59B27B6BB/0/130423_BALANCE_PNR_30_PRENSA.pdf

En este sentido, el Ministerio del Interior creó el Grupo de Investigación e Innovación en Seguridad que sirve de apoyo para las empresas que planteen iniciativas en el tema de I+D+i, relacionadas con la investigación relativa a tecnologías y conocimientos de seguridad (seguridad ciudadana; seguridad de infraestructuras y servicios; vigilancia inteligente y seguridad fronteriza; y restablecimiento de la seguridad en caso de crisis)⁷⁸⁹. Por otra parte la Guardia Civil con el desarrollo del programa COOPERA ha puesto de manifiesto la importancia que para la seguridad pública tiene la colaboración con empresas de seguridad, de esta forma el 14 de noviembre de 2013, la Guardia Civil puso en marcha el programa “Plus Ultra” con el que pretende mejorar la seguridad interna de las empresas españolas que se establezcan o lleven a cabo proyectos de negocio en el extranjero⁷⁹⁰.

Asimismo, dentro de este ámbito prioritario de la ESN, se inserta el “eje estratégico 8”, de las líneas de acción de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior⁷⁹¹:

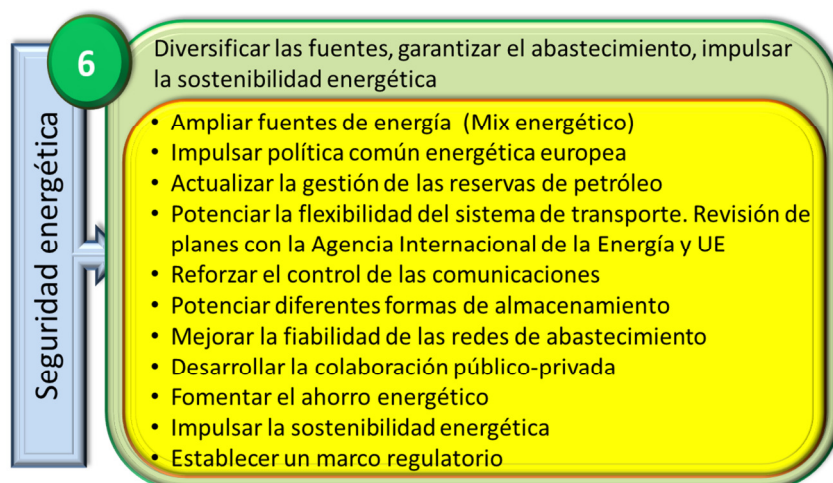
Esfuerzo de eficiencia y racionalización del gasto, apostando por la modernización de los sistemas de información, bases de datos y sistemas de comunicación, desarrollando nuevos proyectos destacando: proyecto de “Fronteras Inteligentes” con el Centro Nacional de Gestión y coordinación de Fronteras, el proyecto de localización de vehículos robados en tiempo real, el desarrollo del nuevo sistema de radiocomunicaciones digitales de emergencia del Estado, SIRDEE, y la puesta en funcionamiento del denominado SIMASC (Sistema de Movilidad de Alertas de Seguridad Ciudadana) a través de una aplicación móvil.

⁷⁸⁹ Acuerdo del CMU, por el que se crea el 7 de octubre de 2009 el Grupo Técnico Permanente sobre I+D+i en Seguridad (GISEC), constituido el 23 de enero de 2010.

⁷⁹⁰ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (14 de noviembre de 2013). Programa *Plus Ultra* de la Guardia Civil. Recuperado de http://www.guardiacivil.es/documentos/seprose/formularios/programa_plus_ultra.pdf

⁷⁹¹ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). Ob. cit., pp. 14-15.

6. SEGURIDAD ENERGÉTICA



La nueva concepción de la Seguridad Energética en la doctrina de la OTAN parte de su Concepto Estratégico de 2010, seguido de la reorganización de la *Emerging Security Challenges Division* (ESCD) y la creación del Centro de Excelencia OTAN de Seguridad Energética (2012)⁷⁹², con sede en Lituania. En España la anterior Estrategia de Seguridad Española, la Ley 8/2011 de protección de infraestructuras críticas y el CNPIC se centraron en el concepto de la seguridad física relacionado con las instalaciones y redes de energía; sin embargo, en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN-2013) aparece en el nuevo contexto geoestratégico la vulnerabilidad energética, acrecentada en la actualidad por el incremento de la demanda de energía, siendo ésta un factor clave para el progreso económico.

Las fuentes y recursos de forma tradicional se distribuyen entre las energías nucleares (fisión, fusión), las energías fósiles (petróleo, carbón, gas natural), los biocombustibles (biodiesel, bioetanol, biomasa forestal, biogás, residuos sólidos urbanos), y las energías renovables (hidráulica, eólica, solar, termosolar, fotovoltaica, geotérmica, marina). En cuanto a los actores que intervienen en el sector energético, podemos distinguir entre los

⁷⁹² DE ESPONA Y RODRÍGUEZ, R. J. (2 de abril de 2013). Ob. cit., pp. 3-5.

productores (que asumen los riesgos con los precios y definen sus estrategias según sus costes, exploración, producción y precios de mercado), los consumidores y el tránsito energético (con especial vulnerabilidad a la posición estratégica).

El Ministerio del Interior es consciente de todo lo anterior y considera vital garantizar la seguridad de las fuentes de energía para el desarrollo económico del país⁷⁹³ y de la misma forma, el Secretario de Estado de Seguridad, asegura que la coordinación de los organismos públicos y la estrecha colaboración de los operadores privados es necesaria para prevenir la amenaza terrorista contra infraestructuras de energía⁷⁹⁴. Así la seguridad energética depende de distintos factores, desde la oferta adecuada de precios asumibles, la seguridad de las instalaciones y redes de transporte, hasta la sostenibilidad ambiental, los ataques intencionados o los desastres naturales.

En este contexto, los Estados desarrollan su política energética de distinta forma, según predomine el modelo de sector público o privado y la presencia de organizaciones internacionales del sector energético general, Agencia Internacional de la Energía “*International Energy Agency*” (IEA) o de sector concreto, Organización de Países Exportadores de Petróleo “*Organization of the Petroleum Exporting Countries*” (OPEC), Agencia Internacional de la Energía Atómica “*International Atomic Energy Agency*” (IAEA).

La IEA, aprobó una nueva Estrategia Global de Compromiso en 2012⁷⁹⁵, que sienta las bases para la participación intensa, práctica e institucional con los países socios. La IEA

⁷⁹³ ESPAÑA, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (31 de enero de 2012). Ob., cit. p. 4.

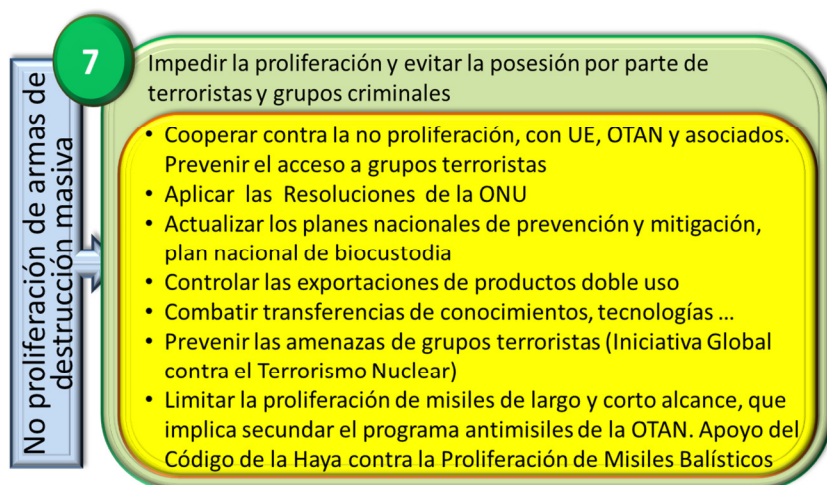
⁷⁹⁴ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). Ob., cit., p. 9.

⁷⁹⁵ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (2012). *Worldwide engagement for sustainable energy strategies*. IEA.

intensifica los esfuerzos en la cooperación con las economías emergentes para garantizar un debate mundial sobre la base de los intereses y objetivos compartidos, que reúne a los principales consumidores, productores y países que tienen las dos cualificaciones. El informe ejecutivo de la IEA⁷⁹⁶ se organiza según las cuatro “E” que constituyen su visión:

- *Energy security (and markets)*; la seguridad energética (y mercados).
- *Environmental sustainability (and technology)*; la sostenibilidad ambiental (y la tecnología).
- *Economic development (and forecasting)*; el desarrollo económico (y la previsión).
- *Engagement globally*. Compromiso mundial o global.

7. NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA



En este ámbito de actuación, el Ministerio del Interior apoya las medidas que está tomando la comunidad internacional en el control de la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), dados los riesgos evidentes que podría ocasionar su uso para la estabilidad internacional, teniendo en cuenta que las zonas de mayor proliferación de

⁷⁹⁶ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (1 de marzo de 2013). *2012 annual report*. (pp. 4-5). Recuperado de http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/IEA_Annual_Report_publicversion.pdf

este tipo de armas coinciden con aquellas áreas con una frágil estabilidad política e institucional.

Entre los artículos de fabricación nacional que mayor preocupación pudieran conllevar desde el punto de vista de la proliferación de ADM se encuentran los de las industrias aeronáuticas y espaciales, susceptibles de ser desviados a programas de misiles, así como los aviones aéreos no tripulados (UAS), de gran proyección actualmente y que pueden ser utilizados como medios de lanzamiento por sí mismos. También exigen una especial atención las máquinas y herramientas de gran empleo en todo tipo de programas sensibles y que son utilizadas para múltiples tareas industriales, desde la fabricación del cono de un misil balístico hasta la mecanización de un tapón de tungsteno para un artefacto nuclear de tipo pistola; todo ello sin contar con el gran número de válvulas, tubos, aluminios, etcétera, de fabricación nacional que pudieran ser mal empleados para la fabricación de centrifugadoras de enriquecimiento de uranio, intercambiadores de calor de industrias nucleares o columnas de destilación para ámbitos químicos, por mencionar algunos ejemplos, ámbito en el que la cooperación las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con otros cuerpos policiales es intenso, exigiendo una permanente acción preventiva⁷⁹⁷.

Siguiendo con este ámbito, sobre la línea de acción que trata de la cooperación entre países para evitar y prevenir la adquisición por terroristas de ADM, sus vectores y los materiales y tecnologías relacionados con su fabricación, es un tema que está en la agenda de las Naciones Unidas. Así, el informe de la Asamblea general de agosto de 2003, hace constar las medidas que han realizado varios países para evitar que este tipo de armas

⁷⁹⁷ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). Ob. cit., pp. 11-13.

lleguen a manos de grupos terroristas⁷⁹⁸. En este informe se recogen las respuestas de Antigua y Barbuda, Australia, Canadá, Cuba, Guatemala, México, Pakistán, Qatar y Ucrania, así como de nueve organizaciones internacionales.

También la UE en 2003, adoptó su Estrategia contra la proliferación de ADM⁷⁹⁹, subrayando la importancia de actuar con determinación para prevenir, disuadir, detener y eliminar los programas de proliferación de ADM y misiles. Por su parte, el Consejo Europeo adoptó una Estrategia contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y sus municiones (Estrategia APAL)⁸⁰⁰ en 2005, en el que da respuesta integral y combinada para superar las amenazas planteadas por la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y sus municiones. Al año siguiente, el Consejo aprobó un documento conceptual del seguimiento y mejora de la aplicación coherente de la estrategia de la UE contra la proliferación de las ADM. En 2013 publicaron los progresos de su implantación destacando tres factores⁸⁰¹:

- El sistema de tratados multilaterales constituye la base jurídica para todos los esfuerzos de no proliferación de la UE, con las normas establecidas en los tratados internacionales y sus protocolos: el Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares, los acuerdos con la “*International Atomic Energy Authority OIEA*”, la Convención sobre Armas Químicas *CWC*, la “*Biological and Toxin Weapons Convention BTWC*”, el Código Internacional de Conducta contra la Proliferación de Misiles Balísticos y la Comisión del Tratado de

⁷⁹⁸ UNITED NATIONS. (1 de agosto de 2003). *Medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa*. A/58/208. Recuperado de http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/ares58_208.pdf

⁷⁹⁹ EUROPEAN UNION. (10 de diciembre de 2003). Ob., cit., pp. 6-8.

⁸⁰⁰ EUROPEAN UNION. (13 de enero de 2006). *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*. PESC 31. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05319.en06.pdf>

⁸⁰¹ EUROPEAN UNION. (9 de febrero de 2013). *Six-monthly Progress Report on the implementation of the EU Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. *Official Journal of the EU 2013/C 37/0*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:037:0003:0026:EN:PDF>

Prohibición de los Ensayos Nucleares, se consideran como un objetivo político de la UE.

- La necesidad de promover un entorno regional e internacional estable.
- La estrecha colaboración con socios como Estados Unidos, Rusia, Japón y Canadá, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

En relación con la “biocustodia” y la actualización de los planes nacionales de prevención y mitigación de los riesgos en los ámbitos nucleares, bacteriológicos y químicos, hay que recordar las consideraciones realizadas en la “Convención sobre la prohibición y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas, sobre su destrucción”⁸⁰², en la que se define dos términos fundamentales:

- La bioseguridad: abarca los principios, tecnologías prácticas y medidas que se aplican para impedir la liberación accidental o la exposición no intencionada a los agentes biológicos y las toxinas, y para proteger a las personas y al medio ambiente de los efectos de esa liberación o exposición.
- La biocustodia abarca las medidas de protección, control y rendición de cuentas que se aplican para impedir el acceso no autorizado, la retención, la pérdida, el robo, el uso indebido, la transferencia, la desviación o la liberación intencional de los agentes biológicos y las toxinas.

En el ámbito nacional y en relación con el control del comercio exterior de material de defensa de productos y tecnologías de doble uso, el Gobierno aprobó el RD 844/2011⁸⁰³,

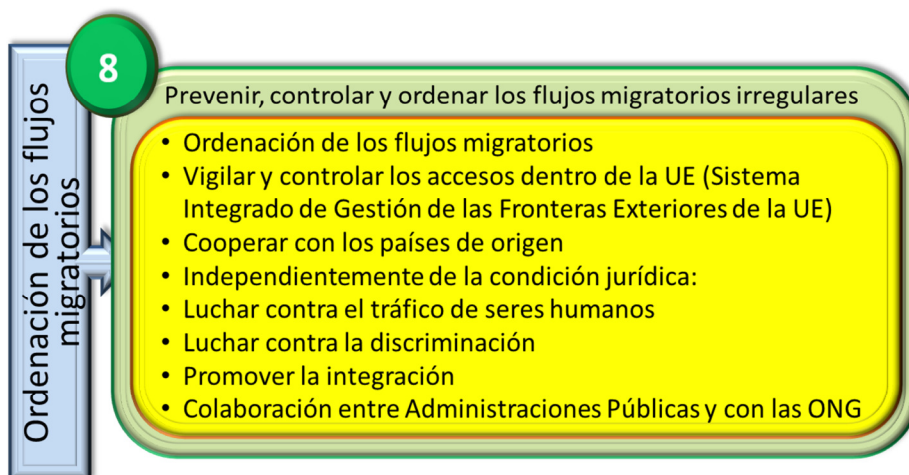
⁸⁰² UNITED NATIONS. (31 de octubre de 2008). *Medidas nacionales, regionales e internacionales para mejorar la bioseguridad y la biocustodia, en particular la seguridad en el laboratorio y la seguridad de los patógenos y toxinas.* BWC/MSP/2008/L.1. Recuperado de http://www.opbw.org/new_process/msp2008/BWC_MSP_2008_L1_S.pdf

⁸⁰³ Vid. BOE nº 157 (pp. 70373-70500).

dando cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por España y las obligaciones establecidas por la normativa comunitaria.

Para finalizar este ámbito tan solo recordar la Reunión interprofesional del Grupo de Aplicación y Evaluación de la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN), que tuvo lugar en Madrid, en febrero de 2013, y a la que asistieron más de 230 expertos de 61 países y de organizaciones como la UE, las Naciones Unidas, el Organismo Internacional de la Energía Atómica y la Interpol⁸⁰⁴. En este marco, las instituciones españolas han trabajado estrechamente con Estados Unidos y Rusia (co-presidentes de la Iniciativa), Países Bajos, Australia y Marruecos (países que coordinan los grupos de trabajo) con el fin de desarrollar un programa internacional eficaz para la prevención y respuesta ante el terrorismo nuclear.

8. ORDENACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS



Desde hace años, España se ha convertido en un país de destino de la inmigración internacional. Con el fin de organizar estos flujos, España tiene convenios migratorios con

⁸⁰⁴ ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (22 de febrero de 2013). *Finaliza en Madrid la reunión anual de la iniciativa global contra el terrorismo nuclear (IGTN)*. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/2013/220213IniciTerrorismNuclear.htm>

Bulgaria, Colombia, Ecuador, Marruecos, Mauritania, Polonia, República de Cabo Verde, República Dominicana, Rumanía y Ucrania. También mantiene convenios de cooperación operativa con Marruecos, Perú, República de Guinea Bissau y República de Níger. Además con Guinea Bissau, Gambia, Guinea y Mali, mantiene Convenios de cooperación en materia de inmigración⁸⁰⁵.,.

En relación con la gestión de fronteras, su vigilancia y control de los accesos dentro de la UE, han sido muchos los avances, centrados en el artículo 77 de Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)⁸⁰⁶, antiguo artículo 62 del Tratado de la Comunidad Europea, (TCE). Se trata de que a la vez que se garantiza la ausencia total de controles de las personas cuando crucen las fronteras interiores, la Unión establezca normas comunes respecto a los controles realizados en el cruce de las fronteras exteriores e instaure un sistema integrado para la gestión de dichas fronteras⁸⁰⁷.

El primer paso hacia la gestión común de las fronteras exteriores de la Unión se dio el 14 de junio de 1985, cuando cinco de los entonces diez Estados miembros de la Comunidad Europea firmaron el Acuerdo de Schengen, complementado al cabo de cinco años por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen. El Acuerdo y el Convenio, así como las normas adoptadas conforme a esos textos y a los tratados relacionados, constituyen el acervo de Schengen. El espacio Schengen es el área sin fronteras creada

⁸⁰⁵ ESPAÑA, MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2013). *Convenios Bilaterales*. Recuperado de <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/>

⁸⁰⁶ Vid. DOUE C 326/47-199, de 26 de octubre de 2012.

⁸⁰⁷ Con el fin de promover la solidaridad entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores de la Unión, la propuesta de Reglamento del Consejo, del 11 de noviembre de 2003, COM (2003) 687, por la que se crea una Agencia europea encargada de la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (*Frontex*), con la misión de facilitar la aplicación de las medidas comunitarias existentes o futuras relativas a la gestión de las fronteras exteriores de la Unión.

por los tratados y acuerdos mencionados y está formado actualmente por veintiséis países europeos⁸⁰⁸.

Las normas que constituyen en la actualidad el acervo de Schengen sobre fronteras exteriores, pueden dividirse en cinco categorías⁸⁰⁹:

1. Código de fronteras Schengen, que regula la circulación de personas por las fronteras Schengen.
2. Establecimiento de un cierto reparto de la carga financiera mediante el “Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores (FEFE)”.
3. Establecimiento de bases de datos centralizadas con vistas a la gestión de las fronteras y la migración: “Sistema de Información de Schengen (SIS)”, el “Sistema de Información de Visados (VIS)” y el sistema EURODAC (base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y a los inmigrantes ilegales). Está a cargo de la nueva “Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud”⁸¹⁰.
4. Medidas que eviten y sancionen la entrada, la circulación y la estancia irregular.
5. Medidas institucionales para la coordinación de la cooperación operativa en la gestión de las fronteras exteriores realizada por la “Agencia Europea para la

⁸⁰⁸ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza. Suiza votó el 9 de febrero de 2014 restringir el acceso de los ciudadanos europeos en su territorio y Croacia quiere integrarse en 2015.

⁸⁰⁹ EUROPEAN UNION. (1 de abril de 2013). *La gestión de las fronteras exteriores. Ficha técnica Parlamento Europeo/Think Tank*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2012/041204/04A_FT%282012%290412_04_ES.pdf

⁸¹⁰ EU Agency for large-scale IT systems, empezó sus operaciones el 1 de diciembre de 2012. Vid. EUROPEAN UNION. (2014). *Work Program 2014*. European Agency for European Agency for the operational management of large-scale IT systems. Recuperado de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/docs/eu-lisa_2014_work_programme_en.pdf

gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE (*Frontex*)”⁸¹¹.

El Ministerio del Interior realizó las primeras acciones hacia la gestión integrada de las fronteras exteriores a partir del año 2004. Estas actuaciones se han visto fortalecidas en los últimos años con la infraestructura tecnológica, así como varias operaciones conjuntas contra la inmigración ilegal, y proyectos para un mayor control de inmigración irregular como por ejemplo: la puesta en marcha del “Sistema Integrado de Vigilancia Exterior” (SIVE) gestionado por la Guardia Civil en apoyo a sus funciones de vigilancia de la frontera sur, o el proyecto comunitario EUROSUR (Sistema Europeo de vigilancia de las Fronteras)⁸¹², el desarrollo del plan piloto Fronteras Inteligentes, una activa política de repatriaciones y acuerdos de readmisión; el refuerzo de la cooperación bilateral, el proyecto de retorno voluntario de inmigrantes irregulares subsaharianos de la Organización Internacional para las Migraciones OIM⁸¹³, los planes policiales contra la Trata de Seres Humanos con fines de explotación sexual o laboral y los nuevos mecanismos para la protección de los menores extranjeros no acompañados.

Estos primeros pasos hacia la gestión integrada de las fronteras exteriores se han fortalecido los últimos años con la infraestructura tecnológica, especialmente en las fronteras orientales y meridionales, destacando varias operaciones conjuntas contra la inmigración ilegal y la creación por el Consejo de la UE en 2007 de los equipos de

⁸¹¹ EUROPEAN UNION. (26 de octubre de 2004). Creación de *Frontex*. DOUE L. 349/1-11. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=ES>

⁸¹² EUROPEAN UNION. (6 de noviembre de 2013). Ob., cit., p. L 295/11-26.

⁸¹³ Para los migrantes que deben regresar a su país de origen pero carecen de los medios para hacerlo, los programas de retorno voluntario asistido y reintegración de la OIM son la única solución para su problema inmediato. La UE ha establecido una Red para el Retorno Voluntario (VREN, por sus siglas en inglés), encaminada a mejorar la cooperación entre las partes interesadas en este ámbito.

intervención rápida en las fronteras (RABIT)⁸¹⁴ y un registro central de equipo técnico disponible (CRATE)⁸¹⁵ para ayudar a los Estados miembros en caso de situaciones excepcionales y urgentes. Pero los poderes nacionales tienen la última palabra, por lo que es preciso un nuevo empuje, que presumiblemente vendrá con nuevas medidas tecnológicas (identificadores biométricos, barreras automáticas, sistema electrónico de autorización de viaje) y la importancia de EUROSUR, para complementar los controles fluidos en los pasos fronterizos. Además la Comisión presentó en octubre de 2011 una propuesta sobre “fronteras inteligentes” y en febrero de 2013 otras relativas al “Sistema de Registro de Entradas y Salidas (SRES)” y el “Programa de Registro de Pasajeros (PRP)”⁸¹⁶.

Por otra parte, conviene destacar que el Ministerio del Interior apoyó la designación del Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) en la sede de la Dirección General de la Guardia Civil, por parte de *Frontex*, como punto de contacto nacional de la red de vigilancia en el marco del proyecto EUROSUR. Este Centro está interconectado con los cuatro Centros regionales de Valencia, Algeciras, Las Palmas, A Coruña y con las estaciones del SIVE, así como al nuevo sistema europeo de vigilancia de fronteras⁸¹⁷.

⁸¹⁴ Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.

⁸¹⁵ Tal como lo solicitó el Consejo en octubre de 2006, la Agencia ha creado un Registro central de equipo técnico disponible (CRATE), con arreglo a lo previsto en el artículo 7 del Reglamento *Frontex*. Desde julio de 2007, los Estados miembros tienen acceso a los registros centralizados del CRATE.

⁸¹⁶ La Comisión presentó la propuesta legislativa relativa al SERES y al PRP, el 28 de febrero de 2013.

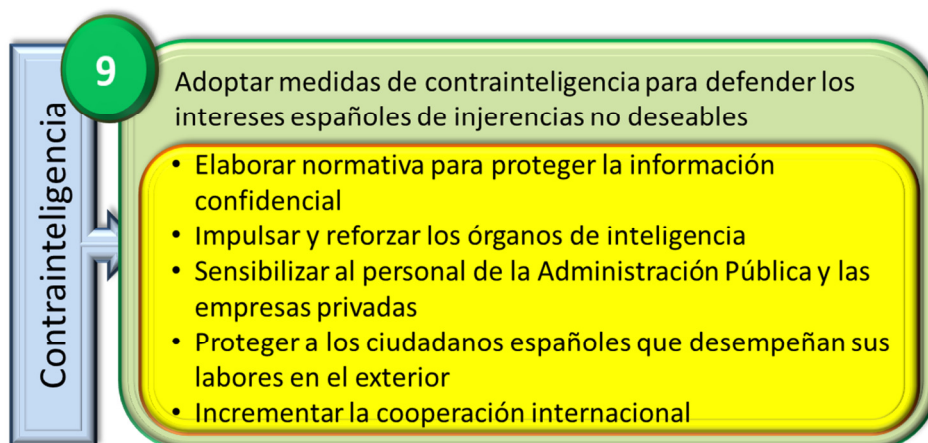
⁸¹⁷ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (16 de octubre de 2013). Inauguración del Centro de Coordinación para la vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR). Recuperado de http://www.interior.gob.es/press/jorge-fernandez-diaz-ensalza-la-gran-experiencia-de-espana-en-la-lucha-contra-la-inmigracion-irregular-que-la-situa-a-la-vanguardia-de-la-union-europea-15858?set_locale=gl

Para completar este ámbito, resulta de interés conocer las líneas de acción del Ministerio del Interior, descritas en su Eje 3, sobre la lucha contra la inmigración irregular⁸¹⁸:

La lucha contra la inmigración irregular y las mafias que se lucran a través de un fenómeno tan lamentable como es el tráfico de seres humanos, lo que constituye un desafío para España y para Europa, en tanto que nuestra gestión contribuye a la construcción del espacio europeo de seguridad, libertad y justicia. La determinación de la Guardia Civil, así como de otras instituciones públicas y la estrecha colaboración con los países de origen, lograron conjurar lo más crudo del reto de la inmigración ilegal. Las cifras atestiguan el éxito. En 2006 llegaron a las costas de las islas Canarias 31.678 inmigrantes irregulares. En 2012 tan sólo 173, un 99,5% menos. Entre los proyectos para un mayor control de inmigración irregular cabe destacar: la puesta en marcha del proyecto comunitario EUROSUR; el desarrollo del plan piloto Fronteras Inteligentes; una activa política de repatriaciones y acuerdos de readmisión; el refuerzo de la cooperación bilateral; el proyecto de retorno voluntario de inmigrantes irregulares subsaharianos de la OIM; los planes policiales contra la Trata de Seres Humanos con fines de explotación sexual o laboral y los nuevos mecanismos para la protección de los Menores Extranjeros No Acompañados.

⁸¹⁸ ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013. Ob. cit., pp. 10-11. Los otros dos ejes no tratados en este trabajo son el Eje 5 (Programa específico de instituciones penitenciarias), y Eje 6 (Protección de grupos vulnerables).

9. CONTRAINTELIGENCIA



El Ministerio de Defensa aprobó la Política de Seguridad de la Información, recogida en la Orden Ministerial 76/2006⁸¹⁹. Esta norma define una estructura funcional de responsabilidades en la protección de la información, bajo la autoridad del Director de Seguridad de la Información, cargo correspondiente al Secretario de Estado de Defensa. La política señala además los tres pilares básicos sobre los que se debe sustentar la seguridad de la información: organizativo, técnico y normativo. En torno a ellos se desarrollan las distintas medidas enfocadas a preservar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, en todos los ámbitos del Ministerio. Como antecedentes se pueden citar la Orden Ministerial 76/2002, de 18 de abril, la Ley 48/1978 de secretos oficiales, la normativa del CNI relativa a sistemas de información que manejan información clasificada, la Ley Orgánica 13/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, o la ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Más tarde el Secretario de Estado de Defensa establecerá, a través de la Instrucción 41/2010 y la Orden DEF/2524/2012, las normas para la aplicación de la Política de Seguridad de la información del Ministerio de Defensa⁸²⁰.

⁸¹⁹ Vid BOD nº 103 (pp. 5856-5860). Orden Ministerial 76/2006, de 19 de mayo por la que se aprueba la política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa.

⁸²⁰ Vid. BOE nº 284, Orden DEF/2524/2012, de 8 de noviembre, por la que se adecúan las normas y medidas de seguridad de la información del Ministerio de Defensa en poder de las empresas.

Cabe destacar que el Ministerio de Defensa⁸²¹ participa en diversos grupos de trabajo nacionales e internacionales enfocados a definir una infraestructura común de seguridad de la información en el ámbito de la Administración General del Estado, la UE y la OTAN. España es, asimismo, miembro fundador del Centro de Excelencia para la Cooperación en Ciberdefensa de la OTAN, con sede en Tallin, Estonia, al que el Ministerio de Defensa aporta personal propio especializado.

Por otra parte la Ley 11/2002⁸²², que regula el CNI, inspirada en los sistemas de los países de nuestro entorno, pretende organizar los servicios de la “comunidad de inteligencia” en una agencia central a la que corresponde dirigir y coordinar esta comunidad y concretamente, entre otras funciones, su Director tiene que “desempeñar las funciones de Autoridad Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia y la dirección del Centro Criptológico Nacional”⁸²³. También tiene como función la de velar por el cumplimiento de la normativa relativa a la protección de la “Información Clasificada”, nacional e internacional. La propiedad de la información, su clasificación, custodia y acceso son algunos conceptos que se puede consultar en la NS/04 “Seguridad de la Información” de la Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada⁸²⁴.

En relación con la protección de los ciudadanos españoles que desempeñan sus labores en el exterior es preciso destacar que el Estado Español brinda a sus nacionales en el extranjero la asistencia consular, protección consular y protección diplomática. Por

⁸²¹ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (enero de 2013). *Seguridad de la información*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/politica/infraestructura/seguridad-informacion/>

⁸²² Vid. BOE nº 109, pp. 16440-16444. Reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

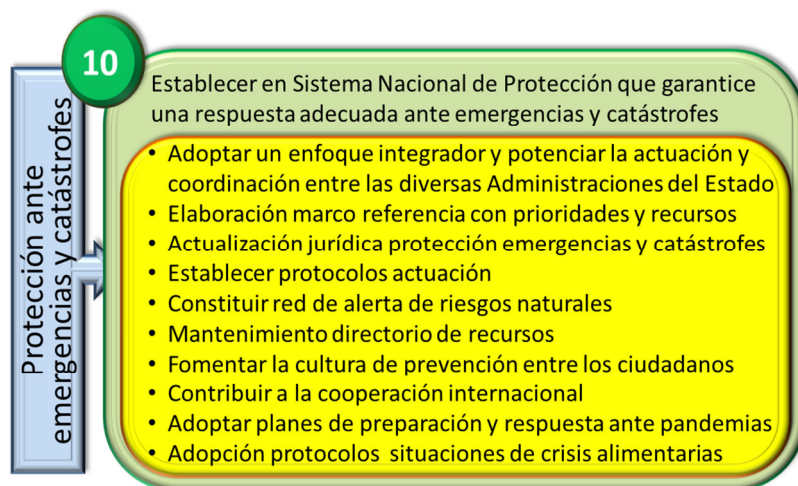
⁸²³ Vid. Art. 9. 2,f). Posteriormente, el RD⁸²³ 199/2012, lo adscribe al Ministerio de la Presidencia.

⁸²⁴ ESPAÑA, CNI. (3 de diciembre de 2012). *Norma NS/04. Seguridad de la información. Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada*. Recuperado de http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/NS-04_Seguridad_de_la_Informacion.pdf

ejemplo, asistencia a detenidos, registro civil, pasaporte (pérdida, hurto, caducidad, deterioro, etc.), trámites documentales, funciones notariales, fallecimientos, paraderos, etc. Para que pueda llevarse a cabo esta asistencia y protección el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, recomienda en su web, la inscripción en el Registro de Matrícula Consular.

Por último, hay que señalar que los sucesos de escuchas de la Agencia Nacional de Seguridad (*National Security Agency, NSA*) de Estados Unidos han puesto furiosos a los países europeos, y declaran “totalmente inaceptable” este tipo de prácticas entre socios. Así, en la reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, celebrada entre los días 24 y 25 de octubre de 2013, se debatió sobre las actividades de recogida de información y la profunda inquietud que ha causado entre los ciudadanos europeos⁸²⁵.

10. PROTECCIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES



En este ámbito, el Ministerio del Interior tiene la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (DGPCE), para prevenir las situaciones de grave riesgo colectivo o catástrofes, proteger a las personas y los bienes cuando dichas situaciones se producen, así

⁸²⁵ EUROPEAN UNION. (24 y 25 de octubre de 2013). *Conclusiones del Consejo Europeo. EUCO 169/13 (p. 19)*. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/139219.pdf

como contribuir a la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas. Para responder con la mayor eficacia a las crecientes demandas de seguridad que la sociedad plantea, el Sistema Nacional de Protección Civil está en permanente evolución, por lo que se impulsa la coordinación de las actuaciones de los Órganos del Estado y la cooperación con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. En este sentido se crea la Comisión Nacional de Protección Civil, para la citada coordinación ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública⁸²⁶. Esta Comisión elabora propuestas e informes sobre programas, planes y procedimientos de actuación, que son la base para establecer la elaboración de los planes territoriales. A partir del plan territorial, se elaboran los planes especiales, para hacer frente a riesgos químicos, inundaciones, sismos, riesgo volcánico y transporte de mercancías peligrosas y, a nivel municipal, el alcalde es la máxima autoridad de protección civil sin menoscabo de las atribuciones del consejero con competencias en protección civil, ya que tiene la responsabilidad directa de los habitantes de su municipio y gestiona los recursos del pueblo o ciudad. La Ley de Bases de Régimen Local obliga a los municipios con más de 20.000 habitantes a organizar su propio servicio de protección civil.

En el último nivel municipal, la estructura orgánica y funcional está concebida para que se garantice la dirección única por la autoridad correspondiente, la coordinación de todas las actuaciones y se integre a los servicios y recursos propios de la administración local y regional, además de los asignados en los planes por otras administraciones públicas y entidades públicas y privadas. Cuenta con un Director del Plan, un Comité asesor, un Gabinete de información y los Grupos de acción (intervención, orden, sanitario,

⁸²⁶ Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, en la que se concibe como un servicio público cuya competencia corresponde a todas las Administraciones Públicas. Vid. BOE nº 22 de 25 de enero de 1985.

logístico, apoyo técnico y otros.), además de los centros de coordinación (Centro de Coordinación Operativa, CECOP y Puesto de Mando Avanzado, PMA).

En relación con los niveles de planificación podemos resumirlos a continuación:

- Nivel Estatal: Planes estatales y planes básicos.
- Nivel Autonómico: Planes territoriales y planes especiales.
- Nivel Local: Planes territoriales locales y planes especiales locales.
- Nivel social: Planes de autoprotección y voluntariado.

Sobre los riesgos, Protección Civil, distingue entre naturales (meteorológicos, inundaciones, incendios forestales, aludes, movimientos del terreno, sequía, terremotos, tsunami y volcanes) y tecnológicos (nucleares, radiológicos, químicos y riesgos asociados al transporte de mercancías peligrosas).

En las situaciones de emergencia en las que se declare el interés nacional por concurrir alguna de las circunstancias contenidas en el capítulo I (apartado 1.2) de la norma básica de protección civil, o cuando lo solicite la comunidad autónoma afectada, las funciones de dirección del Plan de Emergencia Exterior (PEE)⁸²⁷ serán ejercidas dentro del correspondiente comité de dirección constituido por un representante del Ministerio del Interior y por el representante de la comunidad autónoma que determine el plan. En estas

⁸²⁷ Vid. RD 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz de Protección Civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (BOE nº 242).

situaciones podrán acudir las Unidades de apoyo ante desastres (UAD)⁸²⁸ y la Unidad Militar de Emergencias (UME)⁸²⁹.

Por otra parte, la coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas, en materia de protección civil, para la prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan, recae en la Comisión Nacional de Protección Civil⁸³⁰, como órgano colegiado interministerial, dependiente del Ministerio del Interior (Art. 17 de la Ley 2/1985).

A nivel internacional corresponde a la DGPCE⁸³¹ el mantenimiento de relaciones técnicas con organismos homólogos de otros países, especialmente de la UE, del Mediterráneo y de Iberoamérica, y la participación en las reuniones de los organismos internacionales con competencias en protección civil y emergencias, así como en las comisiones y grupos de trabajo constituidos en el seno de la UE, la OTAN y Naciones Unidas. Destacando la Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001 (DOUE-L-2001-82457), por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil y el Dictamen

⁸²⁸ Vid. RD 1123/2000, de 16 de junio, (BOE nº 156, de 30 de junio de 2000) mediante el cual se regula su creación e implantación. Modificado por el RD 285/2006, de 10 de marzo. (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2006).

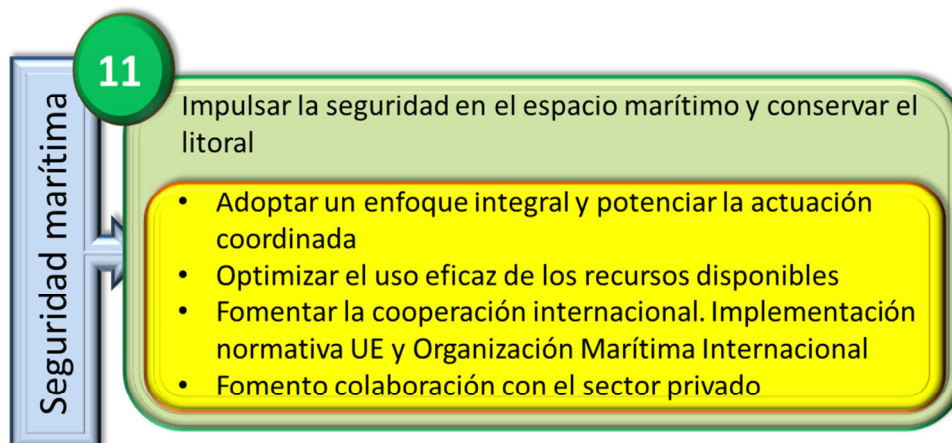
⁸²⁹ Vid. RD 416/2006, de 11 de abril, se establece su organización y despliegue y se implanta como una fuerza conjunta de carácter permanente dentro de las Fuerzas Armadas.

⁸³⁰ Vid. RD 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil.

⁸³¹ Vid. RD 1571/2007, de 30 de noviembre, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

de 2011, del Comité de las Regiones⁸³² “Una mejor reacción europea en caso de catástrofe”.

11. SEGURIDAD MARÍTIMA



Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y una vez culminado el Plan 2006-2009, el Ministerio de Fomento presentó el Plan Nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo 2010-2018⁸³³, desarrollado en línea con los objetivos y recomendaciones estratégicas marcados por la Política Marítima de la UE con el horizonte 2018.

Una de sus líneas de acción corresponde a la construcción de un marco de coordinación y colaboración entre actores nacionales e internacionales; así pretenden suscribir acuerdos con el Ministerio Fiscal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con los países vecinos, con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y relación con los foros internacionales, como el “*Regional Marine Pollution Emergency Response*

⁸³² Vid. DOUE C 192/15-19, de 1 de julio de 2011, comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo sobre la reacción europea en caso de catástrofe y el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria.

⁸³³ ESPAÑA, MINISTERIO DE FOMENTO. (2010). *Plan nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo 2010-2018*. Recuperado de http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1320770125PlanNacionalSeguridad-Salvamento-Maritimo2010_2018.pdf

Centre for the Mediterranean Sea REMPEC”, la UE, la “*International Maritime Organization IMO*” (OMI), entre otros.

Ejemplo de la colaboración son los ejercicios MARSEC⁸³⁴, que en mayo de 2013 sirvieron para comprobar la capacidad de coordinación y colaboración de la Fuerza de Acción Marítima de la Armada con otros organismos, para afrontar operaciones de seguridad marítima, así como mejorar la coordinación en la mar entre las unidades de la Armada y las del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, Salvamento Marítimo, Vigilancia Aduanera, Secretaría General de Pesca y Cruz Roja. Además pretende mejorar la coordinación en la lucha contra el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, así como conseguir una coordinación fluida entre organismos involucrados en operaciones de salvamento y rescate e incidentes que afecten a Sanidad Exterior.

En septiembre de 2013, los Ministros de Defensa español y francés acuerdan impulsar una estrategia de seguridad marítima en la UE (EESM), que contribuirá a dar un enfoque global y coherente en los temas marítimos, esperando su implementación en 2014⁸³⁵. Esta estrategia deberá identificar los intereses estratégicos marítimos de la UE, los riesgos y amenazas existentes en el espacio marítimo y proponer líneas de acción adecuadas.

El Gobierno ha querido impulsar la seguridad en el espacio marítimo, materializando el 5 de diciembre de 2013, por el Consejo de Seguridad Nacional, la aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, que enumera el conjunto de intereses

⁸³⁴ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (9 de mayo de 2013). *Ejercicio Conjunto Marítimo MARSEC 13*. Noticias de la Armada. Recuperado de <http://www.armada.mde.es>

⁸³⁵ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (16 de septiembre de 2013). *Declaración de los ministros de Defensa Consejo hispano de Defensa y Seguridad del 16 de septiembre*. (p. 5). Recuperado de http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2013/20130916-Declaracion-ministros-Defensa-Consejo-hispano-frances.pdf

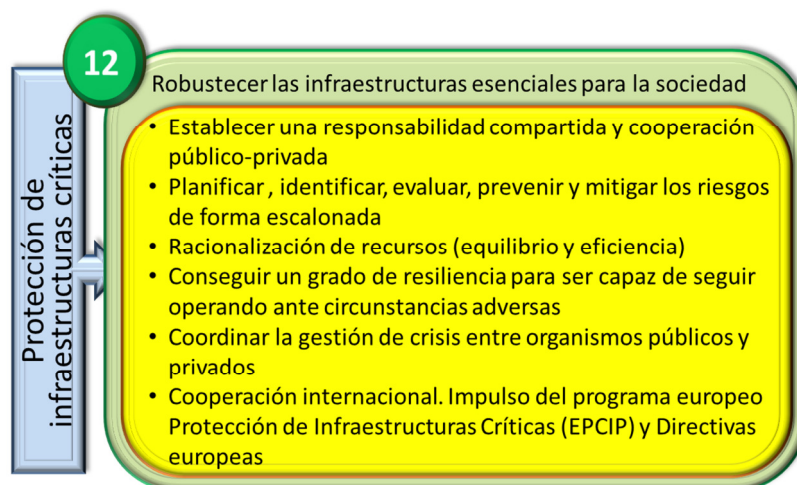
marítimos nacionales y recoge los riesgos y amenazas que pesan sobre ellos, ya sea por actuaciones ilegales (los tráfico ilícitos, la piratería, el terrorismo, la proliferación de ADM, la inmigración irregular, la explotación ilegal de los recursos marítimos, la destrucción del medio marino, los actos contra el patrimonio cultural subacuático y las ciberamenazas) o por las condiciones naturales del medio marino (como sucede con los accidentes marítimos y catástrofes naturales)⁸³⁶.

Por último destacar la implicación que tiene la Guardia Civil del Ministerio del Interior español, en la seguridad marítima, con el SIVE o el proyecto PERSEUS⁸³⁷, encuadrado dentro del 7º Programa Marco de la UE, siendo evidente que la vigilancia y protección de las fronteras y los espacios marítimos es de vital importancia para garantizar la seguridad, por tratarse de un medio tan complejo y hostil como la mar, donde las fronteras se difuminan, lo que favorece el desarrollo de actividades ilícitas de cualquier tipo, y también, para ayudar a las personas en situación de riesgo.

⁸³⁶ ESPAÑA, CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. (5 de diciembre de 2013b). Ob., cit., pp. 19-30.

⁸³⁷ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (24 de septiembre de 2013). *Intervención del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, en la presentación de las primeras pruebas del proyecto PERSEUS de vigilancia marítima*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/63/63354/63354.pdf>

12. PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS



En el ámbito de la protección de infraestructuras críticas, hay que señalar que es una tarea ingente intentar proteger a la sociedad contra tantas posibles amenazas, imprevisibles e inimaginables contra las infraestructuras críticas. Para ello se requiere cooperar, compartir información, evaluar riesgos potenciales y asignar y priorizar los recursos humanos, materiales y económicos racionalmente. El reto consiste en proteger a la sociedad de riesgos y amenazas potencialmente ilimitados, pero con recursos materiales, humanos y económicos limitados, y esto sólo es posible mediante la coordinación de esfuerzos entre todos los agentes implicados. Este es precisamente el fundamento y el impulso que pretende la Ley Protección de Infraestructuras Críticas 8/2011 y su Reglamento. Aunque el espíritu de esta ley va mucho más allá: ambiciona implantar a medio plazo una cultura de seguridad en la que tanto el sector privado como las Administraciones Públicas trabajen sobre parámetros homogéneos y claramente definidos en materia de protección de sus respectivos activos, logrando una coordinación de esfuerzos y una sinergia en sus objetivos. La citada ley establece que corresponde al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad la competencia

para clasificar una infraestructura como estratégica, crítica o crítica europea para incluirla en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas⁸³⁸.

La Ley establece el Sistema Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas que se compone de una serie de instituciones, órganos y empresas, procedentes tanto del sector público como del privado, con responsabilidades en el correcto funcionamiento de los servicios esenciales o en la seguridad de los ciudadanos. Podemos destacar como agentes del Sistema a los operadores críticos del sector público y privado, es decir, aquellos que gestionan al menos una infraestructura crítica, y el CNPIC como órgano que se encarga de impulsar, coordinar y supervisar todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en relación con la protección de las infraestructuras críticas españolas.

También la UE mantiene la preocupación sobre las infraestructuras críticas, por ejemplo en octubre de 2010, la Comisión Europea propuso al Parlamento Europeo una serie de medidas tendentes a reforzar la prevención, la preparación y la respuesta de la Unión ante ataques terroristas contra las infraestructuras críticas, derivadas de otra Comunicación al Consejo y Parlamento Europeo⁸³⁹.

Un nuevo paso es la creación de entidades como la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)⁸⁴⁰ en materia de seguridad de las comunicaciones.

⁸³⁸ Vid. BOE nº 102 (pp. 43370-43380), de 29 de abril de 2011, Ley 8/2011 por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y BOE nº 121 (pp. 50808-50826), de 21 de mayo de 2011, Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras crítica.

⁸³⁹ EUROPEAN UNION. (20 de octubre de 2004). *Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo. COM (2004) 702 final*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0702:FIN:ES:PDF>

⁸⁴⁰ Vid. DOUE L 77/1-11, de 13 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información.

Además, en sectores como la seguridad aérea y marítima, la Comisión ha creado servicios de inspección para supervisar la aplicación de la legislación de seguridad en los Estados miembros. En diciembre de 2005, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior pidió a la Comisión la propuesta del Programa Europeo para la Protección de las Infraestructuras Críticas (PEPIC/*EPCIP*)⁸⁴¹, con el fin de definir las mismas, analizar su vulnerabilidad y su interdependencia entre sí, así como presentar soluciones que protejan y preparen para todo tipo de peligros. Dicho programa deberá ayudar a las empresas a integrar las variables de la amenaza y sus consecuencias en sus evaluaciones del riesgo. Las fuerzas del orden y de protección civil de los Estados miembros también deberían integrar el PEPIC en sus tareas de planificación e información. En este nuevo marco hay otras medidas, como el Libro Verde sobre un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas⁸⁴² (COM/2005/576), la Directiva para la identificación y designación de las infraestructuras críticas europeas (ICE)⁸⁴³, o la creación de un Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (*Critical Infrastructure Warning Information Network, CIWIN*)⁸⁴⁴.

Con el análisis de las líneas de acción que contempla la Estrategia de Seguridad Nacional, damos por concluido el estudio de los avances realizados y de las acciones concretas que están realizando los distintos actores involucrados, pasando ahora a la definición de las conclusiones y propuestas.

⁸⁴¹ EUROPEAN UNION. (12 de diciembre de 2006). Ob., cit., p. 2.

⁸⁴² EUROPEAN UNION. (17 de noviembre de 2005). *Libro verde sobre un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas. COM (2005) 576 final*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0576:FIN:ES:PDF>

⁸⁴³ Vid. DOUE, L 345/75-82. Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 23 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.

⁸⁴⁴ EUROPEAN UNION. (27 de octubre de 2008). *Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas CIWIN. COM(2008) 676 final*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0676:FIN:ES:PDF>

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

I. CONCLUSIONES

Concluido el estudio centrado en la búsqueda de las sinergias en la estrategia de seguridad integral que utilizan diversos países y organizaciones internacionales, parece imprescindible reflexionar y echar una mirada retrospectiva global sobre las páginas anteriores, con el fin de recapitular y confeccionar, en una apretada síntesis, unas conclusiones que pueden ayudar al lector para consolidar su propia opinión.

PRIMERA. El concepto de seguridad gira alrededor de las personas, sus vidas, pertenencias, pueblos, ciudades, regiones, naciones y organizaciones. La seguridad está relacionada básicamente con la ausencia de amenazas, la tranquilidad y la desaparición de peligros, desde el punto de vista real objetivo y la sensación percibida o subjetiva de cada persona.

En este trabajo de investigación se han recordado conceptos como la seguridad nacional, seguridad humana, seguridad colectiva, seguridad compartida, seguridad cooperativa, seguridad global o integral, seguridad interior, seguridad en 3D y seguridad en 4D.

En línea con la seguridad nacional se puede indicar que está relacionada con la soberanía e integridad territorial y los intereses de sus habitantes que están identificados

con su cultura, ideología, valores y otros factores como los económicos. A su vez este concepto sirve para fortalecer a las instituciones políticas establecidas según la legislación nacional de cada Estado y permite ejercer su defensa para preservar su esquema de convivencia establecido.

La seguridad humana prioriza la protección de las personas en ámbitos como bienestar económico, social, sanitario, educativo, así como la protección de los derechos, la igualdad de género y la participación democrática en la vida política, y en un sentido amplio plantea que los ciudadanos deben de estar protegidos ante situaciones y amenazas graves, por lo que habrá que buscar respuestas multisectoriales derivadas de políticas de seguridad adecuadas.

Como ideas clave del resto de conceptos podemos indicar por ejemplo que la seguridad colectiva implica un sistema que abarca Estados y organizaciones internacionales, dispuestos a unirse en coalición para hacer frente a las diversas agresiones utilizando cualquier recurso, mientras que la seguridad cooperativa implica el propósito de buscar soluciones de consenso y arbitrar los medios necesarios para prevenir los conflictos. Por otra parte, la seguridad global o integral abarca los aspectos estratégico-militares, además de, entre otros, los aspectos políticos, los económicos, los sociales, los humanitarios, mediambientales, energéticos, tecnológicos y de la propia seguridad interior, entendida esta última como algo más cercano que afecta directamente al bienestar del ciudadano, que la percibe de forma diferente como por ejemplo los delitos contra la vida, su integridad y libertad, delitos contra el patrimonio, lesiones, hurtos y otros delitos e infracciones penales como las amenazas y coacciones, etc.

Por último mencionar en esta primera conclusión que la seguridad en 3D se articula en su diseño, manteniendo el equilibrio, en las dimensiones de defensa, diplomacia y desarrollo, al que añadimos como propuesta de esta tesis, la difusión de la cultura de seguridad, configurando así la seguridad en 4D.

SEGUNDA. El riesgo, en términos matemáticos, es igual a la amenaza multiplicada por la vulnerabilidad, siendo la amenaza la probabilidad de que ocurra un evento de cierta magnitud y la vulnerabilidad la posibilidad de que algo o alguien pueda ser dañado, en función de la magnitud de la acción resultante de la amenaza y los elementos que la rodean. Los riesgos y amenazas pueden identificarse en cada momento coexistiendo en el escenario nacional e internacional con otros factores potenciadores que pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar sus efectos. De esta forma, la disfunción de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y desigualdad, el cambio climático, la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías y los extremismos ideológicos, son algunos de esos factores.

Los riesgos y amenazas también pueden ser provocados por actores no estatales de distinta naturaleza, lo que dificulta su identificación. El término de actores no estatales sirve para describir una categoría de organizaciones, que no pertenecen al Gobierno ni a la Administración pública, creadas por ciudadanos con el objetivo de promover un debate o defender sus intereses, con fines lucrativos o no y con proyectos o programas que abarcan multitud de sectores, entre los que destacamos la cooperación internacional, la economía, el comercio, la sociedad de la información, la salud, el medioambiente, la seguridad y defensa.

TERCERA. La identificación de las amenazas ha sido una constante preocupación de cada país; dependiendo de la percepción y sus vulnerabilidades específicas, cada país elabora su estrategia de seguridad para hacer frente a los riesgos previstos e imprevistos.

En este trabajo de investigación han sido identificadas las amenazas para Estados Unidos, Canadá, Holanda, Reino Unido, Francia, Australia, Alemania, Chile y España. En la Ilustración 16, puede observarse que el terrorismo es la amenaza en la que coinciden todos los países estudiados. La siguiente amenaza en importancia es la proliferación de armas de destrucción masiva, seguida del crimen organizado y los conflictos armados, y también aparecen en orden de importancia amenazas como los desastres naturales, las pandemias, infraestructuras críticas, la seguridad energética (control de recursos naturales), junto con las ciberamenazas consideradas por la mayoría de países.

CUARTA. Siguiendo con el diseño inicial de la investigación, después de identificar las amenazas que son de interés para los países objeto de estudio, han sido elegidas algunas de las principales organizaciones que tiene el ámbito de la seguridad y defensa como parte de sus objetivos, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea (UE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Declaración de Seguridad para las Américas (DSA).

Agrupadas estas amenazas en la ilustración 47, pueden observarse que coinciden con ligeras matizaciones, con la identificación que realizan los países de forma individual, siendo así, igualmente, el terrorismo la amenaza en la que coinciden todas las organizaciones estudiadas y la delincuencia transnacional organizada y el uso de armas de

destrucción masiva, la siguiente amenaza en importancia, seguida de los conflictos armados (guerras entre Estados). También las ciberamenazas son consideradas por la mayoría de las organizaciones, por delante incluso que los problemas con los recursos naturales y medioambiente.

Por otra parte es de destacar el análisis realizado de los informes de percepción de los ciudadanos de la Unión Europea en relación con los desafíos a la seguridad, que afectan a España y a la propia UE, y los informes anuales de “Global Risk”, que analiza 50 riesgos globales, según su probabilidad e impacto.

QUINTA. Los primeros documentos públicos que reflejan el pensamiento estratégico de los Estados Unidos hacían hincapié en los instrumentos militares del Gobierno e incluían los retos y oportunidades, las amenazas e intereses del país y sus capacidades globales. El Presidente OBAMA, en la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en 2010 (NSS-2010), señaló la aparición de nuevos actores globales y afirmó que el peligro más grave para el pueblo estadounidense seguían siendo las armas de destrucción masiva y, además, reconoció la necesidad de una mayor seguridad cibernética y otras amenazas como el cambio climático y la dependencia de los combustibles fósiles. En este sentido la NSS planteaba, entre otras, las siguientes medidas: mejorar la seguridad interna; buscar la efectividad en la gestión de emergencias; fortalecer las comunidades contra la radicalización y los extremismos; mejorar la resiliencia, aumentando las asociaciones público-privadas; comprometerse con los ciudadanos. Igualmente indica que son necesarios acciones como: interrumpir, desmantelar y derrocar a Al-Qaeda; reducir la propagación de las armas nucleares, biológicas y sus precursores; avanzar en las

oportunidades de paz y seguridad en el Medio Oriente; invertir en la capacidad de los aliados; y asegurar el ciberespacio.

La Estrategia de Seguridad del Reino Unido de 2010, (UK NSS-2010), ordena los riesgos según una valoración actualizada cada dos años, estableciendo tres niveles y 15 supuestos combinando las posibilidades de que ocurra y la magnitud de los efectos que puede producir y además establece ocho funciones transversales para garantizar la seguridad nacional. En opinión del Reino Unido, la priorización de los riesgos contribuirá a sostener las decisiones estratégicas; al mismo tiempo se analiza la inversión en las capacidades futuras.

La Estrategia de Seguridad de Australia (2013) centra sus esfuerzos de seguridad nacional sobre los riesgos y desafíos producidos con los cambios estratégicos en la región y describe ocho pilares del Gobierno, entre ellos la lucha contra el terrorismo, el espionaje y la injerencia extranjera, el control fronterizo o la prevención, detección e interrupción del crimen organizado. También destaca tres prioridades a corto plazo: mayor participación en apoyo de la seguridad regional; política y operaciones integradas de ciberseguridad; y asociaciones eficaces.

Alemania y su Estrategia de Seguridad de 2008 contribuyen activamente en el escenario global de seguridad y el análisis de las amenazas hace que se adopten medidas de una manera más activa, oportuna, coherente, coordinada y rápida, para responder ante una situación de crisis y prevención de conflictos, aplicando los instrumentos y capacidades del país, fortaleciendo los sectores civiles y militares y las alianzas de seguridad entre empresas de negocios y la comunidad científica.

La ASS (Estrategia de Seguridad de Austria de 2011), hace un análisis de la situación global, centrándose en Europa, sus retos, oportunidades, riesgos y amenazas; describe con su política de defensa de las sub-estrategias, la seguridad interior y exterior; y presenta su preocupación clave del compromiso con la responsabilidad internacional, en particular en el contexto de la seguridad, la paz y la solidaridad de la Unión Europea, manteniendo la neutralidad de Austria.

El Gobierno holandés preparó (julio de 2013) su estrategia de seguridad, bajo las premisas claves de la defensa territorial y de sus aliados, la defensa del orden jurídico internacional y la seguridad económica. Para garantizar estos intereses, propone entre otros puntos, dotar de más responsabilidad a la UE, una mayor atención a las regiones inestables cercanas a Europa, prevención de conflictos (terrorismo, gestión de crisis, etc.), control de armamentos, cooperación con el sector privado y una respuesta con enfoque integral (diplomacia, cooperación al desarrollo, defensa, policía, sistema judicial y comercio).

Como último apunte de la quinta conclusión, al analizar la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile (ENSyD-2012), hemos intentado resaltar que su acción ante las nuevas amenazas de carácter global está articulada en tres ejes: respuesta integral, respuesta participativa y respuesta cooperativa. Para dar cumplimiento a estas exigencias, el Gobierno chileno materializa cada una de ellas con un conjunto de tareas nacionales relacionadas con la seguridad, sin olvidar que este modelo de integración representa grandes oportunidades, pero también grandes riesgos.

SEXTA. La idea de integrar las distintas estrategias sectoriales que conviven de forma separada para asegurar una coherencia y coordinación interministerial con un enfoque amplio, va tomando forma en la política española y se materializa con la primera Estrategia Española de Seguridad (ESS) en junio de 2011, hito histórico del planeamiento estratégico español, al que siguió otro con un alto nivel de consenso, que dio lugar a la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) en mayo de 2013. Esta estrategia aborda la seguridad de España, en la línea de las naciones más avanzadas en esta materia, que cuentan con procedimientos y órganos similares. La ESN-2013 concibe la seguridad nacional de una forma amplia y global, a diferencia del concepto tradicional que se ceñía a la defensa y la seguridad pública, y en la actualidad se extiende a nuevos actores y nuevas amenazas transnacionales, por lo que la seguridad nacional tiene que hacer frente a nuevos riesgos.

La estrategia española contempla hasta doce riesgos prioritarios para nuestra seguridad: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares, armas de destrucción masiva, espionaje, emergencias y catástrofes naturales, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. Para cada uno de estos riesgos y amenazas, la ESN-2013 define un ámbito de actuación, dando como resultado las líneas de acción concretas y objetivos a alcanzar, en las que participan los distintos sectores de la sociedad, en un sistema institucional flexible para potenciar la actuación coordinada de los instrumentos existentes en el campo de la seguridad. Este sistema es liderado por el Presidente del Gobierno y se apoya en el Consejo de Seguridad Nacional, como órgano colegiado, y con vocación de administrar de una forma más eficaz y eficiente los recursos existentes.

En la tercera reunión del Consejo de Seguridad Nacional, se aprobó la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, que responde a la creciente necesidad de preservar la seguridad del ciberespacio, y la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, que enumera el conjunto de intereses marítimos nacionales y recoge los riesgos y amenazas que pesan sobre ellos.

SÉPTIMA. La Estrategia de Seguridad de la UE (2003) tiene como objetivo el logro de una Europa segura en un mundo mejor y fue la primera donde Europa identifica cuáles son las amenazas contra su seguridad y las acciones comunes basadas en tres líneas principales: la UE debe combatir con más intensidad el terrorismo, la proliferación de armas y la amenaza de los “*failed states*”, el crimen organizado y los conflictos regionales; la UE tiene que fortalecer la seguridad en los países vecinos; y la UE debe aumentar sus esfuerzos para mantener un orden multilateral más efectivo y eficaz en el mundo. Los desafíos para la seguridad interior de la UE y los instrumentos de colaboración para facilitar su respuesta han ido construyendo el modelo de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2010), basado en la anticipación de la amenaza, la planificación, programación y gestión de la respuesta adecuada para cada tipo de amenaza, el intercambio de información y el desarrollo de mecanismos de evaluación.

La UE (2010) marca diez líneas de acción para garantizar la seguridad interior en los próximos años: enfoque amplio e integral; garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad; prevención y anticipación; desarrollo de un modelo integral de intercambio de información; cooperación operativa; cooperación judicial; gestión integrada de las fronteras; innovación y formación; cooperación con terceros países; y flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.

Por otra parte la OTAN tiene como objetivo fundamental salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares, con el compromiso de prevenir las crisis, gestionar los conflictos y estabilizar situaciones posconflictos. Las fuerzas aliadas se comprometen en operaciones y misiones en varios continentes, y la Alianza se enfrenta a los desafíos de seguridad, estableciendo las líneas de acción (2013), que incluyen la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), la proliferación de tecnología de misiles balísticos, la lucha contra el terrorismo, el fortalecimiento de la ciberseguridad, el refuerzo de la seguridad energética y la modernización de las capacidades militares.

Por lo que respecta al modo en que la OSCE aborda la seguridad europea, destaca su visión de las tres dimensiones: la político-militar, la económico-ecológica y la humana. Desde el enfoque integral de la dimensión político-militar, destaca el compromiso del control de armas, la lucha contra el cibercrimen, lucha contra el terrorismo, la prevención de conflictos, la gestión de fronteras, la reforma militar, las operaciones de policía. La dimensión económica y medioambiental incluye, el seguimiento de la lucha contra el blanqueo de capital, el fortalecimiento del buen gobierno, la gestión de recursos energéticos, la gestión pública, y el mantenimiento de un equilibrio ecológico racional en el aire, el agua y el suelo. En relación con la dimensión humana tienen por objetivo, garantizar el pleno respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, y el Estado de Derecho.

OCTAVA. Las líneas de acción de la estrategia de seguridad española, sugieren una respuesta ante las amenazas y riesgos analizados, dando lugar a la enumeración de los *doce ámbitos prioritarios de actuación*, descritos en la Estrategia de Seguridad Nacional

(ESN-2013). Podemos indicar que el desarrollo específico de las líneas de acción enmarcadas en cada ámbito de actuación, constituye un gran reto en el que se va a enfrentar el nuevo sistema de seguridad nacional, impulsado por el Presidente del Gobierno español, con el apoyo del Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados. El sistema de seguridad integral diseñado para seguir la estrategia de la política de seguridad del Estado, necesita una organización progresiva de las estructuras y organismos del Estado vinculados a la seguridad, con la participación de múltiples ministerios, administraciones y agentes del sector público y privado.

El Ministerio del Interior con su estructura, está preparado para afrontar las medidas concretas que le asignen, con adecuada adaptación y mejora de sus propios sistemas de dirección y coordinación. Los contenidos totales de los ámbitos de actuación de la ESN exceden de las competencias del Ministerio del Interior, pero es evidente que las tareas de este Ministerio y de la Secretaría de Estado de Seguridad están relacionadas de alguna forma con los ámbitos descritos. En este sentido, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía) cuentan con capacidad en recursos materiales y humanos para contribuir en las líneas de acción expuestas y todos los actores implicados en la seguridad integral necesitan adaptarse a la actual situación económica, para responder con eficacia a los retos de seguridad planteados.

Igualmente la cooperación y colaboración internacional es imprescindible, primero en el marco de la UE y, después, con el resto de países y organizaciones internacionales, para mejorar la capacidad de prevención y preparación frente a las amenazas emergentes, en un escenario global en constante transformación; además, el uso de las tecnologías ha

experimentado un aumento en los últimos años, derivando en la misma medida en un incremento en la cantidad y magnitud de problemas de seguridad.

II. PROPUESTAS

1. PRIMERA PROPUESTA: SINERGIAS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTEGRAL. PROPUESTA “ALAES”

En la introducción ya se adelantó que uno de los objetivos de este trabajo sería presentar dos propuestas, la primera relacionada con la búsqueda de las sinergias en la estrategia de seguridad integral, denominada “ALAES”: Armonización de las Líneas de Acción de la Estrategia Integral de Seguridad de la Comunidad Internacional.

Con la propuesta ALAES, obtendremos una priorización o ranking de las respuestas que debe proporcionar la ejecución de la Estrategia de Seguridad Nacional española, de tal forma, que cada grupo o ámbito de las amenazas presentadas en la Ilustración 15 ha sido unido con las líneas de acción que marca la ESN. A continuación se ha relacionado con las líneas de acción de la UE y las líneas de acción que realiza la OSCE en cada ámbito. Además de establecer un ranking, también se propone establecer la sinergia entre las líneas de acción de la ESN, UE y la OSCE, de tal forma que quedará plasmada, gráficamente, la importancia relativa entre las tres líneas de acción y la relación de cada una de ellas ligada con las otras, pero con una propuesta de liderazgo y coordinación para cada ámbito de actuación.

La metodología utilizada para establecer la prioridad de los ámbitos y la sinergia de las líneas de acción de la ESN, UE y OSCE ha sido la siguiente:

- Establecimiento de seis parámetros o indicadores, relacionados con el contenido de este trabajo.
- Ordenar numéricamente, de mayor a menor, el resultado cuantitativo de cada parámetro que, una vez ordenado, se le proporciona una puntuación de 12 a 1 punto.
- Trasladar la puntuación obtenida a una base de datos, con el punto de partida de cada ámbito y línea de acción. Este valor proporciona información individual, que luego se agrupará por ámbitos y líneas de acción.
- Ordenar la puntuación resultante nos proporcionará el orden global de los ámbitos y el orden de las líneas de acción.
- Obtenido el ranking de los ámbitos de actuación de la ESN, solo queda agruparlos por importancia relativa de las líneas de acción.

A continuación se detallan los parámetros utilizados, que pueden verse también en el Anexo 2, junto con los resultados y la tabla general de datos:

- **P1: “Keyword Popularity”**. El parámetro número 1 ha sido establecido para detectar la frecuencia estimada del uso de las palabras clave, a través de buscadores de internet. En este caso ha sido utilizada la herramienta de búsqueda que proporciona el sitio web <www.alexa.com>, que nos proporciona un dato en una escala de 0 a 100, indicando así la estimación de uso de los internautas de las palabras clave tanto en español como en inglés.
- **P2: “Ámbito de aplicación”**. El parámetro número 2 nos proporciona la información del ámbito de aplicación, ya sea a nivel internacional (12 puntos), a nivel de varios países (10 puntos), de aplicación interna o nivel nacional (8 puntos) y la no aplicación en su caso (2 puntos).

- **P3: “Percepción del ciudadano”**. Este indicador es obtenido del resultado del estudio del capítulo IV apartado III, 4 de este trabajo, concretamente de las Ilustraciones 25, 29, 30, 31, 32 y 33, que corresponden con la percepción de los ciudadanos de la Unión Europea y España, en los eurobarómetros de 2006, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013.
- **P4: “Impact Global Risk”**. Este parámetro ha sido obtenido del estudio realizado en el capítulo IV, apartado V, 2 de este trabajo. En el informe Global Risk de 2013, se analizan 50 riesgos, reflejados en las Ilustraciones 45, 46 y 59, sobre la base de su probabilidad y su impacto. El parámetro P4 utiliza los datos que proporciona la estadística de este informe, relacionados con el impacto que se produciría en el área Europea y su comparación con el área de estudio global.
- **P5: “Importancia amenaza/países”**. En el capítulo III, apartado VIII de este trabajo, han sido identificadas las amenazas, desafíos y riesgos de varios países: Estados Unidos, Canadá, Holanda, Reino Unido, Francia, Australia, Alemania, Chile y España. Como resultado de este estudio se agruparon las amenazas comunes o similares de cada uno de estos países en las Ilustraciones 16 y 17. La amenaza que más se repite obtiene 12 puntos y la que menos 1 punto.
- **P6: “Importancia amenaza/OI”**. Este parámetro se obtiene del análisis del estudio realizado en el capítulo IV, apartado VI de este trabajo, donde se identifican los desafíos, riesgos y amenazas relevantes para organizaciones internacionales de seguridad y defensa, como la ONU, OTAN, UE, OSCE y DSA. Agrupando las amenazas se obtiene las Ilustraciones 47 y 48, que sirven de base para este indicador.

Propuesta ALAES:

• ÁMBITO CONFLICTOS ARMADOS

Conflictos armados	Defensa Nacional	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Dotar de capacidades militares. Mantener el compromiso español con la seguridad colectiva. Adoptar las Fuerzas Armadas a los nuevos retos de seguridad. Adecuación a la actual situación económica. Fomentar la conciencia y cultura de defensa. Fortalecer el tejido industrial español de Defensa.	Las políticas con un enfoque especial en vecinos europeos, los Balcanes Occidentales y África. Seguridad colectiva, art. 42 TUE. Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) Cooperación bilateral y multilateral.	Consejo Permanente y el Foro de Cooperación en materia de Seguridad. Equipos periciales REACT de asistencia y cooperación rápida. Centro de Prevención de Conflictos.



Los **conflictos armados** aparecen en primer lugar como primera amenaza para la estabilidad mundial; ya que a pesar de que la mayoría son de carácter interno, sus consecuencias afectan a la comunidad internacional. Este ámbito ha obtenido un total de 171 puntos. En esta propuesta, queda la línea de la Unión Europea en posición relevante, con respecto a la línea de la ESN española, parece claro que España tiene que ir de la mano de la comunidad internacional, especialmente de la Unión Europea, con la Política Común de Seguridad y Defensa. La OSCE también queda destacada, sobre todo por su experiencia con las operaciones en el terreno, su Centro de Prevención de Conflictos y el Consejo Permanente y el Foro de Cooperación en materia de Seguridad.

• **ÁMBITO TERRORISMO**

Terrorismo	Lucha contra el terrorismo	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Prevención: actuar contra el terrorismo desde su origen. Protección: disminuir las vulnerabilidades. Persecución: hacer frente a la actividad terrorista. Preparación de la respuesta: restablecer la normalidad.	Aplicación del plan de acción de la UE de lucha contra el terrorismo, cuya prioridad es garantizar un intercambio transfronterizo de información más efectivo, cortar las fuentes de financiación del terrorismo y mejorar la asistencia a las víctimas. Figura del Coordinador de la lucha contra el terrorismo. Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI).	Unidad de Acción contra el Terrorismo (UAT). Red contra el Terrorismo (RCT). Decisión nº 1063 marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo.



La **lucha contra el terrorismo** es la segunda prioridad, si bien es cierto que en este estudio está muy cerca del anterior ámbito: en total ha obtenido una puntuación de 170. En este caso es la OSCE la que aparece mejor posicionada para dar una respuesta multilateral, con la normativa consolidada, la Red contra el Terrorismo y su Unidad de Acción contra el Terrorismo, también por el número de países que la conforman. No obstante, hay que mencionar que la UE avanza rápidamente consolidando el intercambio de información, vital para la lucha contra el terrorismo y facilitando la coordinación de las acciones operativas entre los Estados miembros de la UE con la cooperación policial y aduanera, competencias todas ellas del Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI).

• **ÁMBITO INESTABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA**

		Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Inestabilidad económica y financiera	Seguridad económica y financiera	<p>Potenciar modelo de crecimiento económico sostenible para crear empleo de calidad y conseguir finanzas saneadas y mantener estabilidad de precios de modo que garantice la cohesión social.</p> <p>Establecer un marco socio-laboral consensuado para facilitar la estabilidad en el empleo y la creación de puestos de trabajo.</p> <p>Fomentar una mayor transparencia del mercado financiero.</p> <p>Establecer mecanismos de regulación y supervisión de la economía para evitar las crisis sistémicas.</p> <p>Contribución a una gobernanza económica y financiera. Fortalecimiento del euro y la UEM.</p> <p>Fomentar los mecanismos de seguridad económica como el sistema de Inteligencia Económica (SIE)</p> <p>Reforzar la reputación e imagen exterior (Marca España).</p> <p>Definición de un procedimiento de cooperación entre las entidades privadas y públicas responsables de la seguridad de las infraestructuras y servicios financieros.</p>



La **Inestabilidad económica y financiera** ha sido considerada como la tercera amenaza en estos momentos. Con una puntuación de 157, queda reflejada la preocupación de los ciudadanos que perciben la realidad social de manera directa, además de ser una amenaza para la seguridad, por ser un factor desequilibrante que influye en el normal funcionamiento de las administraciones de todos los países y organizaciones. La OSCE siempre ha dedicado desde sus orígenes, con la dimensión económica medidas para el fortalecimiento de las actividades económicas, energía, transporte y cooperación transfronteriza, como vitales en escenario global.

• **ÁMBITO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA**

Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	No proliferación de armas de destrucción masiva	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Cooperar contra la no proliferación, con UE, OTAN y asociados. Prevenir el acceso a grupos terroristas Aplicar los tratados e instrumentos internacionales (Resoluciones ONU). Actualizar los planes nacionales de prevención y mitigación de los riesgos en los ámbitos nucleares, bacteriológicos y químicos. Plan nacional de biocustodia. Controlar las exportaciones de productos y tecnologías de doble uso. Potenciar las medidas para combatir transferencias de conocimientos, tecnologías y equipos. Prevenir las amenazas de grupos terroristas (Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear). Limitar la proliferación de misiles de largo y corto alcance, que implica secundar el programa antimisiles de la OTAN. Apoyo del Código de la Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos.	Estrategia Europea contra la proliferación ADM.	Arms control. Forum for Security Co-operation. CPC/FSC support Unit.



La **Proliferación de Armas de Destrucción Masiva**, es una gran amenaza para la seguridad internacional y en esta propuesta está considerada en cuarta posición, cerca de los puestos anteriores con una puntuación de 155. La Unión Europea ha destacado con su línea de acción, ya que con su Estrategia Europea contra la proliferación de ADM, en 2003, se ha posicionado de manera relevante, a pesar de que la OSCE, de manera tradicional, mantiene su control efectivo de armas de distinta naturaleza. Por otra parte, España apoya a la UE en esta materia y mantiene sus planes nacionales de prevención en este ámbito, con su actualización y mejora.

• **ÁMBITO CRIMEN ORGANIZADO**

		Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
Crimen organizado	Lucha contra el crimen organizado	Concienciación ciudadana. Potenciación y mejora de recursos, mecanismos y procedimientos de investigación policial Mejora de la eficacia policial. Mejora de la colaboración entre centros y agencias de inteligencia estratégica. Tratamiento integral del crimen organizado con la implicación de actores nacionales públicos y privados, y especialmente del mundo universitario.	La mejora de la cooperación entre las autoridades judiciales, policiales y aduaneras gracias a la reducción de los obstáculos jurídicos y a una coordinación reforzada. Medidas que facilitan los desplazamientos legales de los ciudadanos de terceros países dentro de las fronteras de la Unión reconocimiento mutuo y la libre circulación de las decisiones judiciales en materia civil y penal con el fin de garantizar el ejercicio de la justicia a través de las fronteras. Estrategia contra la trata de seres humanos <i>European external border surveillance system</i> . COSI, <i>Europol</i> , <i>Eurojust</i> , <i>Olaf</i> .	Report on OSCE Activities in the Fight Against Organized Crime in 2009, 2010, 2011 y 2012.



El **Crimen Organizado**, se identifica con su carácter transnacional, movilidad y opacidad, entre otras características. Es capaz por sí mismo de ser un factor crucial en la estabilidad mundial, sobre todo cuando afecta a zonas donde las organizaciones criminales o grupos terroristas mantienen el control, ayudados de gobiernos o autoridades corruptas. En esta propuesta, obtiene 153 puntos y se posiciona en quinto lugar. La preponderancia de las líneas de acción de la OSCE, es precisamente por el carácter transnacional de las actividades que se producen con el crimen organizado. A pesar de ello, la Unión Europea está haciendo un trabajo excepcional y hay varias agencias implicadas directamente en la lucha contra este tipo de actividad, haciendo de la

colaboración e intercambio de información su punto fuerte. Por su parte España y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están realizando un esfuerzo notable en este ámbito.

• **ÁMBITO FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES**

Flujos migratorios irregulares	Ordenación de los flujos migratorios	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Ordenación de los flujos migratorios. Vigilar y controlar los accesos dentro de la UE (Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE). Cooperar con los países de origen. Independientemente de la condición jurídica: luchar contra el tráfico de seres humanos, luchar contra la discriminación, promover la integración, colaboración entre Administraciones Públicas y con las ONG.	Acervo de Schengen. Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). Frontex.	Plan de Acción contra la Trata de Personas. Oficina de la OSCE para la Lucha contra el Tráfico de seres humanos.



Los **flujos migratorios irregulares** son una amenaza considerada en esta propuesta en sexto lugar, con 137 puntos. Los países occidentales, más desarrollados, son un atractivo destino para personas que provienen de países con pobreza, desigualdad extrema, conflictos bélicos o falta de derechos humanos. Si bien en principio no se pueden considerar los movimientos migratorios como una amenaza directa a la estabilidad de los países receptores, sí pueden llegar a serlo si no está debidamente regulado o si se realiza de forma masiva e irregular. La OSCE está bien posicionada con su línea de acción pero la UE, cada vez está más concienciada, como lo evidencia la adopción en 2008, del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras. En este sentido España es pionera con la aplicación del SIVE.

• **ÁMBITO EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES**

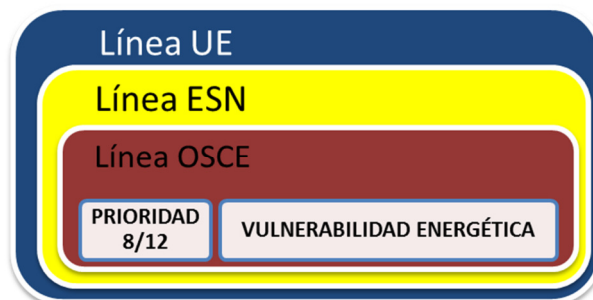
Emergencias y catástrofes	Protección ante emergencias y catástrofes	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Adoptar un enfoque integrador y potenciar la actuación y coordinación entre las diversas Administraciones del Estado. Elaboración de un marco referencia con prioridades y recursos. Actualización jurídica protección ante emergencias y catástrofes. Establecer protocolos actuación. Constituir red de alerta de riesgos naturales. Mantenimiento directorio de recursos. Fomentar la cultura de prevención entre los ciudadanos. Contribuir a la cooperación internacional. Adoptar planes de preparación y respuesta ante pandemias. Adopción de protocolos de gestión y comunicación de situaciones de crisis alimentarias.	Mecanismos de alerta precoz y respuesta inmediata, prevención a largo plazo para hacer frente a situaciones de crisis medioambiental, seguridad alimentaria o sanitaria, mediante redes de información y vigilancia reforzadas. Mecanismos de Protección Civil. Una mejor reacción europea en caso de catástrofe.	Office of the Coordinator of OSCE Economic and Environmental Activities.



Las **emergencias y catástrofes** son consideradas como una preocupación directa que afecta a los ciudadanos. Con 135 puntos se sitúan en séptimo lugar. La Unión Europea queda como referente en esta línea de acción, por la peculiaridad de las emergencias y catástrofes que pueden afectar a más de un país, siendo la respuesta multinacional prioritaria, ya que las capacidades nacionales pueden verse superadas en algunos momentos. España tiene experiencia en la respuesta ante catástrofes naturales, como sismos, erupciones volcánicas, inundaciones o grandes incendios y otro tipo de emergencias. La OSCE queda tan solo a nivel de coordinación de actividades de prevención.

• **ÁMBITO VULNERABILIDAD ENERGÉTICA**

	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
Vulnerabilidad energética	<p>Seguridad energética</p> <p><u>Abastecimiento:</u> Ampliar fuentes de energía más allá de gas y petróleo (Mix. energético). Impulsar política común energética europea. Actualizar la gestión de las reservas de petróleo.</p> <p><u>Distribución:</u> Potenciar la flexibilidad del sistema de transporte. Revisión de planes coordinados con la Agencia Internacional de la Energía y UE. Reforzar el control de las comunicaciones. Potenciar diferentes formas de almacenamiento. Mejorar la fiabilidad de las redes de abastecimiento. Desarrollar la colaboración público-privada.</p> <p><u>Consumo:</u> Fomentar el ahorro energético. Impulsar la sostenibilidad energética. Establecer un marco regulatorio armonizado, transparente y objetivo.</p>	<p>Seguridad del transporte aéreo, terrestre o marítimo. Uso de energía de fuentes renovables (Directiva 2009/28/CE).</p>	<p>Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities. OSCE Economic and environmental Forum⁸⁴⁵.</p>



La **vulnerabilidad energética** es patente y amenaza con la interrupción del suministro, siendo un factor clave para el desarrollo económico y el funcionamiento de la sociedad. Esta propuesta se sitúa en octavo lugar, con 133 puntos. Como en el ámbito anterior, es la Unión Europea la que marca el camino. España debe mejorar la seguridad en el abastecimiento y distribución de los recursos energéticos y establecer un marco que regule normativamente la cuestión energética.

⁸⁴⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (21 de mayo de 2013). *21st Economic and Environmental Forum, EEF.GAL/10/13*. Recuperado de <http://www.osce.org/eea/101771>

• **ÁMBITO CIBERAMENAZAS**

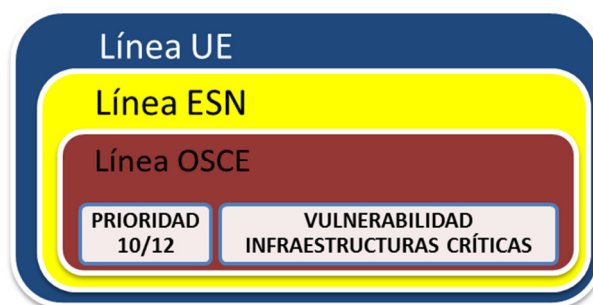
		Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
Ciberamenazas	Ciberseguridad	Incremento de la capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta.	Mayor seguridad en los servicios y redes de Internet. Cybersecurity Strategy of the European Union 2013. European Cybercrime Centre. <i>Computer Emergency Response Teams for EU Institutions CERTs.</i>	Conferencia de la OSCE sobre un enfoque integral de la ciberseguridad (mayo 2011). PC Decision nº. 1039, Development of confidence-building measure to reduce the risks of conflict stemming from the use of information and communication technologies.
		Garantía de la seguridad de los sistemas de información y redes de las Administraciones Públicas. Mejora de la seguridad y resiliencia de las TIC en el sector privado. Capacitación de profesionales de la ciberseguridad e impulso de un plan de I+D+i. Implantación cultura ciberseguridad sólida. Intensificación de la colaboración internacional.		



Las **ciberamenazas** aparecen como consecuencia del avance tecnológico y la globalización de los sistemas de comunicación, por este motivo las líneas de acción de la OSCE, aparecen con relevante posición. Las ciberamenazas quedan situadas como novena prioridad, con 111 puntos. Y es que, a pesar de que está en constante evolución, no es percibida como un fenómeno preocupante, quizás por no estar vinculado con la violencia física sobre las personas. Lo cierto que un ataque de esta naturaleza puede generar un gran elevado coste económico y el mal funcionamiento de servicios directos que reciben los ciudadanos. La UE cuenta con un plan de ciberseguridad para proteger la red y el Consejo de Seguridad Nacional español, aprobó el 5 de diciembre de 2013 la “Estrategia de Ciberseguridad Nacional”.

• **ÁMBITO VULNERABILIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y SERVICIOS ESENCIALES**

Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	Protección de infraestructuras críticas	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Establecer una responsabilidad compartida y cooperación público-privada. Planificar , identificar, evaluar, prevenir y mitigar los riesgos de forma escalonada Racionalización de recursos (equilibrio y eficiencia). Conseguir un grado de resiliencia para ser capaz de seguir operando ante circunstancias adversas. Coordinar la gestión de crisis entre organismos públicos y privados. Cooperación internacional. Impulso de programa europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC) y Directivas europeas.	<i>European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP).</i>	Forum for political negotiations and decision-making in the fields of early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation. Publicación reciente de la UAT: Good Practices Guide on Non-Nuclear Critical Energy Infrastructure Protection (NNCEIP) ⁸⁴⁶ .



La **vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales** ha sido siempre una preocupación del Estado Español: en este caso, esta amenaza queda situada en la décima posición con 101 puntos. Los riesgos sobre las infraestructuras son muy variados, por lo que hay que estar preparado para prevenirlos, neutralizar o minimizar los ataques y restablecer la situación inicial. La UE cuenta con un programa de protección de infraestructuras críticas y España tiene elaborado su sistema de protección donde intervienen actores estatales y privados.

⁸⁴⁶ ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (enero de 2013a). *Good Practices Guide on Non-Nuclear Critical Energy Infrastructure Protection (NNCEIP) from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace.* Recuperado de <http://www.osce.org/atu/103500?download=true>

• **ÁMBITO ESPIONAJE**

Espionaje	Contrainteligencia	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Elaborar normativa para proteger la información confidencial. Impulsar y reforzar los órganos de inteligencia. Sensibilizar al personal de la Administración Pública y las empresas privadas. Proteger a los ciudadanos españoles que desempeñan sus labores en el exterior. Incrementar la cooperación internacional.	_____	_____



La amenaza del **espionaje**, afecta a todos los países. En esta lista de prioridades está colocada en los últimos puestos, con 51 puntos. Evidentemente es un problema interno del país, por lo que en este caso la UE y la OSCE no tienen planes de contingencia, tan solo a nivel de funcionamiento de sus instituciones. Seguramente no tardará la Unión Europea en desarrollar alguna normativa o protocolo de aplicación entre los países socios, sobre todo tras los sucesos de las escuchas de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) de Estados Unidos sobre varios países de la UE.

• **ÁMBITO VULNERABILIDAD DEL ESPACIO MARÍTIMO**

Vulnerabilidad del espacio marítimo	Seguridad marítima	Líneas de acción España	Líneas de acción UE	Líneas de acción OSCE
		Adoptar un enfoque integral y potenciar la actuación coordinada Optimizar el uso eficaz de los recursos disponibles Fomentar la cooperación internacional. Implementación normativa UE y Organización Marítima Internacional Fomento colaboración con el sector privado	Seguridad del transporte marítimo Política Marítima de la Unión Europea con el horizonte 2018.	Border security and management concept. MC.DOC/2/05



En última posición, pero igual de importante que el resto de amenazas, encontramos la **vulnerabilidad del espacio marítimo**, zona menos regulada y controlada en comparación con el espacio terrestre o el aéreo. Con 51 puntos, refleja la percepción sobre esta amenaza. Las líneas de acción no están muy definidas: la OSCE mantiene actividades relacionadas con el control fronterizo, incluido el espacio marítimo; también la UE recientemente ha elaborado su Política Marítima y para España es vital la jurisdicción sobre una extensa área marítima, donde la explotación de los recursos naturales conviven con la preservación del medio ambiente; prueba de ello la aprobación, en la tercera reunión del Consejo de Seguridad Nacional, de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, en diciembre de 2013.

2. SEGUNDA PROPUESTA: DIFUSIÓN DE LA CULTURA DE SEGURIDAD

En el capítulo 5 de la ESN destaca como uno de sus principios la implicación de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad. El Ministerio de Defensa está impulsando un conjunto de medidas para elevar el nivel de cultura de seguridad y defensa⁸⁴⁷ en la sociedad, fundamentalmente a través de la Secretaría General de Política de Defensa, la División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa y el Instituto Español de Estudios Estratégicos que, además de desarrollar tareas de investigación, también fomenta la difusión de la cultura de defensa. Este objetivo implica mantener una política de información pública de manera activa a través de los medios de comunicación.

Es cierto que el aprecio de la sociedad española hacia las Fuerzas Armadas ha crecido en los últimos años; sin embargo, el nivel de comprensión de la utilidad de la acción que desarrollan es una asignatura pendiente para el Ministerio de Defensa, por lo que es necesario explicar a los ciudadanos, cuáles son los riesgos y amenazas y cómo pueden intervenir las Fuerzas Armadas. Estas explicaciones son fundamentales en los primeros ciclos educativos y en el marco de una formación cívica y constitucional⁸⁴⁸.

La importancia de la cultura de defensa⁸⁴⁹ no sólo viene de la ESN. Concretamente hace su aparición en la Directiva de Defensa Nacional del año 2000, aunque anteriormente el Ministerio de Defensa hacía uso del concepto sin una terminología clara muy focalizada en la defensa nacional. Posteriormente con la revisión estratégica de 2003, fue ampliado el concepto hacia la seguridad y defensa con una concepción más amplia,

⁸⁴⁷ ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (2013). *Cultura de Seguridad y Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/ambitos-actuacion/nacional/cultura-seguridad-defensa/>

⁸⁴⁸ CASAS ÁLVAREZ, F. J. (8 de julio de 2013). Ob., cit., pp. 14-15.

⁸⁴⁹ BERNAL GUTIÉRREZ, P. (2011). La Cultura de Seguridad y Defensa en España, sus orígenes y evolución. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEEE, *La Cultura de Seguridad un Defensa, un proyecto en marcha*. Cuaderno de Estrategia nº 155 (pp. 25-63). Madrid: Ministerio de Defensa.

donde se contempla la consecución de las condiciones económicas, sociales y políticas necesarias para el progreso de la nación. Más tarde, con la Directiva de Política de Defensa de 2009, queda establecido el objetivo de potenciar la dimensión social y cultural de la defensa.

Posteriormente, con la Estrategia Española de Seguridad de 2011, aparece el concepto de seguridad y defensa, mencionando que es responsabilidad esencial del Gobierno, pero también de las Administraciones públicas y de los ciudadanos. A partir de este momento al concepto de defensa se une el de seguridad.

La Propuesta que se realiza en este trabajo está dirigida a desarrollar un programa concreto dirigido a la difusión de la cultura de seguridad propiamente dicha⁸⁵⁰, dentro del marco general que indica la ESN expresamente como tácitamente. Así de esta manera queda patente la implicación de la cultura de seguridad en aspectos relevantes como la materia de defensa nacional, inmigración, ciberseguridad, crimen organizado, contrainteligencia, o en materia de protección ante emergencias y catástrofes. Además de otras referencias como la implicación de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad, la gestión de la información y el conocimiento y la necesaria transparencia informativa.

En esta línea conceptual, siguiendo a BLANCO NAVARRO, J. M. (2013), del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, destacamos el papel que puede desempeñar la Guardia Civil, tanto en la cultura de seguridad nacional, como en la difusión de la cultura

⁸⁵⁰ BLANCO NAVARRO, J. M. (junio de 2013). *Hacia una Cultura de Seguridad Nacional. Documento nº 1 de Cultura de Seguridad del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil* (pp. 6-16). Recup. de http://www.iuisi.es/20_fuentes_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf

de seguridad interior. La Guardia Civil desempeña funciones importantes en las áreas de terrorismo (nacional e internacional), crimen organizado, ciberamenazas, catástrofes y emergencias, inmigración irregular, control de fronteras, armas y explosivos. Los fundamentos de participación de la Guardia Civil como actor en el desarrollo de una cultura de seguridad, aparecen recogidos en el Sistema de Gestión Estratégico de la Guardia Civil, cuyos principios están recogidos en su propia página web⁸⁵¹. Además la Guardia Civil presentó su Plan estratégico 2013-2016⁸⁵², siguiendo las líneas definidas por el Ministerio del Interior contabilizando casi un centenar de objetivos específicos, confeccionado con los criterios basados en el metodología del Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard*), identificando las necesidades de seguridad de los ciudadanos, así como los medios y procesos internos para su ejecución.

La lucha contra el terrorismo y contra la criminalidad organizada son los dos primeros ejes estratégicos que se abordan en el plan debido a su relevancia en la seguridad pública, tanto a nivel nacional como internacional, siguiendo con atención especial a la protección de colectivos vulnerables (niños, ancianos, víctimas de violencia de género), la protección del patrimonio artístico, la seguridad vial y la inmigración. Además, el Plan Estratégico de la Guardia Civil no se olvida del compromiso que tiene con los ciudadanos y el uso de las nuevas tecnologías.

Así de esta manera, potenciando la cultura de seguridad y la educación en materia de seguridad, hace que se complete el ciclo de la seguridad en 4D, como se puede apreciar en

⁸⁵¹ ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (enero de 2013). *Mapa Estratégico de la Guardia Civil*. Recuperado de <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/gesestrategi/index.html>

⁸⁵² ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (17 de septiembre de 2012). *La Guardia Civil presenta el Plan Estratégico 2013-2016*. Recuperado de <http://www.interior.gob.es/press/la-guardia-civil-presenta-el-plan-estrategico-2013-2016-14260>

la Ilustración nº 2, tratada en el capítulo I, apartado II, 8 de este trabajo (seguridad en 3D y 4D).

Propuesta Difusión de la Cultura de seguridad:

Siguiendo con la segunda propuesta de esta tesis, consideramos que la Guardia Civil y su Centro de Análisis y Prospectiva tienen que elaborar un programa detallado para difundir la cultura de seguridad, con la colaboración de otros departamentos como la Jefatura de Enseñanza, la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, el Instituto Universitario de Seguridad Interior (IUISI) o el Centro Universitario de la Guardia Civil⁸⁵³.

El desarrollo de una cultura de seguridad y defensa que se proyecta hacia el futuro de la organización de la Guardia Civil, implica dos procesos complejos pero abordables⁸⁵⁴. El primero el relativo a las consecuencias de los componentes del pasado y su influencia en el sistema de valores existente. Y, el segundo, el diseño de la cultura de seguridad que oriente los criterios de decisión, relativos a los cambios organizativos y la adecuación de las estructuras de la seguridad a las necesidades y expectativas, para el alcance de los objetivos nacionales de futuro.

En esas dos tareas deberíamos coordinarnos todos los actores implicados en un proyecto común, desde la escuela y la universidad, a toda la comunidad educativa y la

⁸⁵³ Vid. RD 1959/2009, de 18 de diciembre, por el que se crea el Centro Universitario de la Guardia Civil, publicado en BOE núm. 305 de 19 de diciembre de 2009.

⁸⁵⁴ GARCÍA PALOMERO, I., & MOURE COLÓN, F. (noviembre de 2013). Ob., cit., p. 12.

sociedad española en general. Este proyecto debería tener al menos las líneas de actuación siguientes:

1. Elaboración de una Orden Ministerial, o al menos Orden General (de la Dirección General de la Guardia Civil), que desarrolle los cometidos propios del Centro de Análisis y Prospectiva que incluya de manera concisa, la difusión de la Cultura de Seguridad.
2. Línea de formación en Cultura de Seguridad orientada a personal de distintas procedencias y edades.
3. Línea de publicaciones de Cultura de Seguridad.
4. Línea de Investigación, relacionada con la Cultura de Seguridad.
5. Línea de Gestión del Conocimiento.
6. Línea de colaboración con otras entidades públicas o privadas para fomentar la Cultura de Seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

AUTORES

- ACOSTA BALSECA, E. R. (2007). *Principales amenazas tratadas por los Ministerios de Defensa del Hemisferio y participación de la Junta Interamericana de Defensa como órgano de cooperación* (p. 6). Buenos Aires/Washington DC: Universidad del Salvador/Colegio Interamericano de Defensa.
- AGUADO VALLADARES, C. (14 de marzo de 2012). *La lenta agonía del Tratado FACE*. Documento de Opinión nº 23. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEE023-2012_LentaAgoniaTratadoFACE_AguadoValladares.pdf
- ALBERCHT, U., & OTROS. (15 de septiembre de 2004). *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. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (76), 159-199. Recuperado de http://www.cidob.org/es/content/download/4360/44219/file/76_anexo.pdf
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2010). Introducción. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis*. Cuaderno de estrategia nº 147 (pp. 11-22). Madrid: Ministerio de Defensa.
- ALMQVIST, J. (2005). *In larger Freedom: A Second Call for a Peacebuilding Commission*. Recup. de http://www.fride.org/descarga/COM_LibertAmplia_ENG_abr05.pdf
- ALONSO BAQUER, M. (17 de agosto de 2010). *Estrategia, geoestrategia, geopolítica*. Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE nº 8 (pp.1-6). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA08-2010EstrategiaGeoestrategiaGeopolitica.pdf
- ALONSO PASCUAL, R. (2013). Ideologías radicales y no democráticas como potenciadores de riesgo para la seguridad nacional, cap 6. En Instituto Español de Estudios

- Estratégicos IEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 229-268). Madrid: Ministerio de Defensa.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M. (2004). *La política de seguridad y defensa de la Unión Europea*. (pp. 64-82). Madrid: Dykinson.
- ARGUMOSA PILA, J. R. (2011). *Estrategia española de seguridad: luces y sombras*, Revista Atenea, nº 72. Recuperado de <http://www.onemagazine.es/noticia.asp?ref=4859&cadena=argumosa&como=2>
- ARTEAGA MARTÍN, F. (16 de diciembre de 2011). *Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*. Documentos Seguridad y Defensa, Documento de Trabajo Elcano nº19. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/885365004971122db833b89437ec6e7e/DT19-2011_Arteaga_Grupo_Trabajo_propuesta_estrategia_seguridad_nacional_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=885365004971122db833b89437ec6e7e
- _____. (27 de junio de 2011). *Sobre la Estrategia Española de Seguridad*. Notas de actualidad: Q&A del Real Instituto Elcano (p. 1). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/Arteaga_estrategia_espanola_seguridad
- _____. (18 de junio de 2010). *La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama*. ARI nº 104 (p. 3). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dc4f8d8042e573299eb1ff5cb2335b49/ARI104-2010_Arteaga_estrategia_seguridad_nacional_estados_unidos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dc4f8d8042e573299eb1ff5cb2335b49
- ASARTA CUEVAS, A; MENA LÓPEZ, A.; ÁLVAREZ SOLA, F; FERNÁNDEZ DE BÉTHENCOURT, M. & MARCELLO Y BARRIADA, J. L. (2013). *El terrorismo islamista. Visión geopolítica de los EE. UU. y la UE sobre el mundo árabe islámico*. LI curso Monográfico CESEDEN. Recuperado de http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ealede/cursos/curMonografico/ficheros/GT_3_TERRORISMO_ISLAMISTA.pdf
- AVENDAÑO ROJAS, A., LABORIE IGLESIAS, M., & BERENGUER HERNÁNDEZ, J. F. (11 de septiembre de 2013). *Las Estrategias de Seguridad Nacional de Chile y España. Un análisis comparativo*. Documento de trabajo nº 4 (pp. 12-13). Recuperado de

- http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET04-2013_EstrategiasSeguridadNacional_ChileyEspana.pdf
- BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. (noviembre de 2008). *La Estrategia de seguridad y defensa. Revista española de Defensa*, n° 268 (pp. 48-53). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/EstrategiaSyD_Ballesteros_RED246.pdf
- BÁRCENAS MEDINA, L. A. (19 de diciembre de 2009). *Primer "estudio de futuros" para las Fuerzas Armadas* (p. 1). Recuperado de http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/articulos/GestionNoticias_1349_ESP.asp#
- BERMEJO GARCÍA, R. & LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (2005). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio. A modo de introducción*. Anuario de derecho internacional. XXI, pp. 3-12. Recuperado de http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/23563/1/ADI_XXI_2005_01.pdf
- BERNAL GUTIÉRREZ, P. (2011). La Cultura de Seguridad y Defensa en España, sus orígenes y evolución. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *La Cultura de Seguridad un Defensa, un proyecto en marcha*. Cuaderno de Estrategia n° 155 (pp. 25-63). Madrid: Ministerio de Defensa.
- BISCOP, S. (marzo de 2004). The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security. In *Securité & Stratégie*, Paper n° 82. Brussels: Royal Defence College. Recuperado de <http://www.politologischinstituut.be/PE2004/documents/6Biscop.pdf>
- BISCOP, S., & ANDERSSON, J. J. (2008). *The EU and the Europepean Security Strategy. Forging a global Europe*. New York: Routledge.
- BLACK, R. (2001). Environmental Refugees: Myth or Reality?, in *New Issues in Refugee Research, Working Paper n° 34, United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR* (pp. 1-19). Brighton: University of Sussex
- BLANCO NAVARRO, J. M. (junio de 2013). *Hacia una Cultura de Seguridad Nacional. Documento n° 1 de Cultura de Seguridad del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil* (pp. 6-16). Recuperado de http://www.iuisi.es/20_fuentes_abiertas/001%20HACIA%20UNA%20CULTURA%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL.pdf

- _____. (mayo de 2012). *La cultura de Seguridad Interior*. Documento de Investigación sobre Seguridad Interior, doc-ISIe nº 01/2012 (pp. 12-13). Recuperado de http://www.iuisi.es/15_boletines/15_ISIe/doc_SIe_01_2012.pdf
- BOANO, C.; ZETTER, R., & MORRIS, T. (2008). *Environmentally displaced people: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. Oxford: University of Oxford.
- BOONSTRA, J. (2010). El diseño de una nueva arquitectura de seguridad para Europa. En A. Martiningui, & Y. Richard, *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis* (pp. 37-44). Madrid: FRIDE.
- BORRÁS PENTINAT, S. (2011). El estatuto jurídico de protección internacional de los refugiados ambientales. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 19 (36), 11-48. Brasilia.
- _____. (2006). Refugiados ambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho*, XIX (2), 85-108. Valdivia: Universidad de Chile.
- CACHO SÁNCHEZ, Y. & DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2010). Administración Internacional y organizaciones internacionales: cuestiones conceptuales y toma de decisiones. En IUGM. *La Administración Internacional y la consolidación de la paz y el Estado de Derecho* (pp. 69-166). Recuperado de http://iugm.es/uploads/tx_iugm/La_admin_internacional.pdf
- CALAME, P. (2 de junio de 2008). *Non-state Actors and World Governance* (p. 1). Recuperado de <http://www.world-governance.org/spip.php?article277>
- CALDUCH CERVERA, R. (2001). Los actores internacionales. En CID CAPETILLO, I. *Lecturas básicas para introducción al estudio de relaciones internacionales* (pp. 197-203). México: Universidad Nacional Autónoma.
- _____. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA.
- CANAU ROMERO, J. (2011). Estrategias nacionales de ciberseguridad. Ciberterrorismo. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio*. Cuaderno de seguridad nº 149 (pp. 259-322). Madrid: Ministerio de Defensa.
- CARO BEJARANO, M. J. (2013). Peligros tecnológicos. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 183-227). Madrid: Ministerio de Defensa.

- CASAS ÁLVAREZ, F. J. (8 de julio de 2013). *La cultura de seguridad y defensa comienza en la escuela*. En *Revista española de Defensa*, (297), 14-15. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/red-297-cultura-seguridad-nacional.pdf>
- CASTRO NUNES MAIA, M. (20 de febrero de 2012). *Las amenazas asimétricas y la policía local*. Recuperado de http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/special_reports/2012/03/20/feature-ex-2971
- CURBET, J. (2006). *La Glocalización de la (in)seguridad* (p. 10). La Paz (Bolivia)/Barcelona (España): INAP, Plural editores/iig.
- DE CASTRO SÁNCHEZ, C. (2010). Seguridad internacional y nuevas amenazas en un mundo globalizado. En GONZÁLEZ SÁNCHEZ V. M., *Globalización: un enfoque multidisciplinar* (pp. 55-102). Valencia: Tirant lo Blanch.
- _____. (2009). Paz internacional y gestión de crisis. En SOUTO GALVÁN E., *Intolerancia religiosa, derechos humanos y post-conflicto* (pp. 15-66). Madrid: Dykinson.
- _____. (2000). *De la cooperación política europea a la política exterior y de seguridad común*. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (15), 237-268. Madrid: UNED.
- DE ESPONA Y RODRÍGUEZ, R. J. (2 de abril de 2013). *El moderno concepto integrado de seguridad energética*. Documento de Opinión nº 32. Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE (p. 3). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO32-2013_SeguridadEnergetica_RafaelJ.Espona.pdf
- DE LA CÁMARA HERMOSO, M. (2000). Un nuevo concepto estratégico para una nueva OTAN. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español*. Cuaderno de estrategia nº 110 (pp. 19-54). Madrid: Ministerio de Defensa.
- DELGADO BARÓN, M. (2008). *Reconceptualizando la Seguridad: Cambio de dilemas y amenazas*. *Revista Relaciones internacionales, Estrategia y Seguridad*. 3 (2), 113-134. Bogotá.
- DÍEZ DE VELASCO, M. (2010). *Las Organizaciones Internacionales*, 16ª Ed. Madrid: Tecnos.

- DÍEZ NICOLÁS, J. (2013). Desequilibrios demográficos. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 47-93). Madrid: Ministerio de Defensa.
- ENSEÑAT Y BEREÁ, A. F. (17 de abril de 2012). *A qué responden las estrategias de seguridad nacional*. Documento de Opinión nº 31. (pp. 2-10). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO31-2012EstrategiasSegNac_A.Ensenat.pdf
- ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. (2010). *Lecciones de Relaciones Internacionales* (pp.146-147). Madrid: AEBIUS.
- ESTELLA, A., TORRES, A., & CEBADA, A. (2010). *El debate sobre la estrategia española de seguridad* (pp. 9-10). Recuperado de http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DD-Debate_estrategia_espanola_de_seguridad-Int.pdf
- FERRER RODRÍGUEZ, J. (5 de diciembre de 2011). *Seguridad económica inteligencia estratégica de España*. Documento de Opinión nº 85 (pp. 4-5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO85-2011SeguridadEconomicaIntEstEspana_JFerrer.pdf
- FLECHTNER, S. (junio de 2004). La Unión Europea como actor de la política exterior en el siglo XXI. (p. 9). Recuperado de http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_243.pdf
- FOJÓN CHAMORRO, E., & SANZ VILLALBA, Á. F. (18 de junio de 2010). *Ciberseguridad en España: una propuesta para su gestión*. ARI 101. Real Instituto Elcano (pp. 1-2). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c1360e8042e4fcf49e51ff5cb2335b49/ARI102-2010_Fojon_Sanz_ciberseguridad_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c1360e8042e4fcf49e51ff5cb2335b49
- FORMAN, J. M. (enero de 2009). *Investing in a New Multilateralism. A Smart Power Approach to the United Nations*. Center for Strategic International Studies. *Introduction* (p. 6). Recuperado de http://csis.org/files/media/csis/pubs/090128_mendelsonforman_un_smartpower_web.pdf
- FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, J. (6 de octubre de 2005). *Una OSCE para el siglo XXI*. ARI nº 123 (pp. 2-4). Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0d33fb804f01870cbbfcff317>

- Obaead1/ARI-123-2005-
E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0d33fb804f01870cbbfcff3170baead1
- GAMA DORDIO, J. (2012). Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 48. (pp. 33-62). Madrid: CESEDEN.
- GARCÍA PALOMERO, I., & MOURE COLÓN, F. (noviembre de 2013). *La cultura de seguridad y defensa: Filosofía y Estados de futuro*, doc-ISIe nº 19/2013. Recuperado de http://www.iuisi.es/15_boletines/15_ISIe/doc_ISIe_19_2013.pdf
- _____. (2011). *Metodología de la Investigación en 4D. Soporte didáctico para el Diseño, Desarrollo, Defensa y Difusión de trabajos de investigación de la Guardia Civil*. (pp. 71-82,121-128). Madrid: Ministerio del Interior.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I. J. (19 de marzo de 2014). *Quadrennial Defense review report*. Reseña del IEEE. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/ResenaIEEE_QDR_EEUU.pdf
- _____. (21 de noviembre de 2012). *Australia en el siglo de Asia*. Documento de análisis nº 50 (pp. 4-5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA50-2012_AustraliaSigloAsia_IJGS.pdf
- GARRIDO REBOLLEDO, V. (2010). Las fuerzas multinacionales europeas. En Centro Superior de Estudios de la Defensa, *El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 33 (pp. 11-32). Madrid: Ministerio de Defensa.
- _____. (2007). Introducción. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Modelo español de seguridad y defensa*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 8. (p. 7). Madrid: CESEDEN.
- GATES, R.M. (mayo/junio de 2010). *Helping Others Defend Themselves: The Future of U.S. Security Assistance*. *Foreign Affairs*, 89 (3). Recuperado de <http://www.foreignaffairs.com/print/66342>
- GOLMAYO FERNÁNDEZ, P. (2013). Condicionamientos y compromisos, capítulo primero. En Escuela de Altos Estudios de la Defensa, EALEDE, *Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE*. Documento de Seguridad y Defensa nº 56 (pp. 37-40). Madrid: Ministerio de Defensa.

- GONZÁLEZ MENÉ, F. (2013). La componente industrial. En, *Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE. Documento de Seguridad y Defensa n° 56* (pp. 83-96), Escuela de Altos Estudios de la Defensa, EALEDE. Madrid: Ministerio de Defensa.
- GREGORY, F. (4 de julio de 2008). *The UK's First National Security Strategy: A Critical and Selective Evaluation*. ARI n° 74. (pp. 1-2). Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/471f5a804f018b6fb685f63170baead1/ARI74-2008_Gregory_UK_First_National_Security_Strategy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=471f5a804f018b6fb685f63170baead1
- HAUSER, G., & KERNIC, F. (2006). *European Security in Transition*. Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited.
- HENDERSON, C. (2010). *The 2010 United States National security strategy and the Obama doctrine of necessary Force*. Journal of conflict and security Law, 15 (3), 403-434. Oxford: JCSL. Recuperado de <http://jcsl.oxfordjournals.org/content/15/3/403.short>
- HERMIDA DEL LLANO, C. (2005). *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Barcelona: Anthropos.
- HOWORTH J. (junio de 2010). The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain? In *Journal of Common Market Studies*, 48 (3), 455-474. Yale: JCMC. Recuperado de <http://www.pols.boun.edu.tr/uploads/files/1131.pdf>
- HUESO GARCÍA, V. (2007). Dónde Estamos. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Modelo español de seguridad y defensa*. Documentos de Seguridad y Defensa n° 8. (pp. 37-66). Madrid: CESEDEN.
- JAÉN GARCÍA, M., & MARTÍNEZ LÓPEZ, F. (2002). *El Mediterráneo: confluencia de culturas / La Méditerranée: confluence de cultures* (pp. 65-66). Almería / París: Universidad de Almería. Servicio de Publicaciones; Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
- JOYANES AGUILAR, L. (2011). Introducción. Estado del arte de la ciberseguridad. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio*. Cuaderno de seguridad n° 149 (pp. 13-46). Madrid: Ministerio de Defensa.
- KÖHLER, H. (16 de octubre de 2003). *Hacia una mejor globalización*. Discurso aceptación del título de Profesor Honoris Causa de la Universidad Eberhard Karls en

- Tubinga. (p. 1). Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/101603s.htm>
- KRAUSE, K. (2005). *Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento? Papeles de Cuestiones internacionales*, (90), 19-30. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
- LABORIE IGLESIAS, M. A. (3 de junio de 2013). *La estrategia de seguridad nacional*. Documento de análisis 34/2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf
- _____. (1 de junio de 2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Documento marco 05/2011. Instituto Español de Estudios Estratégicos (pp. 1-5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf
- _____. (2011). Actores armados no estatales y modelo de Estado. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Actores armados no estatales. Retos a la seguridad Global*. Cuaderno de estrategia nº 152 (pp. 28-64). Madrid: Ministerio de Defensa.
- LISTA BLANCO, F. (junio de 2004). Cooperación Europea en materia de inteligencia. En IEEE/CNI, *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad Internacional*. Cuaderno de estrategia nº 127. (pp. 142). Madrid: Ministerio de Defensa.
- MANONELLES, M. (2010). *Cambio climático: retos para la paz y la seguridad internacional* (pp. 65-84). Recuperado de <http://www.ceipaz.org/images/contenido/MManonelles2010.pdf>
- MARQUÉS RUEDA, E. G. (2010). *La condición jurídica del Ártico y la Antártica: un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas*. *Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM*, (107), 39-65.
- MARSAL I MUNTALÁ, J. (2006). *Nuevos escenarios y nuevas misiones para las Fuerzas Armadas*. Conferencia en la Sociedad de Estudios internacionales. Madrid: SEI.
- MAYNARD, A. (2011). *World Economic Forum's Risk Response Network*. Recuperado de <http://umrscblogs.org/2011/01/12/world-economic-forums-risk-response-network/>
- MORILLAS BASSEDAS, P. (diciembre de 2006-enero de 2007). *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (76), 47-58.

- Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/55706/64992>
- NÚÑEZ VILLAVERDE, J. (28 de septiembre de 2010). *La Seguridad de España en 3-D*. Periódico digital "El País". Recuperado de http://elpais.com/diario/2010/09/28/opinion/1285624813_850215.html
- OBORNE, M. W. (junio de 2011). *Future Global Shocks. Improving risk governance. OECD Reviews of Risk Management Policies*. Organization for Economic Co-operation and Development. (pp. 34-35). Recuperado de <http://www.oecd.org/governance/48256382.pdf>
- ORTEGA MARTÍN, J. (13 de junio de 2013). *La Estrategia de Seguridad Nacional entre bambalinas*. Recuperado de http://www.ateneadigital.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_13636_ESP.asp
- PALME, O. (ED). (1982). *Seguridad mundial. Un programa para el desarme Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad*. (p.32). México: Lasser Press.
- PARDEW, J & BENNETT, C. (2006). *La evolución de las operaciones de la OTAN. Revista de la OTAN*. Recuperado de <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue1/spanish/art1.html>
- PERAL, L. (octubre de 2005). *Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. (pp. 3-4). Recuperado de http://www.fride.org/descarga/WP15_SeguHuma_ESP_oct05.pdf
- PÉREZ-BUSTAMANTE GONZÁLEZ, R. (2006). Introducción. En DE LA TORRE S., *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa-OSCE-: misiones y dimensiones de la OSCE* (pp.246-247) (pp. 25-27). Madrid: Dykinson.
- PÉREZ RAMÍREZ, E. (10 de octubre de 2011). *Defensa colectiva y seguridad compartida*. Documento de Opinión nº 71 (p. 5). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO71-2011DefensaColectiva.PerezRamirez.pdf
- PICULA, T. (6-10 de julio de 2011). *Informe OSCE para la Comisión General de Asuntos Políticos y de Seguridad*. AS (11) RP 1 S. Belgrado: OSCE.

- PORTERO RODRÍGUEZ, F. (2013). Disfunciones de la Globalización. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 27-46). Madrid: Ministerio de Defensa.
- PRIETO OSÉS, R & OTROS. (abril de 2013). *Guerra ciberética: Aspectos organizativos*. XXXIII curso de Defensa Nacional. CESEDEN. Madrid.
- QUILLE, G. (AUTUMN 2004). The European Security Strategy: A Framework for EU Security Interests? In *International Peacekeeping*. 11 (3), 422-438. Recuperado de http://dcafsp.tripod.com/readings/EU_Security%20Strategy.pdf
- REHRL, J., & WEISSERTH, H. B. (2010). *Handbook on CSDP, the Common Security and Defence Policy of the European Union*. Viena: http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf.
- RICHARDSON, K. Y OTROS. (2009). *Cambio climático. Riesgos, retos y decisiones globales* (p. 17). International Alliance of Research Universities. Copenhagen.
- RINGSMOSE, J., & RYNNING, S. (2011). *NATO's new strategic concept: a comprehensive assessment*. Danish Institute for International Studies. (p.20). Recuperado de http://en.diis.dk/files/publications/reports2011/rp2011-02-nato_web.pdf
- RODRÍGUEZ MOJÓN, M. (1987): *El informe de la Comisión Independiente para asuntos de seguridad y desarme*. *Revista internacional de sociología*, (3), 487-498. Madrid: CESIC.
- ROTBERG, R. I., DADMEHR, N., & JENNE, E. (2003). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- RUBIO PLO, A. R. (2008). *La OSCE y su concepción de la seguridad: la convergencia de las organizaciones regionales europeas y de la OSCE en torno a una concepción integral de la seguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- RUIZ GONZÁLEZ, F. J. (2009). La organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE). Situación actual y perspectivas de futuro. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Boletín de información* nº 312 (pp. 92-112). Madrid: CESEDEN.
- SAINT-PIERRE, H., & BENÍTEZ MANAUT, R. (2012).). Las definiciones políticas. En DONADO, M. & TIBILETTI, M., *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. (pp. 40-42). Buenos Aires: RESDAL.
- SANAHUJA PERALES, J. A. (2013). La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE,

- Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 95-141). Madrid: Ministerio de Defensa.
- SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E. (2011). Los intereses vitales de España: Un enfoque integral y de seguridad compartida. En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Los intereses geopolíticos de España: Panorama de riesgos y amenazas*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 43 (pp. 47-64). Madrid: Ministerio de Defensa.
- SANJOSÉ GIL, A. (2005). Algunas reflexiones sobre el informe del grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. En *Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, (7), 299-327. Recuperado de dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1143398.pdf
- SCHEFFER, J. H. (2008). *Bucarest: un hito en la transformación de la OTAN*. *Revista de la OTAN*. Recuperado de <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART3/ES/index.htm>
- SCHIRCH, L. (2010). *3p Human Security. Introduction*. Conflict Prevention and Resolution Forum. (p. 5). Recuperado de http://3phumansecurity.org/site/images/stories/PolicyBriefs/cprf_3d_report_0211.pdf
- SERRA REXACH, E. (2013). Introducción. En Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE, *Los Potenciadores del riesgo*. Cuaderno de estrategia nº 159 (pp. 11-26). Madrid: Ministerio de Defensa.
- SOLANA DE MADARIAGA, F. J. (2005). El papel de Europa en el mundo. En TORRENT MACAU, R., MILLET ABBAD, A. & ARCE SUÁREZ, A. (Ed). *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*. Barcelona: Publicacions i edicions.
- _____. (20 de junio de 2003). *Una Europa segura en un mundo mejor*. Consejo Europea de Thessaloniki. Recuperado de http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bost/Una_Europa_segura_mundo_mejor.pdf
- _____. (12 de diciembre de 2003). *Una ruta europea hacia la seguridad*. Artículo de opinión en Periódico "El país". Recuperado de http://elpais.com/diario/2003/12/12/opinion/1071183606_850215.html

- STEPHEN, M., & O'BRIEN, C. (15 de marzo de 2009). *US Army Africa: Smart Power in Action* (p. 5). Recuperado de <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/us-army-africa-smart-power-in-action>
- TORREN MACAU, R., MILLET ABBAD, A., & ARCE SUÁREZ, A. (2005). *Diálogo sobre gobernabilidad, globalización y desarrollo*. Barcelona: Universitat de Barcelona, Publicacions i Edicions.
- VITERI DÍAZ, G. (13 de enero de 2010). *Notas sobre globalización* (p. 20). Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/389/#indice>
- WILCHEX-CHAUX, G. (26 y 27 de octubre de 2006). *2º Diálogo Internacional sobre la Crisis Mundial del Agua. Introducción al concepto de seguridad territorial* (pp. 3-6). Recup. de <http://www.dialogosagua.es/doc/2Dialogo/Wilches1SegTerr.pdf>
- YOPO, B. (julio de 2010). *La nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Programa de cooperación en seguridad regional*. (pp. 1-2). Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07422.pdf>
- ZEA PASQUÍN, F. (6 de marzo de 2013). *Ciberdefensa Militar. Revista española de Defensa*, (293), 48-49. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/documentacion/revistas/2013/red-293-ciberdefensa.pdf>

BIBLIOGRAFÍA

INSTITUCIONES/ORGANISMOS

- ARGENTINA, GOBIERNO. (13 de junio de 2006). *Decreto 727/2006 Reglamento de la Ley de Defensa Nacional* (art. 1). Recuperado de http://www.infojus.gov.ar/legislacion/decreto-nacional-727-2006-reglamentacion_ley_defensa_nacional.htm?3
- _____. (5 de mayo de 1988). *Ley 23.554 Defensa Nacional* (art. 2). Recuperado de http://www.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-23554-ley_defensa_nacional.htm;jsessionid=1aq1mzhsg2x5j12lgzjp5o1edi?0

- AUSTRALIA GOVERNMENT. (3 de mayo de 2013). *Defence White Paper. Defending Australia and its National interests* (pp. ix-x). Recuperado de http://www.defence.gov.au/whitepaper2013/docs/WP_2013_web.pdf
- _____. (23 de enero de 2013). *Strong and Secure. A Strategy for Australia's national Security* (pp. 1-58). Recuperado de http://www.dpmc.gov.au/national_security/docs/national_security_strategy.pdf
- _____. (octubre de 2012). *Australian in the asian century*. White Paper. Recuperado de http://www.asiaeducation.edu.au/verve/_resources/australia-in-the-asian-century-white-paper.pdf
- _____. (2009). *Cyber Security Strategy*. (pp. 1-38). Recuperado de <http://www.ag.gov.au/RightsAndProtections/CyberSecurity/Documents/AG%20Cyber%20Security%20Strategy%20-%20for%20website.pdf>
- _____. (4 de diciembre de 2008). *The first national security statement to the Australian parliament* (pp. 10, 17, 19). Recuperado de <http://www.royalcommission.vic.gov.au/getdoc/596cc5ff-8a33-47eb-8d4a-9205131ebdd0/TEN.004.002.0437.pdf>
- AUSTRIA ÖSTERREICH. (julio de 2013). *Austrian Security Strategy (ASS). Security in a new decade Shaping security* (pp. 1-26). Recuperado de <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52251>
- _____. (marzo de 2013). *Austrian Cyber Security Strategy* (pp. 4-11). Recuperado de http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/cyber_security/130415_strategie_cybersicherheit_en_web.pdf
- _____. (2012). *National ICT Security Strategy Austria* (pp. 3-5). Recuperado de <http://www.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=48411>
- _____. (12 de diciembre de 2001). *Austrian security and defence doctrine the Changing process of Austrian security policy*. (pp. 8-12). Recuperado de <http://cenaa.org/analysis/wp-content/uploads/2013/02/BACHORA-final.pdf>
- BBC. (17 de mayo de 2007). *Estonia hit by "Moscow cyber war"*. Digital BBC news.
- CANADA GOVERNMENT. (2010). *Canada's cyber security strategy*. Recuperado de <http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/canadaNCSS.pdf>
- _____. (abril de 2005). *Securing an Open Society: One Year Later. Progress report on the implementation of Canada's National Security Policy CNS* (pp. 1-61). Recuperado

- de <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/aarchives/secure/secure-eng.pdf>
- _____. (abril de 2004). *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy CNSP* (pp. 1-60). Recuperado de <http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/aarchives/natsec-secnat/natsec-secnat-eng.pdf>
- CARITAS ESPAÑOLA. (2010). *Nueva Estrategia europea: ¿Hacia qué modelo social?* Documentación Social 157. Madrid: Cáritas Española.
- CENTRO DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA (GUARDIA CIVIL). (2013). *Las Estrategias Nacionales de los Estados Unidos* (p. 2). Informe Técnico CAP. Madrid: CAP.
- _____. (30 de abril de 2012). *La Política 3D de la Seguridad "Seguridad 3D"*. Informe Técnico. Madrid: CAP.
- _____. (2010). *Actualidad Europea. El tratado de Lisboa una aproximación al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (p. 4). Informe Técnico CAP. Madrid: CAP.
- CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL. (2009). *Hacia una estrategia de seguridad nacional para España*. Documentos de Seguridad y Defensa nº 25 (p. 11). Madrid: CESEDEN, Ministerio de Defensa.
- _____. (1976). *Seminario sobre educación y defensa de la comunidad*. Boletín de información nº 100 (p. 34). Madrid: CESEDEN, Ministerio de Defensa.
- CHILE, GOBIERNO. (28 de junio de 2012). *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024* (pp. 1-76). Recuperado de <http://www.aainteligencia.cl/wp-content/uploads/2009/11/ENSYD-version-definitiva.pdf>
- _____. (28 de junio de 2012). *Presidente Piñera y Ministro Allamand presentaron primera Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.cl/2012/06/28/mandatario-y-ministro-allamand-presento-primera-estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa/>
- _____. (2010a). *Chile Seguro: Plan de Seguridad Pública 2010-2014* (p. 20). Recuperado de http://www.ssi.gov.cl/filesapp/Chile_seguro%20-%20Estrategia%20%20PSP.pdf
- _____. (2010b). *Libro de Defensa Nacional* (pp. 168-174). Recuperado de http://www.ssffaa.cl/pdf_documentacion/libro_defensa/2010/2010_libro_de_la_defensa_4_Parte_Politica_Militar.pdf
- CISCO SISTEM. (29 de mayo de 2013). *Informe anual de seguridad de CISCO 2013*. Recup. de http://www.cisco.com/web/ES/pdf/Cisco_ASR_2012_v2_020813.pdf

- DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG (Gobierno Federal alemán). (febrero de 2011). *Cyber Security Strategy for Germany* (pp. 4-8). Recuperado de http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Strategische-Themen/css_engl_download.pdf?__blob=publicationFile
- _____. (noviembre de 2010). *ICT Strategy of the German Federal Government: Digital Germany 2015* (pp. 5-6). Recuperado de <http://www.bmwi.de/English/Redaktion/Pdf/ict-strategy-digital-germany-2015>
- _____. (2010). *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* (pp. 1-88). Recuperado de http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Wissenschaftsforum/Band-4_NeueStrategie.pdf?__blob=publicationFile
- _____. (6 de mayo de 2008). *Beschluss: Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland (A Security Strategy for Germany)* (pp. 1-12). Recuperado de http://www.cducsu.de/Titel__sicherheitsstrategie_fuer_deutschland/TabID__1/SubTabID__5/InhaltTypID__4/InhaltID__9735/inhalte.aspx
- ESPAÑA, CCN-CERT. (8 de abril de 2014). *Ciberamenazas 2013 y Tendencias 2014*. Comunicado Informe de Amenazas IA-03/14. Recuperado de <https://ccn-cert.cni.es/comunicados/NP5-Informe-Amenazas.pdf>
- _____. (3 de junio de 2013). *Ciberamenazas 2012 y Tendencias 2013*. Comunicado Informe de Amenazas. Recuperado de <https://www.ccn-cert.cni.es/comunicados/NP4-Ciberamenazas.pdf>
- ESPAÑA, CNI. (3 de diciembre de 2012). *Norma NS/04. Seguridad de la información. Autoridad Nacional para la protección de la información clasificada*. Recuperado de http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/NS-04_Seguridad_de_la_Informacion.pdf
- ESPAÑA, COMISIÓN DE INTERIOR DEL CONSEJO DE LOS DIPUTADOS. (18 de junio de 2013). *Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, para informar sobre las líneas generales de su Departamento* (pp. 2, 18-19). Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/61/61735/61735.pdf>
- ESPAÑA, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. (31 de enero de 2012). *Comparecencia del ministro de Interior, para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento* (pp. 2-11). Recuperado de http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_029.PDF

- ESPAÑA, CONSEJO DE MINISTROS. (31 de mayo de 2013). *Aprobada la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013*. Nota de prensa. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/310513Enlace++seguridad.htm>
- ESPAÑA, CONSEJO DEFENSA NACIONAL. (30 de diciembre de 2008). *Directiva de Defensa Nacional 01/2008* (p. 2). Recuperado de http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/511_ddn_1-2008.pdf
- ESPAÑA, CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL. (5 de diciembre de 2013a). *Aprobada la Estrategia de Ciberseguridad Nacional de 2013*. Nota de prensa. Recuperado de https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/ES_NCSS.pdf
- _____. (5 de diciembre de 2013b). *Aprobada la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013*. Nota de prensa. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Maritima_Nacional_2013.pdf
- ESPAÑA, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. (23 de enero de 2013). *El acuerdo de asociación de España en el marco de la política de cohesión 2014-2020*. Informe Consejo Económico y Social. Recuperado de <http://www.ces.es/documents/10180/526241/Inf0213.pdf>
- ESPAÑA, GOBIERNO. POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN. (2013). *Historia y objetivos OSCE*. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/OSCE/Paginas/HistoriaObjetivos.aspx>
- ESPAÑA, JEFATURA DEL ESTADO. (2005). *Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional*. BOE nº 276 (pp. 37717-37723). Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- ESPAÑA, MINISTERIO DE DEFENSA. (16 de septiembre de 2013). *Declaración de los ministros de Defensa Consejo hispano de Defensa y Seguridad del 16 de septiembre* (p. 5). Recuperado de http://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/ficheros_docs/2013/20130916-Declaracion-ministros-Defensa-Consejo-hispano-frances.pdf
- _____. (9 de mayo de 2013). *Ejercicio Conjunto Marítimo MARSEC 13*. Noticias de la Armada. Recuperado de <http://www.armada.mde.es>

- _____. (enero de 2013). *Seguridad de la información*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/politica/infraestructura/seguridad-informacion/>
- _____. (2013). *Cultura de Seguridad y Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/ambitos-actuacion/nacional/cultura-seguridad-defensa/>
- _____. (30 de diciembre de 2004). *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-2004.pdf>
- _____. (2003). *Revisión estratégica de la Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>
- _____. (2000). *Libro Blanco de la Defensa*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-Libro-Blanco-de-la-Defensa-2000.pdf>
- _____. (27 de marzo de 1992). *Directiva de Defensa Nacional 1/92*. Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-1992.pdf>
- ESPAÑA, MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. (2013). *Convenios Bilaterales*. Recuperado de <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Internacional/ConveniosBilaterales/>
- ESPAÑA, MINISTERIO DE FOMENTO. (2010). *Plan nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo 2010-2018*. Recuperado de http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1320770125PlanNacionalSeguridad-Salvamento-Maritimo2010_2018.pdf
- ESPAÑA, MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. (22 de junio de 2012). *Informe de recomendaciones del Grupo de expertos de Alto Nivel de la Agenda Digital para España* (pp. 51-52). Recuperado de <http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-es/novedades/documents/informe-recomendaciones-ade.pdf>
- ESPAÑA, MINISTERIO DEL INTERIOR. (14 de noviembre de 2013). *Programa Plus Ultra de la Guardia Civil*. Recuperado de http://www.guardiacivil.es/documentos/seprose/formularios/programa_plus_ultra.pdf

- _____. (16 de octubre de 2013). *Inauguración del Centro de Coordinación para la vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CERCORVIGMAR)* Recuperado de http://www.interior.gob.es/press/jorge-fernandez-diaz-ensalza-la-gran-experiencia-de-espana-en-la-lucha-contra-la-inmigracion-irregular-que-la-situa-a-la-vanguardia-de-la-union-europea-15858?set_locale=gl
- _____. (24 de septiembre de 2013). *Intervención del ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, en la presentación de las primeras pruebas del proyecto PERSEUS de vigilancia marítima* Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/63/63354/63354.pdf>
- _____. (1 de julio de 2013). *Lucha contra el crimen organizado. Balance 2012 y avance enero mayo 2013.* Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/62/62590/62590.pdf>
- _____. (enero de 2013). *Mapa Estratégico de la Guardia Civil.* Recuperado de <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/gesestrategi/index.html>
- _____. (17 de septiembre de 2012). *La Guardia Civil presenta el Plan Estratégico 2013-2016.* Recuperado de <http://www.interior.gob.es/press/la-guardia-civil-presenta-el-plan-estrategico-2013-2016-14260>
- _____. (1 de septiembre de 2011). *Lucha contra el crimen organizado. Balance 2010 y estrategia española 2011-2014.* Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/52/52412/52412.pdf>
- _____. (2 de noviembre de 2010). *Comparecencia lucha contra el Crimen Organizado.* Recuperado de <http://www.interior.gob.es/file/11/11187/11187.pdf>
- _____. (15 de diciembre de 2009). *Intervención del Ministro del Interior. Seminario "Una Estrategia de Seguridad interior para la Unión Europea". Informe Técnico.* Madrid.
- ESPAÑA, PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. (25 de abril de 2014). *Informe Anual de Seguridad Nacional de 2013.* Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/_Informe_Seguridad_Nacional%20Accesible%20y%20Definitivo.pdf
- _____. (31 de mayo de 2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. ESN.* Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf

- _____. (26 de abril de 2013). *Balance y Actualización de la Estrategia Española de Política Económica, programa nacional de reformas*. Recuperado de http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/3D6CF215-0DC1-4DAD-8688-A4E59B27B6BB/0/130423_BALANCE_PNR_30_PRENSA.pdf
- _____. (22 de febrero de 2013). *Finaliza en Madrid la reunión anual de la iniciativa global contra el terrorismo nuclear (IGTN)*. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MAE/2013/220213IniciTerrorismNuclear.htm>
- _____. (31 de julio de 2012). *Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable* (pp. 2-3). Recuperado de <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>
- _____. (30 de junio de 2011). *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos (EES)*. Recuperado de http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_05_01_Document03.pdf
- ESPAÑA, REPRESENTANTE PERMANENTE ANTE LA OSCE. (15 de abril de 2013). *Nota verbal de la Representación Permanente, sobre información de aspectos Político-militares de la seguridad*. FSC.EMI/62/13 (pp. 2-5). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/100719>
- EUROPEAN UNION. (2014). *Work Program 2014*. European Agency for European Agency for the operational management of large-scale IT systems. Recuperado de http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/agency/docs/eu-lisa_2014_work_programme_en.pdf
- _____. (6 de noviembre de 2013). Reglamento (UE) Núm. 1052/2013, por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR). DOUE L 295/11-26. Recuperado de <http://www.boe.es/doue/2013/295/L00011-00026.pdf>
- _____. (24 y 25 de octubre de 2013). *Conclusiones del Consejo Europeo*. EUCO 169/13 (p. 19). Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/139219.pdf
- _____. (10 de mayo de 2013). *Standard Eurobarometer 79 Internal Security* (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_fact_es_en.pdf

- _____. (14 de abril de 2013). *Segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE*. COM(2013) 179 final. Recuperado en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0179:FIN:ES:PDF>
- _____. (1 de abril de 2013). *La gestión de las fronteras exteriores*. Ficha técnica Parlamento Europeo/Think Tank. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2012/041204/04_A_FT%282012%29041204_ES.pdf
- _____. (9 de febrero de 2013). *Six-monthly Progress Report on the implementation of the EU Strategy against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. *Official Journal of the EU*. 2013/C 37/0. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:037:0003:0026:EN:PDF>
- _____. (7 de febrero de 2013). *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*. JOIN(2013) 1 final. (pp. 1-20). Recuperado de http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf
- _____. (1 de enero de 2013). *European Union External Action "Security & Defence-CSDP"*. Recuperado de http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm
- _____. (enero de 2013). *Temas clave para la UE* (p. 1). Recuperado de http://ec.europa.eu/spain/sobre-la-ue/temas-clave/index_es.htm
- _____. (2013a). *Glosario, términos relacionados con las instituciones y las actividades de la Unión Europea. Globalización*. Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/globalisation_es.htm
- _____. (2013b). *The EU's relations with the Organisation for Security and Cooperation in Europe*. Recuperado de http://ec.europa.eu/external_relations/organisations/osce/index_en.htm
- _____. (2013c). *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*. FRA, Agency for Fundamental Rights, pp. 113-125. Recuperado de http://fra.europa.eu/sites/default/files/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-jul-13_en.pdf
- _____. (3 de noviembre de 2012). *Standard Eurobarometer 78 Internal Security* (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_fact_es_en.pdf
- _____. (4 de octubre de 2012). *Informe anual al Parlamento Europeo de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de*

- Seguridad*. PESC 1195. Recuperado de http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14605_es.pdf
- _____. (25 de noviembre de 2011). *First Annual Report on the implementation of the EU Internal Security Strategy*. COM(2011) 790 final (pp. 11-30). Recuperado de http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20111125/1_EN_ACT_part1_v6.pdf
- _____. (5 de noviembre de 2011). *Standard Eurobarometer 76 Internal Security*. (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_fact_es_en.pdf
- _____. (6 de junio de 2011a). *Coordinación en materia de seguridad*. COSI 42. Recup. en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2010715%202011%20INIT>
- _____. (6 de junio de 2011b). *Prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada entre 2011 y 2013*. JAI 396. Recup. en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011050%202011%20INIT>
- _____. (22 de noviembre de 2010). *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*. COM(2010) 673 final (pp. 4-15). Recuperado de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/pdf/news/internal_security_strategy_in_action_en.pdf
- _____. (4 de mayo de 2010). *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. DOUE C 115/1-38. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29&from=ES>
- _____. (26 de marzo de 2010). *Estrategia de Seguridad interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad* (pp. 8, 13-15). Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ESC.pdf
- _____. (3 de marzo de 2010). *Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM(2010) 2020 (p. 3) Recuperado de http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf
- _____. (marzo de 2010). *Standard Eurobarometer 73 Internal Security* (p. 1). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_fact_es_en.pdf

- _____. (23 de febrero de 2010). *Draf Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model"*. 5842/2/10. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st05/st05842-re02.es10.pdf>
- _____. (25 de noviembre de 2009). Proyecto de conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la UE. JAI 873. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2016637%202009%20I NIT>
- _____. (octubre de 2009). *Standard Eurobarometer 72 Internal Security* (p. 2). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_fact_es_en.pdf
- _____. (24 de junio de 2009). *Plan de Acción QBRN comunitario, sobre refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la UE*. COM(2009) 273 final. Recuperado en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282009%290273_/com_com%282009%290273_es.pdf
- _____. (11 de diciembre de 2008). *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. S407/08 (pp. 3-5). Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf
- _____. (27 de octubre de 2008). *Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas CIWIN*. COM(2008) 676 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0676:FIN:ES:PDF>
- _____. (20 de mayo de 2008). *El Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*. COM(2008) 319 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:ES:PDF>
- _____. (4 de abril de 2008). *EU Action Plan on Enhancing the Security of Explosives*. ENFOPOL 69. Recuperado en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208109%202008%20I NIT>
- _____. (13 de febrero de 2008). *Examining the creation of a European Border Surveillance System EUROSUR*. COM(2008) 68 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0068:FIN:EN:PDF>

- _____. (17 de diciembre de 2007). *Tratado de Lisboa*. DOUE C 306/1-10. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8d1c14fc-6be7-4d4e-8416-f28cfc7b3b60.0007.01/DOC_1&format=PDF
- _____. (12 de diciembre de 2006). *Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas*. COM (2006) 786 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:ES:PDF>
- _____. (13 de enero de 2006). *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*. PESC 31. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05319.en06.pdf>
- _____. (2006). *Eurobarometer EU. Internal Security. Desafíos en Europa*. Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm
- _____. (17 de noviembre de 2005). *Libro verde sobre un programa europeo para la protección de infraestructuras críticas*. COM (2005) 576 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0576:FIN:ES:PDF>
- _____. (12 de octubre de 2005). *Hacia una Estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*. COM (2005) 184 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0491&from=ES>
- _____. (10 de mayo de 2005). *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. COM (2005) 184 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:ES:PDF>
- _____. (3 de marzo de 2005). *El programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE*. (DOUE C 53/1-14). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:ES:PDF>
- _____. (2 de marzo de 2005). *Annual Policy Strategy for 2006*. COM(2005) 73 final. (pp. 8-9). Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st07/st07243.en05.pdf>
- _____. (26 de octubre de 2004). *Creación de Frontex*. DOUE L. 349/1-11. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=ES>

- _____. (20 de octubre de 2004). *Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo*. COM (2004) 702 final. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0702:FIN:ES:PDF>
- _____. (12 de julio de 2004). *Creación de la Agencia Europea de Defensa. Acción común*. 2004/551/PESC. DOUE L 245/17-28. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:245:0017:0028:ES:PDF>
- _____. (12 de mayo de 2004). *European Neighbourhood Policy*. Strategy Paper, COM(2004) 373 final. (pp. 2-5). Recuperado de http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf
- _____. (10 de diciembre de 2003). *Fight against the proliferation of weapons of mass destruction. EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction*. PESC 768. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>
- _____. (12 de diciembre de 2003). *Estrategia Europea de Seguridad Europa, síntesis de la legislación de la UE. Política exterior y de seguridad*. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>
- _____. (7 de noviembre de 2002). *Participación de los actores no estatales en la política comunitaria de desarrollo*. COM (2002) 598 final. (pp. 5-7). Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0598:FIN:ES:PDF>
- _____. (11 de abril de 2001). *Prevención de conflictos*. COM(2001) 211 final. Rec. de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0211&from=ES>
- FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). (febrero de 2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*. (pp. 1-130). Recuperado de http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf
- FRANCE, PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE. (29 de abril de 2013). *Livre blanc Défense et sécurité nationale 2013*. Council on Foreign Relations (pp. 1-160). Recuperado de http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale_2013.pdf

- _____. (17 de junio de 2008). *The French White Paper on defence and national security*. Council on Foreign Relations (pp. 1-48). Recuperado de http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanc_Press_kit_english_version.pdf
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. (diciembre de 2009). *La Seguridad Integral: España 2020: introducción* (p. 8). Recuperado de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7920/seguridad_pardo_2009.pdf?sequence=1
- FUNDACIÓN EMPRESA SEGURIDAD Y SOCIEDAD ESYS. (22 de noviembre de 2012). *Informe anual de la seguridad en España. Capítulo III, seguridad física* (pp. 21-35). Recuperado de <http://www.fundacionesys.com/files/INFORME%20ESYS%20NOV12new.pdf>
- GALILEE (STRATEGIC STUDIES). (5-16 de diciembre de 2013). *Seminario Internacional de Seguridad Nacional*. Galilee International Management Institute. Recuperado de http://www.galilcol.ac.il/pictures/files/SN_1.pdf
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS IIEE. (julio de 2010). *La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, "aspectos más destacados de su evolución"*. Documento de análisis del IIEE nº 6 (pp. 3-4). Recuperado de http://www.iecee.es/Galerias/fichero/2010/DA-IIEE_06-2010_NSS_2010_ASPECTOS_DESTACADOS_DE_SU_EVOLUCION.pdf
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (1 de marzo de 2013). *2012 annual report* (pp. 4-5). Recuperado de http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/IEA_Annual_Report_publicversion.pdf
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. (2012). *Worldwide engagement for sustainable energy strategies*. IEA.
- JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. (junio de 2003). *Glosario de términos y siglas de la Junta Interamericana de Defensa*. Recuperado de <http://www.youblisher.com/p/280048-Amenazas-a-la-Seguridad-Hemisferica/>
- KINGDOM OF THE NETHERLANDS. (11 de noviembre de 2013). *National Security, National Risk Assessment 2012* (pp. 6-10). Recuperado de english.nctv.nl/Images/national-risk-assessment-2012_tcm92-540050.pdf
- _____. (21 de junio de 2013). *International Security strategy (letter)* (pp. 1-3). Recuperado de <http://www.government.nl/government/documents-and-publications/letters/2013/06/21/international-security-strategy.html>

- _____. (junio de 2013). *International Security Strategy. A Secure Netherlands in a Secure World* (pp. 1-20). Recuperado de http://kenia.nlembassy.org/binaries/content/assets/postenweb/k/kenya/nederlandse-ambassade-in-nairobi/import/ivs_engels.pdf
- _____. (15 de junio de 2012). *National Security, National Risk Assessment 2011*. (p.12). Recuperado de english.nctv.nl/Images/national-risk-assessment-2011_tcm92-538995.pdf
- _____. (junio de 2012). *The Defence Cyber Strategy* (pp. 8-15). Recuperado de http://www.defensie.nl/english/tasks/cyber_defence/
- _____. (6 de junio de 2011). *National Cyber Security Strategy* Recuperado de <http://english.nctb.nl/themes/cybersecurity/>
- _____. (29 de marzo de 2010). *Future Policy Survey. A new foundation for the Netherlands Armed Forces* (pp. 6-26). Recuperado de http://www.defensie.nl/english/organisation/ministry_of_defence/future_policy/
- _____. (octubre de 2009). *Working with scenarios, risk assessment and capabilities, in the National Safety and Security Strategy of the Netherlands*. Recuperado de http://www.misrar.nl/UserFiles/File/BP_1_ZHZ_annex%20%20National_Riskassessment__English%281%29.pdf
- _____. (14 de mayo de 2007a). *Strategie nationale veiligheid*. Recuperado de <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2007/05/14/strategie-nationale-veiligheid.html>
- _____. (14 de mayo de 2007b). *Werkprogramma Nationale Veiligheid 2007-2008*. Recuperado de <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2007/05/14/werkprogramma-2007-2008.html>
- _____. (mayo de 2007). *National Security. Strategy and Work programme 2007-2008*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. (pp. 1-52). Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/Estrategia_Nacional_de_Seguridad_NL_2007.pdf
- _____. (septiembre de 2005). *Netherlands Defence Doctrine*. (pp. 4-9). Recuperado de http://www.defensie.nl/english/organisation/ministry_of_defence/defence_doctrine/
- MÉXICO, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. (31 de enero de 2005). *Ley Seguridad Nacional de México*. Diario Oficial de la Federación, DOF (art. 3). Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=769100&fecha=31/01/2005

- NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. (marzo de 2013). *NATO in focus. An introduction to the transatlantic Alliance*. NATO (pp. 4-5). Recuperado de http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/1303-nato_in_focus-en.pdf
- _____. (1 de enero de 2013). *A "Comprehensive Approach" to crisis management*. NATO. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm
- _____. (20 de mayo de 2012). *The Deterrence and Defence Posture Review (DDPR), aprobada por los aliados en la Cumbre de Chicago*. NATO (p. 1). Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/SID-A88FB3AA-AF5B932F/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease
- _____. (19-20 de noviembre de 2010). *Active engagement, modern defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. NATO (pp. 10-13). Recuperado de http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf
- _____. (16 de junio de 2008). *NATO glossary of abbreviations used in NATO documents and Publications*. AAP-15. NATO (p. 187). Recuperado de <http://www.fas.org/irp/doddir/other/nato2008a.pdf>
- _____. (2001). *NATO Handbook, Manual de la OTAN*. Bruselas. Recuperado de http://www.emad.mde.es/UVE/pdf/OTAN_Manual_de_la_OTAN_2001_en.pdf
- _____. (24 de abril de 1999). *The Alliance's Strategic Concept. Aprobado en la Cumbre de Washington*. NATO (p. 3). Recuperado de http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/344_Nato%20Strategic%20Concept%20%281999%29.pdf
- _____. (7-8 de noviembre de 1991). *The Alliance's New Strategic Concept. Cumbre de Roma*. NATO. Recuperado de http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?selectedLocale=en
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (5 de noviembre de 2005). *Cuarta Cumbre de las Américas. Declaración de Mar del Plata. "Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática"*. Comisión de Seguridad Hemisférica (pp. 2-4). Recuperado de <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion%20IV%20Cumbre%20de%20las%20Americas%20-%20Espa%C3%B1ol.pdf>

- _____. (28 de octubre de 2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México: OEA. Recuperado de <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>
- _____. (1948). *Carta de la OEA*. Secretaría de Asuntos Jurídicos. Bogotá. Recuperado de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (14 de noviembre de 2001). *La Ronda de Doha*. WT/MIN(01)/17 (pp. 1-9). Recuperado de http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_implementation_s.pdf
- ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA. (31 de marzo de 2014). *Annual Report 2013*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/116947?download=true>
- _____. (2 de diciembre de 2013). *Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental (MC(11).JOUR/2/Corr.2, Anexo 1)*. Recuperado de <http://www.osce.org/eea/20705?download=true>
- _____. (3 de julio de 2013). *Declaración de Estambul*. AS (13) DS. Recuperado de <http://www.oscepa.org/publications/declarations/2013-istanbul-declaration/1821-istanbul-declaration-spanish/file>
- _____. (17 de junio de 2013). *Security Days*. Recuperado de <http://www.osce.org/sg/102778>
- _____. (21 de mayo de 2013). 21st Economic and Environmental Forum, EEF.GAL/10/13. Recuperado de <http://www.osce.org/eea/101771>
- _____. (18 de marzo de 2013). *Annual Report 2012. Building trust*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/100193?download=true>
- _____. (enero de 2013a). *Good Practices Guide on Non-Nuclear Critical Energy Infrastructure Protection (NNCEIP) from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace*. Recuperado de <http://www.osce.org/atu/103500?download=true>
- _____. (enero de 2013b). *Factsheet Action against Terrorism Unit* (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.osce.org/atu/13578>
- _____. (2013a). *Hoja informativa de la OSCE*. Press and Public Information Section. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/35775>
- _____. (2013b). *Human dimension*.
- _____. (2013c). *POLIS*. Recuperado de <http://polis.osce.org/>

- _____. (2013d). *Politico-military dimension*.
- _____. (2013e). *The three OSCE dimensions*.
- _____. (7 de diciembre de 2012a). *Decision 3/12 on the OSCE Helsinki+40 process*. MC.DEC/3/12. (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/97974>
- _____. (7 de diciembre de 2012b). *Declaration on strengthening good governance and combating corruption, money-laundering and the financing of terrorism*. MC.DOC/2/12. (pp. 2-3). Recuperado de <http://www.osce.org/cio/97968>
- _____. (7 de diciembre de 2012c). *OSCE consolidated framework for the fight against terrorism*. PC.DEC/1063. Recuperado de <http://www.osce.org/pc/98008>
- _____. (mayo de 2012). *Activity Report 2011-12. Economic and Environmental Activities*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/96914?download=true>
- _____. (30 de marzo de 2012). *Annual Report on OSCE Activities 2011*. Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/89356?download=true>
- _____. (2012). *OSCE Guide on Non-military Confidence-Building Measures CBMs* (p. 5). Recuperado de <http://www.osce.org/cpc/91082>
- _____. (14 de diciembre de 2011). *668 Sesión plenaria del Foro de Cooperación en materia de Seguridad*. FSC.DEC/18/11 (p. 4). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/86568>
- _____. (7 de diciembre de 2011). *Decisión núm. 9/11 del Consejo de la OSCE. "Strengthening co-ordination and coherence in the OSCE's efforts to address transnational threats"*. MC.DEC/9/11 (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/86089>
- _____. (30 de noviembre de 2011). *On Confidence and Security Building Measures*. FSC.DOC/1/11. Recuperado de <http://www.osce.org/fsc/86597>
- _____. (6-10 de julio de 2011). *Declaración de Belgrado de la Asamblea parlamentaria de la OSCE*. AS (11) D S (pp. 1-8). Recuperado de <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/belgrade-2011>
- _____. (31 de marzo de 2011a). *Annual report 2010* (pp. 14, 16-19). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/76315?download=true>
- _____. (31 de marzo de 2011b). *Decisión nº 991. OSCE conference on an comprehensive approach to cyber security: exploring the future OSCE role*. PC.DEC/991. (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.osce.org/pc/76453>

- _____. (3 de diciembre de 2010). Declaración conmemorativa de Astana. Hacia una comunidad de seguridad. SUM.DOC/1/10 (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.osce.org/cio/74985?download=true>
- _____. (21 de abril de 2010). *Annual report 2009* (pp. 6, 10-13). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/67759?download=true>
- _____. (2 de diciembre de 2009). *Furthering the Corfu Process, decision n° 1/09* MC.DEC/1/09. Recuperado de <http://www.osce.org/cio/40709>
- _____. (17 de junio de 2009). *The OSCE Concept of Comprehensive and co-operative security*. SEC.GA/100/09 (1-27). Recuperado de <http://www.osce.org/cpc/37592>
- _____. (1 de abril de 2009). *Annual report 2008* (p. 5). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/36699?download=true>
- _____. (2009a). *The fight against torture, the OSCE experience* (pp. 8-42). Recuperado de <http://www.osce.org/odhr/37968>
- _____. (2009b). *What is the BMSC?* (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/tajikistan/92362>
- _____. (mayo de 2008a). *Good Practices in buiding police-Public Partnerships*. Recuperado de <http://www.osce.org/spmu/32547>
- _____. (mayo de 2008b). *Guidebook on Democratic Policing*. Recuperado de <http://www.osce.org/spmu/23804>
- _____. (31 de marzo de 2008). *OSCE Annual report 2007* (pp. 8, 88-89). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/31249?download=true>
- _____. (30 de noviembre de 2007). *Declaración ministerial sobre el apoyo a la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo* (pp. 1-5). Recuperado de http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2011/docs/osce/osce_mc-stmt-support-unstrategy2007_es.pdf
- _____. (25 de octubre de 2007). *Manual de la OSCE, de mejores prácticas sobre munición convencional*. Decisión 6/08 (pp. 5-12). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/33376?download=true>
- _____. (23 de abril de 2007). *Annual report on OSCE activities 2006* (p. 15). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/24692?download=true>
- _____. (5 de diciembre de 2006). *Lucha contra la intolerancia y la discriminación y fomento del respeto y el entendimiento mutuos*. MC.DEC/13/06 (pp. 1-5). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/23119>

- _____. (febrero de 2006). *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies* (pp. 4-6). Recuperado de <http://www.osce.org/hcnm/32227?download=true>
- _____. (enero de 2006). *Annual report on OSCE activities 2005* (p. 12). Recuperado de <http://www.osce.org/es/secretariat/18852?download=true>
- _____. (6 de diciembre de 2005). *Border security and management concept*. MC.DOC/2/05. (pp. 2-3). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/17452>
- _____. (27 de junio de 2005). *Common purpose, towards a more effective OSCE* (pp. 19-26). Recuperado de <http://www.osce.org/cio/15805>
- _____. (enero de 2005). *Annual report on OSCE activities 2004* (p. 11). Recuperado de <http://www.osce.org/secretariat/14430?download=true>
- _____. (2 de diciembre de 2004). *Action Plan for the promoting of gender equality*. PC.DEC/638 (pp. 2-15). Recuperado de <http://www.osce.org/pc/14713>
- _____. (1-2 de diciembre de 2003a). *Action Plan on improving the situation of "roma and sinti" within the OSCE área*. MC.DEC/3/03 (pp. 66-77). Recuperado de <http://www.osce.org/odihhr/17554>
- _____. (1-2 de diciembre de 2003b). *Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI*. MC.DOC/1/03 (pp. 1-12). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/40533>
- _____. (19 de septiembre de 2003). *Manual de mejores prácticas en materia de armas pequeñas y armas ligeras*. FSC:GAL/43/03/Rev.3 (pp. 2-4). Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/13621?download=true>
- _____. (7 de diciembre de 2002a). *Decisión n° 3. Conferencia anual para el examen de la seguridad. Objetivos*. MC(10).DEC/3 (pp. 1-3). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/31987>
- _____. (7 de diciembre de 2002b). *Decisión n°2, preparación de una estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad*. MC (10).DEC/2 (pp. 1-3). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/31981>
- _____. (6-7 de diciembre de 2002). *Tenth Meeting of the Ministerial Council*. MC.DOC/1/02. Recuperado de <http://www.osce.org/mc/40521?download=true>
- _____. (3-4 de diciembre de 2001). *Decision on Combating Terrorism and the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism* (pp. 3-4). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/40515>

- _____. (18-19 de noviembre de 1999). *Documento de Estambul. Cumbre OSCE. Carta sobre la Seguridad Europea*. PCOSW389 (pp. 1-47). Recuperado de <http://www.osce.org/es/mc/39574?download=true>
- _____. (3 de diciembre de 1994). *Código de conducta sobre los aspectos político-militar de la seguridad*. Recuperado de <http://www.osce.org/es/fsc/41360>
- _____. (9-10 de julio de 1992). *1992 Summit. CSCE Helsinki document, the challenges of change* (parte IV, pp. 16-18). Recuperado de <http://www.osce.org/mc/39530?download=true>
- _____. (24 de marzo de 1992). *Tratado de cielos abiertos*. Recuperado de <http://www.osce.org/es/library/14132>
- _____. (19 de noviembre de 1990). *Tratado sobre Fuerzas Armadas convencionales en Europa* (pp. 1-2). Recuperado de <http://www.osce.org/es/library/14092>
- PERIÓDICO DIGITAL "EL PAÍS", NOTA DE PRENSA. (11 de julio de 2013). *Nace el Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Rey*. Recuperado de http://politica.elpais.com/politica/2013/07/11/actualidad/1373527931_448816.htm
- 1
- PRENSA DIGITAL "EL CONFIDENCIAL". (1 de junio de 2013). *Primer acuerdo del Gobierno con el PSOE desde principios de la legislatura sobre la Estrategia de Seguridad Nacional*. Noticias. Recuperado de <http://www.elconfidencial.com/espana/2013/06/01/el-gobierno-pacta-con-el-viejo-psoe-la-estrategia-de-seguridad-nacional-122142/>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2010). *Diccionario de la Lengua Española*. (20ª ed). RAE. Recuperado de <http://rae.es/>
- REAL INSTITUTO ELCANO. (7 de julio de 2012). *Reunión Continuidad y desarrollo de la Estrategia de Seguridad Nacional*. (79), nota de prensa. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/PrensaVista?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/prensa/notas+de+prensa/reunion_continuidad_desarrollo_estrategia_seguridad_nacional
- REVISTA ATENEA DIGITAL. (8 de noviembre de 2012). *Seis ex ministros abogan por el consenso para reformar la Estrategia de Seguridad Nacional redactada por Solana*. Recuperado de http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_10792_ESP.asp#

- UNITED KINGDOM CABINET OFFICE. (11 de julio de 2013). *National Risk Register of civil emergencies 2013 edition* (pp. 1-58). Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211867/NationalRiskRegister2013_amended.pdf
- _____. (junio de 2009). *Cyber Security Strategy of the United Kingdom Safety, security and resilience in cyberspace* (pp. 1-32). Recuperado <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7642/7642.pdf>
- _____. (2004). *Civil Contingencies Act 2004* (pp. 23-24). Acts of Parliament, Cabinet Office. Recuperado de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf?timeline=true&view=extent
- UNITED KINGDOM HM GOVERNMENT. (5 de febrero de 2013). *The UK cyber security strategy: Landscape review*. Auditoría General Reino Unido. (p. 6). Recuperado de <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/Cyber-security-Full-report.pdf>
- _____. (3 de julio de 2012). *Planning for the next National Security Strategy: comments on the Government response to the Committee's First Report of Session 2010-12*. Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201213/jtselect/jtnatsec/27/27.pdf>
- _____. (noviembre de 2011). *The UK Cyber Security Strategy Protecting and promoting the UK in a digital world* (pp. 36-42). Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf
- _____. (18 de octubre de 2010). *The National Security Strategy of the United Kingdom, NSS UK 2010*. Recuperado de http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf
- _____. (octubre de 2010). *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review SDSR* (pp. 1-75). Recuperado de http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf
- _____. (marzo de 2008). *The National Security Strategy of the United Kingdom NSS UK 2008* (p. 8). Recuperado de <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7291/7291.pdf>

- UNITED KINGDOM HOUSE OF LORDS. (24 de mayo de 2011). *The EU Internal Security Strategy*. 17th Report of Session 2010-2012 (HL Paper 149). Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldeucom/149/149.pdf>
- UNITED NATIONS. (junio de 2014). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2014*. Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>
- _____. (21 de marzo de 2014). *World Water Development Report 2014, Water and Energy*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002257/225741E.pdf>
- _____. (18 de marzo de 2014). *Últimas publicaciones: World Population Policies 2013; 2013 World Youth Report: Youth and Migration; World Economic Situation and Prospects 2014; Report on World Social Situation 2013*. Department of Economic and Social Affairs. Recuperado de <http://www.un.org/en/development/desa/publications/index.html>
- _____. (1 de agosto de 2013). *World Population Prospects. The 2012 Revision. Highlights and Advance Tables*. Working Paper N° ESA/P/WP.228 (pp. 17-18). Recuperado de http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf
- _____. (30 de mayo de 2013). *Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo post-2015. Una nueva alianza mundial* (p. 5). Recuperado de http://www.un.org/es/sg/pdf/hlp_report_post2015_sg.pdf
- _____. (marzo de 2013). *The Cyber index. International security trends and realities*. UNIDIR United Nations Institute for Disarmament Research (pp. 1-153). Recuperado sitio <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/cyber-index-2013-en-463.pdf>
- _____. (1 de enero de 2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2013* (pp. 8-10). Recuperado de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>
- _____. (23 de julio de 2012). *Report of the United Nations Institute for Disarmament Research on the activities of the Institute for the period from August 2011 to July 2012*. UN doc A/67/169 (pp. 10-11). Recuperado de http://www.unidir.org/files/Reports/Rep_2012_EN.pdf
- _____. (25 de enero de 2012). *Observaciones a la Asamblea General sobre el programa de acción quinquenal, "el futuro que queremos"*. Recuperado de <http://www.un.org/es/sg/priorities/index.shtml>

- _____. (15 de octubre de 2010). *Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities*. S/RES/1267 (pp. 1-4). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1267%281999%29>
- _____. (18 de junio de 2010). *2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*. NPT/CONF 2010/50 (vol I) (pp. 1-40). Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=NPT/CONF.2010/50%28Vol.I%29&lang=E>
- _____. (2009). *Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los seres humanos*. Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (ONU) (pp. 6-7). Recuperado de <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>
- _____. (31 de octubre de 2008). *Medidas nacionales, regionales e internacionales para mejorar la bioseguridad y la biocustodia, en particular la seguridad en el laboratorio y la seguridad de los patógenos y toxinas*. BWC/MSP/2008/L.1. Recuperado de http://www.opbw.org/new_process/msp2008/BWC_MSP_2008_L1_S.pdf
- _____. (2008). *Cambio climático 2007. Informe de síntesis*. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Recuperado de http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf
- _____. (27 de octubre de 2005). *Code of conduct for international election observers* (pp. 11-13). Recuperado de <http://www.osce.org/odihr/16935>
- _____. (21 de marzo de 2005). *Informe del Secretario General para la Cumbre Mundial 2005. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Recuperado de <http://www.unic.org.ar/mat-graf/cuadernillo.pdf>
- _____. (2 de diciembre de 2004). *Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio*. A/59/565. Recuperado de http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_Sp.pdf

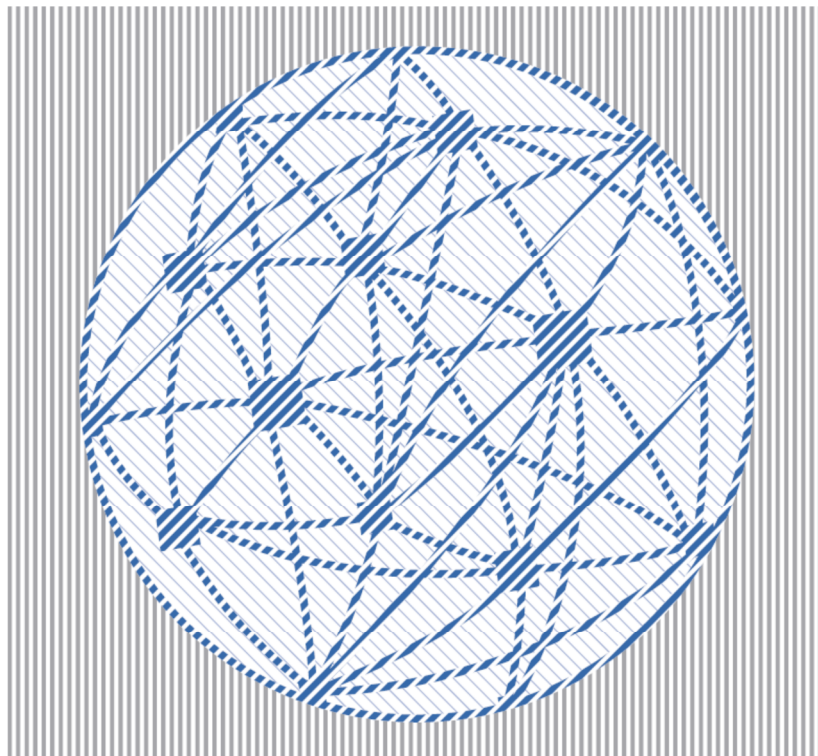
- _____. (2004a). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf
- _____. (2004b). *Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols*. Recuperado de <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- _____. (23 de septiembre de 2003). *Declaración del Secretario General ante la Asamblea General*. Recuperado de http://www.un.org/es/sg/annan_messages/2003/sgmessageAG.htm
- _____. (1 de agosto de 2003). *Medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa*. A/58/208. Recuperado de http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/ares58_208.pdf
- _____. (9 de enero de 2003). *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. A/RES/57/199. Recuperado de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2327.pdf?view=1>
- _____. (6 de septiembre de 2001). *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*. A/56/326. Recuperado de <http://www.unmillenniumproject.org/documents/a56326.pdf>
- _____. (2001). *Tercer informe de evaluación. Cambio climático 2001. Impactos, adaptación y vulnerabilidad* (p. 6). Recuperado de <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/impact-adaptation-vulnerability/impact-spm-ts-sp.pdf>
- _____. (8 de diciembre de 2000). *Informe del Secretario General, IV un mundo sin temor*. Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (párrafo 194). Recuperado de http://www.un.org/es/events/pastevents/millennium_summit/sg_report/full.htm
- _____. (1999). *Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo*. (pp. 1-18). Recuperado de <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-11.pdf>
- _____. (1994). *Human Development Report 1994*. Informe sobre desarrollo humano 1994. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pp. 1-10). Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- UNITED STATES OF AMERICA, EMBAJADA EN MADRID. (10 de diciembre de 2013). *Hoja informativa sobre cooperación entre España y Estados Unidos en el ámbito de*

- seguridad*. Recuperado de http://photos.state.gov/libraries/spain/192041/pressreleases/13-1210_Fact_Sheetb_sp.pdf
- UNITED STATES OF AMERICA, GOVERNMENT. (3 de enero de 2012). *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (pp. 1-16). Recuperado de http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf
- _____. (19 de julio de 2011). *Strategy to Combat Transnational Organized Crime. Addressing Converging Threats to National Security* (pp. 1-38). Recuperado de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf
- _____. (28 de junio de 2011). *National Strategy for Counterterrorism* (pp. 1-26). Recuperado de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf
- _____. (27 de mayo de 2010). *National Security Strategy NSS 2010* (pp. 1-60). Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>
- _____. (febrero de 2010). *Quadrennial Defense review report* (p. 8). Recuperado de http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf
- _____. (junio de 2008). *National Defence Strategy* (pp. 1-29). Recuperado de <http://www.defense.gov/news/2008%20National%20Defense%20Strategy.pdf>
- _____. (Marzo de 2006). *National Security Strategy NSS 2006* (pp. 1-54). Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>
- _____. (septiembre de 2002). *National Security Strategy NSS 2002*. Recuperado de <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>
- _____. (1987 al 2010). *National Security Strategy*. Recuperado de varios sitios web.
- UNITED STATES OF AMERICA, NATIONAL SECURITY AGENCY NSA. (octubre de 1986). *Public Law, de Estados Unidos, 99-433*. Recuperado de http://www.nsa.gov/about/cryptologic_heritage/60th/interactive_timeline/Content/1980s/documents/19861001_1980_Doc_NDU.pdf
- WORLD BANK. (2013). *Pirate Trails Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa*. Washington, D. C.: World Bank Publications. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Pirate_Trails_World_Bank_UNODC_Interpol_report.pdf

- WORLD ECONOMIC FORUM WEF. (30 de diciembre de 2013). *Insigh Report Global Risks 2014. Ninth Edition* (pp. 1-60). Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf
- _____. (8 de enero de 2013). *Insigh Report Global Risks 2013. Eighth Edition. An Initiative of the Risk Response Network*. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf

ANEXO 1. Lista de los 50 riesgos globales del informe de Global Risks

2013



Insight Report
Global Risks 2013
Eighth Edition

Lista de 50 riesgos por categorías y orden alfabético (inglés)

Categories Áreas	Nº	Risks	Riesgos	Descripción
Economic Económico	1	Chronic fiscal imbalances	Desequilibrios fiscales crónicos	No corregir las obligaciones de deuda pública excesiva.
	2	Chronic labour market imbalances	Desequilibrios crónicos del mercado de trabajo	Un nivel elevado y constante del subempleo. El desempleo es estructural y no cíclico.
	3	Extreme volatility in energy and agriculture prices	La extrema volatilidad de los precios de la energía y la agricultura	Fuertes fluctuaciones de precios hacen que los productos básicos esenciales estén fuera del alcance, el crecimiento es lento, las protestas públicas provocan y aumentan las tensiones geopolíticas.
	4	Hard landing of an emerging economy	Aterrizaje duro de una economía emergente	Brusca desaceleración de la economía emergente, resultado crítica la situación.
	5	Major systemic financial failure	Mayor fracaso financiero sistémico	Una institución financiera o régimen monetario de importancia sistémica se derrumba con repercusiones en todo el sistema financiero mundial.
	6	Prolonged infrastructure neglect	Prolongado descuido de la infraestructura	La insuficiencia crónica de una inversión inadecuada en, mejorar y asegurar las redes de infraestructura.
	7	Recurring liquidity crises	Crisis de liquidez recurrentes	La escasez recurrente de recursos financieros de los bancos y los mercados de capital.
	8	Severe income disparity	Disparidad de ingresos severa	Las crecientes diferencias entre los ciudadanos más ricos y los más pobres.
	9	Unforeseen negative consequences of regulation	Consecuencias negativas imprevistas de la regulación	Reglamentos o normas que no logran el efecto deseado, y en su lugar consiguen impacto negativo en las estructuras de la industria, los flujos de capital y la

Categories Áreas	Nº	Risks	Riesgos	Descripción
Economic Económico				competencia del mercado.
	10	Unmanageable inflation or deflation	La inflación o la deflación “rebelde”	La falta de reparación extrema en las subidas o la caída en el valor del dinero en relación con los precios y los salarios.
Environmental Medioambiental	11	Antibiotic-resistant bacteria	Bacterias resistentes a antibióticos	La creciente resistencia de las bacterias mortales a los antibióticos conocidos.
	12	Failure of climate change adaptation	La falta de adaptación al cambio climático	Los gobiernos y las empresas no pueden cumplir o adoptar medidas eficaces para proteger a las poblaciones y las empresas en transición afectados por el cambio climático.
	13	Irremediable pollution	Contaminación irremediable	Aire, agua o tierra contaminados de forma permanente en un grado que amenaza los ecosistemas, la estabilidad social, la salud y desarrollo económico.
	14	Land and waterway use mismanagement	Mala gestión de las vías terrestres y marítimas	La deforestación, el desvío fluvial, la extracción de minerales y de otras modificaciones medioambientales o los proyectos con impactos devastadores sobre los ecosistemas y las industrias asociadas.
	15	Mismanaged urbanization	Errores en la urbanización	Ciudades mal planificadas, la expansión urbana y las infraestructura asociadas a las urbanizaciones que amplifican la degradación del medio ambiente y no hacer frente de forma eficaz el éxodo rural.
	16	Persistent extreme weather	Clima extremo persistente	El aumento de daño relacionado con una mayor concentración de

Categories Áreas	Nº	Risks	Riesgos	Descripción
Environmental Medioambiental				propiedades urbanizadas en zonas de riesgo, o el aumento de la frecuencia de casos climáticos extremos.
	17	Rising greenhouse gas emissions	El aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero	Gobiernos, las empresas y los consumidores no logran reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y amplían las emisiones de carbono.
	18	Species overexploitation	Sobreexplotación de las especies	La amenaza de la pérdida de biodiversidad como consecuencia irreversible de la extinción de especies o el colapso del ecosistema.
	19	Unprecedented geophysical destruction	Destrucción sin precedentes geofísica	Precaución inexistente y falta de medidas de preparación en los desastres geofísicos de gran magnitud, tales como terremotos, actividad volcánica, corrimientos de tierras o tsunamis.
	20	Vulnerability to geomagnetic storms	La vulnerabilidad a las tormentas geomagnéticas	Sistemas de navegación y comunicación críticas desactivadas por los efectos de las colosales erupciones solares.
Geopolitical Geopolítica	21	Critical fragile states	Estados frágiles críticos	Un Estado débil puede enfrentarse a un colapso, y la economía y geopolítica puede verse afectada enormemente.
	22	Diffusion of weapons of mass destruction	La difusión de las armas de destrucción masiva	La disponibilidad de la energía nuclear, su tecnología y materiales radiológicos, químicos, biológicos pueden conducir a una crisis inevitable si prolifera su uso.
	23	Entrenched organized crime	Crimen organizado arraigado	Redes globales altamente organizadas y muy ágiles en cometer delitos.
	24	Failure of diplomatic conflict resolution	La falta de resolución de conflictos	La escalada de los conflictos internacionales

Categories Áreas	Nº	Risks	Riesgos	Descripción
Geopolitical Geopolítica			diplomáticos	en los conflictos armados.
	25	Global governance failure	Falta de gobernanza global	Competencia entre Instituciones globales débiles o, con acuerdos, enlaces e intereses nacionales y políticos inadecuadas, obstaculizan los intentos de colaborar en hacer frente a los riesgos globales.
	26	Militarization of space	La militarización del espacio	Focalización de los recursos espaciales, tanto comerciales, civiles y militares y sus sistemas en tierra pueden precipitar o incrementar un conflicto armado.
	27	Pervasive entrenched corruption	Corrupción arraigada generalizado	El abuso generalizado y arraigado del poder encomendado para beneficio privado.
	28	Terrorism	Terrorismo	Los individuos o grupos no estatales infligen con éxito daños humanos o materiales a gran escala.
	29	Unilateral resource nationalization	La nacionalización de los recursos de forma unilateral	Movimientos unilaterales de los Estados en prohibir las exportaciones de productos básicos, las reservas de existencias y los recursos naturales que son expropiados y nacionalizados.
Societal Social	30	Widespread illicit trade	Comercio ilícito generalizado	Propagación incontrolada del tráfico ilegal de personas y mercancías en toda la economía global.
	31	Backlash against globalization	Reacción contra la globalización	La resistencia a un nuevo aumento de la movilidad transfronteriza de mano de obra, bienes y capitales.
	32	Food shortage crises	Las crisis de escasez de alimentos	El acceso inadecuado o poco fiable de los alimentos en cantidades y calidad adecuadas afectado a la nutrición de la población.

Categories Áreas	Nº	Risks	Riesgos	Descripción
Societal Social	33	Ineffective illicit drug policies	Políticas ineficaces sobre drogas ilícitas	El apoyo continuo a las políticas que no disminuyan la utilización de drogas ilegales, lo que fortalece a las organizaciones criminales, también a los consumidores de drogas, reduciendo los recursos públicos para esta lucha.
	34	Mismanagement of population aging	La mala gestión del envejecimiento de la población	No se abordan los retos sociales relacionados con el envejecimiento de la población, pudiendo aumentar el coste relacionado.
	35	Rising rates of chronic disease	Las crecientes tasas de enfermedades crónicas	El aumento los costos del tratamiento por el aumento de enfermedades de larga duración, amenazan los avances sociales recientes en relación con la calidad y la esperanza de vida.
	36	Rising religious fanaticism	El aumento del fanatismo religioso	Visiones sectarias inflexibles que polarizan las sociedades y exacerban las tensiones regionales.
	37	Unmanaged migration	La migración no controlada	La migración masiva impulsada por la escasez de recursos, la degradación ambiental y la falta de oportunidades, la seguridad o la estabilidad social de los países de origen.
	38	Unsustainable population growth	Crecimiento demográfico insostenible	Tasas de crecimiento demográfico insostenible tanto bajas o altas, que crean una intensa presión y en algunos casos aumento de los recursos, afectando a las instituciones públicas y la estabilidad social.
	39	Vulnerability to pandemics	La vulnerabilidad a pandemias	Sistemas de vigilancia de enfermedades inadecuados, fallos de coordinación internacional y la falta de capacidad de producción de

Categories Áreas	Nº	Risks	Riesgos	Descripción
Societal Social				vacunas.
	40	Water supply crises	Las crisis de abastecimiento de agua	Disminución en la cantidad y calidad del agua dulce combinados con una mayor competencia entre los sistemas de uso intensivo de recursos, tales como la producción alimentaria y energética.
Technological Tecnológico	41	Critical systems failure	Fallo de los sistemas críticos	Las vulnerabilidades del sistema de un solo punto, activan fallos en cascada de las infraestructuras y redes de información crítica.
	42	Cyber attacks	Los ataques cibernéticos	Ciberataques criminales patrocinados por el Estado, Estados fallidos o terroristas.
	43	Failure of intellectual property regime	La falta de un régimen de propiedad intelectual	La pérdida del régimen de propiedad intelectual provoca la falta de un sistema eficaz para estimular la innovación y la inversión nacional e internacional.
	44	Massive digital misinformation	Desinformación masiva digitales	Información deliberadamente provocativa, engañosa o incompleta se puede difundir rápida y extensamente con consecuencias peligrosas.
	45	Massive incident of data fraud/theft	Incidente masivo de datos fraude / robo	Explotación criminal o ilícita de datos privados en una escala sin precedentes.
	46	Mineral resource supply vulnerability	Vulnerabilidad de la oferta de recursos minerales	La dependencia creciente de las industrias que se basan en el uso de recursos minerales origina el retraso del lanzamiento al mercado de nuevas fuentes.
	47	Proliferation of orbital debris	La proliferación de los desechos orbitales	La acumulación de residuos generados de manera rápida en órbitas geocéntricas con alto tráfico de satélites, pone en peligro estas

Categories Áreas	Nº	Risks	Riesgos	Descripción
Technological Tecnológico				infraestructuras.
	48	Unforeseen consequences of climate change mitigation	Consecuencias imprevistas de la mitigación del cambio climático	Los intentos de la geoingeniería o energías renovables sobre el desarrollo energético, resultan nuevos y complejos desafíos.
	49	Unforeseen consequences of nanotechnology	Consecuencias no previstas de la nanotecnología	La manipulación de la materia a nivel atómico y molecular plantea preocupaciones sobre la toxicidad de los nanomateriales.
	50	Unforeseen consequences of new life science technologies	Consecuencias imprevistas de las nuevas tecnologías de ciencias de la vida	Los avances en genética y biología sintética producen consecuencias imprevistas, accidentes o pueden ser utilizados como armas.

Ilustración 59: 50 riesgos, agrupados en categorías o áreas, junto con su descripción

ANEXO 2. PROPUESTA “ALAES”

**Armonización de las Líneas de Acción de la
Estrategia Integral de Seguridad de la
Comunidad Internacional**

Parámetro	
P1	Keyword Popularity
P2	Ámbito de aplicación
P3	Percepción ciudadano
P4	Impact Global Risk
P5	Importancia amenaza/países
P6	Importancia amenaza/OI

P1: Keyword Popularity (alexa.com)

Puntos	Español		Ingles		media
12	energia	40	energy	49	44,5
11	economia	42	economy	43	42,5
10	guerra	34	war	45	39,5
9	armas	38	arms	38	38
8	migracion	34	migration	42	38
7	terrorismo	30	terrorism	41	35,5
6	crimen	26	crime	43	34,5
5	espionaje	26	espionage	40	33
4	infraestructuras	12	infrastructure	45	28,5
3	ciberseguridad	15	cybersecurity	32	23,5
2	emergencias	23	emergencies	23	23
1	espacio maritimo	7	maritime space	5	6

P2: Ámbito de aplicación	España	UE	OSCE
Conflictos armados	8	10	12
Terrorismo	8	10	12
Ciberamenazas	8	10	12
Crimen organizado	8	10	12
Inestabilidad económica y financiera	8	10	12
Vulnerabilidad energética	8	10	12
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	8	10	12
Flujos migratorios irregulares	8	10	12
Espionaje	8	2	2
Emergencias y catástrofes	8	10	12
Vulnerabilidad del espacio marítimo	8	10	12
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	8	10	12

P3 Europa	2006	2009	2010	2011	2012	2013	Suma	Puntos
Inestabilidad económica y financiera	12	12	12	12	12	12	72	12
Crimen organizado	10	11	11	11	11	11	65	11
Flujos migratorios irregulares	9	10	1	10	10	10	50	10
Terrorismo	11	9	10	1	9	9	49	9
Conflictos armados	5	7	8	8	1	1	30	8
Emergencias y catástrofes	8	1	1	9	1	1	21	7
Vulnerabilidad energética	1	8	9	1	1	1	21	7
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	6	2	2	1	1	1	13	5
Ciberamenazas	7	1	1	1	1	1	12	4
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	1	1	1	1	1	1	6	3
Espionaje	1	1	1	1	1	1	6	3
Vulnerabilidad del espacio marítimo	1	1	1	1	1	1	6	3
P3 España	2006	2009	2010	2011	2012	2013	Suma	Puntos
Inestabilidad económica y financiera	12	12	12	12	12	12	72	12
Crimen organizado	9	10	11	11	11	11	63	11
Terrorismo	11	11	10	9	9	9	59	10
Flujos migratorios irregulares	10	9	9	8	10	10	56	9
Emergencias y catástrofes	8	8	1	10	1	1	29	8
Conflictos armados	5	7	8	1	1	1	23	7
Vulnerabilidad energética	1	6	7	1	1	1	17	6
Ciberamenazas	7	1	1	1	1	1	12	5
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	6	1	1	1	1	1	11	4
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	1	1	1	1	1	1	6	3
Espionaje	1	1	1	1	1	1	6	3
Vulnerabilidad del espacio marítimo	1	1	1	1	1	1	6	3

P4	Europa+ Gobierno	Europa	Global	Puntos GLOBAL
Emergencias y catástrofes Failure of climate change adaptation	4.21	12	3.89	8
Conflictos armados Global governance failure	4.03	11	3.78	9
Vulnerabilidad energética Extreme volatility in energy and agriculture prices	3.97	10	3.61	3
Inestabilidad económica y financiera Major systemic financial failure	3.95	9	4.04	10
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) Diffusion of weapons of mass destruction	3.92	8	3.91	5
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales Critical systems failure	3.75	7	3.61	3
Flujos migratorios irregulares Unmanaged migration	3.53	6	3.39	12
Ciberamenazas Cyber attacks	3.50	5	3.52	4
Terrorismo Terrorism	3.24	4	3.58	11
Crimen organizado Entrenched organized crime	3.13	3	3.20	6
Espionaje		1		1
Vulnerabilidad del espacio marítimo		1		1

P5

Importancia amenaza/países	España-UE-OSCE
Conflictos armados	10
Terrorismo	12
Ciberamenazas	7
Crimen organizado	10
Inestabilidad económica y financiera	4
Vulnerabilidad energética	7
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	11
Flujos migratorios irregulares	3
Espionaje	3
Emergencias y catástrofes	8
Vulnerabilidad del espacio marítimo	1
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	7

P6	
Importancia amenaza/OI	España-UE-OSCE
Conflictos armados	9
Terrorismo	12
Ciberamenazas	8
Crimen organizado	10
Inestabilidad económica y financiera	6
Vulnerabilidad energética	1
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	11
Flujos migratorios irregulares	6
Espionaje	1
Emergencias y catástrofes	7
Vulnerabilidad del espacio marítimo	1
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	4

		P1	P2	P3	P4	P5	P6	Total líneas	Total global	Orden líneas	Orden global
Conflictos armados	Líneas ESN	10	8	7	11	10	9	55		4	1
	Líneas UE	10	10	8	11	10	9	58		2	
	Líneas OSCE	10	12	8	9	10	9	58	171	3	
Terrorismo	Líneas ESN	7	8	10	4	12	12	53		8	2
	Líneas UE	7	10	9	4	12	12	54		7	
	Líneas OSCE	7	12	9	11	12	12	63	170	1	
Ciberamenazas	Líneas ESN	3	8	5	5	7	8	36		27	9
	Líneas UE	3	10	4	5	7	8	37		26	
	Líneas OSCE	3	12	4	4	7	8	38	111	25	
Crimen organizado	Líneas ESN	6	8	11	3	10	10	48		16	5
	Líneas UE	6	10	11	3	10	10	50		13	
	Líneas OSCE	6	12	11	6	10	10	55	153	5	

		P1	P2	P3	P4	P5	P6	Total líneas	Total global	Orden líneas	Orden global
Inestabilidad económica y financiera	Líneas ESN	11	8	12	9	4	6	50		14	3
	Líneas UE	11	10	12	9	4	6	52		10	
	Líneas OSCE	11	12	12	10	4	6	55	157	6	
Vulnerabilidad energética	Líneas ESN	12	8	6	10	7	1	44		20	8
	Líneas UE	12	10	7	10	7	1	47		17	
	Líneas OSCE	12	12	7	3	7	1	42	133	23	
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	Líneas ESN	8	8	4	8	11	11	50		15	4
	Líneas UE	8	10	5	8	11	11	53		9	
	Líneas OSCE	8	12	5	5	11	11	52	155	11	
Flujos migratorios irregulares	Líneas ESN	9	8	9	6	3	6	41		24	6
	Líneas UE	9	10	10	6	3	6	44		21	
	Líneas OSCE	9	12	10	12	3	6	52	137	12	
Espionaje	Líneas ESN	5	8	3	1	3	1	21		31	11
	Líneas UE	5	2	3	1	3	1	15		34	
	Líneas OSCE	5	2	3	1	3	1	15	51	35	
Emergencias y catástrofes	Líneas ESN	2	8	8	12	8	7	45		19	7
	Líneas UE	2	10	7	12	8	7	46		18	
	Líneas OSCE	2	12	7	8	8	7	44	135	22	
Vulnerabilidad del espacio marítimo	Líneas ESN	1	8	3	1	1	1	15		36	12
	Líneas UE	1	10	3	1	1	1	17		33	
	Líneas OSCE	1	12	3	1	1	1	19	51	32	
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	Líneas ESN	4	8	3	7	7	4	33		29	10
	Líneas UE	4	10	3	7	7	4	35		28	
	Líneas OSCE	4	12	3	3	7	4	33	101	30	

Resultado ALAES: P1+P2+P3+P4+P5+P6			
Conflictos armados	Líneas UE	2	1
	Líneas OSCE	3	
	Líneas ESN	4	
Terrorismo	Líneas OSCE	1	2
	Líneas UE	7	
	Líneas ESN	8	
Inestabilidad económica y financiera	Líneas OSCE	6	3
	Líneas UE	10	
	Líneas ESN	14	
Proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)	Líneas UE	9	4
	Líneas OSCE	11	
	Líneas ESN	15	
Crimen organizado	Líneas OSCE	5	5
	Líneas UE	13	
	Líneas ESN	16	
Flujos migratorios irregulares	Líneas OSCE	12	6
	Líneas UE	21	
	Líneas ESN	24	
Emergencias y catástrofes	Líneas UE	18	7
	Líneas ESN	19	
	Líneas OSCE	22	
Vulnerabilidad energética	Líneas UE	17	8
	Líneas ESN	20	
	Líneas OSCE	23	
Ciberamenazas	Líneas OSCE	25	9
	Líneas UE	26	
	Líneas ESN	27	
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	Líneas UE	28	10
	Líneas ESN	29	
	Líneas OSCE	30	
Espionaje	Líneas ESN	31	11
	Líneas UE	34	
	Líneas OSCE	35	
Vulnerabilidad del espacio marítimo	Líneas OSCE	32	12
	Líneas UE	33	
	Líneas ESN	36	

ANEXO 3. Documentos citados en esta tesis. Base de datos (buscador)

Documentos de Naciones Unidas, Unión Europea y OSCE

Referencias de las estrategias de seguridad de los países estudiados

National Cyber Security Strategies in the World

Decisiones y documentos lucha contra el terrorismo. OSCE

