

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO



TESIS DOCTORAL

ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA
ACTUAL ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL,
Y SU COMPARATIVA CON SU PREDECESORA DE 2011
Y CON LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL
DE NUESTRO ENTORNO

JOSÉ MIGUEL GARCÍA MALO DE MOLINA MARTÍNEZ
Licenciado en Derecho

Director:
Dr. D. FERNANDO AMÉRIGO CUERVO-ARANGO

Tutora:
Dra. D^a ALICIA GIL GIL

2014

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO



TESIS DOCTORAL

ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LA
ACTUAL ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL,
Y SU COMPARATIVA CON SU PREDECESORA DE 2011
Y CON LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL
DE NUESTRO ENTORNO

Autor:

JOSÉ MIGUEL GARCÍA MALO DE MOLINA MARTÍNEZ

Director:

Dr. D. FERNANDO AMÉRIGO CUERVO-ARANGO

Tutora:

Dra. D^a ALICIA GIL GIL

2014

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me gustaría expresar mi más sincero agradecimiento al director de esta Tesis Doctoral, el Dr. Fernando Amérigo Cuervo-Arango, por haberme ayudado tanto en la elaboración de este trabajo, y por la paciencia y comprensión que ha demostrado en todo momento. Profesor, gracias por tu tiempo y tus consejos, sin los cuales no habría podido llevar a buen puerto la realización de esta Tesis.

También quisiera agradecer a la Academia de Oficiales de la Guardia Civil (Aranjuez), al Centro de Estudios Superiores de la Defensa (CESEDEN) y al Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, por haber entre todos inculcado en mí la pasión por la investigación y por haberme proporcionado las herramientas necesarias para poderme enfrentar a la elaboración del presente trabajo. Asimismo, al Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, por el trabajo realizado en la elaboración y difusión de estudios estratégicos que tanto me han sido de gran utilidad.

De manera particular también querría agradecer al hoy General de Brigada D. Miguel Ángel Ballesteros Martín, por haberme introducido en el apasionante mundo de la Estrategia, y por haberme inculcado la máxima de “que los árboles no te impidan ver el bosque”. Asimismo, a mi antiguo jefe y compañero Manuel Montoya Vicente, de quien tanto he aprendido y quien me ha animado a no desfallecer en los momentos difíciles y a proseguir con la realización de este trabajo, a la vez que ha demostrado una gran comprensión en los momentos familiares más difíciles. Muchas gracias Manolo.

A mis compañeros y amigos Manolo López Silvelo y Rafael Yuste Arenillas, quienes tan buenas aportaciones y consejos me han dado.

A mi familia, en especial a mi mujer Silvia y a mis tres hijos, quienes tanto me han sufrido y aguantado, no sólo durante el tiempo que ha llevado la elaboración de esta Tesis, sino también durante la realización de los cursos preparatorios. A mi mujer también querría agradecerle el haberme ayudado desde el principio a que este trabajo pudiese ver la luz y haberme asesorado tanto; asimismo, el haber estado a mi lado durante los momentos más difíciles animándome a proseguir.

Por último, una mención a mis padres, Luis y Carmela. En especial a ti, mamá, quien, pese a haber soportado durante años una grave enfermedad, por desgracia no podrás ver el final de esta Tesis. Allá donde quieras que estés gracias por todos los sacrificios que realizaste para que mis sueños se hiciesen realidad, así como por haberme inculcado que con esfuerzo y dedicación todo se puede alcanzar.

Para las dos mujeres más importantes en mi vida, mi mujer y mi madre, va dedicada esta Tesis Doctoral.

ABREVIATURAS

ABM	Misiles Antibalísticos
ADM	Armas de Destrucción Masiva
AFP	Australian Federal Police
AIE	Agencia Internacional de la Energía
AQMI	Al Qaeda del Magreb Islámico
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASIO	Australian Security Inteligente Organization
BND	Bundesnachrichtendienst
BOE	Boletín Oficial del Estado
BSC	Balanced Score Card
BWC	Convención de Armas Biológicas
CAP	Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil
CBAN	Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-Norteamericano
CCCT	Coordination Centre Counter-Terrorism
CEMU	Comité Ejecutivo para el Mando Unificado
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
CICO	Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado
CIFAS	Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
CMI	Cuadro de Mando Integral
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
CODENA	Consejo de Defensa Nacional
COSI	Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
CWC	Convención de Armas Químicas

DCPJ	Direction Centrale de la Police Judiciaire
DCRI	Direction Centrale du Renseignement Intérieur
DDN	Directiva de Defensa Nacional
DISSC	Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis
DPD	Directiva de Política de Defensa
DPM	Directiva de Planeamiento Militar
DST	Direction Surveillance du Territoire
EBA	Effects-Based Approach
ECO	Equipos contra el Crimen Organizado
EES	Estrategia Española de Seguridad
EEUU	Estados Unidos de América
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
ENISA	Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información
EPCIP	Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas
ESI	Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea
ESME	Estrategia Militar Española
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FFCCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FAS	Fuerzas Armadas
FIS	Federal Intelligence Service
FRONTEX	Agencia de Fronteras de la Unión Europea
FSB	Consejo de Estabilidad Financiera
GIA	Grupo Islámico Armado
GRECO	Grupos de Respuesta contra el Crimen Organizado
GSPC	Grupo Salafista para la Predicación y el Combate
GSN	Grupo de Suministradores Nucleares

HCOC	Código Internacional de Conducta de La Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos
IGTN	Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear
ISP	Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación
JEMAD	Jefe de Estado Mayor de la Defensa
HIPEST	Hechos de interés policial y estadístico
LBDSN	Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional
LO	Ley Orgánica
LODN	Ley Orgánica de Defensa Nacional
MNA	Movimiento Nacional del Azawad
MNLA	Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad
MUJAO	Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental
NCIS	Nacional Criminal Intelligence Service
NCS	Nacional Crime Squad
NDS	National Defense Strategy
NMS	National Military Strategy
NSC	National Security Council
NSCT	National Military Counter-Terrorism
NSS	National Security Statement
NSS	National Security Strategy
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OMI	Organización Marítima Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPAQ	Organización para la Prohibición de las Armas Químicas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico-Norte
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PNPIC	Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas

PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
NRBQ	Nuclear, Bacteriológico, Químico y Radiológico
RED	Revisión Estratégica de la Defensa
RG	Renseignements Généraux
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SGDN	Secrétariat Générale de la Défense Nationale
SGDSN	Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale
SIE	Sistema de Inteligencia Económica
SIS	Sistema de Información Schengen
SIV	Sistema de Información de Visados
SOCA	Serious Organized Crime Agency
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TNP	Tratado de No Proliferación
TPCEN	Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares
UCLAT	Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UCO	Unidad Central Operativa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UpD	Unión para el Mediterráneo
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
I.1.- Motivación para la elección del objeto de estudio de esta tesis doctoral	3
I.2.- Estado de la cuestión	5
I.2.1.- La Estrategia de Seguridad Nacional como guía de planeamiento en el ámbito de la seguridad y defensa.....	5
I.2.2.- Aportaciones del presente trabajo al conocimiento teórico sobre el objeto de estudio.....	10
I.3.- Metodología de la investigación	11
I.3.1.- La posible anomalía.....	11
I.3.2.- El problema de la investigación, el marco conceptual establecido y la consiguiente delimitación de sus componentes.....	12
I.3.3.- Finalidad básica del análisis.....	13
I.3.4.- Objetivos de la investigación.....	14
I.3.5.- Técnicas de investigación y unidades de observación.....	14
I.3.6.- Esquema general del trabajo y partes que lo componen.....	15
CAPÍTULO 1: FIJACIÓN DE ELEMENTOS CONCEPTUALES	19
1.1.- Introducción	21
1.2.- Concepto de Estrategia, Seguridad, Defensa e Intereses Nacionales	24
1.2.1.- Concepto de Estrategia y de Estrategia de Seguridad Nacional.....	24
1.2.2.- Evolución del tradicional concepto de Defensa hacia uno más amplio de Seguridad.....	27

1.2.3.- Determinación de los intereses nacionales de seguridad en el caso español.....	29
1.3.- Aproximación a la Política de Seguridad Nacional.....	31
1.4.- Antecedentes de la actual Estrategia de Seguridad Nacional.....	34
1.5.- Necesidad de disponer de una Estrategia de Seguridad Nacional propia.....	42

CAPÍTULO 2: MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

Y NORMATIVO DE LA POLITICA DE DEFENSA

Y SEGURIDAD ESPAÑOLA.....

2.1.- Marco de referencia conceptual.....	49
2.1.1.- El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.....	49
2.1.2.- Concepto de Seguridad Humana.....	54
2.1.3.- Concepto de “ <i>Comprehensive Approach</i> ” (Enfoque Integral).....	57
2.1.4.- Nuevo concepto de Seguridad Preventiva.....	61
2.2.- Marco de referencia normativo.....	66
2.2.1.- Marco normativo de la Política de Defensa.....	66
2.2.1.1. Estrategia Europea de Seguridad.....	68
2.2.1.2. Ley Orgánica de Defensa Nacional.....	75
2.2.1.3.- Revisión Estratégica de la Defensa.....	79
2.2.1.4.- Directiva de Defensa Nacional.....	82
2.2.1.5.- Directiva de Política de Defensa.....	85
2.2.1.6.- Directiva de Planeamiento Militar.....	87
2.2.2.- Marco normativo de la Política de Seguridad Interior.....	88
2.2.2.1.- Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea.....	89
2.2.2.2.- Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	93

2.2.2.3.- El Planeamiento Estratégico en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	95
---	----

**CAPÍTULO 3: LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL
EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO.....**

3.1.- Los Estados Unidos.....	112
3.2.- El Reino Unido.....	117
3.3.- Alemania.....	122
3.4.- Francia.....	127
3.5.- Holanda.....	134
3.6.- Australia.....	138

**CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES
DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA.....**

4.1.- Concepto de Seguridad Nacional.....	147
4.2.- Definición de Intereses Nacionales.....	149
4.3.- Establecimiento de políticas y compromisos internacionales.....	151
4.3.1.- La Unión Europea.....	153
4.3.2.- El Mediterráneo.....	154
4.3.3.- América Latina.....	157
4.3.4.- Los Estados Unidos y la relación transatlántica.....	158
4.3.5.- África.....	158
4.3.6.- Asia.....	159
4.3.7.- Rusia.....	160
4.3.8.- La ONU, la OTAN y otros foros multinacionales.....	160

4.4. Principales Riesgos y Amenazas	162
4.4.1.- Conflictos Armados.....	166
4.4.2.- Terrorismo.....	167
4.4.3.- Ciberamenazas.....	169
4.4.4.- Crimen Organizado.....	170
4.4.5.- Inestabilidad Económica y Financiera.....	172
4.4.6.- Vulnerabilidad Energética.....	173
4.4.7.- Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.....	174
4.4.8.- Flujos Migratorios Irregulares.....	177
4.4.9.- Espionaje.....	179
4.4.10.- Emergencias y Catástrofes.....	179
4.4.11.- Vulnerabilidad del Espacio Marítimo.....	182
4.4.12.- Vulnerabilidad de las Infraestructuras Críticas y Servicios Esenciales.....	183
4.5.- Líneas Estratégicas	184
4.5.1.- Defensa Nacional.....	185
4.5.2.- Lucha contra el Terrorismo.....	187
4.5.3.- Ciberseguridad.....	188
4.5.4.- Lucha contra el Crimen Organizado.....	190
4.5.5.- Seguridad Económica y Financiera.....	192
4.5.6.- Seguridad Energética.....	194
4.5.7.- No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.....	196
4.5.8.- Ordenación de Flujos Migratorios.....	198
4.5.9.- Contrainteligencia.....	199
4.5.10.- Protección ante Emergencias y Catástrofes.....	200
4.5.11.- Seguridad Marítima.....	203

4.5.12.- Protección de las Infraestructuras Críticas.....	204
4.6.- Capacidades para desarrollar la Estrategia.....	206
4.7.- ¿Recoge nuestra Estrategia los elementos esenciales que debería contener un documento de este nivel estratégico?.....	213
CAPÍTULO 5: COMPARATIVA DE LA ESN CON LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO.....	215
5.1.- Concepto de Seguridad Nacional.....	217
5.2.- Los Intereses Nacionales.....	219
5.3.- Los Compromisos Internacionales.....	221
5.4.- Los Riesgos y Amenazas.....	230
5.5.- Líneas Generales de Actuación.....	235
CAPÍTULO 6: COMPARATIVA DE LA ESN CON SU PREDECESORA DEL AÑO 2011.....	239
6.1.- Concepto de Seguridad Nacional.....	247
6.2.- Los Intereses Nacionales.....	249
6.3.- Los Compromisos Internacionales.....	250
6.4.- Los Riesgos y Amenazas.....	255
6.5.- Líneas Generales de Actuación.....	262
6.6.- Sistema de Seguridad Nacional.....	278
CONCLUSIONES.....	281
C.1.- Cómo se adecuía nuestra Estrategia de Seguridad al marco conceptual y normativo existente en el momento de su elaboración....	284
C.2.- Estudio teórico de los elementos esenciales de una Estrategia de Seguridad y su aplicación práctica a la española.....	291

C.3.- Análisis comparativo de nuestra Estrategia de Seguridad con las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno.....	293
C.4.- Análisis comparativo de la Estrategia de Seguridad Nacional con su predecesora del año 2011.....	296
BIBLIOGRAFÍA.....	303
ANEXOS.....	325
ANEXO I: Tabla comparativa de nuestra Estrategia de Seguridad con las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno...327	327
ANEXO II: Tabla comparativa de la Estrategia de Seguridad Nacional con su predecesora del año 2011.....	337

INTRODUCCIÓN



I.1.- MOTIVACIÓN PARA LA ELECCIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO DE ESTA TESIS DOCTORAL

Desde comienzos de su trayectoria profesional como miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE), este doctorando tomó conciencia de que el trabajo al que diariamente se enfrentaba no sólo servía para satisfacer sus expectativas, sino que además, y con un carácter más importante, contribuía, aunque fuera de una manera muy modesta, a la consecución de alguno de los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Interior de los diferentes Gobiernos que se fueron sucediendo a lo largo de las diferentes Legislaturas durante sus años de servicio.

No obstante, y hasta fechas recientes, su posible participación en el cumplimiento de la Política de Seguridad lo llevaba a cabo desde un punto de vista exclusivamente operativo, sin tener conciencia de dónde emanaba esa Política, cuáles eran sus fundamentos, y menos aún el entorno geopolítico en el que se desarrollaba.

En este sentido, fue, a raíz de su participación como alumno en el Curso para la obtención del Diploma de Estado Mayor, cuando la trayectoria profesional de este doctorando dio un giro, ya que el estudio de asignaturas como Estrategia, Geopolítica o Relaciones Internacionales despertaron en él un interés que hasta entonces había permanecido larvado y que, pocos años después, le llevó a cursar los estudios de doctorado en Paz y Seguridad Internacional.

Consecuencia de estos estudios llegó a comprender cómo las tradicionales concepciones de Seguridad Interior y Seguridad Exterior habían sido superadas, y cómo de los clásicos conceptos de Seguridad y Defensa se había pasado a unos más amplios de Seguridad Compartida o de Seguridad Colectiva, enmarcados ambos en el ámbito de los organismos y organizaciones internacionales de los que España forma parte y en los que desarrolla gran parte de su Política de Seguridad.

Gracias a estos estudios, llegó a entender cómo el trabajo realizado como componente de las FFCCSE no obedecía al cumplimiento de una Política de Seguridad Nacional. El máximo nivel que alcanzaba la Política que en ese momento le afectaba era simplemente el del Ministerio de Interior. Además, si se quería llegar a conocer esta Política, era necesario acudir al Diario de Sesiones del Congreso, en el cual constaba la comparecencia que el Ministro del Interior había realizado ante la Comisión de Interior para explicarles, al comienzo de la respectiva legislatura, las líneas generales de actuación de su Departamento¹. A partir de esta comparecencia, los cuerpos policiales elaboraban sus planeamientos estratégicos con el objeto de desarrollar, en sus respectivos ámbitos, las líneas y objetivos determinados por el Ministro.

De manera similar, también le resultaba cuanto menos curioso el hecho de que, hasta fechas recientes, España no dispusiese de una Estrategia de Seguridad Nacional propia, máxime cuando la Unión Europea y la mayoría de los países de nuestro entorno ya disponían de la suya.

Paralelamente, desde el año 2007 este doctorando se encuentra profesionalmente muy implicado en la planificación y gestión estratégica del Cuerpo de la Guardia Civil, habiendo participado en el seguimiento y evaluación del grado de cumplimiento del Plan Estratégico de la Guardia Civil 2007-2008², y también en la posterior elaboración del ámbito corporativo del Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012³, así como de su seguimiento y evaluación.

¹ Las líneas generales de la actual Política de Seguridad del Ministerio del Interior emanan de la Comparecencia del señor Ministro del Interior D. Alfredo Pérez Rubalcaba ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Madrid. 27 de mayo de 2008.

http://www.mir.es/DGRIS/Documentos/Documentos_del_MIR/270508_COMPARECENCIA_LINEAS_GENERALES.pdf

² Plan Estratégico de la Policía y de la Guardia Civil 2007-2008 (ámbito de la Guardia Civil). Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. Febrero 2007.

³ Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012. Ministerio del Interior. Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (C.E.M.U.). Octubre de 2008.

Como es natural, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se vienen enfrentando desde hace ya tiempo a algunos de los riesgos y amenazas contemplados en la actual Estrategia Española de Seguridad. Problemas como el terrorismo, el crimen organizado o la inmigración ilegal han sido objeto de desarrollo, desde hace ya años, en sus respectivos Planes Estratégicos.

No obstante, el nuevo carácter global de estos riesgos y amenazas obliga a un tratamiento más integrado de los mismos, en el que ya no es suficiente la labor en un único ámbito, como podía ser el policial, sino que para enfrentarse a ellos de una manera más eficaz es preciso el concurso de todos los actores participantes, combinando medidas de tipo político, diplomático, social,...

Consecuentemente, la nueva Estrategia de Seguridad, además de definir los intereses nacionales que tenemos que proteger, y los nuevos riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos, también establece unas capacidades y unos ejes de actuación que deberían servir de orientación para el desarrollo de estrategias sectoriales.

En este sentido, se considera que la Guardia Civil juega un papel activo en el desarrollo y cumplimiento de esta Estrategia, ya que por su diversificación y especialización puede coadyuvar, en mayor o menor medida, al logro de los objetivos establecidos en la mayoría de las amenazas definidas, aportando no sólo las capacidades definidas en ese documento, sino también otras muchas que se tratarán de exponer a lo largo del presente trabajo.

I.2.- ESTADO DE LA CUESTIÓN

I.2.1.- LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL COMO GUÍA DE PLANEAMIENTO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA.

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, hasta fechas recientes (junio de 2011) España no contaba con una Estrategia propia de Seguridad. Por un lado existía el

planeamiento en el ámbito de la Defensa y, por otro, el planeamiento en el ámbito de la Seguridad, desarrollado por el Ministerio del Interior.

El planeamiento en el ámbito de la Defensa se encontraba más desarrollado que en el de Interior. Los Presidentes de Gobierno emitían sus correspondientes Directivas de Defensa Nacional, a partir de las cuales el Ministro de Defensa establecía los Objetivos de Defensa Nacional y emitía la Directiva de política de Defensa. A partir de ésta se aprobaban la Estrategia Militar Española (ESME) o la Directiva de Planeamiento Militar (DPM), mediante las que se establecían los objetivos estratégicos militares.

En el ámbito de la Defensa, la Directiva de Defensa Nacional del año 2004 comenzó ya a contemplar una concepción más amplia de los riesgos y amenazas que amenazaban nuestra seguridad, llegando en la de 2008 a resaltar la aparición de nuevos riesgos y amenazas para la paz, estabilidad y seguridad internacional, como era el caso del terrorismo transnacional, del que se afirmaba su alcance global y que constituía, junto al crimen organizado, la amenaza más grave para la seguridad por el peligro que podía suponer el que grupos terroristas pudiesen apropiarse de armas de destrucción masiva⁴.

Por lo que respecta al planeamiento desarrollado en el ámbito estricto de la Seguridad, éste se limitaba a los riesgos y amenazas de carácter interno que tenían más que ver con la Seguridad Pública que con un concepto amplio de la Seguridad. Además, el planeamiento en este ámbito se limitaba a los posibles Planes Estratégicos que tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil establecían en sus respectivos ámbitos para hacer frente a los distintos riesgos y amenazas que hubiesen sido establecidos por el nivel superior.

Sin embargo, para que los cuerpos policiales pudiesen conocer cuáles eran los riesgos y amenazas que amenazaban a nuestra seguridad, y hacia los que deberían orientar sus esfuerzos y trabajo para combatirlos, era preciso acudir al Diario de Sesiones del Congreso. En él se recogían las respectivas comparencias de los sucesivos Ministros del Interior que

⁴ Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Presidente del Gobierno. Consejo de Defensa Nacional. 30 de diciembre de 2008.

http://www.mde.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_DirectivaDefensaNacionalESP.pdf

habían sido realizadas, al comienzo de la respectiva legislatura, ante la Comisión de Interior para explicarles cuáles iban a ser las líneas generales de actuación de su Departamento.

En función de lo declarado por el Ministro del Interior o por el Secretario de Estado de Seguridad en sus comparecencias, y de las Líneas Estratégicas establecidas en las mismas, los cuerpos policiales desarrollaban posteriormente sus respectivos Planeamientos Estratégicos⁵.

Es cierto que en el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012 ya se hablaba de la necesidad de acomodar dicho Plan al cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional, si bien aún deberían pasar algunos años hasta que la Estrategia Española de Seguridad (EES) del año 2011 viese la luz.

Como era lógico y natural, la EES de 2011 establecía como riesgos y amenazas muchos de los que, desde hacía ya años, se venían recogiendo tanto en estos Planeamientos estratégicos como en los documentos que se habían aprobado en el ámbito de la Defensa (Directiva de Defensa Nacional, Revisión Estratégica de la Defensa, etc.), si bien se establecían otros nuevos, como podía ser la Seguridad Económica o la Energética.

Su escasa presencia en el ámbito de la investigación universitaria

A pesar de que tanto la Seguridad como la Defensa Nacional han estado presentes de manera activa, aunque en ambos casos de manera sectorial y no global, en muchos de los acontecimientos históricos que han venido a marcar el desarrollo y la historia de nuestro país, resalta sin embargo el escaso interés que ambas materias han despertado entre el mundo académico desde el punto de vista del estudio científico.

En este sentido, y tomando como referencia la Base de Datos de Tesis Doctorales del Ministerio de Educación -TESEO-⁶, se aprecia cómo únicamente existen seis Tesis

⁵ Durante el período en el que existió una única Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, si bien se presentaba un único Plan Estratégico, realmente lo que existía era una recopilación en un mismo documento de los Planes Estratégicos que, de manera independiente, había elaborado cada uno de los Cuerpos.

⁶ Disponible como motor de búsqueda en: <https://www.educacion.es/teseo/irGestionarConsulta.do>

Doctorales en las que el término “*Seguridad Nacional*” aparece en su título, y cuatro de ellas se encuentran referidas a América Latina⁷.

Por su parte, si lo que se busca es el término “*Defensa Nacional*”, el número aumenta a ocho, si bien se estima que, de todas ellas, tan sólo una de ellas está en relación directa con el objeto de la presente Tesis: “*El transporte marítimo y sus implicaciones de Defensa Nacional*”⁸

Pero si ambas materia han sido escasamente objeto de estudio científico, aún menos cabe decir del verdadero objeto de investigación de la presente Tesis: la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). No obstante, el que esta Estrategia no haya sido aún objeto de análisis científico se puede entender debido a la juventud de la misma⁹ y al poco desarrollo que, hasta la fecha, el concepto de seguridad nacional ha tenido en nuestro país.

⁷ Cuatro de ellas están referidas a la Seguridad Nacional en América Latina: “*La doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina: el caso brasileño*”, “*La Seguridad Nacional en México durante el periodo de la guerra fría: una peculiaridad en el contexto de América Latina*”, “*¿De la Seguridad Nacional a la Gestión de Riesgos? El uso político de los regímenes de excepción en Bolivia, Ecuador y Perú*” y “*Análisis del tema de Seguridad Nacional en México bajo la perspectiva del modelo del Estado constitucional de derecho y la Teoría de los derechos fundamentales*”. Por su parte, las otras dos son “*Garantía de la libertad personal y de la Seguridad Nacional en el nuevo escenario internacional*”, centrada en el ámbito del derecho constitucional, y “*Seguridad Nacional ampliada, institucionalizada y sistemática*”, centrada en el desarrollo de la industria de telecomunicaciones en España entre los años 1978 y 1995.

⁸ “*El régimen jurídico-administrativo de los bienes inmuebles afectos a la Defensa Nacional*”, “*Protección penal de la información relativa a la Defensa Nacional*”, “*España República mediterránea. Seguridad colectiva y Defensa Nacional (1931-1936)*”, “*Industria y Defensa Nacional. Estudio jurídico-administrativo*”, “*La economía, arma de la Defensa Nacional*”, “*Protección penal de la información relativa a la Defensa Nacional*”, “*Las zonas grises entre los sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior en la República argentina*”, “*De la transición a la democratización: los libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos sectoriales de reorientación política*”.

⁹ La primera fue aprobada en el año 2011.

Relativa atención en otros ámbitos de la investigación

Si bien desde el punto de vista de la investigación universitaria ha quedado demostrado el escaso interés que esta materia ha despertado entre los estudiosos, no se puede decir lo mismo cuando ampliamos el campo de observación a otros ámbitos de la investigación.

En este sentido, destacan los estudios realizados en el seno de instituciones relacionadas con la seguridad y defensa por un lado¹⁰, y los desarrollados por determinados *Think Tanks*¹¹. En estos círculos existen numerosos trabajos y estudios relacionados con la seguridad y defensa en el ámbito internacional, así como los relacionados con las Estrategias de Seguridad de otros países. No obstante, cuando se pretende centrar la búsqueda y el análisis en torno a la Estrategia de Seguridad Nacional española, los resultados disminuyen considerablemente, limitándose a unos cuantos estudios desarrollados a partir de los últimos años.

Por otro lado, por lo que respecta a la investigación en el ámbito de la Guardia Civil, merece una pequeña referencia al trabajo desarrollado por el Centro de Análisis y Prospectiva (CAP)¹². Este Centro, desde su creación en el año 1989, ha desarrollado una labor de nexo de unión entre el mundo académico y universitario y el propio de la Institución. Desde entonces, ha llevado a cabo numerosos trabajos de investigación caracterizados por haber sido abordados desde una perspectiva multidisciplinar, en la que la visión y experiencia de los profesionales del Cuerpo se complementa con el conocimiento y punto de vista de otros sectores de la sociedad, no sólo del estrictamente académico o universitario, sino también del jurídico, empresarial, diplomático o de la Administración en general.

¹⁰ Destacan los desarrollados por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), perteneciente al Ministerio de Defensa.

¹¹ En especial el Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>

¹² Creado mediante Orden General número 32, dada en Madrid el día 9 de diciembre de 1998, se le asigna como una de sus misiones el “*promover la participación de la Universidad y de otras Instituciones y organismos en las investigaciones y estudios que se realicen*”. Boletín Oficial del Cuerpo número 36.

No obstante, y siguiendo en la línea de lo expresado para los anteriores ámbitos de la investigación, el trabajo desarrollado por este Centro de Análisis y Perspectiva en torno al estudio de la Seguridad Nacional, sin dejar de ser importante, es sin embargo relativo. La investigación llevada a cabo por el Centro en esta materia se centra, principalmente, en la elaboración de Boletines o resúmenes sobre nuestras Estrategias de Seguridad (tanto la de Seguridad Nacional, como la de Seguridad Marítima o Cibernética entre otras), de las Estrategias de Seguridad de otros países, y a la recopilación de las escasas publicaciones de carácter nacional que existen sobre la materia.

I.2.2.- APORTACIONES DEL PRESENTE TRABAJO AL CONOCIMIENTO TEÓRICO SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO.

Este trabajo, que cabe incardinar claramente en el área del conocimiento vinculada a las Ciencias Políticas y de la Administración, pretende aportar una serie de aspectos de interés a la “teoría” obrante sobre la materia objeto de estudio. De esta manera, una vez analizado y considerado el estado de conocimiento existente en torno a la Estrategia Española de Seguridad, cabe señalar que se considera ésta como la primera ocasión en la que, desde un punto de vista de estudio universitario, se abordan los siguientes aspectos:

- Valoración de la adecuación de la Estrategia de Seguridad Nacional al actual marco conceptual y normativo en el que se ha procedido a su elaboración, procediendo al análisis de su concordancia con los intereses nacionales y los riesgos y amenazas definidos en otros documentos.
- Estudio teórico de los elementos esenciales que debería recoger una Estrategia de Seguridad, y su aplicación práctica a nuestra Estrategia de Seguridad, realizando además un estudio detallado de cada uno de los riesgos y amenazas contemplados en la misma.
- Análisis comparativo de la Estrategia de Seguridad Nacional con las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno.

- Análisis comparativo de la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013 con su antecesora del año 2011.

I.3.- METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

I.3.1.- LA POSIBLE ANOMALÍA

La publicación en España de la primera Estrategia Española de Seguridad (2011) se ha producido de una manera relativamente tardía, cuando en muchos de los países de nuestro entorno la misma se había aprobado hacía ya varios años¹³.

En este sentido, al tratarse de un asunto de reciente atención, se estima preciso, antes de entrar en otras consideraciones, proceder a un análisis de los distintos elementos contenidos en nuestra Estrategia con el objeto de poder llegar a afirmar que la misma se trata realmente de una Estrategia de Seguridad Nacional que sirva para alinear los recursos y capacidades en torno a la defensa de los intereses nacionales que se ven amenazados por los diferentes riesgos y amenazas.

Además, en el momento de la publicación de nuestra primera Estrategia de Seguridad, en nuestro país existían ya numerosos documentos en los que, aunque de manera parcial o sectorial, se definían cuáles eran los principales riesgos y amenazas a los que se enfrentaba nuestro país y a los que era preciso hacer frente, bien desde el ámbito de la Seguridad Interior o desde el de la Defensa, si bien en ninguno de ellos se trataba esta problemática de una manera global o integral.

Por tal motivo, se estima conveniente proceder a un análisis de los documentos que se encontraban en vigor, tanto en el ámbito del Ministerio del Interior como en el de Defensa, en el momento de aprobarse la Estrategia de Seguridad y analizar así su influencia sobre la misma.

¹³ A modo de ejemplo, en los Estados Unidos desde el año 2002, en el Reino Unido desde 2008 o en Holanda desde 2007.

Asimismo, como ya se ha comentado anteriormente, en el momento de aprobarse nuestra primera Estrategia muchos de los países de nuestro entorno disponían ya de la suya propia, por lo que también se considera interesante proceder a un análisis de las mismas y a su comparación con la Estrategia Española actualmente en vigor.

Por último, dado el escaso tiempo transcurrido entre la aprobación de la Estrategia de 2011, y la aprobación de una nueva en el año 2013, se considera interesante proceder a un análisis comparativo de las mismas con el objeto de poder valorar el alcance de dicha modificación, es decir, si la Estrategia de 2013 se trata únicamente de una revisión continuista de la de 2011 o si, por el contrario, se puede afirmar que los cambios operados en la segunda son tan sustanciales que obliguen a pensar que se trata realmente de una nueva Estrategia.

I.3.2.- EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN, EL MARCO CONCEPTUAL ESTABLECIDO Y LA CONSIGUIENTE DELIMITACIÓN DE SUS COMPONENTES.

Del estudio de la propia Estrategia de Seguridad Nacional y de las líneas y objetivos estratégicos definidos en la misma, cabe preguntarse si nuestro documento se trata verdaderamente de una Estrategia de Seguridad o si, por el contrario, las posibles carencias de elementos fundamentales que debería contener la misma la hacen más propia de un documento de carácter político o programático.

De forma parecida, cuál es el encaje de nuestra Estrategia con las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno, sus elementos comunes y sus diferencias.

Por último, si la actual Estrategia de Seguridad Nacional se trata de una revisión de la del año 2011 o si, por el contrario, las enormes diferencias entre una y otra harían pensar más bien en una nueva Estrategia totalmente diferente a su predecesora.

De estas hipótesis, se deriva el marco conceptual que va a delimitar los elementos fundamentales que van a ser objeto del siguiente estudio:

- El marco de referencia conceptual y normativo de la actual Política de Defensa y de Seguridad española y que ha servido, o al menos así debería haber sido, de guía e inspiración en la elaboración de la actual Estrategia de Seguridad.
- Las principales Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno, las cuales, al haber sido aprobadas y publicadas con anterioridad a la española, podrían haber servido de referencia para la elaboración de la nuestra.
- La Estrategia de Seguridad Nacional, centrando el análisis en los elementos fundamentales de la misma, así como en la comparación con su predecesora de 2011, así como con las Estrategias de Seguridad de nuestro entorno.
- Delimitando el marco temporal de este estudio al período que abarca desde la publicación de la Estrategia de Seguridad hasta el mes de marzo de 2014, momento de cierre del presente trabajo.

I.3.3.- FINALIDAD BÁSICA DEL ANÁLISIS.

Esta tesis no pretende ser más que una aportación al conocimiento en el ámbito de los estudios de seguridad y defensa, en el que, como ya se comentó anteriormente, los trabajos de investigación de carácter científico y universitario son una excepción.

En consecuencia, la primera pretensión del presente trabajo es realizar un análisis pormenorizado de la Estrategia de Seguridad Nacional, valorando si la misma da satisfacción a las cuestiones básicas a las que, de manera teórica, debería responder una Estrategia de Seguridad.

En este sentido, se pretende analizar si la actual ESN se ha elaborado en concordancia con el marco conceptual y normativo de referencia existente en el momento de su redacción, valorando si la definición de los intereses nacionales y los riesgos y amenazas coinciden con los expresados en otros documentos o normas jurídicas relacionadas con el ámbito de la seguridad y defensa.

La segunda pretensión del mismo es analizar los elementos esenciales de las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno, y su comparativa con la ESN del año 2013.

Por último, siguiendo la misma metodología que la llevada a cabo para comparar nuestra Estrategia con las de los países de nuestro entorno, desde el punto de vista de sus elementos esenciales, se pretende también realizar un análisis comparativo de ésta con su predecesora de 2011.

I.3.4.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.

Básicamente, el presente estudio pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes en relación al objeto de estudio delimitado:

- ¿Está en concordancia la Estrategia de Seguridad Nacional con el actual marco conceptual y normativo de referencia en el que se ha procedido a su elaboración?
- ¿Recoge los elementos que se considera que debería recoger cualquier Estrategia de Seguridad Nacional, entre los que se encuentran: Concepto de Estrategia de Seguridad Nacional, los intereses esenciales a proteger, los riesgos y amenazas a los que debe hacer frente la misma, capacidades y líneas generales de actuación?
- ¿Se asemeja la ESN a las Estrategias de Seguridad de nuestro entorno?
- ¿Tiene realmente la ESN de 2013 un carácter continuista y revisionista de la EES de 2011, o bien se trata de una nueva Estrategia de Seguridad?

I.3.5.- TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN Y UNIDADES DE OBSERVACIÓN.

Básicamente, para la realización del presente trabajo se han tenido en cuenta los siguientes métodos de obtención de la información:

- En primer lugar, se ha acudido a las fuentes documentales primarias, entre las que destacan los documentos en los que se recogen las Estrategias de Seguridad Nacional analizadas, entre las que obviamente se encuentra la española. Asimismo, y debido al contenido del trabajo, se ha tenido que acudir en numerosas ocasiones a legislación y a documentos elaborados por organismos e instituciones oficiales, tanto de carácter nacional como internacional.¹⁴
- Como complemento a las anteriores fuentes primarias, también se ha acudido a aportaciones concretas y especializadas realizadas desde diversos ámbitos de la sociedad, cuyas reflexiones académicas o de carácter técnico se ha estimado conveniente incluir en el presente trabajo por su valía en la conformación de las opiniones expresadas y en la contribución de los argumentos aportados.
- Por último, y dado al enorme valor que siempre aporta la opinión de las personas directamente involucradas en aspectos concretos de los diferentes objetos de estudio en el presente trabajo, también se ha considerado conveniente integrar la aportación directa de los testimonios de aquellos profesionales que, o bien por su participación directa en la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional o bien por tener responsabilidades o competencias directas en las áreas directamente vinculadas con la referida Estrategia, pueden aportar sus experiencias y opiniones con la certeza y seguridad que les proporciona la proximidad a las cuestiones debatidas.

I.3.6.- ESQUEMA GENERAL DEL TRABAJO Y PARTES QUE LO COMPONEN.

Con el objeto de orientar la realización del presente trabajo hacia la búsqueda de las respuestas a los interrogantes anteriormente planteados, se ha pretendido seguir un esquema de desarrollo sencillo, intentando seguir una línea secuencial y lógica y que, en cierta manera, se ha querido reflejar a través de los diferentes Capítulos que conforman esta Tesis

¹⁴ Se aportan referencias a Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias, Reales Decretos, Diarios o Boletines Oficiales, Diarios de Sesiones de las Cámaras del Parlamento, Directivas nacionales, Directivas y diversa legislación emanada de los órganos de gobierno de la Unión Europea, etc., y así cerca de un centenar de documentos de carácter oficial.

Doctoral. Como resultado, este estudio consta de Seis “Capítulos” y finaliza con las necesarias “Conclusiones”, que no son sino el fruto final del trabajo.

- Capítulo 1: “Fijación de elementos conceptuales”. En este Capítulo, como paso previo antes de entrar a analizar en profundidad la Estrategia de Seguridad Nacional y sus elementos esenciales, se estima conveniente tratar de clarificar y establecer determinados conceptos a los que reiteradamente se va a hacer alusión durante el presente trabajo.
- Capítulo 2: “Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española”. En el mismo, se procede a analizar el marco actual de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y de Seguridad española que ha servido, o al menos así debería haber sido, de guía e inspiración en la elaboración de la actual Estrategia de Seguridad. Para ello, se van a tratar cuestiones diversas como la reciente evolución del concepto estratégico de la OTAN¹⁵, la Estrategia Europea de Seguridad o la Directiva de Defensa Nacional, así como la aparición de conceptos nuevos como el de Seguridad Humana o el de “comprehensive approach” (enfoque integral).
- Capítulo 3: “Las Estrategias de Seguridad Nacional en los países de nuestro entorno”. En este Capítulo se procederá a analizar brevemente las Estrategias de Seguridad de algunos de los países de nuestro entorno, haciendo especial hincapié en los elementos esenciales de las mismas.
- Capítulo 4: “Análisis de los elementos esenciales de la Estrategia de Seguridad Nacional”. En este Capítulo se va a analizar si la Estrategia de Seguridad finalmente aprobada por el Gobierno español aporta cumplida satisfacción a los elementos esenciales que debería contener la misma, entre los que se destacan: concepto de Seguridad Nacional, descripción de los intereses nacionales de nuestro país, cuáles son las políticas y compromisos internacionales que van a condicionar nuestras líneas de actuación, los principales riesgos y amenazas para nuestra Seguridad, cuáles son las Líneas Estratégicas establecidas y, por último, cuáles son nuestras capacidades.

15 O.T.A.N.: Organización del Tratado Atlántico Norte

- Capítulo 5: “Comparativa de la ESN con las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno”. En este Capítulo se va a comparar nuestra Estrategia de Seguridad con las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno, mediante un análisis comparativo de cada uno de los elementos esenciales de las mismas.
- Capítulo 6: “Comparativa de la ESN con su predecesora del año 2011”. Siguiendo una metodología igual que en el Capítulo precedente, se va a realizar a un análisis comparativo de ambos documentos, teniendo en cuenta para ello sus elementos esenciales.
- Conclusiones.

CAPÍTULO 1:
FIJACIÓN DE ELEMENTOS CONCEPTUALES

1.1.- INTRODUCCIÓN

Como ya es sabido, a raíz del desmoronamiento del régimen comunista y la consiguiente caída del Muro de Berlín, se produjo el final de la ya tradicional confrontación entre los dos grandes bloques, OTAN y Pacto de Varsovia, liderados por los Estados Unidos y por la URSS¹⁶ respectivamente.

No obstante, con la desaparición de esta amenaza surgieron en el panorama internacional nuevos riesgos y amenazas (terrorismo internacional, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, Estados fallidos,...) para las que los Estados modernos y las organizacionales internacionales a las que pertenecían no estaban preparados para hacerles frente.

Este hecho supuso una evolución del clásico concepto de Defensa, hacia otro más amplio de Seguridad, entendiendo ésta como algo mucho más amplio que aquella, ya que abarca no sólo la seguridad de las personas frente a una amenaza externa, sino también hacia otros riesgos (seguridad económica, ciudadana, medioambiental,...).

Además, junto al final de la Guerra Fría, durante el último cuarto del siglo pasado surge un fenómeno nuevo conocido como *globalización*, cuya traducción al castellano procede del vocablo inglés *globalization*, siendo entendido como mundialización.

El término engloba un proceso de creciente internacionalización o mundialización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de la empresa transnacional, que a su vez produjo como respuesta a las constantes necesidades de reacomodo del sistema capitalista de producción, nuevos procesos productivos, distribuidos y de consumo deslocalizados geográficamente, una expansión y uso intensivo de la tecnología sin precedentes¹⁷.

¹⁶ U.R.S.S.: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

¹⁷ La Globalización como concepto. Monografías.com.
<http://www.monografias.com/trabajos13/gloco/gloco.shtml>

No obstante, este fenómeno moderno, impulsado por los grandes avances alcanzados en el campo de los medios de transporte y de las nuevas tecnologías, ha desbordado el ámbito estrictamente económico y ha supuesto una revolución en el campo de las relaciones internacionales y en el campo de la seguridad.

Como consecuencia de ello, se puede afirmar que la Seguridad está viviendo un proceso de globalización, lo que conlleva, como primera consecuencia, los problemas que aquejan a la Seguridad se hayan globalizado¹⁸, así como las diferentes respuestas a adoptar ante tales problemas.

En definitiva, además de los grandes beneficios y ventajas que para nuestra sociedad y modo de vida ha conllevado este proceso de globalización, sin embargo, también ha generado nuevos riesgos y amenazas que hasta hace poco tiempo no existían o no se contemplaban como tales. Entre estos riesgos o amenazas, entre otros, se pueden citar el terrorismo internacional, el crimen organizado, los flujos migratorios, etc.

En este contexto, las formas clásicas de hacer frente a los riesgos o amenazas no son ya suficientes para hacer frente a estos nuevos tipos, ya que su seguimiento, control o actuación excede, en la mayoría de los casos, no sólo las capacidades o posibilidades de un departamento ministerial en concreto, sino también las tradicionales fronteras políticas y los recursos propios de los Estados considerados de forma individual. Por ello, ante estas nuevas amenazas, se hace imprescindible recurrir a nuevas formas, alianzas y procedimientos para poder combatirlos.

Así, para prevenir y combatir estos nuevos riesgos y amenazas, muchos países occidentales han procedido ya, entre otras medidas, a la definición y establecimiento de una Estrategia de Seguridad Nacional.

¹⁸ OROZCO, G. Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Madrid. 2006. pág.91.

<http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook8.pdf>

Capítulo 1: Fijación de elementos conceptuales

En el caso español, en el año 2008 el Gobierno de Rodríguez Zapatero se comprometió a abordar, a lo largo de la Legislatura que en ese momento se iniciaba, la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional¹⁹. Para alcanzar este objetivo, se consideraba preciso la participación de todas las Administraciones Públicas y de la propia sociedad civil en la elaboración de la misma y, cuyo resultado final, debería servir como marco superior de referencia en la definición de las políticas y estrategias de los departamentos ministeriales, en especial de aquellos Ministerios con mayor participación en la misma (Interior, Defensa y Asuntos Exteriores).

En el presente Capítulo, y como paso previo antes de entrar a analizar en profundidad la Estrategia de Seguridad Nacional, se estima conveniente tratar de clarificar y establecer determinados conceptos a los que reiteradamente se va a hacer alusión durante el presente trabajo.

Para ello, en primer lugar, se estima preciso delimitar o, al menos, realizar una aproximación al concepto de Estrategia de Seguridad. Como se podrá ver más adelante, no es una cuestión pacífica por cuanto el mismo se ve influenciado por la mentalidad existente en cada país en el momento de proceder a su definición.

Asimismo, también se estima adecuado abordar la diferencia entre los tradicionales conceptos de Defensa y el de Seguridad, y analizar la reciente evolución de aquella hacia ésta con la consiguiente difusión entre ambas nociones.

Por otro lado, se considera conveniente definir qué son los intereses vitales y los intereses estratégicos, ya que la elaboración de cualquier Estrategia de Seguridad debe estar orientada a la preservación de los mismos ante cualquier riesgo o amenaza.

¹⁹ Discurso de Investidura de D. José Luis Rodríguez Zapatero como Presidente del Gobierno de España de la IX Legislatura. 8 de abril de 2008.

<http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/prsp20080408.htm>

Por último, y como paso previo también antes de entrar a analizar el actual modelo en nuestro país, se estima conveniente dedicar un apartado a qué es o qué debería ser al menos una Política de Seguridad Nacional desde un punto de vista genérico.

1.2.- CONCEPTO DE ESTRATEGIA, SEGURIDAD, DEFENSA E INTERESES NACIONALES.

Como se ha comentado anteriormente, antes de comenzar a analizar en profundidad los diferentes documentos estratégicos, se estima preciso fijar algunos de los conceptos que, de manera reiterada, se van a utilizar durante el presente trabajo.

1.2.1.- CONCEPTO DE ESTRATEGIA Y DE ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.

El empleo de la Estrategia en el ámbito militar no es algo novedoso. De hecho, la misma palabra deriva del término griego “*estrategos*”, que significa caudillo o jefe de la fuerza, y que está formada por dos raíces: “*stratos*” y “*agein*” que significan “ejército” y “conductor”. De esta manera, en su origen la estrategia era conocida como la ciencia del general.

En este sentido, desde hace ya miles de años, antiguos jefes militares la empleaban como el medio para conseguir sus fines, como el histórico general Sun Tzu cuando afirmaba que “*todo el arte de la guerra se basa en el engaño*” o bien que “*así como el agua no tiene forma estable, no existen en la guerra condiciones permanentes*”²⁰, o el histórico y famoso General Napoleón: “*La guerra es ante todo ejecución*”.

Durante toda la historia de las batallas, los jefes militares aplicaban una u otra estrategia para el logro de sus objetivos militares. No obstante, no fue ya hasta el siglo

²⁰ Sun Tzu. El Arte de la Guerra.

XVIII cuando ilustres pensadores y militares comenzaron a discutir sobre el concepto estrategia, qué se debía entender por tal.

En esta línea, Clausewitz ya dejaba claro la dificultad de definir dicho concepto²¹:

“La teoría de la gran guerra o la llamada estrategia tiene extraordinarias dificultades y se puede afirmar que muy pocos hombres alcanzan conceptos claros”.

Más adelante, ya bien entrado el siglo XX, la Estrategia escapa del ámbito exclusivamente militar y se incardina en el nivel político. Es ahora el político el que, utilizando la amenaza del empleo del arma nuclear, aplica la estrategia de la disuasión, ya que son ahora aquellos y no los militares los que decidirán sobre el uso de esta arma o no, escapando dicha decisión de la esfera exclusivamente militar²².

Como evolución de este paso de la Estrategia del campo exclusivamente militar al político, la estrategia ya no es el medio o la forma de alcanzar los objetivos militares, sino que con ella ahora se trata de alcanzar los propósitos de la Política, fines que, en el campo de la Seguridad y Defensa, son normalmente la protección de los intereses nacionales que analizaremos un poco más adelante.

No obstante, no parece existir consenso a la hora de proceder a la delimitación del concepto de Estrategia de Seguridad Nacional. En este sentido, Miguel Ángel Ballesteros ya se aventuraba en el año 2003 a aportar una definición de la misma que, en la modesta opinión del autor del presente trabajo, se trataba de una buena definición que, a pesar de su aparente simplicidad, sí parecía responder bastante bien a lo expuesto anteriormente²³:

“Estrategia de Seguridad Nacional es el arte mediante el que se dirigen, orientan y coordinan todas las energías y fuerzas de la nación hacia la preservación de los intereses nacionales”.

²¹ CLAUSEWITZ, C. Von. De la guerra. Ediciones Ejército. Madrid. 1978.

²² BALLESTEROS MARTÍN, M. A. Las Estrategias de Seguridad y Defensa. Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI. Monografías del CESEDEN nº 67. Ministerio de Defensa. 2003. pág. 23.

²³ Íbidem. Pág. 27.

En esta línea, otra posible definición de este concepto podría ser:

*“La Estrategia de Seguridad Nacional es el conjunto de líneas generales mediante las que el Presidente de Gobierno determina y revela los intereses nacionales, los riesgos y amenazas que pueden vulnerar el normal funcionamiento de la Nación, y los propósitos o compromisos que ésta desea adquirir en el contexto internacional para, a partir de aquellos, definir los objetivos políticos que desea alcanzar y precisar las directrices para el establecimiento de políticas sectoriales que permitan su consecución”*²⁴

Más tarde, la primera Estrategia Española de Seguridad (EES)²⁵ evitó pronunciarse sobre tal aspecto, a pesar de que durante el proceso de elaboración de la misma sí se llegó a incorporar en uno de sus borradores una definición de la misma, estableciéndola de la siguiente manera:

“A efecto de esta Estrategia Española, la búsqueda de la seguridad es la de una situación en la que se dan las condiciones necesarias para garantizar el normal funcionamiento del estado y su ordenamiento constitucional, los intereses de España así como el desenvolvimiento de la sociedad, los derechos fundamentales, modos de vida y prosperidad de los ciudadanos frente a las amenazas y riesgos futuros”.

Dos años más tarde, la actual Estrategia de Seguridad se definía así misma como *“la articulación fundamental de la Seguridad Nacional como Política de Estado”*, entendiéndose ésta 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

²⁴ Aportación del autor del presente trabajo.

²⁵ Presidente del Gobierno de España. Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos. Junio de 2011.

*valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos*²⁶.

1.2.2.- EVOLUCIÓN DEL TRADICIONAL CONCEPTO DE DEFENSA HACIA UNO MÁS AMPLIO DE SEGURIDAD.

Durante el pasado siglo XX, el mundo se encontraba polarizado en torno a dos grandes bloques enfrentados: por un lado, el bloque occidental, encabezado por los Estados Unidos de América y seguido por la mayoría de las naciones occidentales, encuadradas en la organización militar OTAN; y por el otro lado, la URSS y todos los países satélites del régimen comunista de Moscú, integrados en el Pacto de Varsovia.

Durante este período de confrontación, conocido como la “*Guerra Fría*”, la Defensa Nacional era entendida exclusivamente como la defensa inmediata de las fronteras de un país. En este entorno, la Defensa colectiva y la disuasión del empleo del arma nuclear eran los mejores medios de defensa, si bien esto no impediría totalmente la aparición de otros conflictos en otras partes del mundo.

Sin embargo, tras la finalización del régimen comunista y la consiguiente “*caída del Muro de Berlín*”, el mundo dejó de estar organizado en torno a estos dos grandes bloques. La antigua URSS ya no era el principal enemigo del modo de vida occidental.

Este hecho, coincidente con un proceso de globalización acelerado por el avance de las nuevas tecnologías, cambiaría el panorama internacional.

La globalización es, en principio, un factor de estabilidad y de desarrollo para todos los países del orbe. Sin embargo, la globalización como factor de progreso también puede llevar aparejada la aparición de desigualdades entre diferentes partes del mundo, lo que es en sí un factor de desestabilización que hace que surjan nuevos riesgos y amenazas hasta

26 Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Presidencia de Gobierno. Año 2013. Págs. 7 y 8.

ahora no contemplados y que son precisos tener en cuenta, ya que sus consecuencias, en un mundo globalizado como el actual, pueden llegar a afectar a cualquier país sin distinción de la distancia o situación geográfica a la que se encuentre el foco u origen del mismo.

En este orden de cosas, la estrategia clásica de defensa ante un enemigo concreto evoluciona hacia una Estrategia de Seguridad, un concepto más amplio que pretende hacer frente o proteger a otros riesgos o amenazas más amplios, aún antes de que lleguen a producirse o incluso a miles de kilómetros de sus propias fronteras.

De esta manera, se podría entender por Seguridad la acción preventiva que pretende mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas o bienes objetos de la Seguridad. En el ámbito de las Relaciones Internacionales el objetivo de la Seguridad es un mundo estable. La Seguridad tiene un carácter más preventivo y más utópico al tratar de mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza, es decir, es mucho más exigente y difícil de alcanzar²⁷.

Por su parte, la Defensa es la manera de oponerse a un peligro o amenaza. Tiene un carácter reactivo, trata de protegernos de la amenaza una vez que se ha consumado. La Defensa no se plantea si no hay amenaza o peligro, mientras que la Seguridad actúa también contra los riesgos, antes de que alcancen la calificación de peligro o amenaza²⁸.

Se puede considerar que la Seguridad es más compleja y amplia que la Defensa, ya que la primera actúa en todos los ámbitos de la vida (económico, político, militar, diplomático, etc.) y pretende evitar todo riesgo y amenaza, mientras que la Defensa está más limitada a hacer frente a las amenazas o agresiones. Además, la Seguridad se desarrolla en ámbitos geográficos más alejados, dentro y fuera de nuestras propias fronteras, mientras que

²⁷ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. Op. cit. págs. 15-18.

²⁸ La existencia de un riesgo, cuando se materializa de forma concreta, nos lleva a percibirlo como un peligro. Cuando algo o alguien manifiesta de una u otra forma su intención de materializar el peligro causando un grave quebranto, nos situamos frente a una amenaza. Cuando la amenaza se lleva a cabo, produce un daño, que es el efecto negativo que tratamos de evitar. Se debe concluir que la protección contra todo peligro implica necesariamente la protección contra toda amenaza, que a su vez inevitablemente siempre constituirá un peligro.

la Defensa se refiere normalmente a agresiones dentro de nuestras fronteras o inmediatas a ellas.

1.2.3.- DETERMINACIÓN DE LOS INTERESES NACIONALES DE SEGURIDAD EN EL CASO ESPAÑOL.

Como ya se vio en la definición de Estrategia aportada por Miguel Ángel Ballesteros, la Estrategia de Seguridad Nacional se orienta a la preservación de los intereses nacionales.

La identificación de estos intereses nacionales es una decisión política, y su protección una importante responsabilidad del Gobierno de la Nación. La valoración de su importancia en relación con otros intereses calibrará el esfuerzo que se debe realizar en su salvaguarda y fundamentarán las diferentes opciones para ello.

De acuerdo con el Libro Blanco de la Defensa, estos intereses nacionales se pueden agrupar, de forma muy general, en Intereses Vitales, Intereses Estratégicos y otros Intereses Nacionales²⁹.

Por lo que respecta a los Intereses Vitales, éstos son aquellos que España está dispuesta a proteger y, llegado el caso, a defender ante cualquier riesgo o amenaza por afectar a su supervivencia como nación. Su defensa es, por lo tanto, irrenunciable y exige subordinar a ella la de cualquier otro interés.

Es decir, estos intereses vienen a ser los elementos constitutivos del Estado que deberían preservarse de cualquier agresión, como son: el territorio peninsular y extra peninsular con sus accesos aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia³⁰.

²⁹ Libro Blanco de la Defensa. Ministerio de Defensa. Madrid. 2000. págs. 68-71.

³⁰ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. Op. cit. pág. 35

Capítulo 1: Fijación de elementos conceptuales

La Revisión Estratégica de la Defensa (RED) establece como intereses vitales la soberanía, la independencia, la integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional, la libertad, la vida y la prosperidad de los españoles³¹.

Por su parte, los Intereses Estratégicos son aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales. Destacan entre ellos los que derivan de la situación geopolítica. Por condicionantes geográficos, España tiene especial interés en la zona del Norte de África (el Magreb), en la libertad de intercambios y comunicaciones o el suministro de recursos básicos³².

La Revisión Estratégica de la Defensa establece como intereses estratégicos:

- La proyección de estabilidad a través de la OTAN y la Unión Europea.
- La estabilidad en el Mediterráneo.
- Libertad de intercambios comerciales y de comunicaciones.
- Asegurar el suministro de recursos básicos.
- La desaparición del terrorismo.
- La recuperación de soberanía sobre Gibraltar.

Respecto a los otros intereses nacionales de Seguridad, España tiene otros intereses de diversa índole derivados de la posición que ocupa en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad y de su relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural.

Como se aprecia, estos intereses no son muchos, son bastante generales e, incluso, incuestionables. Además, como principales características se pueden destacar: su abstracción, su globalidad y amplitud, su permanencia y su interrelación.

³¹ Revisión Estratégica de la Defensa. Ministerio de Defensa. Madrid, febrero de 2003.

³² Libro Blanco de la Defensa. Op. cit. págs. 68-71

1.3.- APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Como se vio anteriormente, por Seguridad Nacional se entiende “*aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes*”, es decir, una situación en la que no existe alteración del normal funcionamiento de la vida pública y de las instituciones, y donde los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y libertades y desarrollar sus actividades y necesidades en paz y armonía.

A grandes rasgos, y con la intención de proceder a continuación a un estudio más detallado de la Política de Seguridad en nuestro país, se puede afirmar que, de la declaración de los intereses nacionales que se han definido en el apartado anterior, el nivel político debe establecer unos objetivos políticos con la finalidad de alcanzarlos y garantizarlos.

Estos objetivos políticos deberían a su vez plasmarse en un documento, la Estrategia de Seguridad Nacional. Esta Estrategia de Seguridad Nacional, definida al más alto nivel, precisa de una respuesta global de los diferentes departamentos ministeriales u otros organismos que, con la aportación de sus capacidades, desarrollarán una serie de Estrategias de Apoyo cuya sinergia colaborará en el logro de los objetivos fijados en la Estrategia Nacional³³.

Es decir, la Política de Seguridad Nacional establece los objetivos a alcanzar y define la Estrategia que permitirá alcanzar dichos objetivos. Esta estrategia es la llamada Estrategia de Seguridad Nacional y, como ya se vio, afecta a todos los campos de actividad de la nación, mientras que la Defensa Nacional se opone específicamente a las amenazas contra nuestros intereses. De esta manera, se puede afirmar que la Estrategia de Seguridad es más

³³ YARGER, H. R. alude a la secuencia deductiva en cascada: de la *Grand strategy* a la nacional *security strategy*, de ésta a la nacional *military strategy* y de ahí a la *theater strategy*. Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy. Strategic Studies Institute. Unites States Army War College. Monografía. Febrero de 2006. págs. 10 y 11.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=641>

amplia y compleja que la Estrategia de Defensa ya que aquella, además de comprender a ésta, comprende a otras estrategias en el ámbito económico, exterior, de seguridad interior, diplomático, etc.

La herramienta para conseguir la Seguridad Nacional es la Estrategia de Seguridad Nacional, lo que, unido a la necesidad de actuar al más alto nivel, hace que su definición sea responsabilidad del Gobierno de la Nación.

La Política de Seguridad Nacional se ocupa de *“formular e implementar una estrategia nacional para crear un entorno favorable para los intereses nacionales”*. La Política se refiere a los objetivos del Estado en materia de seguridad, exterior u otros, mientras que la Estrategia se refiere a los métodos y medios para conseguir esos objetivos³⁴.

Para poder proceder a una definición de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, es preciso tener en cuenta diversos factores:

- Cuáles son nuestros intereses nacionales, de los que se van a desprender los objetivos nacionales.
- Cuáles son nuestra políticas y compromisos internacionales que van a condicionar nuestras líneas de actuación posibles, de tal manera que no se produzcan interferencias con los intereses de otros Estados. En este punto, el Gobierno debería definir qué posición quiere ocupar en el orden internacional, qué papel quiere jugar y al lado de quién se quiere posicionar.
- Cuáles son los riesgos y amenazas a las que nos enfrentamos, contra qué nos tenemos que prevenir o defender.
- Cuáles son nuestras limitaciones, tanto desde el punto de vista legal o jurídico, económico, social, etc.
- Y, por último, cuáles son nuestras capacidades, con qué medios vamos a poder contar para desarrollar esa estrategia, tanto militares como no militares.

³⁴ ARTEAGA MARTÍN, F. y FOJÓN LAGO, E. El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad en España. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. (UNED). Madrid. 2007. pág. 37

Capítulo 1: Fijación de elementos conceptuales

Como ya se ha indicado, la Estrategia de Seguridad Nacional integra las distintas estrategias desarrolladas por los diferentes departamentos ministeriales (militares, diplomáticas, policiales, económicas, etc.) e incluso puede integrar las estrategias desarrolladas por otros organismos e instituciones.

Como afirmaba Yarger, el planeamiento estratégico fluye en cascada desde el nivel político representado por el Presidente del Gobierno, el propio Gobierno o las Cortes Generales, hasta los distintos actores ministeriales encargados del planeamiento estratégico en sus respectivos departamentos para, posteriormente, desde allí seguir fluyendo a las agencias y servicios responsables del planeamiento para su ejecución³⁵.

Como conclusión de lo explicado anteriormente, y con carácter general, los Gobiernos elaboran una Estrategia de Seguridad Nacional, a partir de la cual se van desarrollando “*en efecto cascada*” las distintas Estrategias Sectoriales de los diferentes departamentos ministeriales. Normalmente, esta Estrategia Nacional se plasma en un documento, o bien se transmite de manera oral, de tal manera que sirva de guía de planeamiento para los niveles inferiores, de tal manera que el planeamiento sucesivo de los diferentes niveles se encuentre alineado con los del nivel superior.

En el caso español, partiendo de que no existe ningún mandato legal que obligue a ello, hasta el inicio de la IX Legislatura ningún Gobierno había abordado el reto de elaborar y presentar una Estrategia de Seguridad Nacional propia³⁶. Hasta la fecha, lo que sí había existido era una declaración, por lo general de manera verbal, de algunos responsables ministeriales con ocasión de comparecer ante el Congreso o el Senado al inicio de cada legislatura, mediante la que exponía cuáles iban a ser las líneas de acción u objetivos prioritarios de su Departamento durante su mandato.

³⁵ YARGER, H. R. Op. cit.

³⁶ RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L. Discurso de Investidura como Presidente del Gobierno de España de la IX Legislatura. 8 de abril de 2008.

<http://www.la-moncloa.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/prsp20080408.htm>

Sin embargo, estas líneas maestras o directrices de los Ministerios no respondían, por lo general y hasta la fecha, ni a una Política de Seguridad ni a una Estrategia elaborada al más alto nivel gubernamental. De esta manera, únicamente mediante el estudio y análisis de las comparencias de los diferentes Ministros se podía llegar a atisbar o, por lo menos, intentar adivinar, cuáles iban a ser las prioridades estratégicas del Gobierno en materia de Seguridad durante esa legislatura.

Este compromiso del Presidente de Gobierno D. José Luis Rodríguez Zapatero, de elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional, fue avalado y reiterado por otros miembros del Ejecutivo *“en el convencimiento de que los actuales desafíos son de tal magnitud que sólo se les puede hacer frente desde el conjunto de las instituciones del Estado, poniendo en común objetivos y recursos”*³⁷.

1.4.- ANTECEDENTES DE LA ACTUAL ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Cuando prácticamente todos los países de nuestro entorno poseían ya su propia Estrategia de Seguridad Nacional, e incluso la Estrategia de Seguridad Europea llevaba por entonces varios años aprobada, es cuando en España comienza a generarse entre la clase política la necesidad de proceder a la elaboración de una Estrategia de Seguridad propia.

En este sentido, se puede afirmar que la primera declaración de intenciones de abordar esta tarea de una manera seria y comprometida, aparece como consecuencia de los compromisos electorales recogidos en el Programa electoral del Partido Socialista Obrero

³⁷ Comparencia del señor Ministro del Interior D. Alfredo Pérez Rubalcaba ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Madrid. 27 de mayo de 2008.

http://www.mir.es/DGRIS/Documentos/Documentos_del_MIR/270508_COMPARENCIA_LINEAS_GENERALES.pdf

Capítulo 1: Fijación de elementos conceptuales

Español (PSOE), con ocasión de las elecciones generales que se celebraron en el mes de marzo del año 2008³⁸.

Desde entonces han sido bastantes las referencias y alusiones de destacados dirigentes políticos, incluido el Presidente del Gobierno, en las que quedaba de manifiesto que estaba plenamente interiorizada entre los responsables del Gobierno de la Nación la necesidad de proceder a la elaboración y aprobación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España, dándose de plazo los cuatro años correspondientes a la IX Legislatura. De entre todas alusiones se pueden destacar:

- Discurso investidura del Presidente de Gobierno, celebrado el 8 de abril de 2008³⁹. Tras declarar que durante la pasada Legislatura la seguridad ciudadana en España mejoró, añade que, *“en esta línea de mejora de nuestra Seguridad el Gobierno propondrá una Estrategia Nacional de Seguridad, que remitiremos a esta Cámara, para definir objetivos, señalar prioridades, cuantificar dotaciones, asegurar colaboración y planificar los esfuerzos organizativos y presupuestarios”*.

³⁸ Motivos para creer. Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español. Elecciones Generales 2008. Partido Socialista Obrero Español (PSOE). www.PSOE.es. El punto 1.4., titulado “UNA SOCIEDAD MÁS SEGURA PARA UNA CONVIVENCIA MÁS LIBRE: UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA ESPAÑA”, se establece que *“para la próxima legislatura, nos reafirmamos y nos comprometemos a profundizar en la política de seguridad nacional que venimos desarrollando, con notables éxitos, desde el Gobierno de España, en el seno de una compartida Estrategia de Seguridad Nacional, que intentaremos consensuar con todas las formaciones políticas en el Parlamento”*.

Para ello, continúa el documento, *“nuestros compromisos para los próximos cuatro años, en el marco de esta Estrategia de Seguridad Nacional son:*

- *Prevenir y combatir el terrorismo todavía con más eficacia. Mejoraremos aún más el apoyo y la asistencia a sus víctimas.*
- *Impulsar la actividad y la eficacia de nuestros Cuerpos de Seguridad para luchar contra la delincuencia y para mejorar nuestros niveles de seguridad ciudadana.*
- *Seguiremos modernizando, coordinando y optimizando nuestro sistema de seguridad Pública.*
- *Reformas Legales.*
- *Reforzar los mecanismos jurídicos y policiales para hacer más eficaz la lucha contra el crimen organizado”*. págs. 234-244.

³⁹ Discurso de Investidura de D. José Luis Rodríguez Zapatero. Op. cit.

- Comparecencia del Ministro del Interior ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados⁴⁰. El objeto de esta comparecencia era la de informar al Congreso de los Diputados de cuáles iban a ser las líneas o ejes de la Política de Seguridad del Ministerio del Interior durante la presente Legislatura. En la misma, antes de entrar a analizar los posibles riesgos y amenazas y de establecer la forma en la que desde el Ministerio del Interior se les va a hacer frente, el señor Ministro reconocía que el tradicional concepto de Seguridad está cambiando: *“Señorías, nuestro mundo está cambiando a una velocidad vertiginosa. También nuestro país se ve afectado por esos cambios. Cambios que condicionan, también, la Política de Seguridad. El antiguo concepto de Seguridad limitado a la Seguridad policial y/o militar, y especialmente referido a la “Seguridad de los Estados”, ha quedado obsoleto. Naciones Unidas, desde hace casi dos décadas viene impulsando un nuevo concepto de seguridad: la seguridad entendida como “seguridad de las personas”.*

A continuación, y tras establecer al terrorismo internacional, la criminalidad organizada, los grandes movimientos de inmigración ilegal, el tráfico de armas de destrucción masiva y a las catástrofes medioambientales, entre otras, como las graves amenazas que se deben sumar a las tradicionales demandas de seguridad, afirma que *“los desafíos son de tal magnitud, que sólo se les puede hacer frente desde el conjunto de las instituciones del Estado, poniendo en común objetivos y recursos, para afrontar con eficacia tanto las tareas de prevención, como las de intervención. Justamente, ésta es la razón por la que el Gobierno ha considerado necesario elaborar una Estrategia Nacional de Seguridad que, en este contexto, se ha convertido en una exigencia y una tarea ineludible, para que nuestro futuro colectivo sea más seguro, tal y como anunció el Presidente del Gobierno en el debate de investidura”.*

Pero el señor Ministro del Interior no se queda en la necesidad o justificación de proceder a la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional, sino que va más allá, adelantando ya la necesidad de que esa elaboración sea abordada desde

⁴⁰ Comparecencia del señor Ministro del Interior D. Alfredo Pérez Rubalcaba ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Op. cit.

Capítulo 1: Fijación de elementos conceptuales

un nivel supradepartamental, si bien parece indicar un cierto liderazgo del Ministerio del Interior sobre el resto de actores participantes: *“Es evidente que la elaboración de una estrategia de esa naturaleza desborda con mucho la acción de un solo departamento. Su definición debe corresponder al trabajo coordinado de una buena parte de los actuales Ministerios. Sin embargo, es igualmente cierto, que una buena parte de las actuaciones y de los recursos, tanto presupuestarios como humanos implicados en esa Estrategia, han de proceder del Ministerio del Interior”*.

Asimismo, establece algunas premisas básicas sobre las que considera que debe descansar la definición de cualquier Estrategia de Seguridad, y que son:

- *“En primer lugar, en un riguroso análisis de los riesgos, de las amenazas y de las vulnerabilidades que nos afectan;*
- *En segundo término, en el análisis y la evaluación de nuestras fortalezas y debilidades frente a los mismos;*
- *También en una precisa definición de cuáles son nuestros objetivos y prioridades estratégicas;*
- *En la determinación y precisión de nuestras capacidades”*
- *Para, finalmente, asegurar la coordinación y la planificación de esfuerzos por parte del Gobierno de la Nación y de las demás Administraciones e Instituciones, así como, en su caso, del sector privado”*.

- o Comparecencia de la Ministra de Defensa ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados⁴¹. De manera similar a como lo hiciera el Ministro del Interior, la Ministra de Defensa compareció ante la Comisión de Defensa del Senado con el objeto de informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento. En la misma justifica la necesidad de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional, basada *“en los nuevos requerimientos de seguridad derivados de la aparición de nuevos riesgos y amenazas, de las implicaciones de*

⁴¹ Comparecencia de la señora Ministra de Defensa D^a. Carme Chacón Piqueras ante la Comisión de Defensa del Senado. Diario de Sesiones del Senado. Madrid. 30 de septiembre de 2008.

la globalización y el incremento de la complejidad en la resolución de los conflictos”⁴².

Asimismo, establece “*que la necesidad de disponer de una Estrategia de Seguridad Nacional, de la que Defensa constituye un ingrediente primordial, se debe fundamentalmente, a dos razones. La primera, dotar de coherencia a la acción interior y exterior del Estado en materia de Seguridad, a través de todos sus instrumentos: políticos, diplomáticos, económicos, sociales, culturales, de defensa y de seguridad. Esos instrumentos tienen que estar perfectamente coordinados en una estrategia a medio y largo plazo, lo que servirá de referencia para actuaciones puntuales o de crisis. Y la segunda es incardinar de una forma coherente la Política de Defensa en su entorno para determinar sus objetivos en el marco más amplio de la Seguridad*”⁴³.

En la misma línea que el Ministro del Interior, alude a la necesidad de proporcionar la Seguridad de una manera global e integral, con participación de todos los actores involucrados: “*Los mecanismos existentes de colaboración y cooperación interministeriales en materia de Seguridad y Defensa ofrecen soluciones parciales a la hora de abordar la gestión y la resolución de los nuevos riesgos de la Seguridad. Por ello, es necesaria una visión amplia y comprensiva que dirija y oriente los esfuerzos de toda la Administración de forma coordinada e integral, y optimizar así los resultados*”⁴⁴.

Por último, la señora Ministra enumera los aspectos que, según su parecer, debería recoger la futura Estrategia de Seguridad Nacional, y que son⁴⁵:

- *“Los valores e intereses,*
- *Analice los riesgos, las amenazas, las vulnerabilidades y las causas que los producen,*
- *Establezca los marcos de actuación*

⁴² Íbidem. pág. 7

⁴³ Íbidem. pág. 8

⁴⁴ Íbidem. pág. 8

⁴⁵ Íbidem. pág. 8

Capítulo 1:
Fijación de elementos conceptuales

- *Y que proporcione una respuesta integrada de los medios del Estado para proteger a España y a sus ciudadanos”.*

- o Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados⁴⁶. Mediante esta comparecencia el Secretario de Estado de Seguridad informaba al Congreso de los Diputados de cuáles iban a ser las líneas o ejes de la Política de Seguridad de su Departamento durante la siguiente Legislatura. En la misma se establecían como principales ejes: la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el crimen organizado, la lucha contra la inmigración ilegal, la mejora de la seguridad ciudadana, la protección de los colectivos más desprotegidos, y la modernización del sistema de seguridad.

Además, alude al anuncio que realizó el Presidente de Gobierno, en su debate de investidura, relativo a la necesidad de elaborar una Estrategia Nacional de Seguridad, la cual, según el Secretario de Estado, *“supera, sin duda, y en determinados ámbitos la competencia de la Secretaría de Estado e incluso la del Ministerio del Interior, pero que sin duda recae en su mayor parte sobre ellos, de ahí que nuestros esfuerzos en esta legislatura en parte irán dirigidos a la consecución de esa Estrategia Nacional de Seguridad”*⁴⁷.

Tras proceder a un análisis más detallado de cada uno de los ejes de la política de su departamento, el Secretario de Estado vuelve a referirse a la Estrategia de Seguridad Nacional como un todo en el que una de sus partes, pero no la única, es la Política de Seguridad desarrollada por el Ministerio del Interior: *“Este conjunto de acciones no se debe entender de forma aislada sino como parte de una Estrategia Nacional de Seguridad o si lo prefieren, una Estrategia de Seguridad Compartida. Compartida porque, como hemos visto, va mucho más allá del mantenimiento sólo de la seguridad de las personas y bienes en el*

⁴⁶ Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad D. José Antonio Camacho Vizcaíno ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, para informar sobre las medidas políticas de su departamento para la IX Legislatura. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Madrid. 25 de septiembre de 2008.

⁴⁷ Íbidem. pág. 4

Capítulo 1: Fijación de elementos conceptuales

sentido clásico, abarcando aspectos de índole más variada que pueden suponer un riesgo para el bienestar de los ciudadanos. Compartida, además, porque su propia complejidad hace que todas las instituciones del Estado se vean, de una forma u otra, implicadas en su consecución, por tanto, en una estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, además de con otros Estados, especialmente con nuestros socios de la Unión Europea. Y compartida porque creemos que todos los ciudadanos deben implicarse en la consecución de una sociedad más segura y más libre”⁴⁸.

- El 25 de noviembre de 2008 la Ministra de Defensa, Carme Chacón, presentó en la Comisión de Defensa del Congreso la que por entonces era la futura Directiva de Defensa Nacional. En esa comparecencia adelantó que el futuro texto contendría 26 directrices y un compromiso: la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional que integre actuaciones civiles, militares, diplomáticas y hasta tecnológicas que permitan dar una respuesta global a los problemas de seguridad; tanto los propiamente bélicos como los de terrorismo de masas del mundo actual⁴⁹.

En un sentido parecido, desde el comienzo de la IX legislatura fueron varios los documentos relacionados con la Seguridad y Defensa en los que también se aludía a la futura Estrategia de Seguridad Nacional, y entre los que destacan:

- La Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2008. Como ya se ha comentado anteriormente, esta Directiva tenía por objeto *“establecer las líneas generales de la Política de Defensa y las directrices para su desarrollo, con el fin de garantizar la defensa de España, colaborar a la seguridad de los españoles y contribuir a asegurar la paz y seguridad internacionales”⁵⁰.*

⁴⁸ Íbidem. pág. 10

⁴⁹ Comparecencia de la Ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para Informar del Proyecto de Nueva Directiva de Defensa Nacional.
http://www.mde.es/actu_ministro/intervenciones/081125_Comparecencia_Chacón_DDND-08.pdf

⁵⁰ Presidente del Gobierno de España. Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Consejo de Defensa Nacional. Madrid. 30 de diciembre de 2008. Pág. 7.

Capítulo 1: Fijación de elementos conceptuales

En esta Directiva se resaltaba la necesidad de elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional en la que se abordase un enfoque más amplio e integral de la participación de los distintos departamentos ministeriales, y de incluso otros actores públicos o privados, en las Políticas de Seguridad y Defensa⁵¹.

Asimismo, establecía que *“la Directiva se debe enmarcar en una Estrategia de Seguridad Nacional que incluya los valores e intereses en que ésta se sustenta, analice los riesgos, amenazas y vulnerabilidades, así como las causas que los producen; establezca los marcos de actuación y contenga las bases para proporcionar una respuesta integral que garantice la protección de los intereses nacionales asegurando el respeto a los valores constitucionales y a los tratados internacionales suscritos por España”*⁵².

- Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012⁵³. Este Plan Estratégico tenía como objeto establecer un conjunto de ejes de actuación integrados, que permitiesen a esa Dirección General diseñar y desarrollar diversas estrategias para cumplir las directrices marcadas por el Ministro del Interior y por el Secretario de Estado de Seguridad, y que se centraban en los siguientes ámbitos:
 - El terrorismo en una doble vertiente, interior e internacional.
 - El crimen organizado, considerado junto al terrorismo como la amenaza más perceptible contra la Seguridad Interior en toda la Unión Europea.
 - La inmigración irregular.
 - La inseguridad ciudadana, que es la amenaza que posiblemente provoca mayor inquietud en la vida cotidiana de los ciudadanos.
 - Los desastres de origen natural o tecnológico.

http://www.mde.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_DirectivaDefensaNacionalESP.pdf

⁵¹ Íbidem. pág. 1

⁵² Íbidem. pág. 2

⁵³ Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012. Op. cit.

- Los accidentes de tráfico, que constituyen una de las amenazas a las que cotidianamente se enfrentan los españoles.

Más adelante, ese mismo Plan Estratégico afirma que *“las nuevas situaciones y riesgos globales (terrorismo internacional, crimen organizado, flujos migratorios masivos...) han ido configurando en la última década un escenario cada vez más interrelacionado y complejo, en el que la colaboración con otros Departamentos y Administraciones constituye la mejor garantía para responder con eficacia a problemas que, aun afectando directamente a la seguridad ciudadana, la desbordan tanto por su etiología como por las políticas y recursos necesarios para solucionarlos”*.

Para finalizar, en lo que se refiere a la necesidad de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional, se afirma que *“los programas y actuaciones que se derivan del Plan Estratégico 2009-2012 responden al proyecto, expresado por el Presidente del Gobierno y por el Ministro del Interior, de elaborar una ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD (sic) en la que se pondrían en común políticas y recursos de todas la instituciones del Estado”*.

Por último, además de las comparecencias de responsables políticos ya referenciadas, y de los documentos anteriormente analizados, durante esta última etapa se ha experimentado también un fuerte desarrollo en el estudio de la materia a través de artículos y documentos de expertos en Seguridad y Defensa.

1.5.- NECESIDAD DE DISPONER DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PROPIA.

No obstante, y a pesar de las razones expuestas hasta el momento, se estima que la verdadera justificación o razón de ser de una Estrategia propia no proviene de ninguno de ellos. La verdadera justificación de la necesidad de una Estrategia propia radica en que los actuales mecanismos de inteligencia, prevención y reacción no son lo suficientemente adecuados como para hacer frente por sí solos a los actuales riesgos y amenazas.

No puede negarse que la globalización ha traído consigo efectos muy beneficiosos para las sociedades modernas, como son la mejora del comercio internacional y de los sistemas de información y comunicación. Pero la globalización también ha generado efectos nocivos, como han sido la aparición de nuevos riesgos y amenazas hasta entonces no contemplados como tal, de carácter global, e incluso interconexiónados en algunos de los casos.

En el nuevo contexto de Seguridad internacional, es difícilmente separable el qué se entiende por Seguridad interior y que se entiende por Seguridad exterior. En un mundo globalizado como el actual, las fronteras que pudieran existir entre el ámbito interno y externo de los países son bastante difusas, no quedando el primero ya limitado únicamente por el límite geográfico de las fronteras políticas; es decir, algunos de los riesgos que amenazan la pacífica convivencia de las actuales sociedades, pueden tener claramente su origen a miles de kilómetros de donde hagan sentir sus efectos (i.e. atentado terrorista que se planifica, financia y organiza en un tercer país).

Asimismo, como se ha tratado en apartados precedentes, se ha evolucionado del clásico concepto de Defensa a otro más amplio de Seguridad. La tradicional amenaza de un enemigo concreto ha dado paso a un amplio elenco de riesgos de naturaleza muy diversa, frente a los que resulta muy difícil enfrentarse utilizando las herramientas tradicionales propias de la disuasión y reacción militar.

El nuevo concepto de Seguridad pretende preservar intereses de muy diversa índole, tarea que requiere ya no sólo el empleo de herramientas estrictamente militares, sino también del concurso y participación de otros instrumentos institucionales, como son la diplomacia, la economía, justicia, política exterior, etc. Es decir, en los tiempos actuales es prácticamente impensable poder hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas desde una única perspectiva, siendo por lo tanto necesaria la respuesta global o integral de todas las herramientas puestas en poder del Estado.

Además, frente a estos riesgos o amenazas de carácter global, también es necesaria una Estrategia compartida con nuestros socios y aliados, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, con los que compartimos la mayoría de estos riesgos.

De todo lo anteriormente expuesto, se puede establecer que algunos de los principales motivos que justifican la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional propia son:

1. La aparición de nuevas amenazas y la evolución de las ya existentes; el carácter global de las mismas; y la interconexión entre algunas de ellas, obliga a redefinir el concepto de Seguridad Nacional.
2. Como en todo proceso de planificación estratégica, el mero hecho de reflexionar, debatir y poner de común acuerdo cuáles son los intereses nacionales a preservar, los riesgos y amenazas que los atentan, y cuáles van a ser los medios y procedimientos para proceder a su protección, supone un proceso reflexivo de incalculable valor.
3. Este proceso común contribuye a alcanzar un consenso a nivel nacional sobre los elementos que conforman la Política de Seguridad, no sólo entre los distintos departamentos ministeriales sino también, y de forma principal, entre las principales fuerzas políticas.
4. Contribuye también a reforzar el vínculo de identificación del ciudadano con el Estado y a difundir una cultura entre los mismos sobre las principales cuestiones de Seguridad y Defensa, lo que seguramente produciría un mayor conocimiento y apoyo en las decisiones adoptadas en la materia.
5. Sirve para analizar el entorno en el que opera España y para realizar un estudio de los riesgos, amenazas y desafíos que se perciben, tanto en el plano nacional como en el internacional, proporcionando un enfoque integral de los mismos que garantice su total y completa identificación y posterior toma en consideración.

Capítulo 1:
Fijación de elementos conceptuales

6. Una vez identificados los principales riesgos y amenazas, el proceso de elaboración de la Estrategia contribuye en la identificación y establecimiento de aquellos objetivos que, de manera prioritaria, contribuyen a la defensa y salvaguarda de los intereses declarados como vitales para la Seguridad Nacional.
7. Establece la prioridad y asignación de medios y recursos para el cumplimiento de esos objetivos.
8. Establece la necesaria interdependencia entre Ministerios, Organismos Públicos y otros actores intervinientes, asignando a cada uno de ellos la forma de contribuir al logro de esa Estrategia, responsabilidades concretas, medios y capacidades necesarias para ello, lo que permite crear sinergias, racionalizar el empleo de los recursos y evitar duplicidades y lagunas.
9. Y, por último, permite integrar la Estrategia propia con las de los principales países de nuestro entorno, así como con la de las Organizaciones Internacionales de las que formamos parte (Unión Europea, OTAN, ONU, etc.), a la vez que permite definir el nivel de ambición de nuestro país en el contexto internacional.

CAPÍTULO 2:
MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL Y NORMATIVO
DE LA POLITICA
DE DEFENSA Y SEGURIDAD ESPAÑOLA

Antes de abordar el estudio de la Estrategia de Seguridad Nacional, se estima de interés proceder a un breve análisis del que, en opinión del autor, es el actual marco de referencia conceptual y normativo de la actual Política de Defensa y de Seguridad española y que ha servido, o al menos así debería haber sido, de guía e inspiración en la elaboración de la actual Estrategia de Seguridad. Para ello, se van a tratar cuestiones diversas como la reciente evolución del concepto estratégico de la OTAN, la Estrategia Europea de Seguridad o la Directiva de Defensa Nacional, así como la aparición de conceptos nuevos como el de Seguridad Humana o el de “*comprehensive approach*” (enfoque integral).

Para ello, en el presente Capítulo se va a analizar, por un lado, el marco de referencia conceptual y, por el otro, el marco de referencia normativo que conforma la actual Política de Defensa y de la que podríamos llamar Política de Seguridad Interior.

2.1.- MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL.

En este apartado se pretende analizar aquellos conceptos o ideas que, sin estar regulados o recogidos de manera expresa en una norma, sirven por el contrario como criterio inspirador en la elaboración de las mismas.

2.1.1.- EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN.

El final de la Guerra Fría y el final del enfrentamiento bipolar entre el Este y el Oeste, dio lugar a una profunda transformación del entorno geoestratégico que obligó a proceder en el año 1991 a un nuevo concepto estratégico de la OTAN.

No obstante, después de esa fecha se produjeron otras modificaciones profundas de la situación política y de seguridad, así como la aparición en el panorama internacional de

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

otros riesgos y amenazas que en el transcurso de la elaboración del concepto estratégico de 1991 no fueron suficiente valoradas. Fruto de ello, y con el objeto de acomodarse a esta nueva realidad, en la Cumbre de la OTAN celebrada en Washington en 1999⁵⁴, se aprobó la modificación del concepto estratégico de la OTAN.

Este nuevo concepto estratégico surgió tras la participación de la OTAN en la crisis de los Balcanes, en lo que suponía la participación de esta Organización, por primera vez en su historia, en acciones ofensivas en territorio europeo, fuera de su área de actuación, en defensa de terceros, y sin aplicación del artículo 5 porque hubiese sido atacado alguno de los miembros de la Organización. De ahí que algún autor interpretase que este nuevo concepto no era más que una codificación de las operaciones de paz en los Balcanes⁵⁵.

Esta nueva concepción supuso una expansión del ámbito geográfico de actuación la Organización, refiriéndose en diversas ocasiones al “área euroatlántica” como el nuevo ámbito geográfico preferente de intervención de la OTAN, pero no exclusivo, puesto que podía llevar a cabo operaciones armadas allí donde los Estados miembros de la Alianza sintiesen afectados sus intereses de Seguridad.

Esta reorientación de la actuación de la OTAN, encaminada hacia la ejecución de operaciones de mantenimiento de paz en un ámbito geográfico diferente al de los países propios de la Alianza, supuso el comienzo de la evolución de la OTAN desde una Organización de Defensa colectiva hacia otra de Seguridad compartida.

Como aspectos más significativos de esta evolución, recogidos en el concepto estratégico de 1999, según Ballesteros se pueden citar⁵⁶:

⁵⁴ El Concepto Estratégico de la OTAN. Aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999.

http://www.nato.int/cps/en/SID-1BEC011B-C0E9EC3B/natolive/official_texts_27433.htm

⁵⁵ BARDAJÍ, R. L. ¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN? Ponencia impartida en *FAES*, el 17 de septiembre de 2007. Grupo de Estudios Estratégicos de Seguridad (GEES). Análisis nº 218. 25 de septiembre de 2007.

⁵⁶ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. Nuevo Concepto de Seguridad Nacional: Espacios de Interés para España. *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*. Nº 19. Mayo de 2002. págs. 119 y 120.

- Ampliación del área geográfica de interés de la OTAN a un espacio poco delimitado, llamado “zona euroatlántica”.
- Adopción del compromiso de expandir la estabilidad, interviniendo en las crisis e incluso realizando operaciones de imposición de la paz.
- Dotación a la Alianza de una serie de capacidades militares.
- Apoyo de las iniciativas de Defensa europea.

En el nuevo concepto estratégico, se abría ya la posibilidad a la existencia de otros riesgos y amenazas diferentes a la agresión directa: *“la seguridad de la Alianza sigue estando expuesta a riesgos militares y no militares muy diversos, que proceden de diversas direcciones y a menudo son difíciles de prever”*⁵⁷.

En este sentido, en su punto 24, referido a la forma de responder a los diferentes ataques o amenazas que pudiera sufrir la Organización, se establece que *“todo ataque armado contra el territorio de los aliados estaría amparado por los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington”*. Asimismo, que *“frente a la eventualidad de sufrir actos de terrorismo, sabotaje, delincuencia organizada, la perturbación del flujo de recursos vitales, o grandes movimientos incontrolados de población, habría de acudir a los mecanismos de consulta en virtud del artículo 4”*.

De todo ello, es de resaltar que el concepto estratégico de 1999, si bien contemplaba ya la existencia y posibilidad de considerar alguno de los riesgos y amenazas tan en boga hoy en día, no consideraba sin embargo al terrorismo ni a los otros riesgos como la principal amenaza a la que habían de hacer frente los países de la OTAN.

No obstante, el nuevo panorama internacional surgido a raíz de los atentados del 11-S en Estados Unidos, y de los del 11-M y 7-J en Madrid y Londres respectivamente, parecía demandar una nueva revisión del concepto estratégico de la OTAN. En este sentido, para autores como Ángel Lobo García, el concepto estratégico de 1999 fue válido hasta el año

⁵⁷ El Concepto Estratégico de la OTAN. Op.cit. Punto 20.

2001, fecha a partir de la cual el terrorismo internacional se consolidaba como la principal amenaza del mundo entero⁵⁸.

En la misma línea, estudiosos como Félix Arteaga⁵⁹ o como Fernando del Pozo⁶⁰, defendían también la necesidad de adaptar y modernizar dicha Organización al nuevo ambiente estratégico del siglo XXI, considerando la dificultad de proceder a la sustitución de la OTAN por otra organización de Seguridad o Defensa, ya que aquella cuenta con una estructura de mando permanente y una experiencia acumulada que deben ser aprovechadas.

En este sentido, una de las conclusiones que adoptaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Alianza Atlántica, en abril del pasado año 2009⁶¹, fue su compromiso de renovación con el fin de mejorar la manera de enfrentarse a las amenazas de hoy y anticiparse a los riesgos de mañana. Con este fin, encomendaron al Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, la tarea de establecer las bases de un nuevo Concepto Estratégico.

En consecuencia, el 17 de mayo un grupo de expertos presentó en Bruselas el informe *“La OTAN 2020: seguridad garantizada, implicación dinámica”*⁶² (conocido como informe Albright), cuyo título ya es indicativo de los dos objetivos fundamentales que pretende el mismo: por un lado, resaltar que el propósito central de la OTAN sigue siendo

⁵⁸ LOBO GARCÍA, A. Presente y Futuro de la OTAN. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. 30 de diciembre de 2006.

⁵⁹ ARTEAGA MARTÍN, F. La cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl: ¿revisar sus fundamentos tras 60 años? Real Instituto Elcano. ARI núm. 56. 1 de abril de 2009.

⁶⁰ DEL POZO, F. 1949-2009: la OTAN ante su futuro. Real Instituto Elcano. ARI núm. 58. 1 de abril de 2009.

⁶¹ Cumbre de la OTAN, celebrada el 4 de abril de 2009 en Estrasburgo (Francia), en conmemoración del 60 aniversario de la firma del Tratado de Washington por el que se creó la Alianza Atlántica.

⁶² OTAN. La OTAN 2020: seguridad garantizada, implicación dinámica. Análisis y recomendaciones del grupo de expertos sobre el nuevo concepto estratégico de la OTAN. 17 de mayo de 2009, <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

salvaguardar la seguridad de todos sus miembros, pero, por otro lado, reconocer que para alcanzar esta seguridad es necesaria la cooperación con otros actores y organizaciones⁶³.

Finalmente, y basándose en el informe del grupo de expertos, los líderes de la Organización firmaron en noviembre de 2010 el Nuevo concepto estratégico de la OTAN⁶⁴, el cual se pretende que sea la hoja de ruta de la Alianza durante los próximos diez años y que sirva para reafirmar el compromiso de sus miembros para defenderse mutuamente.

Según la nueva estrategia, la posibilidad de sufrir un ataque convencional en territorio de la Alianza es bajo, y los nuevos riesgos y amenazas que se perfilan son: La proliferación de armas nucleares y de otras de destrucción masiva; el terrorismo; la inestabilidad o los conflictos más allá de las fronteras de la OTAN; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación y de transporte de mercancías, energía y suministros; ciertas tendencias tecnológicas, como la guerra electrónica o las tecnologías que limitan el acceso al espacio; y otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos⁶⁵.

En definitiva, cabe significar que la OTAN y su concepto estratégico son conceptos vivos que, hasta la fecha, han sabido evolucionar y adaptarse a las nuevas necesidades del entorno. En este sentido, desde su creación la Alianza ha evolucionado de ser simplemente una organización puramente de defensa colectiva a ser también de seguridad cooperativa, ha experimentado una ampliación de los nuevos riesgos y amenazas a los que debe hacer frente y, por último, ha experimentado también una extensión geográfica de su ámbito de actuación hacia los países orígenes de aquellos riesgos o amenazas.

En línea con el Concepto Estratégico definido por la Alianza, nuestra Estrategia de Seguridad recoge elementos comunes a aquel:

⁶³ LABORIE IGLESIAS, M. A. El nuevo concepto estratégico de la Alianza. Revista Española de la Defensa. Nº 78. Julio-Agosto 2010.

⁶⁴ Cumbre de la OTAN, celebrada el día 19 de noviembre de 2010 en Lisboa (Portugal).

⁶⁵ Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Lisboa (Portugal) los días 19 y 20 de noviembre de 2010. Puntos 7 a 15. <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

- La evolución hacia una seguridad cooperativa (*“los retos y amenazas globales han de tener soluciones globales gestadas en una comunidad internacional donde la cooperación y la acción multilateral se erigen como principios básicos de organización”*⁶⁶).
- La ampliación de los nuevos riesgos y amenazas (en ambos documentos se recogen como tales la proliferación de armas nucleares y de otras de destrucción masiva; el terrorismo; los conflictos; los ciberataques; los ataques sobre las vías de comunicación y de transporte de mercancías, energía y suministros; ciertas tendencias tecnológicas, como la guerra electrónica o las tecnologías que limitan el acceso al espacio; y otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos; así como el terrorismo, sabotaje, delincuencia organizada, la perturbación del flujo de recursos vitales, o grandes movimientos incontrolados de población).
- La extensión de su actuación hacia aquellos países que pueden ser origen de los mismos (*“la seguridad y el bienestar de España y sus ciudadanos se determinan y gestan dentro y fuera de nuestras fronteras. Ya no es posible distinguir entre seguridad exterior e interior”*⁶⁷)

2.1.2.- CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA.

El concepto de Seguridad Humana se introduce por primera vez en el ámbito de la ONU, siendo uno de los puntos de partida del mismo el Programa de Naciones Unidas para

⁶⁶ Presidente del Gobierno de España. Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Año 2013. Pág. 3.

⁶⁷ *Ibidem*. Pág. 11.

el Desarrollo (PNUD), a través de su Informe sobre el Desarrollo Humano del año 1994⁶⁸, en una especie de intento de fusionar las preocupaciones políticas relacionadas con la seguridad transnacional y nacional, con el desarrollo político y económico y el medio ambiente⁶⁹.

El concepto de Seguridad Humana se desarrolla como concepto integral de seguridad. Es decir, mientras la noción de Seguridad Nacional apunta a la Seguridad y Defensa de un Estado o Nación, la Seguridad Humana se centra en el usuario final de la seguridad, el ser humano. Por tanto, en el concepto de Seguridad Humana no basta con proteger al Estado para proteger al ser humano, sino que es necesario también proteger al ser humano de las preocupaciones más cotidianas.

En esta línea, se define el nuevo enfoque de la Seguridad de la siguiente manera⁷⁰:

“Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad en el medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son estas las preocupaciones que están surgiendo en el mundo acerca de la seguridad humana”.

Asimismo, se introdujo el argumento de que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades o ausencias de necesidad y miedo (*"freedom from want" y "freedom from fear"*).

Como se ha dicho anteriormente, el concepto de Seguridad Humana es un concepto integral de la Seguridad, estableciendo el referido Informe siete componentes o dimensiones de la misma consideradas como más importantes, y que son: Seguridad económica,

⁶⁸ Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Organización de Naciones Unidas. 1994.

⁶⁹ FERNÁNDEZ PEREIRA, J. P. Seguridad Humana. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Junio de 2005. pág. 30

⁷⁰ Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. 1994. Op. cit. pág.26.

Seguridad alimentaria, Seguridad en la salud, Seguridad ambiental, Seguridad personal, Seguridad de la comunidad y Seguridad política⁷¹.

Para la UNESCO, la Seguridad Humana, como concepto global, permite abrir la vía a nuevos enfoques interdependientes, que estén a la vez atentos a la definición que las propias poblaciones dan a las inseguridades parciales que sufren y al contexto de sus causas y de las respuestas que las poblaciones pretenden establecer⁷².

Asimismo, en el “*Barcelona Report on European Security*”⁷³ (2004) se propuso que el enfoque de la Seguridad Humana se convirtiera en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea. El informe posterior, “*A European Way of Security*”⁷⁴ (2007), concluyó que la Unión Europea debería definir un camino europeo de Seguridad, basado en seis principios, como expresión del nuevo modelo de seguridad centrada en las personas⁷⁵:

⁷¹ Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. 1994. Op. cit. pág.28.

⁷² FERNÁNDEZ PEREIRA, J. P Op. cit. pág. 32

⁷³ Study Group on Europe's Security Capabilities. *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Presentado al alto representante de la Unión Europea para Asuntos Internos y Política de Seguridad. Barcelona. 2004. Pág. 9. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf

⁷⁴ Human Security Study Group. *A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*. Madrid. 8 de noviembre de 2007. Este informe, emitido por el Grupo de Estudios sobre la Seguridad Humana, bajo la dirección de Mary Kaldor, profesora de gobernación para el Study of Global Governance en la London School of Economics, se presentó en Madrid, en el año 2007, al representante de la Unión Europea. Este informe está basado en una revisión anual de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y la seguridad humana. http://www.world-governance.org/IMG/pdf_0078_A_European_Way_of_Security.pdf

⁷⁵ 1º Supremacía de los Derechos Humanos; 2º Legitimación de la autoridad política; 3º Aproximación de abajo a arriba; 4º Multilateralismo efectivo; 5º Una actuación regional integral y 6º Dirección estratégica clara y transparente. *The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Op. cit. pág 4

Como conclusión, la Seguridad Humana se trata de una concepción de carácter transversal que abarca al conjunto de la vida social y que exige del Estado nuevas formas de actuación⁷⁶.

En esta línea, se puede afirmar que la actual Estrategia de Seguridad sitúa al ciudadano, esto es, a la persona, como centro de gravedad de la misma, tanto como destinatario prioritario de sus objetivos (garantizar su libertad, prosperidad y su modo de vida) como actor activo de sus políticas (establece prioritarias la colaboración y el apoyo del ciudadano, articulando la participación ciudadana)⁷⁷.

2.1.3.- CONCEPTO DE “*COMPREHENSIVE APPROACH*” (ENFOQUE INTEGRAL).

El concepto de “enfoque integral” o “*comprehensive approach*” se recoge en la doctrina militar del Reino Unido a comienzos del año 2006⁷⁸, siendo considerado como una extensión del conocido *UK Military Effects-Based Approach* (EBA)⁷⁹, y que comenzó a surgir a raíz de la participación del ejército británico en la crisis de los Balcanes en el año 1991, concretamente en la misión internacional de Bosnia, durante la que miembros de ese ejército observaron cómo en la resolución de un conflicto de esas características tomaban parte numerosos actores civiles y militares, así como otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG,s) e, incluso, medios de comunicación social, y

⁷⁶ Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012. Op. cit. pág. 9

⁷⁷ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. cit. Pág. 7.

⁷⁸ Ministry of Defence. The Comprehensive Approach. Joint Discussion Note 04/05. Joint Doctrine and Concepts. United Kingdom. Enero 2006.

⁷⁹ The Military Effects-Based Approach (EBA) se describen en la Joint Discussion Note 04/05 anteriormente mencionada y se definen como “*la manera de pensar y procesos específicos que, conjuntamente, garantizan la integración y efectividad de la contribución militar dentro de un enfoque integral*”. Pág. 1-5.

cuya participación se estimó como relevante para cubrir diversos aspectos de la gestión de crisis que no podían ser satisfechos de manera exclusiva a través de los medios militares⁸⁰.

Este punto de vista se vio posteriormente reforzado a raíz de su participación en la crisis de Kosovo en 1999, en la que el jefe de la misión de la OTAN reconoció que el nivel táctico de las operaciones era insuficiente para abordar con éxito la complejidad de las operaciones de estabilización, estimándose que la cooperación cívico militar necesaria para este tipo de operaciones debía desarrollarse en el nivel operacional.

Del estudio de estas operaciones en el exterior, y de otras situaciones de crisis, se ha extraído la conclusión del valor y la efectividad que aporta una respuesta global e integral.

De similar manera, en una publicación doctrinal del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos⁸¹, se afirma la necesidad de proporcionar un enfoque integral para hacer frente a las diferentes amenazas de carácter irregular: *“La lucha contra las amenazas de carácter irregular requiere, para mantener o reestablecer ante los ojos de su pueblo la legitimidad de un gobierno amistoso, una aplicación holística de los elementos del poder nacional”*⁸².

En el ámbito de la OTAN, las operaciones recientes han demostrado que la coordinación entre el amplio espectro de actores nacionales e internacionales que intervienen, tanto militares como civiles, es esencial para alcanzar el objetivo clave de proporcionar una estabilidad y seguridad duraderas. Sus lecciones aprendidas muestran que cualquier solución estable y duradera sólo puede alcanzarse si se combinan acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil⁸³.

⁸⁰ The Comprehensive Approach. Joint Discussion Note 04/05. Op. cit. pág. 1-1

⁸¹ U.S. Marine Corps. Countering Irregular Threats. A Comprehensive Approach. 14 de junio de 2006. Pág. 4. <http://www.fas.org/irp/doddir/usmc/irreg.pdf>

⁸² Traducción del autor del trabajo.

⁸³ Según Iñigo PAREJA y Guillem COLOM, este concepto refleja la necesidad de una aplicación coherente e integral de los distintos instrumentos del poder aliado que, combinados con la cooperación práctica con los

De esta manera, mediante este enfoque integral de la Seguridad se pretende que todos los actores intervinientes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestión de la crisis pueda verse afectada por la divergencia de prioridades, falta de realismo en los objetivos, duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias⁸⁴.

En este sentido, en la Cumbre de la OTAN en Riga⁸⁵, los aliados acordaron que para poder hacer frente con éxito a los actuales retos de la Organización, como el de Afganistán o Kosovo, era preciso el compromiso de todos los actores intervinientes.

En un taller de trabajo organizado con el objeto de avanzar en la implementación del enfoque integral, de entre las principales conclusiones extraídas se puede resaltar la de la necesaria interdependencia entre los enfoques integrales de los niveles nacionales e internacionales, es decir, un enfoque nacional más coherente puede conducir a una mejor coherencia de las respuestas a nivel internacional y viceversa⁸⁶.

actores presentes en el área de crisis ajenos a la OTAN, deberá crear los efectos necesarios para conseguir los objetivos planeados y, en última instancia, la situación final deseada. PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de Crisis Internacionales. Real Instituto Elcano. ARI 115/2008. 25 de septiembre de 2008.

⁸⁴ PAREJA RODRÍGUEZ, I. y COLOM PIELLA, G. Op. cit.

⁸⁵ Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Riga (Latvia), los días 28 y 29 de noviembre de 2006. <http://uknato.fco.gov.uk/en/newsroom/events/riga/>.

⁸⁶ El taller de trabajo tuvo lugar en Bruselas, el pasado día 8 de marzo de 2007, e incluyó a un amplio elenco de oradores y asistentes, incluidos de la ONU, la Unión Europea, ONG,s, naciones amigas (como Suecia) y países aliados.
<http://uknato.fco.gov.uk/en/newsroom/events/comprehensive-approach-workshop/>

Un año después, en la cumbre de la OTAN llevada a cabo en Bucarest en el año 2008, los países aliados acordaron que era preciso establecer un Plan de Acción con el objeto de sacar adelante esta iniciativa⁸⁷.

Por último, en la nota de prensa difundida por el Consejo de la OTAN tras la reunión llevada a cabo en conmemoración del 60º aniversario de esta Organización⁸⁸, se reafirma el objetivo de la misma de reforzar su cooperación con otros actores internacionales (ONU, Unión Europea, la OSCE y la Unión Africana) con el objeto de mejorar la posibilidad de llevar a cabo un enfoque integral para hacer frente a los nuevos retos, combinando de manera más eficiente las capacidades civiles y militares. Como ejemplo de este enfoque integral, el Consejo cita que en las operaciones actualmente desarrolladas en Afganistán y en los Balcanes, las fuerzas armadas están trabajando codo con codo con muchos otros países y organizaciones.

En este sentido, y por lo que respecta a nuestro país, tal y como establece la Directiva de Defensa Nacional 1/2008, la aparición de nuevos riesgos y amenazas obliga a que la Seguridad y Defensa sean garantizados por el Estado mediante la aplicación de diferentes instrumentos y políticas, de tal manera que se garantice un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas, así como de otros instrumentos civiles y militares, públicos y privados⁸⁹. Es decir, se puede afirmar que la Directiva de Defensa Nacional establece la necesidad del “*comprehensive approach*” o enfoque integral de diversos actores civiles o militares, públicos o privados, como única vía eficaz para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas.

⁸⁷ Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Bucarest (Rumania), entre los días 2 al 4 de abril de 2008.

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en

⁸⁸ Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Estrasburgo (Francia), los días 3 y 4 de abril de 2009.

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease

⁸⁹ Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Op. cit. pag. 7

Pero este enfoque integral de la Seguridad trasciende nuestras propias fronteras, ya que tal y como se afirma en la Directiva, los intereses de España y de los españoles se extienden más allá de nuestras fronteras⁹⁰, o bien que la Seguridad Nacional se encuentra intrínsecamente ligada a la Seguridad de Europa⁹¹.

Por tal motivo, se estima que el enfoque integral de la Seguridad debe existir tanto en el ámbito interno de nuestro país como en el ámbito internacional en el que el Gobierno desarrolla gran parte de la política necesaria para hacer frente a este nuevo tipo de amenazas, debiendo existir un alineamiento de los esfuerzos desarrollados en ambos ámbitos. Tal y como se afirmase en la Cumbre de Riga *“un enfoque nacional más coherente puede conducir a una mejor coherencia de las respuestas a nivel internacional y viceversa”*.

En esta línea, nuestra Estrategia se hace eco del Principio de Unidad de Acción, el cual supone la implicación, la coordinación y la armonización de todos los actores y los recursos del Estado bajo la dirección del Presidente del Gobierno, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general⁹².

2.1.4.- NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD PREVENTIVA.

Tal y como se ha expuesto en el punto 2.2. del Capítulo I, durante la segunda mitad del pasado siglo el concepto predominante era el de la Defensa, entendida como la manera de oponerse y de protegerse ante un peligro o amenaza. Asimismo, se ha expuesto cómo este concepto tiene un carácter reactivo, ya que trata de protegernos de una amenaza concreta, en la mayoría de los casos una vez que se ha consumado. En este orden de cosas, la Defensa no se planteaba si no existían amenazas o peligros a los que hacer frente.

⁹⁰ Íbidem. pag. 6

⁹¹ Íbidem. pag. 5

⁹² Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. cit. Pág. 9.

Sin embargo, cuando comienza el presente siglo XXI, y una vez desaparecido el clásico enfrentamiento entre los dos grandes bloques, los grandes puntos de referencia en el nuevo orden internacional son *“la creciente aceptación de los derechos humanos como norma básica en la que se han de fundar la paz y la estabilidad mundiales, el creciente ritmo de avance tecnológico y lo que ha venido a denominarse globalización, es decir, la creciente interrelación entre todas las partes del mundo y en los más diversos aspectos”*⁹³.

Tal y como afirma el Teniente General Pedro Bernal Gutiérrez, que fuera director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *“nos hallamos en el proceso de creación de un orden mundial que evoluciona hacia una situación de carácter multipolar y asimétrico. Este escenario está marcado por la aparición de las llamadas potencias emergentes y por la degradación de la estabilidad en ámbitos regionales. Asimismo, por el colapso de algunas estructuras estatales o la aparición de nuevas formas de organización no estatal de carácter supranacional”*⁹⁴.

En este entorno, el concepto de Seguridad ha experimentado transformaciones importantes en los últimos tiempos. Los cambios políticos, económicos y sociales ocurridos en el sistema internacional en estos últimos años han obligado a una redefinición del clásico concepto de Seguridad. Además, factores como la intensificación del proceso de globalización y el extraordinario desarrollo de las tecnologías de la información han contribuido a la proliferación y difusión de nuevos riesgos y amenazas a nivel mundial hasta entonces no consideradas.

La evolución del concepto de Seguridad, según Miryam Villanueva, responde a los siguientes factores⁹⁵:

⁹³ AVILÉS, J. Monografías del CESEDEN, N° 55. Ministerio de Defensa. Madrid. Año 2002.

⁹⁴ BERNAL GUTIÉRREZ, P. Reflexiones en torno a la evolución del concepto de seguridad y defensa. Revista de Prensa “Tribuna Libre”. 22 de mayo de 2005.
<http://www.almendron.com/tribuna/>

⁹⁵ VILLANUEVA AYÓN, M. La Seguridad Humana: ¿una Ampliación del Concepto de Seguridad Global?
<http://www.geocities.com/globalargentina/Vill01.html>

- La desaparición del clásico enfrentamiento entre el Este y el Oeste, representados en dos grandes bloques y organizaciones militares (Pacto de Varsovia y OTAN respectivamente).
- La aparición y actuación de nuevas formas y agentes políticos, económicos, sociales, religiosos, etc.
- La mayor manifestación de amenazas que durante la Guerra Fría presentaban una menor representatividad, y que ahora son consideradas como amenazas a la Seguridad internacional.
- La necesidad de trabajar sobre el concepto de *comprehensive approach* o de enfoque integral de las amenazas, de tal manera que las respuestas a las mismas no sean exclusivamente militares, sino que sean también políticas, económicas, diplomáticas, sociales, etc.

Como afirma Avilés, *“tradicionalmente, la forma más grave de agresión era el ataque de una potencia extranjera, es decir, la guerra, pero como se ha puesto de manifiesto trágicamente en los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, nos encontramos en una situación en la que los países avanzados no se enfrentan apenas a amenazas de un ataque militar convencional, pero sus ciudadanos pueden ser víctimas de ataques masivos por parte de agentes extranjeros no estatales”*⁹⁶

Entre los riesgos y amenazas que han surgido en el nuevo panorama internacional, se pueden citar: el terrorismo internacional y su posible acceso a armas de destrucción masiva, el crimen organizado transnacional, la inmigración ilegal, los conflictos regionales, los Estados fallidos, las pandemias y otros como el cambio climático o el acceso a los recursos energéticos.

En este orden de cosas, tal y como plantea Barry Buzan, *“la amenaza del uso de la fuerza no es suficiente”*⁹⁷, es necesario un nuevo concepto de Seguridad. De esta manera,

⁹⁶ AVILÉS, J. Op. cit.

⁹⁷ BUZAN, B. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder. Lynny Rienner Publishers. 1998. pág. 170.

para hacer frente a las nuevas amenazas emergentes, muy en especial al terrorismo, ya no es suficiente con la tradicional disuasión militar, sino que exige una redefinición del concepto de Seguridad y, en consecuencia, una transformación de los instrumentos de seguridad⁹⁸.

El concepto de Defensa es un concepto más restringido que el de Seguridad, ya que mediante aquélla se pretendía hacer frente únicamente a las amenazas que atentaban contra la soberanía e integridad territorial. Asimismo, la Defensa presentaba un carácter eminentemente reactivo, ya que pretendía la protección una vez que la amenaza se hubiese consumado, es decir, la Defensa no se planteaba si no existía amenaza o peligro.

Por Seguridad cabe entenderse la acción preventiva que pretende mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas o bienes objetos de la Seguridad. Es decir, frente al carácter reactivo de la Defensa, la Seguridad presenta un carácter más preventivo y más utópico, ya que pretende mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza, es decir, es mucho más exigente y difícil de alcanzar.

En conclusión, la Seguridad es más compleja y amplia que la Defensa, ya que la primera actúa en todos los ámbitos de la vida (económico, político, militar, diplomático, etc.) y pretende evitar todo riesgo y amenaza, mientras que la Defensa está más limitada a hacer frente a las amenazas o agresiones. El actual concepto de Seguridad, además de contemplar los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad e integridad de los Estados, contempla también riesgos contra el bienestar de los ciudadanos, los derechos de los mismos, el medioambiente, etc. Además, la Seguridad se desarrolla en ámbitos geográficos más alejados, dentro y fuera de nuestras propias fronteras, mientras que la Defensa se refiere normalmente a agresiones dentro de nuestras fronteras o inmediatas a ellas.

De entre las principales características que presentan los nuevos riesgos y amenazas, caben destacar la flexibilidad, la ambigüedad, la globalidad y la versatilidad, así como su capacidad para aprovechar las debilidades que presentan los sistemas actuales de los países modernos para obtener un beneficio propio. Como afirma Andrés Montero, “estas

⁹⁸ COSIDÓ, I. Terrorismo y Fuerzas Armadas: Un nuevo concepto de seguridad. Grupo de Estudios Estratégicos de Seguridad. Análisis nº 76. 12 de noviembre de 2004.

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

amenazas, que son transfronterizas, no responden ya ni siquiera a la configuración tradicional de un elemento que busca ocasionar un perjuicio para obtener un beneficio”⁹⁹.

Estas nuevas amenazas aprovechan los vacíos legales y disfunciones de nuestro sistema para, desde dentro, y buscando en la mayoría de los casos un beneficio propio, amenazar la propia estabilidad y seguridad del mismo. Como se viene afirmando, en este nuevo esquema ya no es útil la tradicional Defensa reactiva ante una amenaza concreta, sino que es indispensable la adopción de esquemas, estructuras y procedimientos que prevean y se anticipen, en la medida de lo posible, a este nuevo tipo de riesgos, cuya principal consecuencia es la vulneración de nuestro modo de vida.

Como consecuencia de todo lo anterior, es por lo que se hace preciso evolucionar de una Seguridad reactiva, caracterizada mayoritariamente por su escasa capacidad de anticipación y por su dificultad de enfrentarse a fenómenos multidimensionales, a un modelo de Seguridad preventiva, capaz de anticiparse a futuros escenarios y a evitar sus consecuencias¹⁰⁰.

En cualquier caso, la práctica totalidad de las actuales amenazas: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados fallidos o los conflictos regionales, son a su vez amenazas compartidas con nuestros socios europeos y nuestros aliados atlánticos. Por tanto, la respuesta a estas amenazas debe ser necesariamente una respuesta común en el marco de la Unión Europea y la OTAN.

Consecuentemente, nuestra Estrategia de Seguridad establece como principio informador de la misma la anticipación y la prevención, *“las cuales han de orientar la*

⁹⁹ MONTERO GÓMEZ, A. Inteligencia Prospectiva de Seguridad. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo nº 24. 5 de octubre de 2006. pág. 1

¹⁰⁰ SANCHO HIRANE, C. Seguridad Preventiva y Cooperación Regional: Modernización de los Sistemas de Inteligencia y ¿hacia la construcción de una comunidad internacional? Conferencia Subregional sobre Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad. Lima (Perú) del 7 al 10 de julio de 2007.

http://www.ndu.edu/chds/SRC-peru07/SRC_PAPERS/TRACK%202/CAROLINA%20SANCHO.pdf

acción del Gobierno a la detección y la reconducción de situaciones que pueden representar un potencial riesgo o amenaza para la Seguridad Nacional”¹⁰¹.

2.2.- MARCO DE REFERENCIA NORMATIVO.

En este apartado se pretende analizar aquellas normas o documentos emanados de órganos u organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales, que conforman el sustento normativo de la actual Política de Seguridad y Defensa española.

Con el objeto de facilitar su estudio y de ir poco a poco delimitando los actuales modelos de Defensa y de Seguridad, este marco de referencia normativo se va a clasificar en función de que las distintas normas o documentos conformen uno u otro modelo, debiendo tenerse siempre presente que la referida división es más metodológica que orgánica o real ya que, como se ha comentado anteriormente, en el actual contexto de seguridad y defensa se ha producido una difusión entre los límites de lo interno y de lo externo, entre la seguridad interior y la defensa.

2.2.1.- MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE DEFENSA.

El departamento ministerial español en el que se encuentra desarrollado con mayor profundidad y detalle, y desde hace más tiempo, el modelo de seguridad y defensa es el de Defensa. En este ámbito concreto, y tras describirse en la Constitución española la composición y misiones de las Fuerzas Armadas¹⁰², norma suprema que sirve de marco normativo de referencia de los niveles inferiores, se puede afirmar que el modelo estratégico

¹⁰¹ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. cit. Pág. 9.

¹⁰² Jefatura del Estado. La Constitución Española de 1978. Art. 8: “*Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*”.

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

español se encuadra dentro de la pirámide estratégica clásica descompuesta en tres niveles¹⁰³:

- Un primer nivel, correspondiente a lo que sería el de la “Estrategia de Seguridad Nacional”. Este nivel, de carácter interdepartamental, es en el que las autoridades políticas nacionales establecen la forma de alcanzar los “objetivos nacionales” y definen los “objetivos de Seguridad y Defensa”. En el caso español, y debido a que hasta fechas recientes no existía ningún documento de carácter formal en el que se estableciera dicha Estrategia, se ha hecho corresponder con las sucesivas Directivas de Defensa Nacional (DDN) que han sido emitidas por los distintos Presidentes del Gobierno¹⁰⁴.
- Un segundo nivel, correspondiente a lo que se conoce como el de la “Estrategia Nacional de Defensa”. Este nivel, ya de carácter departamental, es en el que el Ministro de Defensa establece la forma de alcanzar los “objetivos de Seguridad y Defensa”, definidos en el nivel anterior, que afectasen exclusivamente a su departamento o cuya responsabilidad compartiese con otros ministerios. Para ello se fijan los “Objetivos de la Defensa Nacional”.

La materialización de los principios recogidos en la Directiva de Defensa Nacional se realiza por medio de la Directiva de Política de Defensa (DPD), en la que se establecen las líneas generales de actuación en materia de defensa, así como las directrices que deben orientar el desarrollo del escalón inmediato inferior, correspondiente al planeamiento militar¹⁰⁵.

- Por último, un tercer nivel, propiamente militar y de responsabilidad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), es en el que se establece la forma en que

¹⁰³ ESCRIGAS RODRÍGUEZ, J. y DE MIGUEL SEBASTIÁN, J. Qué Hacemos. Modelo Español de Seguridad y Defensa. Documentos de Seguridad y Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa. Febrero de 2007. págs. 42-58

¹⁰⁴ Directivas de Defensa Nacional 1/2004 y 1/2008, que se analizarán más adelante.

¹⁰⁵ Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España. Documentos de Seguridad y Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Nº 25. Febrero de 2009.

las Fuerzas Armadas alcanzan los objetivos de Defensa y en el que se definen los “objetivos estratégicos militares” que, en el caso español, correspondería a la Estrategia Militar Española (ESME) o a la Directiva de Planeamiento Militar (DPM).

Pero además de por la Directiva de Defensa Nacional, la Directiva de Política de Defensa y la Directiva de Política Militar, el modelo de Política de Defensa español también queda conformado por la Estrategia Europea de Seguridad, la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) y por la Revisión Estratégica de la Defensa.

Según la LODN, la política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por España¹⁰⁶.

2.2.1.1. Estrategia Europea de Seguridad (2003).

La Estrategia Europea de Seguridad es un documento de naturaleza política aprobado por el Consejo Europeo¹⁰⁷. El documento consta de tres partes bien diferenciadas: el

¹⁰⁶ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado. BOE núm. 276. Art. 2. Finalidad de la política de defensa.

¹⁰⁷ Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor. Consejo Europeo. Bruselas. 12 de diciembre de 2003. En una reunión celebrada en Castelorizo (Rodas), el 3 de mayo de 2003, los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE encomendaron al SG/AR la elaboración de una estrategia global en el ámbito de la política exterior y de seguridad. Así, el 20 de junio de 2003, en el Consejo Europeo de Salónica, Javier Solana presentó el documento “*Una Europa segura en un mundo mejor*”, que fue acogido favorablemente. Tras un período de análisis y cooperación con los Estados miembros y con la Comisión, el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003 adoptó el *Documento Solana* revisado, que pasó a denominarse *Estrategia Europea de Seguridad*.

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

contexto de seguridad, los objetivos estratégicos y las implicaciones políticas para la Unión Europea.

El contexto de seguridad:

Por lo que se refiere a las amenazas a las que se enfrenta la Unión Europea, la Estrategia Europea de Seguridad considera que *"las agresiones a gran escala contra un Estado europeo resultan hoy improbables"*. Por el contrario, según este mismo documento, Europa debe afrontar nuevas amenazas más diversas y menos previsibles, derivadas del nuevo escenario estratégico internacional: el terrorismo, que surge de causas complejas; la proliferación de armas de destrucción masiva; los conflictos regionales, con repercusiones directas o indirectas en los intereses de la Unión Europea; la descomposición de los Estados, y la delincuencia organizada. Lo cierto es que en este documento se exponen los problemas actuales de nuestra Seguridad.

Se considera necesario realizar una referencia a la lucha contra el terrorismo en el ámbito de la Unión Europea ya que la Estrategia Europea de Seguridad abre las puertas a la contribución de la Política de Defensa en este ámbito.

En esta línea, tras la *"Declaración de lucha contra el terrorismo"*¹⁰⁸ se aprobó en junio de 2004 el *"Plan de Acción de la UE para la Lucha contra el Terrorismo"*¹⁰⁹. Este Plan es un documento vivo que desarrolla medidas concretas y que debe ser revisado por el COREPER (Representante Permanente del Consejo) semestralmente, junto con el informe *"Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism"*¹¹⁰, que presenta el Coordinador de la Lucha Antiterrorista.

¹⁰⁸ Consejo Europeo. 24 de marzo de 2004.

¹⁰⁹ Consejo de la Unión Europea. EU Action Plan on Combating Terrorism. Bruselas. 13 de febrero de 2006. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

¹¹⁰ Consejo de la Unión Europea. Coordinador de la UE de la Lucha Antiterrorista. Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism. Bruselas. 19 de mayo de 2006. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09589.en06.pdf>

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

Poco más tarde, la Presidencia del Reino Unido elaboró una *Estrategia de la Unión Europea Contra el Terrorismo*¹¹¹ (aprobada en diciembre de 2005) que establece el compromiso estratégico de luchar contra el terrorismo de forma global cubriendo cuatro aspectos -prevenir, proteger, perseguir y responder- e integrando medios diplomáticos, económicos, policiales, judiciales, militares y de inteligencia.

En este sentido, y como afirma Alicia Sorroza, se han adoptado medidas importantes en materia de lucha contra el terrorismo¹¹²: la cláusula de solidaridad; la cooperación en materia de inteligencia e intercambio de información; la utilización de agencias como Europol y Eurojust, que han ido adquiriendo cada vez más cometidos en la lucha contra el terrorismo; el nombramiento de un Coordinador en la Lucha Antiterrorista; el refuerzo de los controles en las fronteras, la adopción de una posición común de un listado de personas y de grupos terroristas¹¹³; medidas para prevenir la financiación del terrorismo¹¹⁴; y un paquete de medidas para mejorar la protección de las infraestructuras críticas en Europa.

En este sentido, se puede afirmar que, en el ámbito de la Unión Europea, si bien se han operado numerosos avances en el campo de la lucha antiterrorista, encaminados a lograr una Estrategia única y a alinear los diversos recursos de los diferentes Estados miembros en su lucha, no se sigue sin embargo el mismo ritmo de desarrollo cuando se trata de abordar la manera de hacer frente a otros riesgos o amenazas.

¹¹¹ Consejo de la Unión Europea. *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. Bruselas. 30 de noviembre de 2005. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

¹¹² SORROZA, A. “La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J”. Real Instituto Elcano. ARI nº 92. 11 de julio de 2005.

¹¹³ Consejo de la Unión Europea. Posición Común 2006/380/CFSP. *EU List of Terrorist Organizations*. Bruselas. 29 de mayo de 2006. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:144:0025:01:EN:HTML>

¹¹⁴ Coordinador de la UE de la Lucha Antiterrorista. *Fight against Terrorist Financing - Six Monthly Report*. Bruselas. 21 de noviembre de 2005; y Parlamento Europeo. Directiva 2005/60/EC. *Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorism Financing*. Diario Oficial de la Unión Europea. L 309/15. Estrasburgo. 26 de Octubre de 2005. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:es:PDF>

Los objetivos estratégicos:

La Estrategia de Seguridad Europea establece tres grandes objetivos. En primer lugar, hacer frente a las amenazas (cercanas o lejanas), para lo que se estima preciso disponer de los medios necesarios. Además, ninguna de las amenazas se considera exclusivamente militar, por lo que se hace preciso disponer de una combinación de instrumentos de diversa naturaleza para atajarlas; es decir, se requiere una respuesta global para hacer frente a un problema de carácter global.

Este documento defiende la política de prevención de conflictos en un mundo que describe como desequilibrado y donde el desarrollo es imprescindible, pero que no es posible sin seguridad. La seguridad, tal como afirmaba Solana en el documento *"Una Europa segura en un mundo mejor"* anteriormente citado, es una precondition para el desarrollo, llegando a constituirse en un bien público global. Para ello, las políticas de desarrollo son un elemento esencial para combatir problemas como el terrorismo o el narcotráfico.

Por todo ello, la Unión Europea parece apostar más por la diplomacia preventiva ejercida a través de políticas económicas, comerciales, medioambientales o de desarrollo, como la mejor manera para intervenir en la resolución de los problemas.

En línea con este objetivo establecido en el año 2003 en la Estrategia de Seguridad Europea, nuestra actual Estrategia, además de establecer el principio de prevención y anticipación mencionado en el apartado dedicado a la Seguridad Preventiva, declara que *"España apoyará, junto a la UE y la comunidad internacional, los esfuerzos de los países de la zona para lograr un mayor desarrollo social y económico, además de una mayor estabilidad política. Un Mediterráneo democrático, estable y con mayores cotas de desarrollo es la mejor garantía de seguridad para todos los países de la región"*¹¹⁵.

¹¹⁵ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. cit. Pág. 14.

El segundo objetivo es construir la Seguridad en los países vecinos, es decir, crear una zona de seguridad alrededor de Europa, en concreto. Según esta Estrategia, la tarea debe ser promover al Este de la Unión y en las fronteras de la cuenca mediterránea, un conjunto de países bien gobernados con los que la Unión pueda mantener estrechas relaciones, basadas en la cooperación. Asimismo, la solución del conflicto entre Israel y los países árabes constituye una prioridad estratégica, ya que sin ella apenas habrá oportunidades de solucionar los otros problemas de Oriente Medio.

En este aspecto, como era de esperar, el entorno estratégico de España coincide en gran parte con el de la Unión Europea, y es que la Seguridad de nuestro país va ligada a la de Europa. Por tal motivo, nuestra actual Estrategia declara que *“la paz, la estabilidad y la prosperidad en la ribera meridional del Mediterráneo son prioritarias para la Seguridad Nacional y la del conjunto de Europa”*¹¹⁶.

El tercer objetivo es establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, reforzando el papel del sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, la Unión Europea persigue el objetivo de construir una sociedad internacional más fuerte, lograr instituciones internacionales (en particular la ONU, cuya Carta constituye el marco fundamental de las relaciones internacionales) que funcionen bien y un orden internacional basado en un conjunto de normas. Según la propia Estrategia, la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo formado por Estados democráticos, y la política exterior de la Unión va encaminada en este sentido. Para alcanzar estos objetivos, en opinión de Solana, *“resulta imperativo que Europa desarrolle una verdadera cultura estratégica que le permita ser más eficaz”*¹¹⁷.

¹¹⁶ Íbidem. Pág. 14.

¹¹⁷ SOLANA, Javier. Reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea. Discurso del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común. Bruselas, 10 de septiembre de 2003. Pág. 4. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/discours/77135.pdf

En relación con este objetivo, nuestra Estrategia muestra claramente su vocación hacia el exterior, declarando que *“la seguridad y el bienestar de España y de sus ciudadanos se determinan y gestan dentro y fuera de nuestras fronteras, dado el carácter transnacional de los desafíos a la seguridad”*. Por tal motivo, afirma que *“los retos y amenazas globales han de tener soluciones globales gestadas en una comunidad internacional donde la cooperación y la acción multilateral se erigen como principios básicos de organización”*, para lo que considera que *“la ONU sigue siendo la organización más relevante para la cooperación mundial y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”*¹¹⁸.

Implicaciones políticas para la Unión Europea:

Según este documento, la política exterior de la UE ha ganado coherencia y su gestión de las crisis resulta más eficaz. Sin embargo, dicha Estrategia estima que la Unión Europea debe mejorar en los siguientes aspectos:

- Debe ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos, es decir, para hacer frente a las nuevas amenazas es preciso que la UE desarrolle políticas más activas. En esta línea, se estima que la UE debe desarrollar una cultura estratégica que pueda favorecer intervenciones en el lugar de origen del problema, rápidas y, si fuera necesario, enérgicas. Una UE que asuma mayores responsabilidades y que sea más activa tendrá más peso político.
- Debe desarrollar sus capacidades. En esta línea, la Estrategia considera que, para hacer frente a las nuevas amenazas, es también preciso transformar a sus ejércitos en fuerzas aún más flexibles y móviles, así como reforzar la capacidad de movilización de los medios civiles necesarios en situaciones de crisis o posteriores a las mismas. También estima preciso avanzar en un uso más

¹¹⁸ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. cit. Pág. 11.

coherente y coordinado de los recursos diplomáticos de los Estados miembros y de las instituciones de la UE.

- o Debe desarrollar políticas coherentes, para lo que se estima preciso agrupar los distintos instrumentos y medios de las políticas europeas, como son los programas de ayuda europeos, el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros, etc.
- o Debe cooperar con sus socios, ya que se estima que ni la Unión ni ningún Estado puede encontrar actualmente por sí solo una respuesta a las amenazas a las que se enfrentan. En este sentido, la Estrategia dota de importancia a la cooperación multilateral y a las asociaciones bilaterales con otros protagonistas clave, como puede ser la relación transatlántica. Asimismo, la Estrategia considera que la Unión Europea de estrechar relaciones con otros socios, como son Rusia, Japón, China, Canadá y la India.

Por lo que respecta a la relación de la Estrategia de Seguridad Europea con la nuestra, puede afirmarse que aquella ya contemplaba como tales muchos de los riesgos que contempla nuestra actual Estrategia, que ambos documentos abogan por una respuesta global para hacer frente a un problema de carácter global así como la necesidad de desarrollar una política de seguridad de carácter preventivo a través de políticas económicas, comerciales, medioambientales o de desarrollo. Por otro lado, ambos documentos consideran la región del mediterráneo oriental como una zona prioritaria para la Seguridad de Europa y, por tanto, de España. Por último, ambas Estrategias pretenden establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, para lo que consideran prioritario reforzar el papel del sistema de las Naciones Unidas.

2.2.1.2. Ley Orgánica de Defensa Nacional (2005).

Aunque en el preámbulo de la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) se hace una referencia genérica a la Seguridad¹¹⁹, sin embargo, en su articulado no se recoge explícitamente ninguna definición de los conceptos de Seguridad o Defensa Nacional, ni tampoco ninguna diferenciación entre los mismos.

No obstante, esta diferencia sí aparece recogida en la Revisión Estratégica de la Defensa cuando señala la relación entre la “Política de Seguridad y Defensa” y la “Política de Defensa”, al establecer que *“la política de Defensa es un componente fundamental de la Política de Seguridad y Defensa”*¹²⁰.

Según la RED, ambas son determinadas por el Gobierno, si bien la diferencia estriba entre quién dirigía cada una de ellas. En este sentido, la Política de Seguridad y Defensa debía ser dirigida por el Presidente del Gobierno, mientras que la Política de Defensa por el Gobierno¹²¹.

En una línea similar, aunque con alguna matización, la reciente LODN determina que le corresponde a las Cortes Generales debatir las líneas generales de la Política de Defensa, al Gobierno la definición de la Política de Defensa y asegurar su ejecución, a la vez que establece que ésta debe ser dirigida por el Presidente del Gobierno; encomendándole finalmente al Ministro de Defensa el desarrollo y la ejecución de la Política de Defensa¹²².

Por lo anteriormente expuesto, mientras que la RED de 2003 atribuía la dirección de la Política de Defensa al Gobierno de la Nación, la actual Ley de Defensa Nacional se la

¹¹⁹ “La seguridad es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la Defensa como uno de los medios necesarios para alcanzarla”.

¹²⁰ Ministerio de Defensa. Revisión Estratégica de la Defensa. Madrid Febrero de 2003. pág. 325.

<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>

¹²¹ Íbidem. pág. 326.

¹²² Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional Op. cit. Arts. 4, 5, 6 y 7.

atribuye personalmente al Presidente del Gobierno, por lo que debe ser entendido derogado tal precepto de la RED.

Volviendo al análisis de la LODN, a pesar de que el concepto de Defensa Nacional pueda llegar a acotarse por el evidente carácter finalista de la Ley, sorprende no obstante que en su articulado no se recoja de manera concreta su significado. El antecedente más inmediato de qué se entiende por Defensa Nacional se encuentra en la citada ley de 1980, que la definía como

*"la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución"*¹²³.

Por otro lado, en la actual LODN se procede a una enumeración de las misiones de las Fuerzas Armadas, entre las que destacan las derivadas del artículo 8 de la propia Constitución –garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional– y otras nuevas que parecen responder a la evolución del tradicional concepto de Seguridad ya contemplado en la Directiva de Defensa Nacional del año 2004, y como son -operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria, apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, etc-¹²⁴.

Como ya se comentó anteriormente, la Política de Seguridad Nacional debería establecer los objetivos a alcanzar y los intereses nacionales a preservar, y definir la Estrategia que permitiría alcanzar dichos objetivos.

¹²³ Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar. Jefatura del Estado. BOE número 165 de 10 de julio de 1980.

¹²⁴ Ley Orgánica 5/2005. Op. cit. Arts. 15 y 16.

A falta de una definición reglamentaria de Política de Seguridad Nacional, y recurriendo a la definición de Seguridad Nacional dada en el punto 2.1.2. de este mismo Capítulo, en el que se definía ésta como *“la acción preventiva que pretende mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas o bienes objetos de la seguridad”*, se puede definir aquélla como *“la parte de la Política general que garantiza el normal desarrollo de la vida de la nación contra riesgos, peligros o amenazas”*.

Es decir, mientras que la Política general afecta a todos los campos de la actividad de la Nación, la Política de Seguridad Nacional se opone específicamente a las agresiones y amenazas contra nuestros intereses.

El protagonismo de las Fuerzas Armadas en la actual ley de Defensa Nacional es casi exclusivo. Esta circunstancia parece estar en consonancia con la Directiva de Defensa Nacional vigente en el momento de promulgar la L.O. 5/2005, la del año 2004, en la que no se contemplaba la participación de otros recursos distintos a los exclusivamente militares. Se estima que dicha Ley parece haberse centrado en la articulación de la contribución militar a la Defensa Nacional pero, sin embargo, no ha abordado la articulación de la contribución no militar a esta Defensa. Es decir, si bien la Defensa Nacional debería referirse tanto a la Defensa Militar como a la Defensa Civil, sin embargo esta Ley parece haber desarrollado únicamente el primer elemento.

En esta línea, de tenerse en cuenta la vigente Directiva de Defensa Nacional (2008), que aboga por una participación global e integral en las cuestiones de Seguridad y Defensa de todos los departamentos ministeriales e, incluso, de otros actores públicos o privados, parecería comprensible el que próximamente se abordase una próxima revisión de esta Ley en el sentido de contemplar y articular en la misma la participación de todos estos elementos no propiamente militares.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la Ley no nació con un gran acuerdo político, lo que evidencia que no existía en el momento de su elaboración consenso político en una materia de Estado tan importante como la Defensa.

Por último, la ley establece el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) como el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de Defensa¹²⁵. Entre otras misiones, este Consejo debe emitir informes sobre las grandes directrices de la Política de Defensa.

La Ley no establece con claridad si la función del mismo se enmarca en el ámbito de la Defensa Nacional, si se restringe únicamente al de Defensa Militar o si, por el contrario, abarca también el de la Seguridad Nacional mediante la incorporación de los responsables de cada área. El articulado parece dejar abierta la puerta a esta última opción, si bien se estima que quizás deba de esperarse a su posterior desarrollo reglamentario.

En este sentido, tal y como afirma Narro Romero, parece que hubiera podido ser más lógica su creación como Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y no sólo como de Defensa Nacional¹²⁶, y así haber aprovechado la ocasión para definir de una manera clara el sistema de gestión de crisis existente en nuestro país y haber entroncado así la Política de Defensa con la más amplia de Seguridad. De esta forma se podían evitar duplicidades con la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, máximo órgano interministerial del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis de carácter nacional e internacional, a la que algún analista especializado de Defensa considera ineficiente para hacer frente a toda la dimensión de la política de Seguridad y Defensa¹²⁷.

¹²⁵ Presidido por el Presidente del Gobierno, y en el que participarán, entre otros, los Ministros de Defensa, del Interior, de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de Economía y Hacienda. Por otro lado, también se hace mención explícita a que las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas podrán formar parte del mismo. Ley Orgánica 5/2005. Op. cit. art. 8.

¹²⁶ NARRO ROMERO, J. Nueva Ley de Defensa Nacional:.....una gran oportunidad perdida. ABC, 5 de enero de 2006.

¹²⁷ F. LAGOVA, E. Una nueva legislación sobre la Defensa Nacional y la Organización Militar. ARI Nº 34/2004. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 11 de marzo de 2004.

No obstante, y a pesar de la existencia de un órgano coordinador en materia de Defensa Nacional, el CODENA, parece mantenerse, tal y como apuntase Félix Arteaga, un vacío de coordinación entre los distintos elementos y actores de la Seguridad¹²⁸.

2.2.1.3.- Revisión Estratégica de la Defensa (2003).

La Revisión Estratégica de la Defensa (RED) es un documento elaborado por la Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa en el año 2003. A finales del año 2000 se publicó la Directiva de Defensa Nacional 1/2000 mediante la que se ordenaba, como primera línea de actuación de la Política de la Defensa, abordar una Revisión Estratégica para integrar la Defensa en el marco de la Seguridad compartida con nuestros aliados y para determinar las capacidades militares necesarias para responder a las exigencias derivadas de ello.

Este documento, a pesar de llamarse Revisión Estratégica, no responde a tal concepto ya que, en realidad, es el primer documento en el que se aborda verdaderamente la Estrategia de Defensa. No obstante, esta publicación *“supuso un paso muy importante en el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, pudiendo ser considerado como su punto de arranque, toda vez que en ella se definían aspectos tan importantes como la acción conjunta, los intereses nacionales de seguridad, o las capacidades militares a alcanzar, por mencionar algunos de ellos. Pero además, en su elaboración se alcanzó un alto grado de consenso entre los principales grupos políticos lo que permitía contemplar la defensa nacional como auténtica razón de Estado”*¹²⁹.

La Revisión Estratégica, aunque tiene una estructura global única, consta de dos partes y unos Anexos bien diferenciados. En la Primera Parte, titulada *“PLANTEAMIENTO*

¹²⁸ ARTEAGA MARTÍN, F. La Ley Orgánica de Defensa Nacional: apuntes para un debate. Real Instituto Elcano. ARI nº 52. 22 de abril de 2005.

¹²⁹ ESCRIGAS RODRÍGUEZ, J. y DE MIGUEL SEBASTIÁN, J. Op. cit. Pág.22

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

GENERAL”, se incluye un texto sintético, pero que contiene todos los aspectos propios de esta Revisión Estratégica. La Segunda Parte de la misma es lo que, según el propio texto de la Revisión, se puede considerar como el “núcleo duro” de la misma¹³⁰, y en la que se presentan, en forma de 14 “*CRITERIOS BÁSICOS*”, una serie de decisiones y definiciones adoptadas durante el proceso de la Revisión, y que se configuran como conclusiones finales de la misma.

La Primera Parte, a su vez, está dividida en cinco Capítulos: el marco de la Revisión Estratégica, intereses nacionales de Seguridad, las misiones de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Armadas en el siglo XXI, y las pautas para la revisión.

En el marco de la Revisión Estratégica se tiene en cuenta, por un lado, el nuevo concepto de la OTAN¹³¹ comentado en el primer punto de este apartado, y a raíz de la cual las misiones de apoyo a la paz parecían pasar a convertirse como una de las tareas básicas de los actuales Ejércitos occidentales, en lugar de la tradicional misión de la Defensa colectiva a través de organizaciones como la OTAN.

Como consecuencia de esta adaptación de las Fuerzas Armadas occidentales al nuevo entorno internacional, la Unión Europea se fijó como *Headline Goal* el establecimiento de una Fuerza de Reacción Rápida con capacidad para hacer frente a las misiones “*Petersberg*”¹³².

Asimismo, en el momento de su elaboración se encontraba relativamente reciente los atentados del 11 de septiembre de 2001, que supusieron un profundo giro en la concepción de las amenazas:

“De un mundo reciente sin amenazas palpables se ha pasado a una nueva sensación de vulnerabilidad, a un mundo en el que las misiones de

¹³⁰ Revisión Estratégica de la Defensa. Op. cit. pág. 27

¹³¹ *Ibidem*. pág. 37

¹³² Las Misiones “*Petersberg*” incluyen las misiones humanitarias y de rescate; misiones de mantenimiento de la paz; y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis.

*paz ya no son suficientes, y donde la acción militar vuelve a cobrar un papel creciente”.*¹³³

Como consecuencia de ello, la RED considera como poco probable la posibilidad de sufrir un ataque armado a gran escala contra territorio nacional y que, sin embargo, “*la amenaza del terrorismo pasa a primer plano, y la lucha contra el mismo pasa a ser considerada como un elemento clave de la estrategia de las organizaciones de Seguridad y Defensa*”¹³⁴.

Asimismo, considera otros riesgos derivados del proceso de la globalización, como son los grandes movimientos migratorios, los ataques cibernéticos y las agresiones al medio ambiente, considerando que “*es deber de todo Gobierno, aún en ausencia de una amenaza definida, promover y asegurar para su defensa aquellas medidas básicas tendentes a impedir sorpresas catastróficas*”¹³⁵.

En este nuevo contexto, la misión fundamental de las Fuerzas Armadas es la de garantizar la Seguridad Nacional frente a cualquier riesgo. Para ello, se le encomiendan tres grandes misiones: misiones defensivas, de cooperación internacional, y de apoyo a las Administraciones Civiles del Estado¹³⁶.

Como se ha expuesto en el párrafo anterior, la actual RED contempla como una de las misiones de las Fuerzas Armadas el apoyo a las Administraciones Civiles del Estado con el objeto de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, misión que, como se ha visto anteriormente, ha sido posteriormente recogida en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional,¹³⁷ en la que se especifica el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo.

¹³³ Revisión Estratégica de la Defensa. Op. cit. pág. 38

¹³⁴ Íbidem. pág. 39

¹³⁵ Íbidem. pág. 51

¹³⁶ Íbidem. pág. 58

¹³⁷ Ley Orgánica 5/2005. Op. cit. Art. 16

De todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir cómo la Revisión Estratégica de la Defensa se encuentra ya influenciada por el nuevo concepto de Seguridad, en el que el centro de las políticas públicas de Seguridad se desplaza desde la reacción ante amenazas y situaciones de peligro a la prevención de las situaciones de riesgo.

2.2.1.4.- Directiva de Defensa Nacional (2012).

La Directiva de Defensa Nacional (DDN) es un documento programático aprobado por el Gobierno de España, a propuesta del Ministro de Defensa, en el que se fijan los objetivos de la Defensa Nacional y en el que se establecen para la Legislatura correspondiente las líneas generales y directrices de actuación de la Política de Defensa Nacional.

Si bien esta directiva únicamente establece las líneas generales que afectan a los objetivos y estrategias de la Defensa, sirve de base para la planificación de la Defensa Nacional y de la Defensa Militar.

El escenario estratégico en el que se describe la actual Directiva es significativamente diferente al de sus predecesoras de los años 2004 y 2008. En la anteriores Directivas se hacía especial hincapié en la aparición de nuevos riesgos y amenazas para la paz, estabilidad y seguridad internacional, como era el caso del terrorismo transnacional, del que se afirmaba su alcance global y que constituía, junto al crimen organizado, la amenaza más grave para la seguridad por el peligro que podía suponer el que grupos terroristas pudiesen apropiarse de armas de destrucción masiva¹³⁸.

Sin embargo, en la actual Directiva, la primera aprobada bajo el paraguas de una Estrategia de Seguridad (la del año 2011), el escenario estratégico concede una especial importancia a la difícil situación económica y financiera existente en el momento de su

¹³⁸ Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Presidente del Gobierno. Consejo de Defensa Nacional. 30 de diciembre de 2008.

http://www.mde.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_DirectivaDefensaNacionalESP.pdf

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

elaboración y posterior ejecución¹³⁹. En este sentido, esta preocupación por el entorno económico ha tenido también su reflejo en la actual ESN, la cual considera la crisis financiera y económica como uno de los mayores retos para la Seguridad Nacional¹⁴⁰, a la vez que establece la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos como uno de los principios informadores de la Estrategia¹⁴¹.

En un rápido análisis de las tres últimas Directivas (2004, 2008 y 2012) se aprecian ciertos cambios en aspectos tales como la constatación de los riesgos y amenazas, en la evolución del concepto de Defensa hacia otro más amplio de Seguridad, lo que ha generado que se acabe traspasando la participación exclusiva del Ministerio de Defensa en la materia y, por último, su adecuación a la existencia de un marco de referencia superior, como ha sido la Estrategia de Seguridad Nacional en el caso de la última Directiva.

En la del año 2004, si bien suponía un paso más en la constatación de la existencia de nuevos riesgos y amenazas diferentes a la tradicional amenaza militar¹⁴², sin embargo, tal y como afirmaba el profesor Félix Arteaga, se continuaba haciéndoles frente desde un plano estrictamente militar, sin tener en cuenta las capacidades ni la participación de otros departamentos ministeriales¹⁴³.

¹³⁹ Hasta en ocho ocasiones, en poco más de ocho páginas de que consta la Directiva de Defensa Nacional, se realiza alguna mención al impacto negativo de la crisis económica del momento y a la necesidad de buscar en todo momento la racionalización y eficiencia de los limitados recursos disponibles. Directiva de Defensa Nacional 1/2012: Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable. Presidente del Gobierno. Consejo de Defensa Nacional. Julio de 2012.

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/210550/DIRECTIVADEDEFENSANACIONAL2012.pdf>

¹⁴⁰ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. cit. Pág. 6

¹⁴¹ *Íbidem*. Pág. 9

¹⁴² Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Presidente del Gobierno. Consejo de Defensa Nacional. 30 de diciembre de 2004.

<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-2004.pdf>

¹⁴³ “*Para hacerles frente siguen recurriendo a los mismos actores, instrumentos y políticas vinculados a la Defensa militar sin crear, coherentemente y con urgencia, nuevos mecanismos de seguridad más adecuados*”. ARTEAGA MARTÍN, F. La Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Real Instituto Elcano. ARI nº 29/2005. 21 de febrero de 2005.

La Directiva del año 2008 apuntaba ya hacia una mayor coordinación entre los Ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores y, tal y como manifestase la Ministra de Defensa, *"potencia la visión conjunta e interministerial de los asuntos de Seguridad y Defensa, por lo que no sólo afecta a las Fuerzas Armadas, sino también a otros organismos del Estado que contribuyen a la Defensa"*¹⁴⁴.

En esta Directiva ya se plasmaban algunos de los elementos esenciales que conformarían la elaboración de la posterior Estrategia Española de Seguridad del año 2011, tales como un enfoque más amplio e integral de la contribución de los distintos departamentos ministeriales a la Seguridad y Defensa¹⁴⁵ o la participación de otros instrumentos públicos o privados¹⁴⁶.

Esta misma Directiva reconocía que se había pasado de una concepción tradicional de Defensa, vinculada al ámbito territorial de soberanía, a otra más amplia de Seguridad compartida y de Defensa colectiva con nuestros aliados. Este concepto fue también transpuesto a la posterior Estrategia de Seguridad, en la que se describen las estrategias y políticas comunes de las Organizaciones Internacionales de las que España es parte.

La Directiva del año 2012, como ya se ha comentado anteriormente, es la primera que se aprueba teniendo como referente una Estrategia de Seguridad. En este sentido, el

¹⁴⁴ Intervención de la Ministra de Defensa D^a Carme Chacón con ocasión de la reunión del Consejo de Defensa Nacional, celebrada el día 15 de diciembre de 2007, y en la que la titular del Ministerio expuso a S.M. el Rey las líneas básicas de nueva Directiva de Defensa Nacional.

¹⁴⁵ *"...integrar los objetivos relacionados con la seguridad de cada una de las políticas sectoriales en una estrategia nacional única, asegurando así su coherencia y coordinación, y sustituyendo la actual contribución interministerial a la seguridad y defensa por un enfoque más amplio e integral"*. Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Op. cit.

¹⁴⁶ *"La seguridad y la defensa son competencias que el Estado que garantiza mediante la integración de distintos instrumentos y políticas. No se trata, por tanto, de una competencia asumida únicamente por el Ministerio de Defensa, sino que exige un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas competentes, así como la confluencia de instrumentos civiles y militares, públicos y privados"*. Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Op. cit.

propio Ministerio de Defensa, al presentar sus Objetivos de Defensa Nacional, reconocía que aquella debía enmarcarse en una Estrategia de Seguridad Nacional¹⁴⁷. Esto ha permitido a la actual Directiva, citando nuevamente al profesor Arteaga, “*reducir su extensión y ceñirse a su ámbito natural porque aquella ya definía el contexto, principios e intereses generales de la acción exterior*”¹⁴⁸.

Finalmente, no cabe duda que la actual Directiva de Defensa Nacional, alineada con la Estrategia de Seguridad, debe servir de orientación para la elaboración de la Política Militar y la consiguiente participación de las Fuerzas Armadas.

2.2.1.5.- Directiva de Política de Defensa.

Mediante el ciclo de planeamiento de la defensa, regulado por la Orden Ministerial número 37/2005, se materializan los principios recogidos en la Directiva de Defensa Nacional, y se pretende establecer las líneas generales de actuación y las directrices precisas para definir y obtener una entidad de fuerza con las capacidades militares derivadas de los objetivos establecidos en la Política de Defensa¹⁴⁹.

Este proceso de planeamiento, circunscrito al ámbito del Ministerio de Defensa, se debe llevar a cabo cada cuatro años, correspondiendo los dos primeros años a una fase de ejecución y los dos últimos a otra de revisión. Como ya se ha apuntado anteriormente, las directrices emanadas de la Directiva de Defensa Nacional deben servir de orientación para este proceso.

¹⁴⁷ “La Directiva de Defensa Nacional se debe enmarcar en una Estrategia de Seguridad Nacional que esté en consonancia con las estrategias adoptadas por las organizaciones internacionales a las que España pertenece 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”. <http://www.mde.es/politica/seguridad-defensa/objetivos/>

¹⁴⁸ ARTEAGA MARTÍN, F. La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo. Real Instituto Elcano. ARI nº 58/2012. 5 de septiembre de 2012.

¹⁴⁹ Ministerio de Defensa. Orden Ministerial núm. 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. Boletín Oficial de Defensa núm. 68.

Sin pretender analizar en profundidad este proceso, únicamente señalar que este ciclo se desarrolla a lo largo de dos procesos paralelos: uno de Planeamiento Militar, que incluye el Planeamiento de Fuerza y el Planeamiento Operativo, y otro de Planeamiento de Recursos, que incluye los Planeamientos de Recursos Financieros, de Recursos Humanos y de Recursos Materiales.

Este Ciclo de Planeamiento debe dar comienzo con la Directiva de Política de Defensa (DPD). La Directiva que dio comienzo al actual Ciclo de Planeamiento fue firmada en el año 2009 por la Ministra de Defensa, siendo aquella la primera que ha sido elaborada en cumplimiento de lo establecido en la Orden Ministerial anteriormente referenciada.

Esta Directiva tiene como fin la determinación de las líneas generales de actuación y, el establecimiento de las directrices precisas para el Planeamiento de la Defensa¹⁵⁰. En ella quedan reflejados, igualmente, los compromisos adquiridos con las organizaciones internacionales en las que España participa. Asimismo, recoge, en forma de decálogo, cuáles han de ser los objetivos a alcanzar por las Fuerzas Armadas durante los siguientes cuatro años (2009-2012).

Como grandes líneas maestras que han de orientar el Ciclo de Planeamiento, la Directiva establece que éste debe desarrollarse en el marco de la profundización de la acción conjunta de las Fuerzas Armadas, dentro de un nuevo escenario de necesaria cooperación multinacional, que exige la realización de operaciones que agrupen de forma integrada instrumentos militares y civiles. Igualmente, se adaptará a la coyuntura económica, en un modelo presupuestario basado en los principios de economía, racionalidad y coherencia, optimizando los recursos asignados a las Fuerzas Armadas para lo que han de propiciarse las necesarias sinergias y economías de escala, otorgando máxima prioridad a la protección y

¹⁵⁰ Directiva de Política de Defensa 1/2009. Ministerio de Defensa. Secretaría General de Política de Defensa. 5 de mayo de 2009.

http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_ResumenEjecutivoDPD_1-2009.pdf

seguridad de la fuerza. Finalmente, deberá integrar en el planeamiento nacional nuestra participación en el planeamiento de la OTAN y en el de la Unión Europea. Estas líneas estratégicas, que han de inspirar el posterior desarrollo del planeamiento militar, coinciden con los principios informadores de de Unidad de Acción y de Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos que establece nuestras ESN.

Por otro lado, siendo conscientes de que ya se encontraba en marcha la elaboración de la actual Estrategia de Seguridad Nacional, la propia Directiva reconoce que la nueva Estrategia deberá de influir de forma determinante en el desarrollo futuro del Planeamiento de la Defensa. Por ello, la propia DPD reconoce que será revisada, si procede, una vez que se apruebe la Estrategia de Seguridad Nacional.

2.2.1.6.- Directiva de Planeamiento Militar.

Como ya se ha comentado en el apartado anterior, la Directiva de Política de Defensa es el documento que sirve de base para que las autoridades del Ministerio de Defensa inicien el Planeamiento Militar y el de Recursos.

Son varias las Autoridades que intervienen en este Ciclo: el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, que es el responsable del Planeamiento Militar, que a su vez se subdivide en Planeamiento de Fuerza y Planeamiento Operativo; El Secretario de Estado de Defensa, que es el responsable de los Planeamientos de Recursos Financieros y Materiales; y por último, el Subsecretario de Defensa, que es el responsable del Planeamiento de Recursos Humanos¹⁵¹.

¹⁵¹ Orden Ministerial núm. 37/2005. Op. Cit. Art. Tercero.

2.2.2.- MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD INTERIOR.

Por lo que respecta a la conformación de la Política de Seguridad Interior en España, a diferencia de lo que ocurre en el modelo de Defensa, no existe un esquema normativo que, partiendo de los niveles superiores de la Administración, sirva de referencia para el planeamiento de los niveles inferiores.

Hasta la fecha, el único documento normativo en materia de seguridad que sirve de base para orientar el planeamiento de los órganos inferiores, es la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁵², mediante la que se establece, entre otros aspectos, el modelo policial español y las competencias y funciones de cada cuerpo policial. Sin embargo, para llegar a conocer los riesgos y amenazas a los que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben hacer frente, y el modo en el que éstas lo deben hacer, era preciso acudir a las declaraciones de algunos responsables del Ministerio del Interior que, con ocasión de comparecer ante el Congreso o el Senado al inicio de cada legislatura, exponían, por lo general de manera verbal, cuáles iban a ser las líneas de acción u objetivos prioritarios de su Departamento durante su mandato.

Sin embargo, y tal y como se ha comentado anteriormente, estas líneas maestras o directrices no respondían, por lo general, ni a una Política de Seguridad ni a una Estrategia elaborada al más alto nivel gubernamental. De esta manera, únicamente mediante el estudio y análisis de estas comparencias se podía llegar a atisbar o, por lo menos, intentar adivinar, cuáles iban a ser las prioridades estratégicas del Gobierno en materia de Seguridad durante esa legislatura. A raíz de estas comparencias, el Cuerpo Nacional de Policía y el Cuerpo de la Guardia Civil elaboraban sus propios Planes Estratégicos, planeamientos mediante los que se definían los objetivos estratégicos necesarios para hacer frente a las principales amenazas en materia de Seguridad.

¹⁵² Jefatura del Estado. Cortes Generales. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE núm. 63 de 14 de marzo de 1986.

Por otro lado, en el ámbito de la Unión Europea se ha aprobado recientemente una Estrategia de Seguridad Interior en la idea de que los riesgos y amenazas definidos en la misma son compartidos por la mayoría de los Estados Miembros, y de que es preciso una integración y actuación coordinada de los mismos en ámbitos tales como la cooperación policial y judicial, la gestión de fronteras, y la protección civil.

2.2.2.1.- Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (2010).

La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (ESI), aprobada en el año 2010¹⁵³, pretende completar la Estrategia Europea de Seguridad, que se ocupa de la dimensión exterior de la seguridad de Europa.

Para ello, en primer lugar, la ESI afirma que *“la seguridad interior de la UE significa la protección de las personas y de los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor”*¹⁵⁴. Para conseguir este objetivo, la ESI pretende dar respuesta a esta situación sin necesidad de crear nuevas competencias, sino integrando las estrategias actuales.

Según la propia ESI, el concepto de seguridad interior debe ser entendido como un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a las amenazas que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, y que hacen que cada vez sea más importante que los Estados miembros y las instituciones trabajen juntos para hacer frente a nuevos desafíos que van más allá de nuestra capacidad nacional, bilateral o regional.

¹⁵³ Consejo Europeo. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de Seguridad. Bruselas. 25 de marzo de 2010.

¹⁵⁴ *Íbid.* Pág. 12.

Entre las principales amenazas específica: el terrorismo, en cualquiera de sus formas, la delincuencia organizada y grave, la ciberdelincuencia, la delincuencia transfronteriza, la violencia en sí misma (como la juvenil o la provocada por hinchas radicales en eventos deportivos), los desastre naturales y los causados por el hombre y, por último, los accidentes de tráfico¹⁵⁵.

A continuación describe la respuesta a estos desafíos, afirmando que a pesar de que los Estados miembros de la Unión Europea cuentan con sus propias estrategias y políticas nacionales de seguridad, y de que se han desarrollado modelos de cooperación bilateral, multilateral y regional entre los Estados miembros con el objeto de responder a la movilidad de delincuentes entre países fronterizos, sin embargo *“estos esfuerzos no son suficientes para prevenir y perseguir a estos grupos delictivos y sus actividades, las cuales van más allá de nuestras fronteras, por lo que cada vez más se hace más necesario un enfoque en la Unión Europea”*, es decir, un enfoque más integrado.

Para hacer frente a estos riesgos y amenazas, la Unión Europea ha optado por un modelo de seguridad que integre la acción de la cooperación policial y judicial, la gestión de fronteras, y la protección civil. No obstante, tal y como afirma Félix Arteaga, la Estrategia de Seguridad Interior, más que crear un modelo europeo de seguridad, lo que está presentando en realidad es un modelo de cooperación intergubernamental limitado a materias concretas de seguridad interior, ya que la verdadera dimensión de la seguridad interior es aún más compleja, abarcando actores y dimensiones que escapan o exceden del ámbito de actuación de este modelo¹⁵⁶.

Los valores y principios que han inspirado la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea son: los derechos fundamentales, la protección internacional, el Estado de Derecho y la intimidad; la protección de todos los ciudadanos, especialmente de los más

¹⁵⁵ Íbid. Págs. 13 a 15.

¹⁵⁶ ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Real Instituto Elcano. ARI nº 75/2010. 21 de abril de 2010.

vulnerables; transparencia y rendición de cuentas; el diálogo como medio de resolver las diferencias; la integración, la inclusión social y la lucha contra la discriminación; la solidaridad y la confianza mutua¹⁵⁷. La nueva Estrategia no crea estos principios y valores ex-novo, sino que recoge los que ya se encontraban definidos y recogidos en los Tratados de la Unión y en la Carta de los Derechos Fundamentales.

Por último, la ESI propone como líneas estratégicas de acción:

- Enfoque amplio e integral de la seguridad interior, tanto en su dimensión horizontal (participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con el apoyo de la cooperación judicial, de los organismos de protección civil y también de los sectores político, económico, financiero, social y privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales) como en su dimensión vertical (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)
- Garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad, mediante la participación del Parlamento europeo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- Prevención y anticipación: un enfoque proactivo y basado en la información.
- Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información, que culmine en el principio de disponibilidad de la información.
- Cooperación operativa, garantizada por medio del el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI).
- Cooperación judicial en asuntos penales.
- Gestión integrada de las fronteras, culminando en la creación de un sistema europeo de guardias de fronteras.

¹⁵⁷ Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de Seguridad. Op. cit. Págs. 19 y 20.

- Innovación y formación, buscando la interoperabilidad de los diferentes sistemas tecnológicos y la creación de una cultura compartida entre las policías europeas que facilite la cooperación transnacional.
- Dimensión externa de la seguridad interior/cooperación con terceros países, puesto que, cada vez con más intensidad, la seguridad interior depende, en buena medida, de la seguridad exterior.
- Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros, mediante un enfoque amplio, pragmático, flexible y realista.

En el mes de noviembre de 2010, la Comisión Europea publicó una comunicación mediante la que propone acciones concretas a desarrollar en los próximos cuatro años con el objetivo de implementar la Estrategia de Seguridad Interior¹⁵⁸. Estas acciones están orientadas a luchar y prevenir el crimen organizado, el terrorismo y el cibercrimen, así como para fortalecer la gestión de nuestras fronteras exteriores y construir resiliencia ante los desastres naturales y los originados por la mano del hombre, todas ellas desafíos o amenazas contempladas en la ESI.

Para ello, esta Comunicación propone cinco objetivos estratégicos y una serie de acciones concretas para ser desarrolladas entre los años 2011 a 2014. Entre estos objetivos estratégicos destacan:

- Interrumpir las redes del crimen internacional.
- Prevenir el terrorismo y dirigir la radicalización y reclutamiento.
- Incrementar los niveles de seguridad en el ciberespacio, tanto para los ciudadanos como para los negocios.
- Reforzar la seguridad mediante la gestión de fronteras.

¹⁵⁸ Comisión Europea. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. COM (2010) 673 final. Bruselas. 22 de noviembre de 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF>

- o Mejorar la resiliencia de Europa ante las crisis y los desastres.

Aspecto novedoso de este documento, es que establece las medidas para garantizar la implementación de la ESI y la participación y coordinación de todos los agentes intervinientes (Instituciones de la Unión Europea, Estados Miembros y Agencias europeas).

Las prioridades estratégicas deberán contemplarse tanto en el planeamiento operativo de las agencias europeas, como en los programas de trabajo de la Comisión. La Comisión es la responsable de garantizar que las actividades relacionadas con la seguridad interna de la UE son coherentes con los objetivos estratégicos establecidos. Para ello deberá constituirse un grupo de trabajo interno.

A su vez, el Servicio Europeo de Acción Exterior debe ser invitado con el objeto de garantizar la coherencia de las decisiones que se adopten con la más amplia Estrategia de Seguridad Europea, así como para favorecer sinergias entre las políticas interiores y exteriores.

La Comisión es la responsable de velar, junto al Consejo, por la correcta ejecución de la ESI, así como de elaborar un informe anual para el Consejo y el Parlamento.

2.2.2.2.- Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (1986).

La Constitución Española establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Además, que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁵⁹.

Tras ocho años de vigencia de la Constitución, por fin se dio cumplimiento a ese mandato constitucional, aprobándose la Ley Orgánica mediante la que se establecían las

¹⁵⁹ La Constitución Española de 1978. Op. cit. Art. 104

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, y mediante la que se establecían sus principios básicos de actuación y sus criterios estatutarios fundamentales¹⁶⁰.

Según la propia Ley, la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, correspondiendo su mantenimiento al Gobierno de la Nación. No obstante deja la puerta abierta para que en su mantenimiento también participen otras administraciones públicas, como la autonómica o la local¹⁶¹.

Para ello clasifica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en¹⁶²:

- a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación. Integradas por el Cuerpo Nacional de Policía y por el de la Guardia Civil.
- b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.
- c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Por otro lado, con el objeto de buscar la máxima eficiencia y coordinación en la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Ley establece una división de competencias entre el Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil basada en criterios materiales y territoriales.

En función de estos criterios materiales de reparto de competencias, ambos cuerpos policiales deben ejercer una serie de funciones comunes en sus respectivos territorios¹⁶³, si bien, en determinadas materias, se le reserva a cada uno de estos cuerpos la competencia exclusiva para ejercerla en cualquier parte del territorio nacional¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Ley Orgánica 2/1986. Op. cit.

¹⁶¹ Íbidem. Art. 1

¹⁶² Íbidem. Arts. 2 y 9

¹⁶³ Íbidem. Art. 11

¹⁶⁴ Íbidem. Art. 12. A) Serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía: a) La expedición del documento

Por otro lado, en función de criterios territoriales, el Cuerpo Nacional de Policía realiza aquellas funciones comunes en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, y la Guardia Civil en el resto del territorio nacional y su mar territorial¹⁶⁵. Se puede afirmar que la competencia territorial del Cuerpo de la Guardia Civil es residual, ya que la ejercerá en aquellos términos municipales y núcleos urbanos que expresamente no han sido asignados al Cuerpo Nacional de Policía.

2.2.2.3.- El Planeamiento Estratégico en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Una estrategia de seguridad en el ámbito del Ministerio del Interior debería traducir las prioridades y objetivos definidos por el Gobierno en su Estrategia de Seguridad Nacional, o en su Política de Seguridad y Defensa, en otras prioridades y objetivos que los diferentes departamentos de este Ministerio o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

nacional de identidad y de los pasaportes; b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración; d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego; e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga; f) Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior; g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones; h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

B) Serán ejercidas por la Guardia Civil: a) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos; b) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando; c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas; d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran; e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza; f) La conducción interurbana de presos y detenidos; g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.

¹⁶⁵ Íbidem. Art. 11

Estado de él dependientes (Cuerpo Nacional de Policía y Cuerpo de la Guardia Civil)¹⁶⁶, pudiesen plasmar de manera más operativa.

La estrategia sectorial a desarrollar por el Ministerio del Interior, al igual que el resto de estrategias sectoriales en materia de seguridad y defensa a desarrollar por el resto de departamentos ministeriales, no cuenta con una directiva o guía de planeamiento que les oriente y facilite su labor de planeamiento propia.

A su vez, por parte de los propios responsables del Ministerio del Interior tampoco existe un documento escrito en el que se plasme la guía de planeamiento o las líneas generales de la política de su departamento que, a su vez, ilumine el planeamiento estratégico a desarrollar por los departamentos de él dependientes, en especial el de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Para conocer cuáles son las líneas generales de actuación del Ministerio del Interior, en el caso español, es preciso dirigirse a las comparecencias de los responsables ministeriales ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados que realizan al comienzo de cada legislatura y que, de alguna manera, ilumina cuál va a ser la política de su departamento durante los próximos cuatro años.

En esta línea, en la primera comparecencia del Ministro del Interior en el año 2000, su titular se centró en la lucha contra el terrorismo, en el espacio europeo de libertad, justicia y seguridad, en el problema de la inmigración, en el Plan Policía 2000, en el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), en algunos planes directores de infraestructuras y tecnología, en instituciones penitenciarias, y en el apoyo a los planes sectoriales contra la droga o la violencia doméstica¹⁶⁷.

Cuatro años más tarde, ya formado el nuevo Gobierno resultante de las elecciones de marzo de 2004, en septiembre de ese mismo año, el Secretario de Estado de Seguridad expuso ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados cuáles iban a

¹⁶⁶ Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura básica de los departamentos ministeriales. Art. 5. Boletín Oficial de Estado núm. 92, de fecha 16 de abril de 2008.

¹⁶⁷ ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique. *Ibid.* Pág. 324

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

ser las líneas generales de la política de seguridad a desarrollar por el Gobierno durante la siguiente legislatura¹⁶⁸.

Según palabras del propio Secretario de Estado, no se trataba de sustituir radicalmente las trayectorias técnicas generales seguidas por ese Ministerio, sino que una vez detectadas las carencias de tales enfoques, se ofrecerían valores añadidos con objeto de mejorar lo planeado y ejecutado hasta ese momento. En consecuencia, tanto los logros ya conseguidos, como las directrices profesionales emitidas en su momento, mantenían su validez como punto de partida, para iniciar la nueva orientación ministerial en materia de política de seguridad.

En dicha comparecencia, el Secretario de Estado fijó seis ejes estratégicos para el desarrollo de la política gubernamental de seguridad, (la lucha contra el terrorismo, la mejora de la lucha contra la criminalidad, la protección de algunos colectivos de riesgo, la modernización y el refuerzo de la capacidad operativa, el refuerzo del control y de la cooperación con el sector de la seguridad privada, y el fomento de la transparencia y participación ciudadana).

Toda estas líneas estratégicas, salvo quizás la sexta (Transparencia y participación: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana), y parcialmente la segunda (por lo que respecta a la convocatoria del Consejo de Política de Seguridad), cuya iniciativa corresponde al propio Departamento, tienen una nítida traslación a la esfera competencial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

No obstante, y a pesar de esta comparecencia, no existe ningún documento que obligue a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a ajustar sus estrategias operativas a las líneas fijadas por el Secretario de Estado, ni ningún otro documento que sirva a estos Cuerpos de guía o referencia en la definición de sus estrategias ni que enumere los Ministerios u órganos con los que deba coordinarse la planificación y ejecución de estas estrategias.

¹⁶⁸ Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones nº 76. de 15 de septiembre de 2004.

No obstante, y a pesar de la inexistencia de un flujo estratégico que sirva de orientación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el establecimiento de sus propias estrategias, es cierto que, a partir de esta fecha, las mismas se han ajustado a los objetivos y líneas de actuación decididas por el Secretario de Estado de Seguridad, en su condición de responsable de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la autoridad del Ministro del Interior, a pesar de no haberse definido cuáles son los riesgos y amenazas para la seguridad, sus prioridades, recursos a emplear, coordinación con otros actores gubernamentales o no gubernamentales, etc.

Los Planes Estratégicos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil para el bienio 2005-2006:

En esta línea, tanto las “*Líneas Estratégicas de la Dirección General de la Policía*” y el “*Plan Estratégico Operativo de la Guardia Civil a corto plazo (2005-2006)*”, aprobadas por el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU)¹⁶⁹ de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en su sesión del 3 de marzo de 2005, han seguido las líneas estratégicas marcadas por el Secretario de Estado en su comparecencia, si bien con ciertas matizaciones:

- El Cuerpo Nacional de Policía mantuvo las mismas líneas estratégicas que las referidas por el Secretario de Estado en su comparecencia del mes de septiembre de 2004, excepto la de “*Control y Cooperación con el Sector de la Seguridad Privada*”, a la que consideró como un objetivo estratégico más incluido dentro de la línea de “*Mejora de la lucha contra la criminalidad*”.

¹⁶⁹ Ministerio del Interior. Orden INT/1251/2004, de 7 mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, órgano dependiente directamente del Ministro del Interior y presidido por el Secretario de Estado de Seguridad, responsable de elaborar, ejecutar y supervisar los programas, procedimientos y servicios de actuación integrada del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil. B.O.E. n 13. 10 de mayo de 2004.

- El Cuerpo de la Guardia Civil, en el desarrollo de su “*Plan Estratégico a corto plazo 2005-2006*”, desarrolló tan sólo cinco de las seis líneas estratégicas definidas por el Gobierno, por entender que la línea estratégica de “*Fomento de la transparencia y participación ciudadana*” no tenía su desarrollo en el seno de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino en el ámbito de otros entes institucionales, como era el del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Con respecto a estos planes estratégicos, decir únicamente que su período de vigencia (dos años) parece a priori un período de tiempo muy reducido para poder hablar de estrategia en sí, ya que la misma, a priori, debe contemplar el medio-largo plazo. Asimismo, que además de los objetivos fijados por el nivel político en la comparecencia del Secretario de Estado, ambos planeamientos recogen objetivos propios de cada uno de los cuerpos policiales.

Plan Estratégico Conjunto de la Policía y de la Guardia Civil 2007-2008:

Una vez finalizado el período de vigencia de los anteriores planeamientos estratégicos, tanto el Cuerpo Nacional de Policía como el de la Guardia Civil debieron de enfrentarse a la tarea de definir unos nuevos planes estratégicos para el siguiente período bienal, debiendo tener aún como referencia la comparecencia del Secretario de Estado anteriormente citada.

Fruto del análisis del grado de consecución de los objetivos estratégicos definidos en ambos planeamientos estratégicos, y del análisis de las nuevas necesidades de seguridad surgidas durante ese período en el seno de la sociedad española, ambos cuerpos policiales procedieron de nuevo a la definición y establecimiento de sus planes estratégicos para el período 2007-2008, período de ejecución que, si bien próximo a su finalización, se encuentra aún vigente a fecha de la realización del presente trabajo.

El Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deseando ahondar y reforzar la coordinación entre el Cuerpo de la Policía

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

Nacional y el de la Guardia Civil, instó a que el planeamiento estratégico de las principales fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para ese período fuese conjunto.

Como consecuencia de ello, en el mes de mayo de 2007 se aprobó el *“Plan Estratégico Conjunto de la Policía y de la Guardia Civil 2007-2008”*.

Como principales características de este Plan Estratégico Conjunto se pueden citar:

- A pesar de la denominación de Plan Estratégico Conjunto, el mismo no responde a un proceso de planificación realizado de manera conjunta entre ambos cuerpos policiales, sino que el documento resultante es consecuencia de integrar en uno solo los planes estratégicos elaborados de manera independiente por cada uno de los cuerpos policiales.

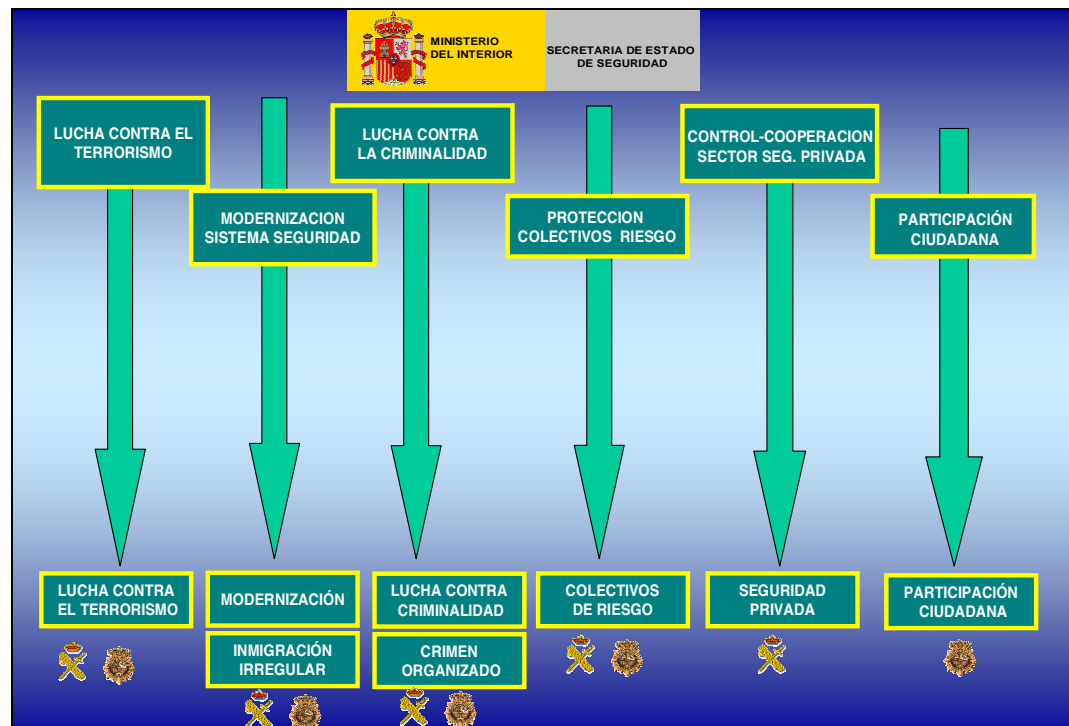
Como consecuencia de ello, se mantiene en este Plan que en alguna de las líneas estratégicas definidas por el Gobierno no participen ambos cuerpos de seguridad, como era el de la *“Seguridad Privada”* en el caso de la Policía, y el de *“Participación Ciudadana”* en el de la Guardia Civil.

- Con el objeto de hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas de reciente aparición en las sociedades modernas, ambos cuerpos policiales incorporan dos nuevas líneas estratégicas: La de *“Lucha contra el crimen organizado”* y la de *“Lucha contra la inmigración ilegal”*.

Con respecto a estas nuevas líneas estratégicas, no es que ambos cuerpos no se enfrentasen hasta entonces a estas amenazas, ni que hasta ese momento no lo considerasen un objetivo estratégico, sino que las mismas son fruto de desgajar objetivos estratégicos de otras líneas (los del crimen organizado hasta entonces incluidos en el eje de lucha contra la criminalidad, y los de inmigración incluidos hasta entonces en el de modernización de la seguridad) y elevarlos a la categoría de línea estratégica por considerar que dicha problemática tiene entidad suficiente para ello.

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española



Fuente: Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2007-2008

- Con respecto al resto de objetivos estratégicos, la tónica dominante es la continuidad, en el sentido de mantener las líneas y principales objetivos estratégicos definidos en el planeamiento anterior, de tal manera que mediante la ampliación del plazo temporal a cuatro años (dos años del plan anterior más los dos del actual) ya se pudiese empezar a hablar del carácter estratégico de los mismos.
- Modificación y ampliación de los objetivos, en el sentido de actualizar los mismos a las nuevos riesgos y amenazas y a las nuevas necesidades de seguridad de la sociedad, de tal manera que alguno de los objetivos ya definidos anteriormente debían acomodarse a estas nuevas necesidades y, por otro lado, era necesario incorporar nuevos objetivos estratégicos.

Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012:

En el mes de mayo de 2008, el Ministro del Interior compareció ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, con objeto de exponer las líneas generales de su Departamento al comienzo de la IX legislatura¹⁷⁰.

En la intervención del responsable de este Ministerio, tras esbozar la necesidad de elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional como marco superior en el que inscribir la propia comparecencia, procedió a enunciar las amenazas, los desafíos y los riesgos para la seguridad, y los consiguientes ejes superiores de actuación para su neutralización¹⁷¹.

Meses después, en el mes de septiembre, el Secretario de Estado de Seguridad compareció ante esa misma Comisión para informar sobre las medidas políticas de su Departamento para esa Legislatura¹⁷². Como no podía ser de otra manera, los riesgos y amenazas descritos por el Secretario de Estado en su comparecencia, coinciden con los expresados anteriormente por el Ministro en la suya.

Dentro de nuestro sistema de seguridad pública, corresponde al Secretario de Estado de Seguridad, bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, el ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la coordinación y supervisión de sus

¹⁷⁰ Comparecencia de D. Alfredo Pérez Rubalcaba, Ministro del Interior, ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. 27 de mayo de 2008.

http://www.mir.es/DGRIS/Documentos/Documentos_del_MIR/270508COMPARECENCIA_LINEAS_GENERALES.pdf

¹⁷¹ Se han establecido como ejes de actuación del Ministerio: la lucha contra el terrorismo, la lucha contra el crimen organizado, la lucha contra la inmigración ilegal, la mejora de la seguridad ciudadana, la protección frente a los riesgos por catástrofes o desastres naturales, climáticos, nucleares, industriales,..., la mejora de la seguridad vial, y la modernización del sistema de seguridad.

¹⁷² Comparecencia de D. Antonio Camacho Vizcaíno, Secretario de Estado de Seguridad, ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Cortes Generales. Diario de Sesiones núm. 85. 25 de septiembre de 2008.

Capítulo 2:

Marco de referencia conceptual y normativo de la Política de Defensa y Seguridad española

servicios y misiones¹⁷³. Por tal motivo, los ejes de la política de seguridad determinados por el Ministro y por el Secretario de Estado en sede parlamentaria, son la guía más clara para la fijación del planeamiento técnico subordinado. Dicho de otro modo, para la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, estos ejes de política de seguridad suponen las directrices de planeamiento esenciales para la elaboración de su Plan Estratégico.

Consecuencia de ello, a finales del año 2008 el CEMU aprobó el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012¹⁷⁴. Mediante este Plan, basado en los principios inspiradores de la seguridad basada en las personas, la prevención y la modernidad, se pretendía hacer frente a las amenazas o áreas de actuación que habían sido definidas por el nivel político, y que eran: Lucha contra el Terrorismo, Lucha contra el Crimen Organizado, Lucha contra la Inmigración Irregular, Mejora de la Seguridad Ciudadana, Mejora de la Seguridad Vial y Modernización del Sistema de Seguridad¹⁷⁵.

Para ello, tras describir y analizar las amenazas anteriormente reseñadas, este Plan Estratégico estableció en cada una de estas Áreas unos objetivos comunes tanto para el Cuerpo Nacional de Policía como para el Cuerpo de la Guardia Civil, a partir de los cuales cada Cuerpo policial establecía sus propios objetivos estratégicos.

Por último, en el propio Plan se establecían los criterios generales para proceder a la evaluación y seguimiento de su grado de cumplimiento, así como el cronograma de control. Como complemento a lo anterior, también se autorizaba a que cada uno de los dos cuerpos

¹⁷³ Ministerio de Administraciones Públicas. REAL DECRETO 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Art. 2. Boletín Oficial del Estado núm. 171. 16 de julio de 2008.

¹⁷⁴ Aprobación llevada a cabo en la reunión número 106 del CEMU, celebrada el día 27 de noviembre de 2008.

¹⁷⁵ El Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil no recoge todos los riesgos o amenazas que conforman la Política de Seguridad, sino tan sólo aquellos que tienen una traslación directa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil). Por tal motivo, en este Plan no se recoge el riesgo o amenaza que suponen las catástrofes o desastres naturales ya que, aunque las FFCCSE desempeñarían un importante papel, su planificación y desarrollo es responsabilidad de otro órgano del Ministerio del Interior: la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

policiales, a nivel interno, emplease el sistema de gestión que considerase más conveniente¹⁷⁶.



Fuente: Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012

Como ya se ha comentado anteriormente, las principales amenazas para el Ministerio del Interior, y consiguientemente los ámbitos de desarrollo de las líneas generales de esfuerzo a desarrollar en el mencionado Plan Estratégico eran:

- El terrorismo en una doble vertiente, interior e internacional. Para su neutralización en el caso de ETA, la guía era el mantenimiento de la lógica y la coherencia estratégica de fortalecer al Estado y debilitar a la banda. Para afrontar el terrorismo yihadista, los cuatro tipos de acciones a articular eran la prevención, la persecución, la protección y la preparación.
- El crimen organizado, considerado junto al terrorismo como la amenaza más palpable contra la seguridad interior de la Unión Europea y de sus Estados

¹⁷⁶ POA-HIPEST (Plan operativo anual – Hechos de interés policial y estadístico) para el Cuerpo Nacional de Policía; y CMI-BSC (Cuadro de mando integral – Balanced Scorecard) en el ámbito de la Guardia Civil.

Miembros, requería para su erradicación de el Estado de Derecho y de una estrategia articulada por:

- Especialización de las unidades operativas de respuesta específica, siendo dotadas material y tecnológicamente de los medios precisos.
 - Mejora de las capacidades de inteligencia, con especial énfasis en la cooperación policial, judicial y aduanera, tanto nacional como internacional.
- o La inmigración irregular, para cuya neutralización se estimaba preciso articular una doble vertiente conformada por el más eficaz control de nuestras fronteras y las de los países de origen y tránsito, junto a una ágil política de repatriaciones.
- o La inseguridad ciudadana, considerada como la amenaza que posiblemente provocaba una mayor preocupación individual, por su carga intrínsecamente subjetiva. Para mejorar los niveles de seguridad ciudadana frente a la delincuencia, además de más efectivos policiales, mejor formados y especializados, y más coordinados, para el departamento existían tres líneas de esfuerzo: mantener la tasa de criminalidad por debajo de la media europea, reducir la tasa de delitos graves contra las personas y perseguir con la máxima fuerza los delitos contra menores.
- o Los desastres o catástrofes naturales, al ser la protección civil una parte importante de la política de seguridad. Se estimaba preciso articular respuestas integrales ante daños personales o materiales causados por estos desastres, mediante el respeto a las competencias de cada nivel administrativo y mediante la colaboración entre ellos.
- o Finalmente, los ejes de la política de seguridad se completan con la seguridad vial, al ser la inseguridad en nuestras carreteras una de las amenazas a las que cotidianamente se enfrentan los españoles. La progresiva mejora con base en la educación vial, en las medidas administrativas y penales puestas en marcha, y en

una mayor vigilancia y supervisión, está demostrando su eficacia con la progresiva reducción de víctimas.

Plan Estratégico de la Dirección General de la Guardia Civil 2012-2016:

El 31 de enero del año 2012, el Ministro del Interior expuso ante la Comisión de Interior del Congreso las líneas estratégicas y el programa de trabajo de su Departamento para la X Legislatura¹⁷⁷. En esta comparecencia, el Ministro comunica verbalmente cuáles son las líneas estratégicas que pretende seguir durante dicha legislatura. En buena lógica, y a falta de un documento escrito en el que se exponga la visión del titular del Departamento, el contenido de esta comparecencia ha de servir de guía de planeamiento para los escalones inferiores de dicho Ministerio, entre los que se encuentra el Cuerpo de la Guardia Civil.

Siguiendo fiel reflejo de la Comparecencia del señor Ministro, la Guardia Civil ha articulado su Plan Estratégico para el período 2012-2016 en torno a los diez mismos ejes definidos por aquél, y que de manera breve se pueden enumerar de la siguiente manera:

1. Establecimiento de una Estrategia Antiterrorista Integral que permita, por un lado, la desaparición definitiva de ETA y, por otro, combatir la amenaza del terrorismo internacional y la radicalización.
2. Luchar contra todas las modalidades del Crimen Organizado, combatiendo adecuadamente esta modalidad delictiva tanto en el ámbito nacional como en el internacional.
3. Hacer frente a la multirreincidencia y la reiteración delictiva, disuadiendo de la acción delictiva y terminando con la sensación de impunidad en los “delitos menores”.

¹⁷⁷ Comparecencia de D. Jorge Fernández Díaz, Ministro del Interior, ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 29. 31 de enero de 2012.

http://www.mir.es/DGRIS/Documentos/Documentos_del_MIR/270508COMPARECENCIA_LINEAS_GENERALES.pdf

4. Proteger los grupos más vulnerables, garantizando la seguridad de estos colectivos.
5. Realizar una gestión eficaz del fenómeno de la inmigración irregular, debiendo conseguir que la inmigración se desarrolle únicamente por cauces legales en coordinación con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y mediante una mejora del control de las fronteras exteriores.
6. Mejorar la Seguridad Vial, reduciendo la siniestralidad vial y consiguiendo carreteras más seguras.
7. Proteger la seguridad de nuestra cultura y del Patrimonio Histórico Artístico frente al expolio y la exportación ilegal.
8. Racionalizar los medios disponibles y hacer un uso eficiente de los recursos, para lo que se estima preciso, entre otros aspectos, mejorar la coordinación y cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Locales, así como mejorar los mecanismos de colaboración entre seguridad pública y seguridad privada.
9. Modernizar el Sistema de Seguridad mediante la modernización de unidades, servicios y procedimientos.
10. Mejorar la transparencia, la participación ciudadana y el acceso a la información en el Ministerio del Interior.

CAPÍTULO 3:
LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL
EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

Por entender que la Estrategia de Seguridad de todo país debe tener en cuenta las Estrategias de sus países vecinos, con los que indudablemente compartirá muchos de sus riesgos y amenazas, y con los que deberá contar para proporcionar una respuesta global que neutralice o minimice aquellos, se procederá a analizar brevemente las Estrategias de Seguridad de algunos de los países de nuestro entorno.

En estos países, la aparición del terrorismo internacional ha provocado una transformación o desarrollo de sus sistemas de Defensa o de Seguridad. No obstante, el desarrollo de nuevas estructuras, conceptos y procedimientos no ha sido homogéneo en todos ellos, sino que su grado de desarrollo e implantación ha venido en gran parte condicionado por los diferentes antecedentes o situación inicial de la que se ha partido en cada caso.

Así, en países como los Estados Unidos, en donde la Defensa gozaba de una fuerte implantación, desde la aparición de los nuevos riesgos y amenazas sus amplias capacidades de Defensa han debido forzosamente reconvertirse en capacidades de Seguridad para poder hacer frente de manera efectiva a estos nuevos riesgos. Sin embargo, en países en los que el sistema de Defensa no estaba fuertemente desarrollado, como Canadá o Australia, la aparición de estos nuevos riesgos ha facilitado de alguna manera la aparición de un nuevo sistema de Seguridad Nacional, en el que el objeto principal de la Seguridad no es ya el Estado sino la propia sociedad¹⁷⁸.

Volviendo al caso de los países de nuestro entorno, y partiendo de nuevo del hecho de que el desarrollo de las Estrategias Nacionales de Seguridad en cada uno de ellos ha venido condicionado por el desarrollo anterior o por su diferente punto de partida en la materia, entre las más significativas podemos encontrar la de los Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Holanda y Alemania, siendo los elementos más característicos de cada una los que se estudian a continuación:

¹⁷⁸ ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique. Op. cit. pág. 310

3.1.- LOS ESTADOS UNIDOS.

La actual Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (National Security Strategy, NSS) data del año 2010¹⁷⁹. En ella, el Presidente de ese país, actualizando la Estrategia del año 2006, determina cuáles van a ser los objetivos y prioridades para la Seguridad Nacional de su Administración durante los próximos años.

Como antecedentes de esta Estrategia, la NSS de 2002¹⁸⁰, dictada poco después de haber sufrido en su propio territorio los lamentables atentados del 11-S, significó un importante cambio con respecto a sus planeamientos anteriores, ya que en ella se fijaba al terrorismo como la principal amenaza y su lucha como objetivo prioritario. No obstante, tal y como afirma Félix Arteaga, el referido documento no se hizo popular por ese motivo, sino por considerar las acciones o intervenciones de carácter preventivo como elemento fundamental de su estrategia¹⁸¹.

Cuatro años después, en el año 2006, el Presidente de los Estados Unidos aprobó una nueva Estrategia de Seguridad Nacional¹⁸², la cual comenzaba con una solemne declaración: “*América está en guerra*”. Siguiendo una estructura similar a la NSS del año 2002, tampoco en aquella se realizaba una descripción y análisis de los diferentes riesgos y amenazas a los que debería hacer frente la Nación, ni las medidas a adoptar en su caso, sino que se limitaba a describir una serie de tareas.

El objetivo principal de la nueva Estrategia del año 2010, es renovar el liderazgo estadounidense, “*dando forma a un orden internacional capaz de superar los desafíos del siglo XXI*”. Al igual que las anteriores estrategias, presenta un marcado carácter

¹⁷⁹ The National Security Strategy of the United States of America (NSS). The White House. Mayo de 2010.

¹⁸⁰ The National Security Strategy of the United States of America (NSS). The White House. 17 de septiembre de 2002.

¹⁸¹ ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2006. Real Instituto Elcano. ARI nº 71/2006. 22 de junio de 2006.

¹⁸² The National Security Strategy of the United States of America. The White House. 16 de marzo de 2006.

internacionalista, si bien, a diferencia de sus predecesoras, en ésta se le concede mayor importancia a la colaboración con los países aliados y al fortalecimiento de las instituciones internacionales como herramientas para resolver los conflictos. En palabras de Arteaga, la diferencia entre la NSS de 2010 y las dos anteriores es que por primera vez se reconoce que las instituciones multilaterales no funcionan eficazmente como debieran y que deben reforzarse para servir al interés global¹⁸³.

Reconoce la conexión fundamental entre su seguridad nacional, su competitividad nacional, capacidad de recuperación (resiliencia) y ejemplo moral. Asimismo, reitera el compromiso de Estados Unidos de impulsar sus intereses mediante un sistema internacional en el que todas las naciones tengan ciertos derechos y responsabilidades. Para alcanzar sus objetivos, la nueva estrategia propone apoyarse en la potencia militar, pero también en la diplomacia, los contactos económicos, la ayuda al desarrollo y la educación

Continúa señalando a Al Qaida como su principal enemigo, pero sin embargo ya no recoge la expresión “*guerra contra el terrorismo*”, insistiendo en que el uso de la fuerza por sí solo no puede garantizar la seguridad de Estados Unidos. En este sentido, si bien mantiene la posibilidad de emprender acciones militares unilaterales, se distancia sin embargo de la doctrina de la guerra preventiva y del marcado unilateralismo de la época anterior.

Otro eje destacado de la nueva doctrina es la lucha contra las crisis económicas, cuyas consecuencias, según el documento, ponen en peligro la seguridad de Estados Unidos: “*En el centro de nuestros esfuerzos se encuentra el compromiso de renovar nuestra economía, que sirve de fuente del poder de Estados Unidos*”.

¹⁸³ ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama. Real Instituto Elcano. ARI nº 104/2010. 18 de junio de 2010.

Esta Estrategia describe cuáles son sus intereses nacionales¹⁸⁴, afirmando que se encuentran relacionados los unos con los otros y que ninguno de ellos se puede alcanzar por sí mismo, sino los cuatro en conjunción, de tal manera que cualquier avance en uno de ellos coadyuva a la consecución del resto. Para la consecución de estos cuatro intereses nacionales, el documento establece una serie de objetivos estratégicos y, en cada uno de ellos, una serie de acciones concretas a alcanzar¹⁸⁵. En la línea de lo expresado por Arteaga, el hecho de no establecer prioridades entre los distintos intereses nacionales, ni entre los diferentes objetivos y acciones estratégicas precisas para preservar aquellos, trae como consecuencia la falta de criterios claros y determinados para la asignación de recursos humanos, económicos, educativos, científicos¹⁸⁶,... en un entorno en el que, tal y como reconoce la propia Estrategia, “*su economía se está recuperando de la baja inversión en áreas que son básicas para la fuerza de América*”.

Continuando con el desarrollo estratégico de los Estados Unidos, que parece seguir el modelo de despliegue normativo estratégico en cascada al que aludía Yarger¹⁸⁷, la

¹⁸⁴ Seguridad (de los Estados Unidos, de sus ciudadanos y de sus aliados); Prosperidad (Una economía fuerte, innovadora y creciente en un sistema económico internacional que promocióne la oportunidad y la prosperidad); Valores (respeto de los valores universales en casa y en el mundo); y Orden Internacional (un orden internacional liderado por U.S. que promocióne la paz, la seguridad y la oportunidad a través de una cooperación más estrecha para hacer frente a los retos globales). The National Security Strategy of the United States of America 2010. Op. Cit. Pág. 7 y Págs. 17 a 50.

¹⁸⁵ Íbidem. Págs. 17 a 50. Para alcanzar el interés nacional de Seguridad, se definen 6 objetivos estratégicos (articulados en 28 acciones); para alcanzar la Prosperidad, se establecen 5 objetivos estratégicos (articulados a su vez en 21 acciones); para el de Valores, se definen 3 objetivos estratégicos (divididos en otra 16 acciones); y, por último, el Orden Internacional, compuesto por 4 objetivos estratégicos (articulados en 16 acciones).

¹⁸⁶ La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama. Op. Cit.

¹⁸⁷ El planeamiento estratégico fluye en cascada desde el nivel político representado por el Presidente del Gobierno, el propio Gobierno o las Cortes Generales, hasta los distintos actores ministeriales encargados del planeamiento estratégico en sus respectivos departamentos para, posteriormente, desde allí seguir fluyendo a las agencias y servicios responsables del planeamiento para su ejecución. YARGER, Harry R. Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy. Strategic Studies Institute. United States Army War College. Monografía. Febrero de 2006.

Estrategia de Seguridad Nacional es posteriormente desarrollada y complementada con la “Estrategia de Defensa Nacional” (NDS)¹⁸⁸ y con la “Estrategia Nacional Militar” (NMS)¹⁸⁹.

En la Estrategia de Defensa Nacional se describe la manera en la que el Departamento de Defensa va a colaborar en el logro de las condiciones y objetivos establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional y que, básicamente, se orientan a preservar y extender la paz, libertad y prosperidad a lo largo de todo el mundo. Para ello, la NDS del año 2008 establece cinco grandes objetivos estratégicos¹⁹⁰:

- Defender a los Estados Unidos de un ataque directo, así como asegurar sus intereses en el extranjero.
- Ganar la gran guerra contra los movimientos extremistas violentos
- La mejor manera de alcanzar la seguridad es el evitar las guerras mientras aún sea posible, así como el fomentar un cambio pacífico dentro del sistema internacional.
- La disuasión se considera la mejor manera de evitar los conflictos y de reforzar la seguridad.
- Ganar las guerras.

Siguiendo el despliegue de normativa estratégica ya comentado, la Estrategia Nacional Militar de los Estados Unidos (NMS) apoya los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) e implementa la Estrategia de Defensa Nacional (NDS).

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=641>

¹⁸⁸ The National Defense Strategy of the United States of America (NDS). Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Marzo de 2005 y Junio de 2008.

¹⁸⁹ The National Military Strategy of the United States of America (NMS): A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow. Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Washington D.C. 2004. <http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nms.pdf>

¹⁹⁰ The National Defense Strategy of the United States of America. Op. cit. pag. 6.

En esta Estrategia, el Jefe de Estado Mayor Conjunto describe el Plan de las Fuerzas Armadas para alcanzar los objetivos militares a corto plazo y proporciona la visión para que éstos se mantengan en un futuro¹⁹¹. Para ello establece objetivos, misiones y requerimientos de capacidades militares a raíz de un análisis de la NSS, la NDS y del entorno de Seguridad. Asimismo, la NSS y la NDS proporcionan un contexto estratégico para el empleo de estas capacidades militares en concierto con otros instrumentos del Estado.

Los tres grandes objetivos que la Estrategia Militar Nacional del año 2004 establece para apoyar directamente el cumplimiento de la Estrategia de Defensa Nacional son¹⁹²:

- Proteger a los Estados Unidos de los ataques y agresiones externas.
- Prevenir los conflictos y los ataques sorpresa.
- Prepararse contra los adversarios.

Por último, dada la importancia que para la política estadounidense tiene la amenaza concreta del terrorismo, tras la elaboración de cada una de las Estrategias de Seguridad Nacional anteriormente mencionadas, se publicaron sendos documentos en los que se establece una estrategia concreta para luchar contra el terrorismo: “*La Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo*” de los años 2003¹⁹³, 2006 y 2011 respectivamente¹⁹⁴.

Esta Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo (NSCT) es una estrategia que complementa elementos importantes de la Estrategia de la Seguridad Nacional: Seguridad Territorial, Combatir las Armas de Destrucción Masiva,...y tiene por objeto detallar la

¹⁹¹ [The National Military Strategy of the United States of America \(NMS\): A Strategy for Today: A Vision for Tomorrow](#). Op. cit. pág. 1

¹⁹² Íbidem. pág. IV

¹⁹³ The White House. [National Strategy For Combating Terrorism](#). Febrero de 2003.
https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf

¹⁹⁴ The White House. [National Strategy For Combating Terrorism](#). Septiembre de 2006.
<http://www.cfr.org/counterterrorism/national-strategy-combating-terrorism-2006/p11389>.

estrategia que pretende llevar a cabo la nación para ganar la guerra contra el terrorismo mundial.

Si bien la NSCT del año 2003 contemplaba de forma extensa la nueva amenaza que se cernía sobre los estados modernos, en la que el principal enemigo era claramente el terrorismo, en la del año 2006 la principal amenaza era ya un “movimiento transnacional de organizaciones”, redes e individuos extremistas, junto con sus patrocinadores, que tenían en común que se aprovechaban del Islam y que usaban el terrorismo con fines ideológicos¹⁹⁵.

3.2.- EL REINO UNIDO.

El principal objetivo de la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) del Reino Unido es el de emplear sus capacidades nacionales para fomentar la prosperidad de su país, extender la influencia de esa nación en el mundo y para reforzar su seguridad. Para ello el documento establece cómo ese país dirigirá y gestionará las actuales amenazas domésticas e internacionales, globales e interconectadas, en un momento en el que, según reconoce, viene caracterizado por la incertidumbre¹⁹⁶.

Esta Estrategia describe el contexto estratégico en el que surgen una serie de amenazas y cómo éstas se pueden desarrollar en el futuro. Asimismo, el documento describe cuál es el papel que el Reino Unido desempeña en el mundo como nación abierta y orientada hacia el exterior, en la que su autoridad política, económica y cultural excede por mucho su verdadera dimensión. Sus intereses nacionales precisan su continuo, completo y activo compromiso con los asuntos internacionales, promocionando su seguridad, prosperidad y valores.

¹⁹⁵ CRENSHAW, Martha. The War on Terror: Is the US Winning? Real Instituto Elcano. ARI 105/2006. 2 de octubre de 2006.

¹⁹⁶ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Cabinet Office. United Kingdom. Octubre de 2010.

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7953/7953.pdf>

De manera similar a su predecesora¹⁹⁷, la actual NSS presta especial importancia al carácter global de la mayoría de las amenazas que comparte con sus países socios y aliados, y así como a la necesidad de proporcionar una respuesta global como medio más eficaz de hacer frente a las mismas.

El documento reitera en numerosas ocasiones¹⁹⁸ la trascendencia y papel relevante que el recién estrenado Consejo de Seguridad Nacional (NSC) ha desempeñado tanto en la elaboración de la propia Estrategia de Seguridad Nacional, como en el posterior desarrollo y ejecución de la misma¹⁹⁹.

El Consejo de Seguridad ha identificado quince grandes riesgos o amenazas, divididos en tres grandes bloques priorizados en función de su probabilidad y de su impacto²⁰⁰.

Los riesgos contemplados en el primer grupo, considerados como los de más alta prioridad para la seguridad del Reino Unido, según criterios basados en el alto impacto que conllevarían y en la alta probabilidad de que se materialicen, son:

- El terrorismo internacional, tanto contra el Reino Unido como contra sus intereses, incluyendo los ataques NRBQ (Nuclear, Bacteriológico, Químico y

¹⁹⁷ The National Security Strategy: Security in an interdependent world. Cabinet Office. United Kingdom. Marzo de 2008. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7291/7291.pdf>

¹⁹⁸ Como dato ilustrativo del papel que el nuevo Consejo de Seguridad Nacional desempeña en la nueva NSS del Reino Unido, únicamente indicar que en las 39 páginas del documento las referencias al Consejo superan las 30.

¹⁹⁹ El National Security Council (NSC) del Reino Unido fue creado el 12 de mayo de 2010 por el Primer Ministro David Cameron. Tiene como misión el supervisar todos los asuntos relacionados con la seguridad nacional, la coordinación de inteligencia y la estrategia de defensa. Asimismo, debe coordinar las respuestas a las amenazas a las que se enfrenta el Reino Unido e integrar, al más alto nivel, el trabajo de todos los elementos gubernamentales con responsabilidades en la seguridad nacional. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/national-security-council>

²⁰⁰ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Op. cit. Pág. 27

Capítulo 3:

Las Estrategias de Seguridad Nacional en los países de nuestro entorno

Radiológico); y/o un significativo incremento del terrorismo en Irlanda del Norte.

- Ataque cibernético llevado a cabo contra el Reino Unido por otros Estados o por organizaciones criminales.
- Grandes catástrofes o riesgos naturales que requieran una respuesta nacional.
- Conflictos militares internacionales entre Estados, que afecten al Reino Unido o a sus aliados así como a otros Estados o actores no gubernamentales.,

Entre los riesgos contemplados en el segundo grupo (alto impacto pero baja probabilidad) se pueden destacar: un ataque contra el Reino Unido o sus territorios; inestabilidad, insurgencia o guerras civiles en el extranjero que puedan ser aprovechadas por grupos terroristas para atacar al Reino Unido; incremento del crimen organizado y, por último, interrupción de la comunicación transmitida mediante los satélites.

Por último, en el tercer grupo de riesgos (bajo impacto y baja probabilidad) se encuentran: un ataque militar contra el Reino Unido, pero sin empleo de armas NRBQ; incremento significativo del terrorismo, crimen organizado, inmigración ilegal y contrabando; interrupción del suministro de gas o petróleo; fuga radiactiva; ataque convencional de un Estado contra otro perteneciente a la OTAN o a la Unión Europea; un ataque contra territorios de ultramar del Reino Unido como consecuencia de disputas soberanistas o de un conflicto regional más amplio y, por último, interrupción a corto y medio plazo de suministros internacionales de recursos básico para el Reino Unido.

A pesar de que en este documento se enumeran todos los anteriores riesgos y amenazas, y de que se afirma que todos ellos son importantes y que, por tanto, es necesaria la acción de su Gobierno para evitarlos o mitigarlos, únicamente se desarrollan los contenidos en el primer grupo: el problema del terrorismo y de las armas de destrucción masiva, los ciberataques, las crisis militares internacionales y el problema de las emergencias civiles.

Respecto a la principal amenaza, representada por el terrorismo, el Reino Unido es uno de los países con mayor experiencia en su lucha. Fruto de esta experiencia son las

sucesivas modificaciones de su estrategia para luchar contra el terrorismo, desarrolladas incluso desde antes de los lamentables sucesos del 11-S en Estados Unidos²⁰¹.

Con el objeto de luchar contra el terrorismo, la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2008 contemplaba una estrategia propia basada en lo que ha venido a denominarse “*las cuatro P,s: Perseguir, Proteger, Preparar y Prevenir*”²⁰², estrategia que se encontraba alineada con la Estrategia de la Unión Europea para la lucha contra el Terrorismo del año 2005²⁰³.

En la línea de lo expresado por Frank Gregory, estas cuatro medidas abordaban aspectos que, indudablemente, superaban el ámbito de la respuesta estrictamente policial, que hasta la fecha quedaba bastante limitada a los aspectos de la Persecución y la Protección. Sin embargo, los otros dos aspectos, sobretodo el de la Prevención, tienen un marco de actuación mucho más amplio²⁰⁴.

A la hora de abordar la reorganización y reestructuración de los órganos encargados de combatir el terrorismo, uno de los criterios que se tuvo en cuenta fue el de abordar el problema del terrorismo internacional desde una perspectiva global. Así, el gobierno británico, consciente de las conexiones entre el terrorismo, el crimen organizado y la delincuencia, abordó ya la integración de diversos órganos en una nueva Agencia para la

²⁰¹ Terrorism Act 2000 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>; Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>; Prevention of Terrorism Act 2005 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/2/contents>; Terrorism Act 2006 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents> y Counter-Terrorism Act 2008 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/contents>

²⁰² The National Security Strategy: Security in an interdependent world Op. Cit. pág. 25: “*Pursue, Protect, Prepare and Prevent*”

²⁰³ The European Union Counter-Terrorism Strategy. Op. cit.

²⁰⁴ GREGORY, Frank. La respuesta interna del Reino Unido al terrorismo global: estrategia, estructura y aplicación con especial referencia al papel de la policía. Real Instituto Elcano. DT nº 27/2007. 14 de septiembre de 2007.

Capítulo 3:

Las Estrategias de Seguridad Nacional en los países de nuestro entorno

lucha contra el Crimen Organizado²⁰⁵, de la que se espera pueda hacer frente a ese ámbito difuso del terrorismo y delincuencia.

Retornando a la Estrategia de Seguridad Nacional, tras describir los riesgos anteriormente mencionados, dedica su capítulo cuarto a determinar las tareas necesarias para afrontarlos, concretamente²⁰⁶:

- Identificar y monitorizar los riesgos a la seguridad nacional y las oportunidades.
- Abordar la raíz de las causas de inestabilidad.
- Ejercer influencia para explotar las oportunidades y gestionar los riesgos.
- Respetar las leyes domésticas y reforzar las normas internacionales.
- Proteger al Reino Unido y sus intereses, y controlar las amenazas físicas y electrónicas procedentes de estados y de fuentes no estatales.
- Ayudar a resolver los conflictos y contribuir a la estabilidad.
- Proporcionar resiliencia para estar preparados para todo tipo de emergencias y recuperarse de cualquier contratiempo.
- Trabajar en alianzas y partenariados para lograr respuestas más fuertes.

A continuación, el documento afirma que los riesgos priorizados en la primera categoría²⁰⁷ conllevan la asignación prioritaria de los recursos y capacidades²⁰⁸.

Por último, establece el compromiso de proceder a la publicación con carácter anual de un informe del progreso de implementación de la misma; y de elaborar una nueva Estrategia de Seguridad Nacional y una Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa cada cinco años.

²⁰⁵ En abril de 2006 el Gobierno británico procedió a la fusión del Servicio Nacional de Inteligencia Criminal (*Nacional Criminal Intelligence Service*, NCIS) y del Escuadrón Nacional Contra el Crimen (*Nacional Crime Squad*, NCS) en un único órgano: la Agencia contra la Delincuencia Organizada Grave (*Serious Organized Crime Agency*, SOCA)

²⁰⁶ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Op. cit. Pág. 33

²⁰⁷ Terrorismo; ciberseguridad; peligros naturales y crisis militares internacionales.

²⁰⁸ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Op. cit. Pág. 34

En esta línea, pocos días después de publicar la Estrategia de Seguridad Nacional, el Gobierno británico publicó su Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa²⁰⁹.

Este documento acomete de manera global las capacidades de defensa, seguridad, inteligencia, resiliencia, desarrollo y asuntos exteriores para lograr los fines establecidos en la Estrategia de Seguridad Nacional.

Para ello pretende dotar a sus Fuerzas Armadas con equipo moderno propio del siglo XXI, dotarse de unas agencias de seguridad y de inteligencia potentes, y acciones diplomáticas y de ayuda al desarrollo que ayuden a evitar las amenazas.

En línea con lo establecido en la Estrategia de Seguridad, la Revisión Estratégica reconoce que la seguridad nacional depende de la seguridad económica, y que ésta depende de la seguridad nacional.

3.3.- ALEMANIA.

En el caso de Alemania, no se ha establecido hasta la fecha una Estrategia de Seguridad Nacional como tal. Este hecho parece haber venido motivado, en parte, porque hasta fechas recientes, su Política Exterior y de Defensa han estado de alguna manera delegadas en la OTAN²¹⁰.

Los objetivos políticos de Defensa estaban recogidos en el Libro Blanco de 1994, si bien éstos estaban vinculados a la Defensa Nacional, dejando prácticamente cerrada la posibilidad de intervenir fuera de su territorio.

²⁰⁹ Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. Cabinet Office. United Kingdom. Octubre de 2010.

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/strategic-defence-security-review.pdf>

²¹⁰ ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique. Op. cit. pág. 98

No obstante, gracias a diferentes interpretaciones de la Ley Fundamental realizadas por el Tribunal Constitucional, y a otros cambios jurídicos, la legislación alemana ha ido poco a poco abriendo la posibilidad de que el ejército alemán actúe fuera de su territorio.

Uno de estos documentos fue la Directiva de Defensa de 2003, promulgada por el Ministerio de Defensa, mediante la que se autorizaba a sus Fuerzas Armadas a intervenir en cualquier parte del mundo, superando así la restricción establecida al ámbito geográfico de la OTAN²¹¹.

Ante esta necesidad de adaptar su Política de Defensa al nuevo contexto internacional, y recoger en ella las modificaciones que por la vía de los hechos e interpretaciones jurídicas se han ido realizando desde la publicación del Libro Blanco de 1994, doce años después, en el año 2006, se publicó el nuevo Libro Blanco²¹².

El documento justifica la nueva Estrategia en los efectos de la globalización, la cual, si bien ha abierto nuevas oportunidades para Alemania, también ha provocado grandes cambios en el entorno de Seguridad, cambios que han generado la aparición de nuevos riesgos y amenazas que ponen en peligro no sólo la estabilidad de las áreas geográficas más próximas a Alemania, sino también la de la comunidad internacional en general²¹³.

Se establece que la Política de Seguridad alemana tiene como principal objetivo preservar y salvaguardar los intereses generales del país, entre los que se encuentran²¹⁴:

²¹¹ Ministerio de Defensa alemán. Defence Policy Guidelines. Mayo de 2003. Extraído de la obra El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad en España, de Félix ARTEAGA MARTÍN y Enrique FOJÓN LAGO, pág. 99.

²¹² Federal Ministry of Defence. White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Octubre de 2006.

http://merln.ndu.edu/whitepapers/Germany_White_Paper_2006.pdf

²¹³ Íbidem. pág. 5.

²¹⁴ Íbidem. pág. 21.

- Preservar la justicia, libertad y democracia de los ciudadanos de su país; así como su seguridad y bienestar, y protegerlos de las amenazas.
- Asegurar la soberanía e integridad del territorio alemán.
- Prevenir, siempre que sea posible, conflictos y crisis regionales que puedan afectar a la seguridad de Alemania, y ayudar en la gestión de esas crisis.
- Hacer frente a los retos de la globalización, sobretudo a la amenaza del terrorismo internacional y de las armas de destrucción masiva.
- Ayudar a establecer los derechos humanos y a reforzar el orden internacional sobre la base de la Ley internacional.
- Promover la libertad y apertura del comercio internacional como la base de su prosperidad y, de esta manera, cerrar la diferencia entre las regiones ricas y pobres del mundo.

Asimismo, el documento procede a establecer una enumeración de lo que denomina “*Retos globales, Oportunidades, Riesgos y Peligros*”, y entre los que se establecen²¹⁵:

- La Globalización, a la que considera tanto como una oportunidad como un riesgo. Oportunidades que se abren con la apertura de comercios, de ideas, de comunicaciones, de disponer de materia primas, de mercancías, tecnología, etc. Pero, a su vez, el riesgo proveniente de otros Estados, de actores no estatales, del terrorismo internacional o del crimen organizado, que se aprovechan de esta facilidad de intercambio de información y de movimientos.
- Terrorismo, afirmando que la principal amenaza proviene actualmente del terrorismo internacional de carácter transnacional.
- Proliferación de armas de destrucción masiva y rearme, en el sentido de que la proliferación de este tipo de armas significa la principal amenaza a la Seguridad global, convirtiéndose por tanto en uno de los principales retos de la comunidad

²¹⁵ Íbidem. págs. 17-20.

internacional. Asimismo, el rearme en determinados países o zonas del mundo supone un peligro para la estabilidad de dichas zonas.

- Conflictos regionales. Los conflictos políticos aún no resueltos en la periferia de Europa y en otras zonas, suponen no sólo una amenaza para la estabilidad de Alemania, sino de toda Europa. Estos conflictos pueden llevar aparejados la creación de Estados o regiones que, estableciéndose fuera de la Ley, decidan crear o apoyar la creación, operación y refugio de grupos u organizaciones terroristas. Asimismo, estos países pueden apoyar el crimen organizado, la corrupción, el tráfico de seres humanos y el tráfico de drogas.
- Comercio Ilegal de Armas, ya que la disponibilidad y mal uso de las armas cortas y ligeras prolongan y agravan los conflictos, y contribuyen a la desestabilización de sociedades y Estados.
- Rutas de Transporte-recursos. Como muchas otras naciones, Alemania es altamente dependiente del aseguramiento del suministro de materias primas y de la seguridad de las rutas de transporte, así como del aseguramiento del buen funcionamiento de los sistemas de información y comunicación. En este sentido, la piratería y la interrupción de las comunicaciones pueden tener repercusiones en la economía, prosperidad y paz social del país.
- Seguridad Energética. El suministro energético es considerado estratégico para Alemania y para el resto de Europa. Los asuntos de energía jugarán cada vez un papel más importante en la seguridad mundial. La creciente dependencia de Alemania y de Europa de los combustibles fósiles, obligan a establecer una intensificación del diálogo y cooperación entre los países productores, de tránsito y los consumidores.
- Inmigración. Los efectos de las corrientes migratorias incontroladas, consecuencia de movimientos de refugiados, suponen un problema creciente para las políticas domésticas de los países europeos, cuya capacidad de integración puede verse desbordada.
- Epidemias y Pandemias. El incremento de la inmigración, la movilidad internacional, y el aumento del comercio global, son susceptibles de expandir una epidemia o pandemia.

A continuación, el Libro Blanco, en su punto 1.4., establece que el principal determinante del desarrollo de la futura Política de Seguridad no es militar, sino condicionantes de tipo social, económico, ecológico o cultural, sobre los que únicamente se puede actuar desde la cooperación multinacional. Por tal motivo, el documento establece que la garantía de la Seguridad no se puede alcanzar únicamente con las Fuerzas Armadas, ni incluso el Estado por sí solo, sino que es preciso el concurso de otras instituciones, países y organizaciones de carácter internacional.

De esta manera, para tener una idea completa de la situación y poder establecer una Política de Seguridad adecuada, es preciso un conocimiento compartido de todos los actores intervinientes, tanto nacionales como internacionales.

Desde el punto de vista nacional, se estima que es preciso un acercamiento interministerial que aporte y tenga en cuenta los diferentes aspectos. En este sentido, el documento señala que ya se ha procedido a intensificar la cooperación entre el *Servicio Federal de Inteligencia (FIS)*²¹⁶ y la estructura militar de inteligencia del Ejército alemán.

En un sentido parecido, el documento establece que se han dado importantes pasos encaminados a establecer una estructura interministerial mediante el establecimiento de un *Centro de Respuesta de Crisis de la Oficina Federal de Asuntos Exteriores (Crisis Response Centre of the Federal Foreign Office)*²¹⁷, en la que la Unidad de Crisis del Gobierno Federal se reúne en caso de crisis civiles o desastres fuera de sus fronteras.

²¹⁶ El Bundesnachrichtendienst (*Servicio federal de Inteligencia*, BND) es la agencia de inteligencia de la República Federal de Alemania, dependiente de la Oficina del Canciller. El BND actúa como un sistema de alerta temprana para alertar al gobierno alemán sobre las amenazas a los intereses alemanes en el extranjero. Recopila y analiza información sobre una variedad de materias, tales como terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, transferencia ilegal de tecnología, crimen organizado, tráfico de drogas y de armas, blanqueo de capitales, inmigración ilegal. Como único servicio de inteligencia e el extranjero, el BND reúne tanto la información civil como la militar.

http://www.bnd.de/EN/_Home/Startseite/startseite_node.html?_nnn=true

²¹⁷ El *Centro de Respuesta de Crisis* asegura que la Oficina Federal de Asuntos Exteriores pueda mantener informados durante las veinticuatro horas del día al Ministro y a los altos funcionarios de ese

Por otro lado, el concepto del Gobierno Federal alemán de la “*Prevención de Crisis Civiles, Resolución de Conflictos y Establecimiento de la Paz*” (*Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace Building*), es un elemento de este concepto interdepartamental de la Seguridad. De esta manera, se comprenden aspectos económicos, medioambientales, financieros, educativos y de política social, además de los ya clásicos de asuntos exteriores, seguridad, defensa y de desarrollo de la política. Este concepto está siendo implementado bajo la responsabilidad de un grupo interministerial al que pertenecen todos los Ministros federales.

3.4.- FRANCIA.

En el caso francés, hasta el año 2009 existían dos órganos de planificación: el *Conseil de Défence*, que se encargaba de los asuntos de Defensa, y el *Conseil de Sécurité Intérieure*²¹⁸, que se encargaba de las orientaciones y prioridades de la Seguridad Interior. A partir de finales de 2009 ambos órganos se unifican en uno sólo: el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional²¹⁹.

departamento sobre el devenir de los hechos. También proporciona alerta temprana sobre crisis, así como asesoramiento sobre prevención y gestión de crisis. Monitoriza la evolución de acontecimientos que pueden desembocar en crisis y, de ser necesario, convocar una fuerza de ataque de la que, con casi toda probabilidad, sería responsable de su organización y establecimiento de procedimientos. También es la responsable de coordinar la cooperación con otros ministerios y otros aliados internacionales.

http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/Abteilungen/Krisenreaktionszentrum1_node.html

²¹⁸ Formado por el Primer Ministro y por los Ministros de Interior, Justicia, Defensa, Economía y Finanzas, Presupuesto y Ultramar, aunque pueden participar otros.

²¹⁹ Creado mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros celebrado el 23 de diciembre de 2009, y con vigor desde el 13 de enero de 2010, es consecuencia de las orientaciones para la organización de los poderes públicos establecidas en el Libro Blanco de la Defensa y de la Seguridad Nacional. Integrado por el Jefe de Estado, el Primer Ministro, los Ministros de Defensa, de Interior, de Economía, de Presupuesto y de Asuntos Exteriores y, a convocatoria del presidente, cualquier otro ministro para cuestiones relevantes bajo su responsabilidad.

El Consejo establece las orientaciones en materia de programación militar, de disuasión, conducción de las operaciones exteriores, de planificación de las respuestas a situaciones de crisis más graves, de

En esa misma fecha, el Secretariado Permanente (*Secrétariat Générale de la Défense Nationale*, SGDN), responsable del planeamiento y de la coordinación interministerial y de preparar las reuniones de los comités y consejos, se transforma en el Secretariado Permanente de la Defensa y de la Seguridad Nacional (*Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale*, SGDSN)²²⁰.

Dentro de la estructura del SGDN destaca la *Direction des Affaires Internationales, Stratégiques et Technologiques*, por su capacidad para evaluar los problemas de Seguridad internacional²²¹.

Por lo que respecta a la Estrategia de Seguridad Nacional, hasta fechas recientes el marco normativo de referencia estratégica estaba conformado por el *Libro Blanco de la Defensa* de 1994²²², algunas de cuyas líneas estratégicas han sido revisadas y actualizadas

información, seguridad económica y energética, de programación de la seguridad interior e contribución a la seguridad nacional y a la lucha contra el terrorismo.

Institución clave en materia de seguridad, el Consejo debe también coordinar y desarrollar la lucha contra la delincuencia. También tiene competencia para evaluar la eficacia de las medidas establecidas en el ámbito de la seguridad interior.

<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/conseil-de-defense-et-de-securite-nationale-et-secretariat-general-de-la-defense-et-de->

²²⁰ Creado mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros celebrado el 23 de diciembre de 2009, y con vigor desde el 13 de enero de 2010. Se trata de un servicio del Primer Ministro, sucesor del antiguo SGDN, responsable de asumir la secretaría del Consejo de Defensa y de Seguridad Nacional.

<http://www.sgdsn.gouv.fr/> y

<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/conseil-de-defense-et-de-securite-nationale-et-secretariat-general-de-la-defense-et-de->

²²¹ ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique. Op. cit. pág. 183

²²² *Livre Blanc sur la Défense*. Publicado y presentado por el Primer Ministro de la República Francesa Edouard Balladur, en 1994. Se compone de cuatro partes: la primera presenta el contexto estratégico, las perspectivas internacionales de evolución de los riesgos y amenazas, los objetivos de la política de defensa; la segunda parte estudia la estrategia de defensa, con las hipótesis de empleo de la fuerza y de las capacidades de las Fuerzas Armadas; la tercera analiza los recursos humanos y materiales; y la última presenta las relaciones entre la sociedad y la Defensa.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/944048700/0000.pdf>

periódicamente mediante las *Leyes de Programación Militar* (1997-2002, 2003-2008 y 2009-2014), en un intento de adaptarse al nuevo contexto estratégico²²³.

No obstante, la evolución del tradicional concepto de Defensa hacia uno más amplio y complejo de Seguridad, y los considerables cambios (la aparición del terrorismo internacional como la principal amenaza a la que han de hacer frente los Estados; la aparición de los llamados Estados fallidos; y los nuevos riesgos surgidos como una de las consecuencias del proceso de globalización: crimen organizado, inmigración ilegal, proliferación de armas de destrucción masiva, etc.) que se han producido en el escenario internacional desde la publicación de este *Libro Blanco de la Defensa*, han aconsejado proceder a la redacción de un nuevo Libro Blanco de la Defensa²²⁴. Consecuencia de ello ha sido la publicación en el año 2008 de un nuevo *Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional* (LBDSN)²²⁵.

El Libro Blanco establece un análisis estratégico para los próximos 15 años y extrae consecuencias para elaborar una nueva Política de Defensa y de Seguridad. Para su redacción se formó una Comisión compuesta por un Presidente y treinta y seis miembros²²⁶, entre los que se pueden encontrar desde representantes de las distintas administraciones con competencias en el campo de la Seguridad y Defensa hasta expertos en asuntos culturales y

²²³ Las Leyes de Programación Militar definen las capacidades militares necesarias para asegurar la seguridad de los franceses, la defensa del territorio nacional y de los intereses vitales de Francia, y el respeto de sus compromisos internacionales.

<http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/loi-de-programmation-militaire-lpm>

²²⁴ LEIRA NEIRA, Gonzalo. “Revisión Estratégica de la Defensa en Francia”. Boletín de Información núm. 305. Ministerio de Defensa. Año 2008. pág. 85

²²⁵ Publicado y presentado por el Presidente de la República Francesa, Nicolás Sarkozy, el 17 de julio de 2008. Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN)
http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc

²²⁶ La Comisión se constituyó el día 23 de agosto de 2007.

sociales sin experiencia en este campo, pasando por personalidades del mundo académico²²⁷.

Según afirma Gonzalo Neira, “*llama la atención el escaso número de representantes del Ministerio de Defensa, sólo nueve miembros, de los cuales únicamente cinco de ellos son militares*”²²⁸. No obstante, en opinión del autor del presente trabajo, tal proporción no debería llamar la atención si se tiene en cuenta la denominación y contenido dado al nuevo Libro Blanco, en el que al tradicional elemento de “Defensa Nacional” se le ha añadido ahora el de “Seguridad Nacional”.

La principal innovación de este Libro con respecto al anterior es que abarca de forma global todos los intereses de Seguridad, sin limitarlos exclusivamente a cuestiones de Defensa. Como ya se ha comentado anteriormente, este nuevo concepto de Seguridad es aún más amplio que el tradicional de Defensa, afectando no sólo a diversos departamentos ministeriales (Defensa, Interior, Exteriores, Economía, Justicia,...) sino también a otros entes e instituciones de la sociedad, de entre los que no se puede olvidar a la sociedad civil e, incluso, a otros grupos parlamentarios de la oposición.

El documento define una Estrategia de Seguridad Nacional que aporta respuestas al “*conjunto de los riesgos y amenazas que puedan vulnerar la vida de la nación*”. Articula esta Estrategia en torno a cinco funciones estratégicas que las fuerzas de Defensa y de Seguridad deben dominar: conocimiento y anticipación, prevención, disuasión, protección e intervención.

- El conocimiento y la anticipación constituyen una nueva función estratégica, considerada como prioritaria. En un mundo caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad, el conocimiento constituye su primera línea de defensa.

²²⁷ Entre los miembros de la Comisión destaca la presencia de dos diputados y dos senadores, dos pertenecientes a la mayoría parlamentaria y otros dos a la oposición, así como representantes de todos los partidos políticos.

²²⁸ LEIRA NEIRA, Gonzalo. Op. cit. págs. 89-90.

- La protección de la población y del territorio francés es un elemento clave de su Estrategia, debido a la aparición de nuevas vulneraciones a las que están directamente expuestos. El objetivo es proteger a la Nación contra crisis de gran amplitud y aumentar su capacidad de resiliencia. Ésta se define como *“la capacidad de los poderes públicos y de la sociedad francesa para responder a una gran crisis y para restablecer rápidamente su funcionamiento normal”*.
- En cuanto a la prevención de conflictos y de intervención, el Libro Blanco preconiza que se concentran en un eje geográfico prioritario, desde el Atlántico al Mediterráneo, hasta el Golfo Árabe-Pérsico y el Océano Índico. Este eje corresponde a las zonas de mayor riesgo para los intereses estratégicos de Francia y de Europa.
- Asimismo, el documento toma en cuenta la importancia creciente de Asia para la Seguridad internacional, para lo que va a favorecer acciones de presencia y de cooperación en esa dirección a partir del Océano Índico. De forma paralela, Francia conservará una capacidad de prevención y de acción en las fachadas occidental y oriental del continente africano y en la franja subsahariana, en particular para luchar contra los tráficoos o los actos de terrorismo.
- Por último, la disuasión nuclear sigue siendo un principio esencial de la Estrategia Nacional francesa.

Como resumen, entre las principales cuestiones derivadas del nuevo Libro Blanco se pueden citar²²⁹:

- La adopción de un concepto amplio de “Seguridad Nacional” que engloba tanto la defensa frente a amenazas externas, como la gestión de la Seguridad Interior;
- La reducción del número global de efectivos de Defensa;
- El incremento de los presupuestos para el equipamiento, con el fin de garantizar la cohesión de las fuerzas;

²²⁹ TERTRAIS, Blanco. “El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces”. Real Instituto Elcano. ARI nº 89/2008. 22 de septiembre de 2008.

- La intensificación de los servicios de inteligencia a efectos de estar mejor preparados ante sorpresas estratégicas;
- El aumento del peso del Parlamento francés;
- El reconocimiento de que la reintegración plena en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) podría contribuir de manera indirecta al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Por lo que respecta al problema del terrorismo, Francia ha sabido ir adaptando su respuesta a un problema que lleva sufriendo desde los años sesenta. No obstante, en la línea de lo que afirman Jeremy Shapiro y Bénédicte Suzan²³⁰, Francia lleva ya tanto tiempo sufriendo el problema del terrorismo que ni los políticos ni la propia sociedad considera a éste como un problema transitorio, sino que lo consideran ya como algo inevitable y consustancial a la vida moderna. De ahí que el sistema francés trate más de gestionar y minimizar el problema que de acabar con él.

Según estos autores, existen tres importantes aportaciones introducidas por el sistema francés: un proceso judicial especial y centralizado, relación entre los órganos judiciales y de inteligencia encargados de combatir al terrorismo y, por último, la interacción entre la lucha contra el terrorismo dentro y fuera de las fronteras.

Como se puede apreciar, estas mismas aportaciones o ventajas son las que describe Alan Bauer²³¹. Con respecto a un proceso judicial y centralizado, se prevé la centralización en París de los tribunales encargados de aplicar las penas a las personas relacionadas con el terrorismo; a su vez, se introducen en el Código Penal nuevos tipos penales relacionados con el terrorismo, a la vez que se aprueban nuevas leyes encaminadas a favorecer la investigación y vigilancia por parte de la policía y el servicio secreto.

²³⁰ SHAPIRO, Jeremy y SUZAN, Bénédicte. The French Experience of Counter-terrorism. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/articles/2003/spring_france_shapiro/shapiro20030301.pdf

²³¹ BAUER, Alain. La experiencia francesa ante el terrorismo internacional. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo nº 42/2007. 3 de octubre de 2007.

Con respecto a una mayor relación entre los órganos judiciales y de inteligencia, los magistrados dedicados a la lucha contra el terrorismo y los jefes de la Dirección de Vigilancia del Territorio (DST) y otras Unidades dedicadas a la lucha contra este problema²³², como la UCLAT (Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista)²³³, mantienen una estrecha relación que se ha probado de verdadero valor y eficiencia en la investigación y posterior enjuiciamiento de los elementos terroristas.

Por último, en lo que respecta a la interacción existente entre el terrorismo dentro y fuera de las fronteras, la cooperación internacional se ha demostrado como una de las mejores herramientas para combatir el problema. Como ejemplos más significativos de cooperación policial y judicial internacional, se pueden citar los equipos conjuntos de investigación²³⁴ y la orden de detención Europa²³⁵.

²³² Desde el 1 de julio de 2009, la Direction Surveillance du Territoire (DST) desaparece como tal y se hace depender de la nueva Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI), de la que también se hace depender a Renseignements Généraux (RG). Las misiones de la nueva DCRI son: la lucha contra el espionaje y las injerencias extranjeras, la lucha contra el terrorismo, la protección del patrimonio y de la seguridad económica, y la vigilancia de los movimientos subversivos violentos y de los fenómenos sociales precursores de amenazas.

<http://www.premier-ministre.gouv.fr/gouvernement/creation-le-1er-juillet-de-la-nouvelle-direction-centrale-du-renseignement-interieur>

²³³ La Unidad de Coordinación de la Lucha Antiterrorista (U.C.L.A.T.), dependiente del Director General de la Policía Nacional, centraliza las informaciones aportadas por la Direction Centrale du Renseignement Intérieur (DCRI) y la Direction Centrale de la Police Judiciaire (D.C.P.J.).

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/presentation-generale

²³⁴ Consejo de la Unión Europea. Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a los equipos conjuntos de investigación. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 162/1. 20 de junio de 2002. La Decisión marco establece la posibilidad de que los Estados miembros constituyan equipos conjuntos de investigación con el fin de mejorar la cooperación policial. Dichos equipos conjuntos de investigación se componen de autoridades judiciales o policiales de por lo menos dos Estados miembros. Se encargan de efectuar investigaciones en ámbitos específicos y por un plazo limitado de tiempo. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:162:0001:0003:ES:PDF>

3.5.- HOLANDA.

La Estrategia de Seguridad Nacional de este país fue aprobada en mayo de 2007²³⁶. La Estrategia de este país es considerada y estudiada como un caso paradigmático de la evolución de una doctrina de Defensa a una Estrategia de Seguridad Nacional²³⁷.

El documento inicia su exposición manifestando que la seguridad cien por cien no existe, pero que mediante el establecimiento de una Estrategia de este tipo se pretenden minimizar los daños²³⁸: *“La seguridad absoluta nunca puede ser garantizada, pero un adecuado estudio y análisis de posibles amenazas, y una definición de acciones y programas, puede contribuir a evitar sufrimiento y daño”*.

Asimismo, tal y como se viene defendiendo a lo largo del presente trabajo, la Estrategia establece que las respuestas a los nuevos riesgos y amenazas surgidas en el panorama internacional no pueden hacerse frente desde un único departamento ministerial u organización. En este nuevo contexto es preciso llevar a cabo una aproximación integral y coherente adaptada a las nuevas situaciones.

²³⁵ Consejo de la Unión Europea. Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 190. 18 de julio de 2002. La Unión Europea (UE) adopta una decisión marco relativa a la orden de detención y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. La decisión hace que los procedimientos sean más rápidos y sencillos: se suprime todo el procedimiento político y administrativo en favor de un procedimiento judicial. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:ES:NOT>

²³⁶ National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008. Prime Minister. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. The Netherlands. Mayo de 2007.
<http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/public-safety/publications/106955/national-security>

²³⁷ DE HAAS, Marcel. From defence doctrine to national security strategy: the case of the Netherlands. Strategic Review for Southern Africa. 1 de noviembre de 2007.
http://www.accesmylibrary.com/coms2/summary_0286-34330046_ITM

²³⁸ National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008. Op. cit. Pág. 8: *“Security is everyone’s concern”*.

Pero esta Estrategia, al igual que la de los países anteriormente analizados, establece que esta respuesta integral tampoco es suficiente desde un único país, sino que también es necesaria la cooperación y participación de otros Estados, tanto de manera multilateral como bilateral.

En su primer Capítulo justifica la necesidad de la Estrategia en la existencia actual de nuevas amenazas, más difusas, y con posibles consecuencias aún más graves.

En su segundo Capítulo, la Estrategia se aventura a aportar una definición de Seguridad Nacional, estableciéndose como “*la defensa y protección de los intereses vitales del Estado y de la sociedad ante situaciones de gran envergadura social*”. Asimismo, procede a una definición de cuáles son estos intereses vitales²³⁹:

- La Seguridad Territorial, entendiéndose como la naturaleza de Estado independiente y de su integridad territorial, incluyéndose como amenaza tanto una ocupación como un ataque terrorista.
- La Seguridad Económica, en la que se incluyen todas las amenazas a la eficiencia económica del país. El documento pone como ejemplo la pérdida de un negocio con un amigo extranjero.
- La Seguridad Ecológica, entre la que se encuentran los cambios climáticos, la gestión del agua, etc.
- La Seguridad Física, frente a epidemias, accidente químico o biológico, etc.
- La Estabilidad Social y Política, entendida como los posibles cambios en la estructura demográfica, en la cohesión social, o en el grado de participación del ciudadano en el proceso social.

Según el documento, estos cinco intereses se encuentran absolutamente interrelacionados.

²³⁹ Íbidem. Pág. 16.

A continuación, la Estrategia procede a identificar y describir nueve amenazas, clasificándolas según se traten de amenazas clásicas, amenazas socioeconómicas, o amenazas de carácter natural²⁴⁰. Entre las amenazas de carácter clásico, se describen:

- Brechas en la paz y seguridad internacional. Países débiles o corruptos.
- Riesgos químicos, biológicos, radiológicos o nucleares.
- Terrorismo. Ataques terroristas, extremismo.
- Crimen organizado internacional. Tráfico de drogas, conexiones entre el mundo legal y el mundo criminal.

Entre las amenazas de carácter socioeconómico:

- Vulnerabilidad social. Tensiones raciales, pérdida de sentido de ciudadanía.
- Seguridad digital.
- Seguridad económica. Escasez de materias primas o de energía.

Y, por último, entre las amenazas de carácter natural:

- Cambio climático y desastres naturales. Inundaciones, temperaturas extremas, plagas...
- Enfermedades infecciosas. Pandemias, virus.

El Capítulo tercero es absolutamente novedoso con respecto a otras Estrategias de Seguridad, ya que se dedica a definir el procedimiento de trabajo para reforzar la Seguridad Nacional. Este procedimiento se trata de un proceso continuo formado por tres fases²⁴¹:

○

²⁴⁰ Íbidem. Pág. 18.

²⁴¹ Íbidem. Pág. 19.

- Fase 1: Análisis de amenazas y riesgos. En esta fase se debe dibujar continuamente el cuadro de los posibles riesgos y amenazas, y una valoración de los mismos.
- Fase 2: Planificación estratégica. En esta fase el Gobierno debe determinar las capacidades requeridas para hacer frente a los riesgos que han sido enunciados, valorados y priorizados en la fase anterior, y, asimismo, debe determinar las capacidades con las que ya cuenta o puede contar.
- Fase 3: Desarrollo. Fase en la que las opciones político-administrativas son desarrolladas en medidas legislativas y otro tipo de medidas concretas.

El cuarto Capítulo está dedicado a cómo ejecutar la Estrategia, en el que, nuevamente, se destaca que la Seguridad es tarea de todos: Gobierno Nacional, Gobierno Local, comunidad económica, organizaciones sociales y ciudadanos. Por lo que respecta a la responsabilidad del Gobierno, se establece que ésta es interdepartamental. La coordinación queda en manos del Ministro del Interior.

Por otro lado, establece que existe un Programa Director para la implementación de la Estrategia, debiendo asegurar la coherencia de su ejecución. Para ello, se establecen cuatro principios de autoridad y control²⁴²:

- Una clara definición y división de competencias.
- Unidad de doctrina para todos los tipos de amenaza.
- Métodos de trabajo alineados unos con otros.
- Una red de información uniforme.

Por último, el Capítulo quinto, dedicado al papel de Holanda en el contexto internacional, destaca que Holanda no es ajena a su pertenencia a una comunidad global, en la que cuestiones externas pueden llegar a afectar a su Seguridad. Asimismo, señala que la

²⁴² Íbidem. Pág. 31

cooperación internacional, en el marco actual, es indispensable. Confirma que su Estrategia está alineada con las estrategias de la Unión Europea, las Naciones Unidas y de la OTAN. Las formas de cooperación internacional pueden ser bilaterales, multilaterales, regionales, etc.

La Estrategia de Seguridad de Holanda incorpora un Programa de Trabajo para los años 2007 y 2008²⁴³. Este documento trata de guiar la implantación del método de trabajo presentado en el Capítulo tercero de la misma. Este Programa de Trabajo contiene tres partes:

- 1.- Desarrollo y aplicación del método de trabajo. Se aplica inicialmente a tres temas específicos: cambio climático, extremismo y radicalización, y aseguramiento del abastecimiento de energía. Más adelante está previsto aplicarse a la tarea de evacuaciones masivas.
- 2.- Establecimiento de la red de Seguridad Nacional e Internacional.
- 3.- Implementación de una serie de actividades programadas.

Tal y como afirma De Haas en el artículo anteriormente referenciado, el problema que presenta esta Estrategia es que su diseño o elaboración ha sido llevada a cabo desde el Ministerio del Interior holandés. Se estima que una Estrategia de Seguridad Nacional de este tipo, debe ser desarrollada en un nivel gubernamental superior para evitar posibles conflictos entre los distintos Ministerios, proponiendo en este caso al Ministerio de Asuntos Generales del Primer Ministro.

3.6.- AUSTRALIA.

La Ley ASIO define “seguridad” como la *“protección de la integridad del territorio y de las fronteras de Australia contra las amenazas serias, y la protección de Australia y su gente frente al espionaje, sabotaje, el ejercicio de la violencia con motivación política, el*

²⁴³ Íbidem. Pág. 39.

fomento de la violencia, los ataques contra los sistemas de defensa australianos y los actos extranjeros de injerencia”²⁴⁴.

Durante muchos años Australia desempeñó un papel de liderazgo en el desarrollo de leyes para combatir el terrorismo. De hecho, el Gobierno de Australia ha generado un amplio régimen legislativo alrededor de la lucha contra esta amenaza, la preservación de la seguridad nacional y la lucha contra otros delitos que afectan a varias jurisdicciones²⁴⁵.

Sin embargo, a raíz de los acontecimientos de los últimos tiempos, el gobierno australiano ha ido promulgando una nueva legislación con el objeto de protegerse frente a las amenazas emergentes. Concretamente, desde los atentados de Bali²⁴⁶ han sido numerosas las modificaciones en la legislación de este país, especialmente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo²⁴⁷.

²⁴⁴ Attorney-General's. Australian Security Intelligence Organization Act 1979. Act Compilation C-2010C00369. Modificada el 8 de junio de 2010. <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2010C00369>

²⁴⁵ La Ley de crímenes de 1914 (*Crimes Act 1914*) ya contemplaba una serie de delitos que afectaban a la seguridad nacional, como era el de terrorismo, definido como una ofensa cometida contra la División 72 del Código Penal o contra la Parte 5.3 de ese mismo Código. Asimismo, también se recogían ciertas exenciones de las garantías jurisdiccionales para este tipo de delitos (Parte I, División 2). Attorney-General's. Crimes Act 1914. Act Compilation C2005C00113. Marzo de 2005. <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2005C00113>

²⁴⁶ Los atentados de Bali tuvieron lugar el 12 de octubre de 2002 en el distrito turístico de Kuta, en la isla indonesia de Bali. El ataque terrorista generó un total de 202 personas asesinadas, 84 de ellos de nacionalidad australiana.

²⁴⁷ Entre las que se puede destacar la Ley antiterrorista de 2004 (The Anti-Terrorism Act 2004. Act Compilation - C2004C01396). <http://www.comlaw.gov.au%2FComLaw%2FLegislation%2FActCompilation1.nsf%2Fcurrent%2Fbytitle%2FBFD05A59A4162E264CA256F7100582929%3FOpenDocument%26mostrecent%3D1>, la Ley Antiterrorista de 2004, n° 2 (The Anti-Terrorism Act (N° 2) 2004. Act – C2004A01359) <http://www.comlaw.gov.au%2FComLaw%2FLegislation%2FAct1.nsf%2Fasmade%2Fbytitle%2FAE78A2B4076A3A48CA256F72001193FA%3FOpenDocument>, la Ley Anti terrorista de 2004, n° 3 (The Anti-Terrorism Act (N° 3) 2004. Act – C2004A01360).

Tras cada atentado terrorista importante, el gobierno australiano ha llevado a cabo numerosas modificaciones y transformaciones en su estrategia para combatir el terrorismo, cambios apoyados mediante la adopción de enmiendas legislativas encaminadas a limitar libertades o derechos fundamentales, o bien para aumentar la potestad del Estado para imponer medidas punitivas a los autores de actividades sospechosas, en algunos casos sin necesidad de control judicial. No obstante, se podría llegar a considerar que estas medidas no han sido del todo acertadas porque podrían vulnerar determinados derechos de la comunidad islámica allí residente, con el consiguiente riesgo de sufrir una fractura social y la inevitable amenaza de sufrir una radicalización de esta comunidad²⁴⁸.

Sin embargo, un estudio posterior elaborado por la Universidad de Wollongong (New South Wales, Australia) desvela que si bien en este país se han abordado numerosas modificaciones para hacer frente al terrorismo, no obstante estima que han quedado aún otras muchas reformas en el tintero, pendientes de abordar. Asimismo, los autores del estudio afirman que si bien muchas de las reformas abordadas fueron consideradas en su día como excesivas y que introdujeron inicialmente en la población el temor del establecimiento de un estado policial, tiempo después han demostrado que no sólo no ha ocurrido lo que se temía sino que, por el contrario, han servido para reforzar la democracia a través de un mayor control y supervisión de la actividad parlamentaria por los medios de comunicación social y por la sociedad en general²⁴⁹.

<http://www.comlaw.gov.au%2FComLaw%2FLegislation%2FAct1.nsf%2Fasmade%2Fbytitle%2F53C642D28B6C7474CA256F720011952C%3FOpenDocument>, o la Ley Antiterrorista de 2005, nº 2, (The Anti-Terrorism Act (Nº 2) 2005. Act - C2005A00144.

<http://www.comlaw.gov.au%2FComLaw%2FLegislation%2FAct1.nsf%2Fasmade%2Fbytitle%2F9249AE71DF443FDFCA2570D80024D5A0%3FOpenDocument> entre otras.

²⁴⁸ WRIGHT-NEVILLE, David. La política del miedo: antiterrorismo y democracia australiana. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo (DT) 27/2006. 15 de noviembre de 2006.

²⁴⁹ ROSE G.L. y NEVSTOROSKA D. Australian counter-terrorism offences: Necessity and clarity in federal criminal law reforms. Faculty of Law. University of Wollongong (Australia). 2007.

<http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1029&context=lawpapers>

En diciembre del año 2008, el Primer Ministro Kevin Rudd presentó al Parlamento la National Security Statement (NSS), destacando las iniciativas para mejorar el asesoramiento de las políticas nacionales de seguridad, la coordinación y gobernanza. Asimismo, describió el ambiente de seguridad como cada vez más fluido, como una compleja y dinámica mezcla de nuevos y continuos desafíos. En este entorno, afirma que es preciso un enfoque integrado de las agencias y organismos de seguridad nacional para hacer frente a los nuevos retos²⁵⁰.

La NSS establece la dirección estratégica del Gobierno australiano en materia de seguridad nacional, articula los intereses nacionales y los principios de seguridad, y describe la organización del Gobierno para hacer frente de manera global los retos de seguridad a los que se enfrenta Australia.

El Gobierno australiano apunta que la mejor solución para Australia no es la creación de otra agencia de seguridad, sino el alcanzar un nuevo nivel de liderazgo, dirección y coordinación entre los distintos organismos y agencias ya existentes.

Además de con la designación de un Consejero de Seguridad Nacional, su estructura de seguridad nacional se debe mejorar con la creación de un marco de políticas estratégicas, un Comité de Inteligencia y Coordinación Nacional, y mediante la mejora de los mecanismos nacionales de gestión de crisis. Este Comité será responsable de la inteligencia en materias de exteriores, defensa y seguridad.

Asimismo, la NSS australiana proporciona el contexto para la elaboración del Libro Blanco de la Defensa (Defence White Paper), en el que se debería detallar la manera en la que se abordará la defensa en los próximos veinte años, y para la elaboración del Libro Blanco Antiterrorista (Counter Terrorism White Paper). También sirve de guía para el

²⁵⁰ The Prime Minister of Australia, Kevin Rudd. First National Security Statement to the Australian Parliament. 4 de diciembre de 2008.

http://www.pm.gov.au/docs/20081204_national_security_statement.rtf

desarrollo de la primera Declaración Nacional de Seguridad Energética (Government's first National Energy Security Assessment)²⁵¹.

En desarrollo de lo estipulado en la NSS, en mayo de 2009 se publicó el Libro Blanco de la Defensa, cuya principal aportación es la de establecer la guía para conseguir unas Fuerzas Armadas del futuro, en condiciones de asegurar la defensa de Australia y la seguridad de la zona próxima para el período 2009-2030²⁵². Este documento parte de la hipótesis de que China se convertirá en potencia dominante en la región en los próximos tiempos y de que Australia no puede confiar en los Estados Unidos para su protección.

Asimismo, casi un año después, en febrero de 2010, se aprobó y publicó el Libro Blanco Antiterrorista, en el que el gobierno australiano define los objetivos en materia antiterrorista y establece los medios para alcanzarlos²⁵³. Es el primer Libro Blanco que reúne los elementos nacionales e internacionales de la política de lucha contra el terrorismo en Australia.

En este documento, el gobierno introduce una serie de cambios importantes en la forma en la que se va a enfrentar a la amenaza del terrorismo, entre los que destaca la creación de un Centro de Control Contraterrorista (CCCT), cuya principal misión es la de mejorar la coordinación entre los organismos gubernamentales²⁵⁴.

²⁵¹ Íbidem.

²⁵² The Defence White Paper 2009 - Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030. Joel Fitzgibbon. Ministro de Defensa. Gobierno de Australia. 2 de mayo de 2009.
http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf

²⁵³ Counter-Terrorism White Paper. Securing Australia - Protecting Our Community. Kevin Rudd. Primer Ministro de Australia. Gobierno de Australia. 23 de febrero de 2010.
http://www.asio.gov.au/img/files/counter-terrorism_white_paper.pdf

²⁵⁴ El Centro de Coordinación Contraterrorista (CCTC), creado el 21 de octubre de 2010, se encuentra encuadrado en la Organización de Inteligencia y Seguridad Australiana (ASIO), y en él participa también representantes de organismos y agencias claves de seguridad e inteligencia de ese país, como la Policía Federal australiana (AFP), el Servicio Secreto de Inteligencia y la Dirección de las Señales de la Defensa. Tiene como misión integrar las capacidades australianas en la lucha contra el terrorismo y mejorar las habilidades para detectar y prevenir las amenazas terroristas contra Australia o sus intereses.

CAPÍTULO 4:
ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES
DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD ESPAÑOLA

Del estudio de los aspectos más significativos contenidos en los Capítulos precedentes, en especial de las Estrategias de los países de nuestro entorno, se desprenden algunos de los asuntos o elementos que debería abordar la misma, entre los que destacan:

- Definición del concepto de Estrategia de Seguridad Nacional.
- Descripción de los intereses nacionales de nuestro país.
- Cuáles son las políticas y compromisos internacionales que van a condicionar nuestras líneas de actuación.
- Definición y análisis de los principales riesgos y amenazas para nuestra Seguridad.
- Las Líneas Estratégicas a seguir, las cuales deberán servir para establecer objetivos y directrices para otras estrategias sectoriales y/o temáticas.
- Y, por último, cuáles son nuestras capacidades, con qué medios vamos a poder contar para desarrollar esa estrategia, tanto militares como no militares.

Consecuentemente, en el presente Capítulo se va a analizar si la Estrategia de Seguridad finalmente aprobada por el Gobierno español, aporta cumplida satisfacción a los anteriores interrogantes.

No, obstante, antes de comenzar a analizar cada uno de estos elementos esenciales, se considera conveniente realizar una rápida descripción de nuestra Estrategia. En este sentido, el documento, denominado “*Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido*”, y aprobado por el Presidente del Gobierno en el año 2013, se encuentra organizado de la siguiente manera:

- Una breve introducción del propio Presidente de Gobierno de España D. Mariano Rajoy Brey (2 páginas).

- Un sumario del documento (otras 2 páginas).
- El Cuerpo de la Estrategia, que consta de 58 páginas y que, a su vez, se haya dividido en un resumen Ejecutivo (4 páginas) y en Cinco Capítulos, verdadera esencia del documento.
- El Capítulo 1, integrado por 5 páginas, se titula “*Una visión integral de la Seguridad Nacional*”. En este Capítulo se ofrece una visión general del entorno actual de seguridad, se define el concepto de Seguridad Nacional y, por último, se establecen los principios informadores de la Estrategia deben guiar las directrices de la Seguridad Nacional.
- El Capítulo 2, (11 páginas), se titula “*La seguridad de España en el mundo*”. En el mismo, se procede a describir la dimensión global e internacional de la Seguridad, circunstancia a la que nuestro país no sólo no puede abstraerse, sino en la que debe participar de manera activa. Asimismo, se identifican los entornos estratégicos para nuestro país.
- El Capítulo 3, “*Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional*”, (17 páginas), el documento describe los riesgos y amenazas que afectan a nuestra Seguridad Nacional, así como los factores potenciadores que, sin ser en sí mismos un riesgo o una amenaza, pueden desencadenarlos o agravarlos (también conocidos como “*Drivers*”).
- En el Capítulo 4, denominado “*Líneas de acción estratégicas*” (15 páginas), se establecen los ámbitos prioritarios de actuación para hacer frente a los riesgos y amenazas definidos en el Capítulo anterior. Para cada uno de estos ámbitos define el objetivo general a cumplir y las distintas líneas de acción estratégicas necesarias para alcanzarlo y que son las que deberán enmarcar las actuaciones concretas que se deben desarrollar para poder preservar la Seguridad Nacional.
- En el Capítulo 5 y último, titulado “*Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional*” (6 páginas), se describe el nuevo Sistema de Seguridad Nacional cuyo objetivo principal es “*la preservación de la Seguridad Nacional a través del funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles a*

tal fin”. El nuevo Sistema de Seguridad Nacional, bajo la dirección del Presidente del Gobierno, contará con el Consejo de Seguridad Nacional y con los Comités Especializados.

4.1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.

Antes de entrar a analizar la posible definición o delimitación de este concepto en nuestra Estrategia de Seguridad, se estima conveniente recordar primero qué se entiende, desde un punto de vista teórico, por Seguridad Nacional y por Estrategia de Seguridad.

Como ya se vio en el Capítulo I, por Seguridad Nacional se entiende de manera general *“aquella situación de vida en la que no existe amenaza alguna a la soberanía ni a la integridad del territorio y sus habitantes”*²⁵⁵, es decir, aquella situación en la que no existe alteración del normal funcionamiento de la vida pública y de las instituciones, y donde los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y libertades y desarrollar sus actividades y necesidades en paz y armonía. Para alcanzar este objetivo, este mismo autor definía la Estrategia de Seguridad Nacional como *“el arte mediante el que se dirigen, orientan y coordinan todas las energías y fuerzas de la nación hacia la preservación de los intereses nacionales”*²⁵⁶.

Asimismo, se vio que esta Seguridad Nacional debe ser entendida en un sentido amplio, ya que se trata de la acción preventiva que pretende mantener fuera de todo riesgo, peligro o amenaza a las personas o bienes objetos de la Seguridad en todos los ámbitos de la vida (económico, político, militar, diplomático, etc.)²⁵⁷.

Por tal motivo, bajo este concepto de Seguridad Nacional se engloban no sólo las tradicionales amenazas (terrorismo, crimen organizado, inmigración irregular, etc.) sino

²⁵⁵ BALLESTEROS MARTÍN, M. A. Las Estrategias de Seguridad y Defensa. Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI. Monografías del CESEDEN nº 67. Ministerio de Defensa. Págs. 15-18.

²⁵⁶ Íbidem. Pág. 23.

²⁵⁷ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op.cit. Págs. 1 y 6.

también otros riesgos de reciente consideración, algunos de ellos consecuencia de los últimos procesos de globalización (inseguridad económica y financiera, vulnerabilidad energética, emergencias y catástrofes, etc.).

Conforme a esta visión integral, la ESN define la Seguridad Nacional 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”*²⁵⁸.

Asimismo, establece *“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”*²⁵⁹.

Como ya se apuntara anteriormente, la herramienta para conseguir la Seguridad Nacional es la Estrategia de Seguridad Nacional, la cual, según la propia ENS, constituye la articulación fundamental de la Seguridad Nacional como Política de Estado.

Por último, como principios informadores de esta Estrategia, y que son los que deben marcar las directrices de la Seguridad Nacional, el documento establece:

- La unidad de acción, o lo que es lo mismo, un enfoque integral de la seguridad²⁶⁰. Este principio supone la implicación y coordinación de todos los

²⁵⁸ Íbidem. Pág. 7

²⁵⁹ Íbidem. Págs. 1, 5 y 7.

²⁶⁰ En el Capítulo 2 del presente trabajo se establecía el concepto del *“Comprehensive Approach”*, o de enfoque integral, como uno de los principios informadores de las actuales Estrategias de Seguridad. Según este principio, como única vía eficaz para hacer frente a los nuevos riesgos y amenazas es preciso un enfoque multidisciplinar y una actuación integral del conjunto de las administraciones públicas, así como de otros instrumentos civiles y militares, públicos y privados.

actores y recursos del Estado, así como la colaboración público-privada y de la sociedad en general.

- La anticipación y prevención, las cuales han de orientar la acción del Gobierno a la detección y a la reconducción de situaciones que pueden representar un potencial riesgo o amenaza para la Seguridad Nacional²⁶¹.
- Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos. Este principio se sustenta en la priorización de los recursos y en la optimización de su empleo, y precisa el control y la evaluación de los resultados.
- Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación. Este principio se refiere a la capacidad 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.

4.2.- DEFINICIÓN DE INTERESES NACIONALES.

Como ya se vio en el Capítulo I, la Política de Seguridad Nacional se ocupa de *“formular e implementar una estrategia nacional para crear un entorno favorable para los intereses nacionales”*²⁶². Para ello, la Estrategia debe establecer los métodos y medios que se van a emplear a fin de alcanzar ese objetivo.

Asimismo, también se vio que la identificación de estos intereses nacionales es una decisión política, y su protección una importante responsabilidad del Gobierno de la Nación que, en el caso español, se había realizado hasta la fecha por medio de la Ley Orgánica de

²⁶¹ También en el Capítulo 2 de este trabajo se analizaba cómo en las últimas décadas se había evolucionado de un concepto de Defensa reactiva, caracterizada mayoritariamente por su escasa capacidad de anticipación y por su dificultad de enfrentarse a fenómenos multidimensionales, a un modelo de Seguridad preventiva, capaz de anticiparse a futuros escenarios y a evitar sus consecuencias. Mientras que la Defensa estaba más limitada a hacer frente a las amenazas o agresiones concretas, la Seguridad pretende evitar todo riesgo y amenaza actuando en todos los ámbitos de la vida (económico, político, militar, diplomático, etc.).

²⁶² Capítulo I, Página 29

Defensa Nacional²⁶³, de la Directiva de Defensa Nacional²⁶⁴, de la Revisión Estratégica de la Defensa²⁶⁵ o del Libro Blanco de la Defensa²⁶⁶.

Del estudio de todos estos documentos, se puede inferir que los intereses vitales de España son:

- La soberanía
- La integridad territorial
- El ordenamiento constitucional
- La libertad, la vida y la prosperidad de los ciudadanos

²⁶³ Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. Op. cit. Art. 2: si bien no se definen de manera expresa cuáles son los intereses nacionales, sí se pueden sin embargo llegar a interpretar mediante la lectura de la finalidad de la Política de Defensa, pudiendo establecerse como tales: 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, la preservación de la paz y seguridad internacionales.

²⁶⁴ Directiva de Defensa Nacional. Op. cit. pág. 6: declara como intereses esenciales la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como el asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos. Asimismo, añade que los intereses de España y de los españoles se extienden más allá de nuestras fronteras, añadiendo por este motivo la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos.

²⁶⁵ Revisión Estratégica de la Defensa. Op. Cit. pág.47: establece como intereses vitales la soberanía, la independencia, la integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional, la libertad, la vida y la prosperidad de los españoles. También establece este documento que *“resulta fundamental en un mundo global la consecución, de forma solidaria, de un orden internacional estable, de paz, seguridad y de respeto a los derechos humanos”*. Asimismo, añade como interés asegurar en la escena internacional un campo de actuación para la paz, la libertad y la prosperidad.

²⁶⁶ Libro Blanco de la Defensa. Op.cit. págs. 68-71: establece como intereses vitales el territorio peninsular y extra peninsular con sus accesos aéreos y marítimos, la población, el ordenamiento constitucional, la soberanía y la independencia. Además, y por los condicionantes geográficos de nuestro país, establece como intereses estratégicos la zona del Norte de África (el Magreb), la libertad de intercambios y comunicaciones o el suministro de recursos básicos. Además, se definen otros intereses de diversa índole derivados de la posición que ocupa en la comunidad internacional, de su sentido de la solidaridad, de su contribución a la causa de la paz y la libertad y de su relación con las naciones de su comunidad histórica y cultural.

- La consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos.
- La libertad de intercambios y comunicaciones o el suministro de recursos básicos.

Pasando ya a la actual Estrategia Española de Seguridad, establece que “*la defensa de los intereses vitales y estratégicos de España en el mundo es un objetivo de la Seguridad Nacional*”²⁶⁷. No obstante, a pesar del gran número de ocasiones en las que el documento se refiere a estos intereses²⁶⁸, y a diferencia de su predecesora²⁶⁹, no llega sin embargo a definir en ningún momento cuáles son los mismos, debiendo acudir a una lectura detenida del mismo para poder adivinar algunos de ellos, entre los que se puede llegar a identificar la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano. Asimismo, pueden llegar a identificarse como intereses estratégicos la Unión Europea y el Mediterráneo.

4.3.- ESTABLECIMIENTO DE POLÍTICAS Y COMPROMISOS INTERNACIONALES.

En este apartado se pretende establecer cuáles son, a tenor de nuestra Estrategia de Seguridad, nuestras políticas y compromisos internacionales, ya que las mismas van a condicionar nuestras líneas de actuación. En este punto, el Gobierno debe definir qué posición quiere ocupar en el orden internacional, qué papel quiere jugar, al lado de quién se quiere posicionar.

²⁶⁷ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 10.

²⁶⁸ Hasta en 32 ocasiones se llega a mencionar la palabra “*intereses*”.

²⁶⁹ La EES de 2011 establecía como intereses vitales, por un lado, los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de los españoles; y por otro lado, los relativos a los elementos constitutivos del Estado: la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica. Como intereses estratégicos definía aquellos que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro: la consolidación y el buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad.

Esta parte, lejos de ser banal, tiene su importancia derivada del carácter global de muchas de nuestras amenazas y de las respuestas que se deben dar a las mismas, de tal manera que España necesita de otros países u organizaciones para alcanzar los objetivos de esta Estrategia, a la vez que se debe evitar que se produzcan interferencias con los intereses de otros Estados²⁷⁰.

España, debido a su posición geográfica privilegiada, que la sitúa entre Europa y el Norte de África, entre el Mediterráneo y el Atlántico, ocupa una posición geoestratégica aventajada y compleja que la obliga a mantener una proyección regional y global orientada a la búsqueda de la estabilidad, la paz y la seguridad internacional, ya que lo que ocurra en nuestro entorno acabará por afectarnos de manera directa. Asimismo, debe tenerse en cuenta la peculiaridad española, que cuenta con un territorio peninsular, con los archipiélagos balear y canario, y con las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Como marco de actuación internacional, la ESN establece como principios básicos de acción para articular su proyección exterior²⁷¹:

- Impulsar las necesarias reformas de las organizaciones internacionales, para hacerlas más eficaces y adaptadas a los cambios.
- Reforzar su influencia en los foros e iniciativas multilaterales.
- Fortalecer las relaciones bilaterales, para que España sea un actor internacional más influyente.

Nuestra Estrategia establece nuestros principales compromisos internacionales enmarcándolos en zonas regionales de actuación, entre las que destacan Europa, el

²⁷⁰ “La seguridad y el bienestar de España y de sus ciudadanos se determinan y gestan dentro y fuera de nuestras fronteras, dado el carácter transnacional de los desafíos a la seguridad. Por este motivo, España se debe proyectar hacia el exterior, bien a título individual, bien en unión con sus socios y aliados”. Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 11.

²⁷¹ Íbidem. Pág. 12.

Mediterráneo, los Estados Unidos, África, Asia, Rusia y América Latina, así como distintas organizaciones internacionales a las que España pertenece²⁷².

4.3.1.- LA UNIÓN EUROPEA.

La ESN le otorga a la UE un papel decisivo como polo de estabilidad y progreso en el orden internacional, considerando que tanto esta organización como las relaciones bilaterales de España con sus Estados miembros juegan un papel clave en la garantía de la seguridad de nuestro país, realizando una especial mención a Francia y Portugal.

Con el objeto de alcanzar una Unión Europea reforzada tanto en su plano interno como en su dimensión exterior, se pretende fortalecer la Unión Económica y Monetaria y el avance hacia la integración política.

Como elementos fundamentales en este ámbito, la ESN establece la voluntad política necesaria para que la Unión Europea se consolide como un actor global, lo que reforzará la seguridad de nuestro país. Para ello, realiza una mención expresa al reciente creado Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)²⁷³, a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)²⁷⁴ y al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)²⁷⁵.

²⁷² Íbidem. Págs. 13-20.

²⁷³ Unión Europea. Consejo de la Unión Europea. Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Diario Oficial de la Unión Europea 201/30, de 3 de agosto de 2010: es un organismo de la Unión Europea cuya creación venía ya prevista por el Tratado de Lisboa. Su estructura y funcionamiento deberán desarrollarse por medio de varias otras decisiones europeas del Consejo. sus cometidos consisten fundamentalmente en apoyar y asistir en el ejercicio de sus funciones al Alto Representante, como máximo responsable de la acción exterior de la Unión. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF>

²⁷⁴ La Política Común de Seguridad y de Defensa forma parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común, y tiene por objetivo permitir a la Unión desarrollar sus capacidades civiles y militares de gestión de crisis y de prevención de conflictos a escala internacional. La PCSD, que no implica la creación de un ejército europeo, evoluciona de manera compatible y coordinada con la OTAN.

Reitera su apoyo al modelo de enfoque integral o de *“comprehensive approach”* para la resolución de los conflictos interestatales, modelo que consiste en un empleo integrado tanto de medios militares como de medios civiles, junto a instrumentos políticos, diplomáticos, comerciales y de desarrollo, llegando incluso a afirmar que *“en materia de gestión de crisis, la UE es la única organización en el mundo en disposición de combinar medios civiles y militares”*.

Por último, la ESN define a la colonia británica de Gibraltar como una anomalía en la Europa actual, situación que, para nuestra Estrategia, plantea problemas de seguridad en diversos ámbitos.

4.3.2.- EL MEDITERRÁNEO.

Nuestra Estrategia vincula la seguridad de nuestro país y la del resto de Europa a la prosperidad de la ribera meridional del Mediterráneo. Aunque no de manera prioritaria, afirma que crisis recientes como la de Libia o la de Siria nos recuerdan la fragilidad de un espacio sensible en términos de seguridad.

España se compromete a apoyar, junto a la UE y la comunidad internacional, los esfuerzos de los países de la zona para lograr un mayor desarrollo social y económico, además de una mayor estabilidad política.

²⁷⁵ La realización del espacio de libertad, seguridad y justicia emana del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula el *“Espacio de libertad, seguridad y justicia”*, y tiene por objeto garantizar la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos. Engloba ámbitos políticos que van desde la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea hasta la cooperación judicial en materia civil y penal. Incluye políticas de asilo e inmigración, cooperación policial y la lucha contra la delincuencia (terrorismo, delincuencia organizada, trata de seres humanos, droga, etc.).

Asimismo, declara que el Magreb es también una zona prioritaria para España, si bien en este caso, a diferencia de su predecesora, no llega a mencionar las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La ESN establece su deseo de, en colaboración con los países de la zona, dar respuesta a retos comunes para ambas orillas²⁷⁶.

Como herramientas para impulsar en esta zona la cooperación y la integración regional la ESN menciona a la Unión para el Mediterráneo (UpM)²⁷⁷ y a la Política de Vecindad de la Unión²⁷⁸, y alude a foros como la “Iniciativa 5+5”²⁷⁹, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN²⁸⁰ o la Iniciativa de Cooperación de Estambul de 2004²⁸¹.

²⁷⁶ Entre estos retos comunes establece: el impulso al Estado de Derecho, el desarrollo económico y la cohesión social, la consolidación de modelos económicos que favorezcan la inclusión de todos los ciudadanos, la estabilización de los suministros energéticos, la regulación y el control de los flujos migratorios, así como la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos internacionales. Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 14.

²⁷⁷ Comisión. Unión Europea. 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. No publicada en el Diario Oficial. conocida inicialmente como *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*, es un organismo internacional surgido del programa de colaboración y desarrollo de relaciones internacional que tiene por objeto intensificar las relaciones entre Europa y los países terceros mediterráneos en el marco de una asociación euromediterránea fortalecida. El número de actores implicados se ha ampliado a 43 Estados. 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 (Croacia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Mónaco).

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0001_es.htm

²⁷⁸ Comisión. Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 11 de marzo de 2003, sobre “Una Europa más amplia – Vecindario: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Sur y del este”. COM (2003) 104 final. La Política de Vecindad de la Unión Europea, desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE de 2004, es una estrategia comunitaria a través de la cual se busca un estrechamiento de relaciones entre la UE y sus vecinos, principalmente los de la cuenca Mediterránea. A esta Comunicación siguió un Documento Estratégico más elaborado sobre la Política

La Estrategia de Seguridad Nacional también hace mención a la situación en Oriente Próximo, al conflicto entre israelíes y palestinos, en el que España ha desempeñado tradicionalmente un papel activo en la búsqueda de soluciones. Asimismo, menciona la cuestión del Sahara Occidental, de la que afirma su compromiso de alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable para las partes. Igualmente, se compromete a contribuir a una solución justa y definitiva del problema de Chipre y a colaborar con Turquía en su calidad de actor regional relevante para la seguridad y la estabilidad del Mediterráneo Oriental.

Europea de Vecindad: COM(2004) 373 final, publicado el 12 de mayo de 2004.
http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm

²⁷⁹ El Diálogo 5+5 fue iniciado en 1990 y su dimensión en Defensa fue desarrollada en 2004. El 21 de diciembre de 2004 los ministros de Defensa de Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez firmaron una Declaración de Intenciones para constituir una nueva iniciativa de seguridad en el Mediterráneo, limitada a su cuenca occidental, bautizada como Iniciativa 5+5. Su objeto es desarrollar la cooperación multilateral, llevando a cabo actividades prácticas en el ámbito de un plan de acción anual, para reforzar el entendimiento mutuo y la confianza, con el fin de promover la seguridad en el Mediterráneo Occidental.

<http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/mediterranea/iniciativa5mas5/>

²⁸⁰ Los líderes de la Alianza aprobaron en la Cumbre de Praga una serie de medidas para potenciar el Diálogo Mediterráneo. El principal objetivo de este Diálogo es ayudar a la seguridad y estabilidad de la región y mejorar la comprensión mutua entre la OTAN y sus Socios mediterráneos. También pretende rectificar cualquier mala interpretación que pudiera haber surgido con respecto a las acciones de la Alianza.

<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/spanish/art4.html>

²⁸¹ La Iniciativa de Cooperación de Estambul, lanzada en la cumbre de la OTAN celebrada en la capital turca en junio de 2004, tiene como objetivo contribuir a la seguridad a largo plazo a nivel mundial y regional ofreciendo cooperación bilateral práctica en materia de seguridad entre los países de Oriente Medio y la OTAN. Esta iniciativa está abierta a todos los países interesados de la región de Oriente Medio que se suscriban a sus objetivos y a sus contenidos, incluida la lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

http://www.nato.int/cps/fr/SID-C136AEBE-68F63190/natolive/topics_58787.htm?

4.3.3.- AMÉRICA LATINA.

La ESN también le otorga un carácter estratégico a esta región del mundo, no sólo por los fuertes lazos históricos, culturales y políticos, sino por la creciente importancia que esta zona está progresivamente adquiriendo en el orden internacional, en el que países como Brasil y Méjico se están convirtiendo en actores globales.

Destaca también la importancia de las relaciones de esta región con la zona del Pacífico, a la que define como muy relevante en el nuevo entorno estratégico. Define a la “*Alianza del Pacífico*” como una plataforma óptima para las relaciones con Asia que tiene, además, el potencial de servir de puente para España para incrementar los flujos comerciales e inversiones en la región²⁸².

Entre los retos de seguridad que nuestra Estrategia se plantea en algunos países de esta región, destacan la fragilidad institucional, la inseguridad jurídica, el poder de grupos criminales, el narcoterrorismo o el tráfico de personas.

Como instrumento clave para debatir y desarrollar estas cuestiones, el documento hace referencia a la acción bilateral, los foros regionales, la UE y a las Cumbres Iberoamericanas²⁸³.

²⁸² Es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú, creada el 28 de abril de 2011, con los objetivos de: Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en Asia-Pacífico. <http://alianzapacifico.net/>

²⁸³ Son las reuniones anuales de los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países que se encuentran en la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Los miembros de pleno derecho y observadores que participan en ella son: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Filipinas, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, México, Nicaragua,

4.3.4.- LOS ESTADOS UNIDOS Y LA RELACIÓN TRANSATLÁNTICA.

La ESN considera a los Estados Unidos no sólo como socio aliado de España, sino como un socio indispensable y prioritario. En este sentido, considera de vital importancia el papel que este país puede desempeñar para la gestión de los retos y oportunidades que presenta el mundo globalizado, destacando el papel relevante que en esta relación juega el importante crecimiento de la población hispanohablante en los Estados Unidos.

4.3.5.- ÁFRICA.

Nuestra Estrategia reconoce la importancia creciente que esta región está teniendo sobre nuestro país, como consecuencia de fenómenos tan preocupantes como la pobreza o el cambio climático.

El documento destaca tres zonas de especial interés: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea. Las dos primeras, por confluir hechos de especial trascendencia para España, como los tráfico ilícitos, los conflictos étnicos, el terrorismo, la existencia de Estados fallidos, el subdesarrollo en general y extremismos ideológicos²⁸⁴.

En el momento de aprobarse la presente ESN, el conflicto en Malí venía a reforzar el hecho de que el Sahel se trata de un espacio clave para nuestra seguridad que se está convirtiendo en un terreno propicio para las redes delictivas y los grupos terroristas *yihadistas*. En este caso concreto, en el mes de febrero de 2012, el norte de Mali fue conquistado por fuerzas rebeldes tuaregs (Ansar Dine y MNLA), a lo que siguió un golpe de

Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Estas cumbres se iniciaron en el año 1991 en Méjico, en donde tomaron parte veintiún países, España incluida.

²⁸⁴ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 17.

Estado en dicho país que fue posteriormente aprovechado por los grupos radicales jihadistas (AQMI y MUJAO) para asentarse y finalmente controlar dicha región²⁸⁵.

Con respecto a la zona del Cuerno de África, se destaca la piratería en el Océano Indico, la cual afecta directamente a los intereses españoles. De manera similar, la inestabilidad política de los Estados en el Golfo de Guinea puede generar también una inseguridad marítima y un incipiente bandidaje, que pueden afectar negativamente al abastecimiento energético y a los flujos comerciales.

4.3.6.- ASIA.

La ESN reconoce el creciente peso del poder económico y político de Asia, en especial los de China y la India, cuya influencia está desbordando esta región del mundo ampliándose a África y a América Latina.

Establece como focos de tensión que afectan a toda la comunidad internacional a Afganistán, Pakistán y Corea del Norte, así como las reivindicaciones territoriales de China.

²⁸⁵ Ansar Dine (“Defensores de la Fe”) es un grupo religioso de carácter fundamentalista islámico activo en Mali.

MNLA (Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad) es una organización político-militar que se fraguó a partir de la fusión de Movimiento Nacional del Azawad (MNA) y del Movimiento Touareg en el Norte de Malí. El 6 de abril de 2012 ha proclamado la independencia del estado del Azawad, en el norte de Malí.

AQMI (Al Qaeda del Magreb Islámico), anteriormente conocido como Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPG), es una organización terrorista internacional de origen argelino creada en 1997 como escisión del Grupo Islámico Armado (GIA). Vinculada desde sus orígenes con la Yihad Islámica y desde 2006 con Al Qaeda.

MUJAO (Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental), es una organización activa formada a partir de una ramificación de Al-Qaeda en el Magreb Islámico. Anunció su primera acción armada en un vídeo el 12 de diciembre de 2011 con el objetivo de diseminar la *yihad* a través de una amplia porción de África Occidental, aunque sus operaciones se han limitado al sur de Argelia y el norte de Malí.

Considera que se debe incrementar la presencia de España en la región y aumentar la colaboración con los organismos de seguridad en materia antiterrorista, de control de la inmigración y de defensa²⁸⁶.

Por último, define a Australia como país con el que se han alcanzado importantes acuerdos en sectores estratégicos.

4.3.7.- RUSIA.

Inicialmente, en los primeros borradores de la EES de 2011, Rusia no figuraba como una de las zonas geográficas a la que nuestra Estrategia debía prestar una especial atención. Sin embargo, finalmente, la posición estratégica y los fuertes lazos existentes con los países de la región del Cáucaso y Asia Central, han llevado a considerar a este país como un socio europeo estratégico en una de las zonas más inestables del mundo, en donde puede jugar un papel clave en la solución de conflictos de larga duración en el entorno estratégico que comparte con la Unión.

4.3.8.- LA ONU, LA OTAN Y OTROS FOROS MULTINACIONALES.

Con respecto a la ONU, si bien la ESN la considera como fuente esencial de legitimidad de las acciones internacionales y como el foro más relevante de cooperación mundial, estima sin embargo que sus órganos y agencias deben reformarse para adaptarse a

²⁸⁶ En la EES de 2011 se realizaba una mención expresa a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) como importante marco estabilizador que esta organización supone para la zona. Se trata de una organización regional de Estados del sudeste asiático, creada el 8 de agosto de 1967, con el objeto de acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regional. Hoy en día la conforman diez países: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Miamar y Camboya. <http://www.asean.org/asean/about-asean>

los nuevos tiempos. En este ámbito, nuestra Estrategia, que encarna la voluntad del Gobierno, se declara más comprometida que nunca con el multilateralismo que representa esta Organización.

Por lo que respecta a las relaciones de nuestro país con la OTAN, nuestra Estrategia pretende desplegar una visión amplia de la seguridad que permita desarrollar los tres pilares sobre los que se fundamenta el nuevo Concepto Estratégico: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

En el ámbito de la OSCE²⁸⁷, el documento proclama su compromiso de promover medidas de confianza y de dar un nuevo impulso al proceso de desarme y control de armamentos.

Finalmente, la ESN destaca nuestra presencia en el G20 y en el Consejo de Estabilidad Financiera²⁸⁸.

²⁸⁷ La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), tiene su origen en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) celebrada en Helsinki en el año 1975. Es la organización regional de seguridad más grande del mundo. Actualmente la forman 56 países, todos ellos de Europa, Asia Central y América del Norte. <http://www.osce.org/who>

²⁸⁸ El Grupo de los Veinte, o G20, es el foro más importante de cooperación en materia económica y financiera. Formada por las economías avanzadas y emergentes más importantes del mundo, está compuesto por 19 países y por la Unión Europea. Estos países representan cerca del 90% del PIB mundial, el 80% del comercio global y dos tercios de la población total. <http://www.g20.org/index.php/es/g20>
El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) fue creado en abril de 2009 como continuación del Foro de Estabilidad Financiera. Reúne a las autoridades nacionales responsables de la estabilidad financiera (bancos centrales, autoridades supervisoras y departamentos del tesoro), a instituciones financieras internacionales, agrupaciones internacionales de reguladores y supervisores, comités de expertos de los bancos centrales y al Banco Central Europeo. Su finalidad es promover la estabilidad financiera internacional a través del aumento de intercambio de información y cooperación en la supervisión y vigilancia financieras. <http://www.cnmv.es/portal/Aldia/ActInternacional/FSF.aspx>

4.4. PRINCIPALES RIESGOS Y AMENAZAS.

La declaración de los intereses nacionales debe servir de base para el estudio y fijación de los principales riesgos y amenazas que los pueden menoscabar y que, por tanto, pueden vulnerar el normal funcionamiento de la Nación.

La Estrategia Española de Seguridad del año 2011 definía amenaza como *“toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España”* y como riesgo *“toda contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño”*^{289 290}.

En este sentido, debe tenerse en cuenta la actual dimensión supranacional que han adquirido estos riesgos y amenazas como consecuencia directa de la globalización de las comunicaciones, de los mercados, de la información y de la cultura.

Por tal motivo, ya en la Directiva de Defensa Nacional del año 2008 se afirmaba que *“a los tradicionales riesgos y amenazas a la Seguridad, que implicaban una respuesta casi exclusivamente militar, se han unido otros que, si bien no tienen la capacidad destructiva de la guerra convencional, dificultan y degradan el desarrollo social y económico”*²⁹¹.

A partir del conocimiento de estos intereses y del estudio de los riesgos y amenazas que les afecten, confrontado con las capacidades existentes en cada momento, el nivel político debería establecer cuáles son las diferentes líneas estratégicas que va a seguir para preservarlos.

²⁸⁹ Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Op. Cit. Pág. 34.

²⁹⁰ La ESN del año 2013, a pesar de utilizar el término *“amenaza”* hasta en 70 ocasiones, y el de *“riesgo”* en otras 61, no procede sin embargo a definir qué entiende por cada uno de estos conceptos.

²⁹¹ Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Op. cit. pág. 3

Entre los posibles riesgos y amenazas a los que se enfrenta la sociedad española, la Directiva de 2012, sin proceder a una exhaustiva enumeración como lo hacía su predecesora, hace mención a los siguientes²⁹²:

- El terrorismo.
- El crimen organizado.
- La proliferación de armas de destrucción masiva.
- Los conflictos asimétricos.
- Los ataques cibernéticos.
- El tráfico de personas.
- La piratería.
- Seguridad del espacio aéreo y aeroespacial.
- La extensión de movimientos y grupos fanatizados.

Por su parte la Revisión Estratégica de la Defensa establecía como riesgos principales para nuestra Seguridad²⁹³:

- El terrorismo exterior.
- La proliferación de armas de destrucción masiva
- La configuración del territorio nacional. (que incluye Ceuta, Melilla, y sus islas y peñones al norte de África).
- Las líneas de comunicación por las que fluyen los recursos básicos.
- La limitación al ejercicio de la soberanía (en relación a la presencia colonial británica en Gibraltar).

²⁹² Directiva de Defensa Nacional 1/2012: Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable. Op.cit.

²⁹³ Revisión Estratégica de la Defensa. Op. cit. Págs. 49-50

Además, este mismo documento, calificaba como “otros riesgos”²⁹⁴:

- Los efectos negativos de la globalización.
- Los ataques y agresiones al medio ambiente.
- Los movimientos migratorios extraordinarios y no controlados.
- Los ataque cibernéticos.

Por otro lado, el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, establecía como riesgos o amenazas²⁹⁵:

- El terrorismo.
- El crimen organizado.
- La inmigración ilegal.
- La inseguridad ciudadana.
- Los desastres de origen natural o tecnológico.
- Los accidentes de tráfico.

Cuatro años más tarde, el Ministerio del Interior ampliaría esos riesgos a los siguientes²⁹⁶:

- El terrorismo.
- El Crimen Organizado.
- La multirreincidencia y la reiteración delictiva.
- Los colectivos más desprotegidos.

²⁹⁴ Íbidem. Págs. 50-51.

²⁹⁵ Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012. Op. cit. págs. 5-7.

²⁹⁶ Comparecencia de D. Jorge Fernández Díaz, Ministro del Interior, ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Op. Cit.

Capítulo 4:

Análisis de los elementos esenciales de la Estrategia de Seguridad Española

- La inmigración irregular.
- Los accidentes de tráfico.
- El expolio de nuestra cultura y del Patrimonio Histórico Artístico.
- La racionalización de los medios disponibles; la coordinación y cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Locales; y la colaboración entre seguridad pública y seguridad privada.
- La modernización del Sistema de Seguridad.
- La mejora de la transparencia, la participación ciudadana y el acceso a la información en el Ministerio del Interior.

Por lo que respecta a la Estrategia Española de Seguridad del año 2011, de manera novedosa establecía que estos riesgos y amenazas se podían dar en unos ámbitos determinados que afectaban de manera transversal a una serie de infraestructuras, servicios y suministros críticos, habiendo estableciendo como tales: el terrestre, el aéreo, el marítimo, el espacial, el cibernético y el de la información²⁹⁷. No obstante, la ESN de 2013 abandona la idea de concebir estos riesgos y amenazas en unos determinados ámbitos.

Antes de entrar a definir cuáles son los riesgos y amenazas a los que es preciso hacer frente, la ESN, al igual que lo hiciera su antecesora de 2011, introduce el concepto de

²⁹⁷ El Terrestre: en el que se incluía además del territorio nacional, aquellos territorios en donde estaban presentes los intereses españoles; el Aéreo: en el que se pretendía la protección del espacio aéreo contra agresiones o violaciones; asegurar la circulación libre y segura de pasajeros y mercancías; y la gestión y control del tráfico aéreo; el Marítimo: en el que se pretendía la vigilancia mediante la integración de medios civiles y militares, el garantizar vías de comunicación seguras para el suministro de recursos básicos y la mejora de la gobernanza de los espacios marítimos; el Espacial; el Cibernético: por tratarse de un entorno singular para la seguridad, sin fronteras geográficas, anónimo, asimétrico, que podía ser utilizado de forma casi clandestina y sin necesidad de desplazamientos; y el Informativo: debido a que las interrupciones o manipulaciones en este ámbito, en el flujo de la información o en el uso ilícito de ésta pueden suponer graves peligros para la seguridad. Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Op. Cit. Págs. 3 y 34 a 36.

potenciadores del riesgo o “*drivers*”, los cuales “*pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar sus efectos*”²⁹⁸.

Entre estos potenciadores la ESN destaca la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías²⁹⁹.

Finalmente, entre los riesgos y amenazas que establece el documento se pueden citar: los Conflictos Armados; el Terrorismo; las Ciberamenazas; el Crimen Organizado; la Inestabilidad Económica y Financiera; la Vulnerabilidad Energética; la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; los Flujos Migratorios Irregulares; el Espionaje; las Emergencias y Catástrofes; la Vulnerabilidad del Espacio Marítimo y, por último, la Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales³⁰⁰.

4.4.1.- CONFLICTOS ARMADOS.

A diferencia de los conflictos internos desarrollados durante el pasado siglo, las guerras civiles de hoy están caracterizadas por la repercusión internacional que pueden acarrear. Es decir, las consecuencias de estas guerras internas desbordan los límites geográficos del país o territorio en el que se desarrollan, afectando así a los países vecinos y originando nuevos riesgos de desestabilización en la zona, con la consiguiente participación del Estado afectado o de otras organizaciones internacionales.

Es en Oriente Próximo en donde mejor se pueden apreciar las consecuencias regionales e internacionales de conflictos de carácter local. Como ejemplo, cabe citar el conflicto árabe-israelí, en concreto el problema palestino, para apreciar cómo afecta a la política de los países de la zona (especialmente Libia, Siria, Jordania y Egipto), y cómo ha podido tener sus repercusiones internacionales al afectar a los precios del petróleo.

²⁹⁸ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 21.

²⁹⁹ Íbidem. Pág. 21.

³⁰⁰ Íbidem. Págs. 24 a 37.

También cabría citarse las guerras de Irak o de Afganistán, cuyas consecuencias han sobrepasado los límites de lo interno o de lo local y que tienen claras repercusiones en sus vecinos Irán o Pakistán.

Este hecho afecta a la no sólo a la comunidad internacional sino que, en algunos casos, también a los intereses vitales y estratégicos españoles y, consecuentemente, a nuestra Seguridad Nacional. Asimismo, tal y como establece la ESN, estos conflictos internos o regionales pueden amenazar también nuestra seguridad en la medida en que facilitan el tráfico ilícito o la dispersión descontrolada de armamento.

La ESN amplía los posibles ámbitos de confrontación tanto al ciberespacio como al espacio exterior.

Por otro lado, sin llegar a mencionar de manera expresa a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el documento sí parece referirse a la eventualidad de un conflicto en esta región cuando afirma que *“es preciso mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva, dada la situación geográfica de España”*³⁰¹.

Nuestra Estrategia destaca la dimensión global de la seguridad, lo que requerirá que, ante estos conflictos, sea necesario aplicar un enfoque integral, enfoque que incluye, entre otros, elementos diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia y de cooperación al desarrollo.

4.4.2.- TERRORISMO.

El terrorismo ha sufrido recientemente un proceso de internacionalización o globalización de tal manera que afecta, directa o indirectamente, a la práctica totalidad de las

³⁰¹ Íbidem. Pág. 24.

naciones del mundo. Este carácter internacional del mismo se manifiesta de las siguientes maneras:

- Por el desplazamiento de los activistas de organizaciones terroristas a otros territorios estatales distintos a los del país de origen del conflicto para desarrollar prioritariamente sus atentados.
- Por la existencia de organizaciones terroristas establecidas total o parcialmente en un ámbito estatal distinto al que seleccionaron para desarrollar prioritariamente sus atentados.
- Por la estrecha unión de grupos terroristas de idearios afines o por objetivos coincidentes, que se plasman en colaboraciones en cuanto a la adquisición y tráfico de armamento e intercambio de información, proporcionando asesoramiento técnico y campos de entrenamiento, financiación, refugio, etc.
- Por el apoyo de algunos Estados a grupos terroristas en función de intereses geoestratégicos con el fin de incidir sobre la estabilidad de otros Estados, regímenes políticos e incluso sobre intereses económicos, tanto a nivel regional como mundial.

Como una de las características del nuevo terrorismo internacional destaca su mayor letalidad. En los últimos años se ha experimentado un increíble aumento del número de bajas y daños provocados por acciones terroristas. Esto puede ser debido, entre otras cosas, a la mayor difusión propagandística que tienen sus acciones, máxime cuando presentan un elevado número de bajas, potenciada por el fuerte desarrollo que han tenido los medios de comunicación social, entre los que Internet está adquiriendo cierta importancia. Asimismo, este aumento en la letalidad de sus acciones puede deberse también a la desensibilización del público y de los medios de comunicación ante lo “corriente” de ciertas acciones, lo que les lleva a incrementar los efectos destructivos y mortales de sus acciones para conseguir lograr los mismos efectos.

Otra causa del aumento de sus efectos letales puede ser debido al patrocinio de ciertos Estados, lo que le permite al grupo terrorista olvidarse en parte del apoyo social de parte de la población, ya que no dependen ni financiera ni políticamente de sus seguidores.

Tal y como establece nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, el terrorismo constituye una amenaza para nuestros intereses estratégicos y para nuestras infraestructuras, suministros y servicios críticos. La lucha contra el terrorismo, sea de origen nacional o transnacional, es un objetivo prioritario no sólo de nuestra nación, sino también de nuestros aliados, con los que compartimos esta amenaza.

La ESN establece como Potenciadores del Riesgo 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; la insistencia de los grupos fundamentalistas islámicos en presentar a España como parte del imaginario del Islam; y, por último, nuestra implicación decidida en la lucha contraterrorista, dentro y fuera del territorio nacional³⁰².

4.4.3.- CIBERAMENAZAS.

Otra consecuencia de la globalización en el desarrollo del terrorismo, es que las modernas tecnologías de la información, en especial Internet, permiten acercar los medios y métodos terroristas a cualquier persona en cualquier lugar del mundo. Asimismo, el empleo de las nuevas tecnologías le permite también a los grupos terroristas una mayor descentralización en su funcionamiento y el evitar las citas y contactos directos entre miembros, permitiendo recibir consignas e instrucciones desde miles de kilómetros, lo que repercute en una mayor seguridad del grupo. Además, las nuevas tecnologías también pueden ser empleadas como “arma terrorista”, como es el caso del ciberterrorismo, atacando sistemas de información claves para la defensa del país o bien los sistemas informáticos de servicios considerados estratégicos para el normas desarrollo de la vida de un país.

³⁰² Íbidem. Págs. 25 y 26.

Nuestra Estrategia considera la ciberamenaza no sólo como un mero aspecto técnico de la seguridad, sino también como un eje fundamental de nuestra sociedad y de nuestro sistema económico, en el que la economía, la estabilidad y la prosperidad económica del país depende de la seguridad de nuestro ciberespacio.

La seguridad en el empleo del ciberespacio puede verse comprometida tanto por causas técnicas, como por fenómenos naturales o ataques ilícitos. Estos últimos, en sus modalidades de ciberterrorismo, ciberdelito/cibercrimen, ciberespionaje o *hacktivismo*, representan una amenaza en crecimiento en la que, no sólo grupos terroristas, sino también elementos relacionados con el crimen organizado, empresas o Estados gamberros, así como simples individuos aislados, pueden poner en dificultad infraestructuras críticas esenciales para el normal funcionamiento del país.

Como elementos que pueden incrementar las posibilidades de que este tipo de amenazas se materialicen, la ESN señala la ausencia de una legislación armonizada en la materia y el hecho de que Internet ha sido diseñado como un canal de comunicación accesible, sencillo y útil, en donde no se tuvo en cuenta la dimensión de su seguridad³⁰³. Asimismo, como potenciadores de este riesgo, también se puede añadir el bajo coste y mínimo riesgo que este tipo de actividades suponen para el atacante.

4.4.4.- CRIMEN ORGANIZADO.

La delincuencia organizada de carácter transnacional es una amenaza que causa actualmente una creciente preocupación en la opinión pública y en los gobiernos nacionales y organizaciones internacionales.

La importancia que a este problema le conceden la mayor parte de los servicios secretos occidentales deriva, entre otras cosas, de la evolución del concepto de Seguridad,

³⁰³ Íbidem. Pág. 27

concepto que actualmente ha trascendido el ámbito puramente militar y ha adoptado sin embargo un carácter global y multidimensional.

Otro motivo para el desarrollo de este tipo de amenaza ha sido el propio proceso de globalización y el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, informática y de transporte. Estos hechos han concedido a los grupos organizados la capacidad de operar más allá de sus propias fronteras, a escala mundial, así como la capacidad de relacionarse con otros grupos similares.

Una de las actividades más extendidas del crimen organizado es el narcotráfico, fenómeno que se ha convertido en una de las preocupaciones más importantes de las sociedades y gobiernos de todo el mundo. Los ingentes beneficios derivados del narcotráfico proporcionan a las grandes organizaciones (las cuales se reorganizan permanentemente adaptándose a las nuevas necesidades y rutas del mercado) un poder cada vez mayor que puede llegar a influir en la estabilidad de las naciones y en sus procesos políticos, como es el caso de las FARC en Colombia.

La internacionalización de las actividades de estas organizaciones generan nuevos grupos criminales más potentes y de ámbito transnacional que, manteniendo como fundamental su actividad el tráfico de drogas, intentan extender sus actividades hacia otras áreas delincuenciales, como pueden ser el tráfico de armas, inmigración ilegal, explotación sexual, blanqueo de dinero, etc.

Desde el punto de vista de su relación con otros riesgos emergentes, el crimen organizado transnacional es una amenaza omnicomprendiva de otras, tales como el terrorismo, redes de inmigración ilegal, contrabando de armas, etc., amenazas con las que mantiene fuertes relaciones.

Consecuentemente, la Estrategia de Seguridad Nacional considera al crimen organizado como una de las amenazas más graves para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, ya que constituye un poderoso factor de desestabilización de los cimientos políticos y económicos. Entre las distintas modalidades del Crimen Organizado, el

documento destaca la piratería, el tráfico de drogas, armas y seres humanos y el blanqueo de capitales³⁰⁴.

4.4.5.- INESTABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA

Se puede afirmar que la estabilidad social descansa en gran parte sobre un modelo económico sostenible. Nuestra ESN considera a la inestabilidad económica y financiera como uno de los principales riesgos y amenazas actuales, no sólo por la conflictividad política y social que en sí misma genera, sino también por su capacidad de alimentar y reforzar otros riesgos existentes.

Por otra parte, el desarrollo económico en determinadas zonas se está produciendo de un modo desequilibrado e irregular, originando profundas desigualdades sociales, migraciones masivas e incluso efectos medioambientales negativos.

El propio documento reconoce que este tipo de riesgos han cobrado un mayor protagonismo en los últimos años como consecuencia de la profunda crisis económica que se está sufriendo a nivel mundial y que, en el caso español, ha tenido como una de sus consecuencias la disminución de la resiliencia económica de nuestro país.

Como factores que pueden desestabilizar el sistema económico y financiero el documento recoge los desequilibrios macroeconómicos o de los mercados, las actuaciones ilegales, el deficiente funcionamiento de los organismos supervisores y, en último caso, la existencia de paraísos fiscales. Asimismo, se puede citar también la gran interdependencia económica existente, la volatilidad de los mercados, la innovación tecnológica, el desarrollo de las comunicaciones y la logística, la complejidad y competitividad de los sistemas de

³⁰⁴ Íbidem. Pág. 27.

producción o las bruscas variaciones en el precio de los alimentos, las materias primas y la energía³⁰⁵.

4.4.6.- VULNERABILIDAD ENERGÉTICA.

La vulnerabilidad energética es especialmente preocupante en países que, como España, tienen una alta dependencia energética del exterior, en los que la energía es un factor clave para el progreso económico y el correcto funcionamiento de la sociedad.

Esta fuerte dependencia nos expone a factores que se escapan de nuestro control, como puede ser la garantía en el suministro y en los precios de los combustibles fósiles, la alta demanda de las economías emergentes, la concentración de yacimientos en zonas políticamente inestables, o bien al riesgo de catástrofes en la extracción de reservas poco accesibles y a la necesidad de reducir las emisiones mundiales de CO2.

En esta línea, se estima que los asuntos de energía jugarán cada vez un papel más importante en la seguridad mundial. La creciente dependencia de los combustibles fósiles obliga a establecer una intensificación del diálogo y cooperación entre los países productores, de tránsito y los consumidores, ya que cada vez son mayores las amenazas relativas a la insuficiencia de este tipo de recursos y creciente demanda de los países en vías de desarrollo, y las relativas a los conflictos cuyo trasfondo es el acceso a las fuentes de energía.

En este sentido, la ESN destaca que la seguridad energética depende de una oferta adecuada a precios asumibles, de la seguridad de las instalaciones y de las redes de transporte, y, por último, de la sostenibilidad medioambiental³⁰⁶.

Con respecto al primer aspecto, el rápido crecimiento económico de algunos países conlleva un importante incremento de la demanda de energía y, por ende, un aumento de la

³⁰⁵ Íbidem. Págs. 28 y 29.

³⁰⁶ Íbidem. Pág. 29.

competencia por los escasos recursos energéticos. Esta competencia se desarrollará normalmente dentro del marco regular establecido por los mercados. No obstante, existe el riesgo de que esta competencia se lleve más allá de los mercados y finalice generando un conflicto por el control de los recursos energéticos. En esta línea, nuestra Estrategia se refiere al caso particular de los hidrocarburos y del gas, cuyos principales yacimientos se encuentran en una zona geopolíticamente inestable. Asimismo, señala la amenaza que para la oferta supone la actividad terrorista que se desarrolla en algunas zonas productoras de gas y petróleo.

En el ámbito de la seguridad de las instalaciones y de las redes de transporte, las principales amenazas son la interrupción grave del suministro y las que afectan a las infraestructuras y redes de transporte, bien por desastres naturales o por ataques intencionados, entre los que se encontrarían los ciberataques³⁰⁷.

4.4.7.- PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.

Durante las últimas décadas, y en especial tras el desmoronamiento de la extinta Unión Soviética, ha cobrado gran relevancia internacional la amenaza de la proliferación de las armas de destrucción masiva (ADM), debiendo entender comprendidas en dicha categoría las armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas (NRBQ).

Si bien esta proliferación puede ser entendida en el sentido de que quienes ya cuentan con este tipo de armamento eleven su cantidad o capacidad letal, el verdadero problema para la Seguridad internacional proviene de la posibilidad de que los llamados “Estados canallas” o grupos terroristas puedan tener acceso a las mismas.

³⁰⁷ Íbidem. Pág. 30.

La presión internacional por conseguir un mundo en paz y armonía, ha propiciado la concertación de acuerdos internacionales en la materia. Entre estos acuerdos se pueden resaltar³⁰⁸:

- El Tratado de No Proliferación (TNP), en la esfera nuclear. Suscrito en 1968 y prorrogado indefinidamente en 1995. Está suscrito por casi todos los países del mundo, incluidos los que declaran poseer armas nucleares: China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido.
- La Convención de Armas Químicas (CWC). Firmado en 1993 y en vigor desde 1997. completa el Protocolo de Ginebra suscrito en el año 1925.
- La Convención de Armas Biológicas (BWC). Suscrito en 1972 y en vigor desde 1975. Prohíbe el desarrollo, producción y almacenamiento de las mismas.
- Tratado sobre limitación de los sistemas de misiles antibalísticos (Tratado ABM). Suscrito en 1972.

Nuestra Estrategia presta una especial importancia al riesgo que supone el que grupos terroristas puedan llegar a adquirir sustancias químicas o biológicas, o materiales radiológicos o fisibles y sus vectores³⁰⁹.

No obstante, la hipótesis de que armas de destrucción masiva puedan llegar a ser empleadas por grupos terroristas no es novedosa, si bien su posible empleo cobró cierta relevancia a raíz del atentado en el metro de Tokio en el año 1995, en el que un grupo “religioso” liberó pequeñas cantidades de gas nervioso “*Sarín*” que ocasionó la muerte de 12 personas y heridas a otras 5.500.

³⁰⁸ Naciones Unidas. Centro de Información. Acuerdos suscritos en materia de Desarme y No Proliferación para armas de destrucción masiva en el siglo XX.

http://www.cinu.org.mx/temas/desarme/acue_des.htm

³⁰⁹ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 31.

En esta línea, se estima que las armas de destrucción masiva que posiblemente podría llegar a emplear un grupo terrorista serían más bien las de carácter químico o biológico, y con mayor probabilidad aún las segundas que las primeras, ya que³¹⁰:

- Los efectos de las armas químicas no son inmediatos, lo que permite cierto margen de seguridad en su manipulación.
- Demandan escalas de producción menores que las primeras.
- Su radio de acción es mucho mayor.
- Las bacterias son más resistentes a los antibióticos que los virus.
- Las bacterias son más fáciles de cultivar que los virus.
- Los virus, al contrario que las bacterias, no suelen sobrevivir fuera de un cuerpo que las “albergue”.

En el ámbito de la Unión Europea, en el año 2003, al mismo tiempo que se adoptaba la Estrategia Europea de Seguridad, el Consejo Europeo adoptó la Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva³¹¹. La aplicación de esta Estrategia se basa en la aplicación de un Plan, revisable periódicamente, y que se articula en torno a cuatro ejes:

- Actuar con decisión contra los proliferadores.
- Alcanzar un entorno internacional y regional estable.
- Cooperar estrechamente con los Estados Unidos y otros socios claves.
- Crear las estructuras necesarias en la Unión Europea.

³¹⁰ Geocities.ws. Your home on the web. Amenazas Transnacionales. Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Contenidos y límites del concepto de “Armas de Destrucción Masiva”. <http://www.geocities.com/proyectocoldsid/sisidut04mcbi06.htm>

³¹¹ Consejo de la Unión Europea. Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Bruselas. 10 de diciembre de 2003.

Por todo ello, la proliferación de este tipo de armas, así como la posibilidad de que pudiesen caer en manos de grupos terroristas es una de las grandes amenazas a las que se enfrenta no sólo nuestra sociedad, sino el resto del mundo.

Por otro lado, la ESN realiza una mención concreta al caso de Irán, en el que el desarrollo de programas nucleares, supuestamente con fines pacíficos, puede llegar a suponer una amenaza al sospecharse su desviación a usos no exclusivamente civil, lo que conlleva un incumplimiento de las normas internacionales sobre no proliferación.

Por último, nuestro documento establece también como un riesgo o amenaza en este ámbito el desarrollo de programas balísticos que permitan alcanzar una capacidad autónoma para la producción de misiles de medio y largo alcance, así como de misiles de crucero y de vehículos aéreos no tripulados³¹².

4.4.8.- FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES.

La inmigración irregular de carácter masivo constituye uno de los riesgos que ha sido objeto de más seguimientos y análisis en la última década, y que a su vez ha despertado mayores preocupaciones en los países desarrollados.

La inmigración en sí misma no es un problema ni representa un conflicto pero, si no se adoptan políticas flexibles y adecuadas para lograr un desarrollo económico y social de los países de origen y se controlan los cupos de entrada a los países destinatarios, entonces la inmigración sí puede llegar a ser un problema desde el punto de vista económico o social.

La inmigración irregular implica facilitar el paso de una frontera a otra a personas sin documentos en regla. Esta actividad es llevada a cabo por mafias o grupos criminales dedicados a la realización de otras actividades criminales, a la vez que los mismos cauces y

³¹² Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 32.

procedimientos para el paso ilegal de personas, se puede llegar a utilizar para el paso de miembros de organizaciones terroristas o de armas y explosivos, además de drogas u otros géneros de contrabando.

En esta línea, la inmigración irregular constituirá, previsiblemente, un factor de riesgo de primer orden que planteará multitud de problemas económicos, sociales, políticos, sanitarios y de seguridad ciudadana. Si a ello se le une el interés de la delincuencia organizada en explotar esta nueva modalidad delictual, el fenómeno se convierte entonces en una auténtica amenaza a nivel mundial.

Nuestra ESN contempla a la ausencia de expectativas vitales, de seguridad personal y de derechos, derivadas de factores como la pobreza, la desigualdad, los conflictos bélicos, los riesgos medioambientales, la debilidad institucional y los regímenes autoritarios existentes en determinados países en desarrollo, en especial en África y Asia, como elementos que pueden impulsar la inmigración hacia los países desarrollados³¹³.

En esta línea, la Estrategia de Seguridad Nacional considera que el impacto de los movimientos migratorios excesivos y no controlados sobre España, tanto como sociedad de destino o como frontera exterior de entrada a la UE, tiene implicaciones para la seguridad, entre cuyos riesgos y amenazas cita³¹⁴:

- Un incremento de los procesos de inadaptabilidad y de falta de identificación con la sociedad española derivados del debilitamiento de la cohesión social.
- Un incremento de la conflictividad social derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión.
- La creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes.
- 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.

³¹³ Íbidem. Pág. 32.

³¹⁴ Íbidem. Pág. 33.

Por otro lado, la ESN también considera como riesgo la posible radicalización extremista, en la que la falta de integración y el sometimiento a credos radicales e intolerantes pueda llegar a ser utilizada por organizaciones extremistas y violentas o terroristas para la consecución de sus propios objetivos. Asimismo, contempla el riesgo que supone la aparición de minorías que puedan fomentar una percepción negativa de la inmigración, especialmente en un ambiente de adversidad económica derivado de la crisis actual, así como la posibilidad de que la frustración de los propios inmigrantes les pueda llevar al llamado “repliegue identitario”, lo que dificulta su integración.

4.4.9.- ESPIONAJE.

Especial mención realiza la ESN a la amenaza procedente del espionaje, ámbito en el que las nuevas tecnologías de la información y comunicación pueden ofrecer nuevas oportunidades, ya que los sofisticados programas de capacitación tecnológica permiten acceder a grandes volúmenes de información e, incluso, a datos sensibles. Especialmente dañino se considera al espionaje económico, ya que su impacto potencial es cada vez mayor debido a su capacidad de dañar el sistema económico y de afectar al bienestar de los ciudadanos.

4.4.10.- EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES.

En el ámbito de las emergencias civiles y de las catástrofes, nos enfrentamos a riesgos de origen natural (pandemias, huracanes, terremotos,...) o bien provocados por la propia acción del hombre (accidentes nucleares, incendios forestales,...) que pueden poner en peligro la seguridad de las personas.

En esta línea, desde mediados de los años 70 del pasado siglo, la comunidad internacional ha ido mostrando una creciente preocupación ante la evidencia de un progresivo deterioro del equilibrio ecológico del planeta. Ello ha contribuido a crear una conciencia de Defensa medioambiental y a la percepción de que la amenaza a nuestro entorno vital es también una amenaza contra la seguridad de sus habitantes.

Hoy en día no cabe duda de que problemas como la contaminación ambiental, los vertidos y emisiones industriales, tóxicos o contaminantes, la protección de los espacios naturales y forestales y de la fauna y flora terrestre, marítima y fluvial, configuran un conjunto de riesgos a los que el conjunto de la sociedad va otorgando, día a día, una mayor importancia y a los que se dedica más medios, tanto para tareas preventivas como para tareas represivas.

Así mismo, en los últimos años se han operado una serie de cambios normativos con el objeto de defender al medioambiente, configurándose, poco a poco, lo que se podría llamar Derecho Internacional Medioambiente, basado en los principios de *Acción Preventiva*, de *Sufragación de los costes derivados de las acciones contaminantes* y de *Corrección*³¹⁵.

Por lo que respecta a la posibilidad de la existencia de riesgos sanitarios, si bien Rickard Sandell afirmaba en el año 2006 que “*hoy por hoy la posibilidad de que se produzca una pandemia de gripe humana es poco más que teórica*”³¹⁶, a fecha actual no

³¹⁵ *Principio de la acción Preventiva*, mediante el que se obliga a la adopción de medidas protectoras respetuosas con el medioambiente; *Principio de sufragación de los costes derivados de las acciones contaminantes*, más comúnmente conocido por medio del aforismo “*Quien contamina paga*”, y que supone que el que contamina debe satisfacer el coste de dicha acción y de las medidas adoptadas para reponer ese daño; y *Principio de Corrección*, mediante el que se exige que se corrijan en la fuente los ataques al medioambiente, es decir, el coste debe soportarse en la fase que contribuya de la mejor manera posible a la mejora del medioambiente.

³¹⁶ SANDELL, Rickard. Pandemias: ¿un riesgo para la seguridad? Real Instituto Elcano. ARI nº 31/2006. 15 de marzo de 2006.

cabe ya duda de que el reciente brote de gripe porcina iniciado en Méjico a comienzos del presente año 2009, se convirtió finalmente en una epidemia a nivel mundial.

No obstante, el referido autor ya preveía que, en caso de sufrir realmente una pandemia, ésta podría afectar a la seguridad, y es que *“un aumento significativo de las tasas de mortalidad se vería seguido automáticamente de un aumento igualmente significativo de la propensión al pánico. Y si el pánico se generalizase, la pandemia supondría un riesgo para la seguridad tanto a nivel estatal como mundial”*.

El problema radica en que la rapidez de estos procesos dificulta la adopción de soluciones³¹⁷, por lo que el Ministerio español de Sanidad y Consumo elaboró, con carácter preventivo, un Plan de acción nacional ante un posible caso de pandemia de gripe³¹⁸.

Por lo que respecta a nuestra Estrategia de Seguridad Nacional, entre los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos en este ámbito recoge no sólo los que tienen su origen en fenómenos naturales, sino también aquellas catástrofes que son originadas por la actividad humana o bien por el resultado de una combinación de ambos tipos de emergencias, tal y como menciona el caso concreto del accidente nuclear en 2011 en la central de Fukushima (Japón) como consecuencia de un tsunami³¹⁹.

³¹⁷ Organización de Naciones Unidas. Aviar Influenza and the Pandemic Threat.

<http://www.un.org/spanish/influenza/topics/pandemic.shtml>. Tal y como afirma la ONU:

- Dada la intensidad del tráfico mundial, el virus pandémico puede propagarse rápidamente, dejando poco o ningún tiempo para la preparación.
- El suministro de vacunas, agentes antivirales y antibióticos para tratar infecciones secundarias será escaso y su distribución desigual.
- Pasarán varios meses hasta que las vacunas estén disponibles.
- Las instalaciones médicas estarán completas.
- Es posible que la enfermedad generalizada genere una escasez repentina y potencialmente significativa de personal para realizar servicios comunitarios esenciales (el propio personal sanitario, fuerzas y cuerpos de seguridad, etc).

³¹⁸ Ministerio de Sanidad y Consumo. Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Gripe.

<http://www.msc.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/pandemia/home.htm>

³¹⁹ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 34.

Como principales riesgos o amenazas cita los incendios forestales, los seísmos, erupciones volcánicas, el uso insostenible de los recursos hídricos, la desertificación, la expansión a gran escala de determinadas enfermedades, y el tráfico ilícito de animales y de productos de origen animal.

4.4.11.- VULNERABILIDAD DEL ESPACIO MARÍTIMO.

Según la ESN, el espacio marítimo tiene un importante valor estratégico. Al hecho de que el mar es un espacio de fácil acceso en el que, además, existe una menor reglamentación que en otros espacios, se le une el que en los últimos años se ha incrementado notablemente la actividad del hombre en el mismo, aspectos que influyen a que los riesgos y amenazas a la seguridad se propaguen más fácil y rápidamente en este ámbito.

Desde el punto de vista positivo, estos factores también han coadyuvado a que se incremente el transporte marítimo y, por ende, los intercambios comerciales. Como muchas otras naciones, España es también altamente dependiente del aseguramiento del suministro de materias primas y de la seguridad de las rutas de transporte e infraestructuras³²⁰.

Pero es obvio que, además del incremento de las actividades de carácter lícito que utilizan el medio marítimo para desarrollarse, también se ha experimentado, por otro lado, un aumento de las actividades ilícitas. Entre las mismas, la ESN menciona a la piratería, la cual puede llegar a tener repercusiones en la economía, prosperidad y paz social de nuestro país. Esta amenaza es especialmente preocupante en la zona del Cuerno de África y en el Golfo de Guinea.

³²⁰ Cerca del noventa por ciento de las importaciones y algo más del sesenta por ciento de las exportaciones se realizaron por vía marítima. Además, gran parte del transporte energético a nuestro país se realiza a través de este medio.

Pero la ESN también menciona otros riesgos o amenazas, como son las acciones relacionadas con el tráfico de drogas o con la inmigración ilegal, considerando especialmente preocupante el hecho de que grupos terroristas puedan aprovechar la libertad de movimientos que ofrece el mar para cometer sus actos criminales. Asimismo, el documento se refiere a otras actividades, como son las 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. Por último, menciona los accidentes marinos, en especial cuando se tratan de buques petroleros y de transporte de sustancias químicas, nocivas y peligrosas³²¹.

4.4.12.- VULNERABILIDAD DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS Y SERVICIOS ESENCIALES.

Tal y como establecía la Directiva de Defensa Nacional del año 2008, la lucha por el acceso a los recursos básicos se perfila como una de las principales fuentes de conflictos para los próximos años. En el siglo actual contrastan fuertemente dos realidades: la del mundo desarrollado y la del mundo subdesarrollado³²².

La pujanza económica y la dimensión demográfica de determinados países emergentes están generando una competición por los recursos, fuentes de energía y, en algunas zonas, por el agua, que derivan en crisis económicas con gran repercusión social³²³.

Según Klaus Koepfer, director general del Programa Medioambiental de las Naciones Unidas, *“el crecimiento continuado de la población entra en conflicto con los*

³²¹ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Págs. 34 y 36.

³²² Como dato revelador, sólo una de cada cinco personas habita en países desarrollados.

³²³ Casi la mitad de la población sufre malnutrición, más del 30% no tiene acceso al agua potable y hasta un 60% vive sin servicios de saneamiento.

*recursos naturales disponibles, entre los que el agua es el más importante*³²⁴. Tal y como afirma esta Organización, el agua es esencial para la vida humana, para la salud básica y para la supervivencia, así como para la producción de alimentos y para las actividades económicas, vaticinando que la lucha por el agua potable creará conflictos y guerras regionales.

Las sociedades modernas son cada vez más dependientes de los servicios esenciales, los cuales son proporcionados en su mayoría por las denominadas infraestructuras críticas, integradas no sólo por las instalaciones que las acogen, sino también por el conjunto de redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información que hacen posible su funcionamiento y conexión.

Las actuales infraestructuras, suministros y servicios críticos pueden ver alterado su normal funcionamiento a causa de fenómenos naturales extremos, por errores humanos o por fallos tecnológicos o, en el peor de los casos, por atentados terroristas o *ciberataques*, perjudicando de esta manera el bienestar social y a la economía de nuestro país.

Entre las infraestructuras, suministros y servicios críticos considerados como relevantes se pueden destacar la energía, las redes de comunicación y las finanzas, el transporte, el agua, la salud o la alimentación.

4.5.- LÍNEAS ESTRATÉGICAS.

En el Cuarto Capítulo de la Estrategia de Seguridad Nacional, el documento establece doce ámbitos prioritarios de actuación, coincidentes con los doce ámbitos en los que, en su Capítulo Tercero, ha clasificado los diferentes riesgos o amenazas para nuestra Seguridad.

³²⁴ KOEPFER, Klaus. Enviromental & Science & Technology.

<http://archivo-periodico.cnt.es/279may2002/ecologia/archivos/eco02.htm>

Para cada uno de estos ámbitos define, en primer lugar, el objetivo general a alcanzar para, a continuación, establecer cuáles son las líneas de acción estratégicas u objetivos particulares precisos para alcanzar aquél.

Común a todos estos ámbitos o líneas de actuación establece la colaboración público-privada, el fomento de una cultura de seguridad, la optimización de los recursos disponibles y el refuerzo de la cooperación internacional.

Según establece el propio documento, *“en el escenario económico actual serán precisas respuestas basadas en la optimización de los recursos disponibles y la racionalización de las estructuras existentes”*.

Las Líneas Estratégicas u objetivos a establecer en cada uno de los ámbitos declarados como prioritarios son:

4.5.1.- DEFENSA NACIONAL.

En este ámbito, correspondiente a los riesgos y amenazas inherentes a los conflictos, el Objetivo General que define nuestra Estrategia es:

<p>Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios</p>

Para alcanzar el mismo, el documento establece como Líneas Estratégicas de actuación:

1. Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble. En todo caso, la Defensa Nacional mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza de orden militar.
2. Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España.
3. Mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas del esfuerzo de adaptación a las nuevas realidades y retos mediante un proceso de transformación continua, que permita un uso eficiente de los recursos y dedique especial atención a las personas.
4. Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica. Se compartirán capacidades con nuestros aliados en el ámbito de las organizaciones internacionales de seguridad sin afectar al cumplimiento de las misiones asignadas.
5. Fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la Defensa Nacional, prestando especial atención a la juventud.
6. Fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa mediante las acciones de fomento, proyección y colaboración con las capacidades nacionales que, salvaguardadas las necesidades operativas propias, se estimen necesarias. Se potenciarán los vínculos entre los actores que conforman la arquitectura óptima en esta materia (Industria, Universidad y Defensa).

4.5.2.- LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.

En este ámbito, el Objetivo General establecido por la EES es:

Neutralizar la amenaza que representa el terrorismo y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques, haciendo frente a los procesos de radicalización que lo puedan preceder o sustentar

Como líneas estratégicas para luchar contra el terrorismo, al documento no le queda más remedio que remitirse a una respuesta estratégica de prevención y respuesta, la cual se halla plenamente enmarcada dentro de la Estrategia de la Unión Europea Contra el Terrorismo que se basaba en los cuatro pilares de prevenir, proteger, perseguir y responder³²⁵. En este sentido, las líneas estratégicas definidas en la EES son:

1. Prevención: actuar contra el terrorismo desde su origen. En el ámbito interno, se actuará sobre sus inicios, para evitar la captación de nuevos terroristas a través de procesos de radicalización, a cuyo fin se asegurará la actuación coordinada de todas las Administraciones. En el ámbito externo, se participará en el desarrollo de una política concertada y coordinada con los países democráticos -preferentemente mediante la acción común en el seno de la UE- y se cooperará en el combate de la radicalización en su origen. En el ámbito del ciberespacio, se procurará que internet no constituya un medio para la radicalización, la propagación y la consecución de sus fines.
2. Protección: disminuir nuestras vulnerabilidades. Se trabajará para reducir las oportunidades de cometer atentados mediante la mejora y el incremento de nuestras capacidades nacionales, tanto dentro de nuestro propio país - incrementando los niveles de protección de objetivos sensibles y mejorando el

³²⁵ The European Union Counter-Terrorism Strategy. Op.cit.

control en las fronteras-, como en el exterior -donde los intereses españoles se encuentran desplegados- y en el espacio virtual -fortaleciendo las redes y sistemas de información nacionales-.

3. Persecución: hacer frente a la actividad terrorista. Se promoverán y mejorarán las capacidades de investigación e inteligencia sobre los terroristas y sus acciones mediante la adecuación de los instrumentos nacionales precisos de coordinación, dirección y supervisión, con la finalidad de lograr el mayor grado de efectividad posible de las instituciones y los poderes públicos. Se adoptarán medidas para impedir la planificación de actos terroristas, su financiación y el acceso a los materiales necesarios para la comisión de atentados.
4. Preparación de la respuesta: restablecer la normalidad. En el caso de que se materialice la amenaza terrorista, se adoptarán las medidas y planes necesarios que aseguren la sinergia y coordinación de todos los organismos con responsabilidad en la materia. En particular, se minimizarán sus consecuencias, se dará apoyo inmediato y permanente a las víctimas de ataques terroristas, que recibirán una atención integral y un reconocimiento, se garantizará la rápida recuperación de los sectores de actividad esenciales y se extraerá la experiencia necesaria para futuras actuaciones.

4.5.3.- CIBERSEGURIDAD.

Con el objeto de luchar contra la ciberamenaza, tanto en sus modalidades de ciberterrorismo, cibercrimen/ciberdelito, ciberespionaje o *activismo*, la ESN establece como Objetivo General en este ámbito:

Garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información a través del fortalecimiento de nuestras capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques
--

Para alcanzarlo, el documento establece las siguientes Líneas Estratégicas de actuación:

1. Incremento de la capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta ante las ciberamenazas con apoyo en un marco jurídico operativo y eficaz. Se mejorarán los procedimientos y se impulsarán los recursos necesarios con especial énfasis en las Administraciones Públicas, las infraestructuras críticas, las capacidades militares y de defensa y todos aquellos sistemas de interés nacional.
2. Garantía de la seguridad de los sistemas de información y las redes de comunicaciones e infraestructuras comunes a todas las Administraciones Públicas. Se finalizará la implantación del Esquema Nacional de Seguridad, previsto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, mediante el refuerzo de las capacidades de detección y la mejora de la defensa de los sistemas clasificados. Se fortalecerá la seguridad de los sistemas de información y las redes de comunicaciones que soportan las infraestructuras críticas. Se impulsará la normativa sobre protección de infraestructuras críticas con el desarrollo de las capacidades necesarias para la protección de los servicios esenciales.
3. Mejora de la seguridad y resiliencia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el sector privado a través del uso de las capacidades de los poderes públicos. Se impulsarán y liderarán actuaciones destinadas a reforzar la colaboración público-privada y la seguridad y robustez de las redes, productos y servicios de las TIC empleados por el sector industrial.
4. Promoción de la capacitación de profesionales en ciberseguridad e impulso a la industria española a través de un Plan de I+D+i.
5. Implantación de una cultura de ciberseguridad sólida. Se concienciará a los ciudadanos, profesionales y empresas de la importancia de la seguridad de la

información y del uso responsable de las nuevas tecnologías y de los servicios de la sociedad del conocimiento.

6. Intensificación de la colaboración internacional. Se promoverán los esfuerzos tendentes a conseguir un ciberespacio internacional donde se alineen las iniciativas de todos los países que persiguen un entorno seguro y fiable. En todo momento se salvaguardarán los intereses nacionales.

4.5.4.- LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.

Con el objeto de luchar contra el Crimen Organizado en cualquiera de sus modalidades, ya sea el tráfico de drogas, de armas y seres humanos, la delincuencia económica y el blanqueo de capitales, el contrabando de bienes lícitos o ilícitos, los delitos tecnológicos, o la falsificación de moneda, la ESN establece como Objetivo General:

<p>Impedir el asentamiento de los grupos criminales organizados, poner a disposición de la justicia a los que ya operan dentro de nuestras fronteras e imposibilitar la consolidación de sus formas de actuación delincencial</p>

Ya en la anterior Estrategia Española de Seguridad del año 2011 se establecía que las Líneas de Acción Estratégicas en este ámbito debían fundamentarse en la colaboración y cooperación internacional³²⁶. Por su parte, la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, iba un poco más allá afirmando que además de esta colaboración

³²⁶ Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Op. Cit. Págs. 51.

internacional era preciso también corresponsabilizar al conjunto del sector público y al sector privado afectado³²⁷. Las diferentes Líneas que establece el documento son:

1. Sensibilización y concienciación de la sociedad de que la lucha contra este fenómeno es global, trasciende nuestras fronteras y puede precisar el despliegue de efectivos en terceros países. Esto resulta especialmente necesario en el caso de los delitos de tráfico en sus diferentes modalidades (drogas, armas, seres humanos, vehículos, etc). En este sentido, es preciso el refuerzo e incremento de los lazos de colaboración con países y zonas geográficas de interés prioritario para España, con la finalidad de crear un ambiente hostil que dificulte la implantación de estas organizaciones en nuestro país. Se deben armonizar las legislaciones con los países de referencia para España en materia de incautación de bienes de las organizaciones criminales en ellos asentadas.
2. Potenciación y mejora de los recursos, mecanismos y procedimientos de investigación policial relacionados con el tráfico de influencias en las instituciones y la corrupción en todas sus formas.
3. Mejora de la eficacia policial mediante reformas normativas que fomenten y desarrollen la dirección centralizada y la coordinación en la lucha contra el crimen organizado, así como a través del refuerzo de la colaboración con los órganos judiciales y de la Fiscalía.
4. Mejora de la colaboración entre los centros y agencias de inteligencia estratégica, especialmente a través del fomento del intercambio de información.
5. Potenciación y mejora de las investigaciones por blanqueo de capitales con la finalidad de minimizar su impacto en el ámbito económico y financiero.

³²⁷ Ministerio del Interior. Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014. Aprobada por el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU), y posteriormente presentada el 27 de septiembre de 2011 por el Ministro a los medios de comunicación con ocasión de la presentación del Balance contra el Crimen Organizado correspondiente al año 2010. Pág. 5.

6. Tratamiento integral del problema del crimen organizado por medio de la implicación en la lucha contra este fenómeno de los actores nacionales públicos y privados, y especialmente, del mundo universitario.

4.5.5.- SEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA

Con el objeto de hacer frente a la inseguridad económica que pueden generar factores como la interdependencia económica, los desequilibrios y la volatilidad de los mercados, la especulación, las crisis financieras sistémicas, los fallos en las infraestructuras críticas, las actividades delictivas o el rápido crecimiento de las economías emergentes y la competencia por los recursos, nuestra EES establece el siguiente Objetivo General:

<p>Potenciar un modelo de crecimiento económico sostenible, mitigar los desequilibrios de los mercados, luchar contra las actividades delictivas, potenciar la presencia económica internacional de España y garantizar la resiliencia de los servicios esenciales económicos y financieros</p>

Para ello, como principales Líneas Estratégicas el documento establece:

1. Potenciación de un modelo de crecimiento económico sostenible que minimice los desequilibrios tanto públicos como privados, potencie la productividad, el tejido empresarial, la innovación y la competitividad, intensifique los sectores de alto valor añadido, cree empleo de calidad, mantenga unas finanzas públicas saneadas y la estabilidad de precios a lo largo del ciclo económico, y garantice la cohesión social.
2. Establecimiento de un marco socio-laboral que contribuya a una gestión eficaz de las relaciones laborales, basado en el diálogo social con vistas a la adopción de medidas consensuadas que coadyuven a reducir los niveles de conflictividad y

favorezcan la paz social, que facilite la estabilidad en el empleo, la creación de puestos de trabajo y la eficiencia del mercado de trabajo.

3. Promoción de una economía internacional abierta con un sistema estable de libre comercio e inversión en el marco de los foros internacionales en los que está presente España. Se fomentarán los consensos internacionales para dotar de mayor transparencia al sistema financiero. Se promoverá la seguridad jurídica en los entornos de inversión de las empresas españolas con actividad en el exterior.
4. Refuerzo de los actuales mecanismos de regulación y supervisión, para conseguir que su labor sea efectiva y se eviten crisis sistémicas. Establecimiento de nuevos mecanismos de regulación y supervisión que garanticen una gobernanza económica y financiera global eficaz, como los propuestos por el G20, foro en el que participa España en calidad de invitado permanente.
5. Contribución a una gobernanza económica y financiera efectiva de la UE, que asegure la sostenibilidad y el buen funcionamiento de la UEM y la fortaleza del euro. Se cooperará activamente en la construcción de un gobierno económico europeo con instrumentos comunes y políticas económicas coordinadas que incluirán igualmente el estudio de medidas de vigilancia de los paraísos fiscales.
6. Fomento de los mecanismos de coordinación adecuados que permitan el desarrollo de la seguridad económica y de sus herramientas de apoyo -como por ejemplo, el Sistema de Inteligencia Económica (SIE)-.
7. Esfuerzo estratégico de acción y comunicación permanente en favor de la reputación e imagen de España, defensa de nuestros intereses en foros e instituciones económicas y apoyo a la internacionalización de empresas y emprendedores españoles con el objetivo de contribuir a construir una “marca España” sólida y positiva, tanto desde el entorno público como el privado.

8. Definición de un procedimiento de estrecha cooperación entre las entidades privadas y las autoridades públicas responsables de la seguridad de las infraestructuras y los servicios financieros.

4.5.6.- SEGURIDAD ENERGÉTICA.

Según recoge la ESN, la seguridad energética depende de una oferta adecuada a precios asumibles, de garantizar la seguridad del abastecimiento y del transporte ante interrupciones graves del suministro y ante las amenazas a las infraestructuras y redes de transporte, bien por desastres naturales, ataques terroristas o ciberataques y, por último, de la sostenibilidad medioambiental.

Por tal motivo, con el objeto de hacer frente a estos retos energéticos que afectan a la seguridad de España, el documento establece como Objetivo General en este ámbito:

Diversificar las fuentes de energía, garantizar la seguridad del transporte y abastecimiento e impulsar la sostenibilidad energética
--

Para alcanzarlo la ESN se propone actuar sobre tres ámbitos concretos: el abastecimiento, la distribución y el consumo:

En el abastecimiento:

1. Mix energético. Ampliación de las fuentes de energía más allá de los combustibles fósiles y de la energía nuclear. Apoyo a las energías renovables que permitan una producción regular a precios que faciliten la competitividad de nuestras empresas. Impulso a la utilización de fuentes energéticas autóctonas.

2. Impulso de una política común energética europea que potencie las interconexiones entre los Estados miembros, en especial entre el territorio español y el resto de Europa. Un mercado europeo de electricidad y gas natural plenamente integrado es una garantía de abastecimiento, seguridad y calidad energética. La conectividad reduce la vulnerabilidad física, permite flexibilidad en las interrupciones de suministro y favorece la competencia intermodal entre gas y electricidad.
3. Actualización de la gestión de las reservas petrolíferas. Impulso a la investigación y explotación de yacimientos de hidrocarburos y diseño de planes de viabilidad para la extracción de estos recursos en el territorio.

En la distribución:

4. Potenciación de la flexibilidad operativa del sistema nacional de redes de transporte de energía. Revisión de los planes de canalización y priorización de la demanda en caso de interrupción o escasez en el suministro de forma coordinada con la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y la UE.
5. Refuerzo del control de las comunicaciones, tanto marítimas como terrestres.
6. Potenciación de las diferentes formas de almacenamiento a través del aumento de la capacidad instalada de bombeo hidráulico y de almacenamiento de gas.
7. Mejora de la fiabilidad de las redes de abastecimiento del gas, del sistema de transporte y distribución de petróleo, así como del sistema eléctrico.
8. Desarrollo de la colaboración público-privada para garantizar el suministro en caso de que las infraestructuras críticas se vean afectadas.

En el consumo:

9. Fomento del ahorro energético y mejora de la eficacia energética.
10. Impulso de la sostenibilidad energética a través de actuaciones que contemplen los aspectos fiscales, medioambientales y el uso eficiente de los recursos disponibles.
11. Favorecer un marco regulatorio armonizado, transparente y objetivo que incremente la seguridad jurídica y la competitividad de las empresas.

4.5.7.- NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.

Con el objeto de hacer frente a la amenaza que para nuestra seguridad supone la proliferación de este tipo de armas, así como la posibilidad de que éstas pudiesen caer en manos de grupos terroristas, la Estrategia Española de Seguridad establece como Objetivo:

<p>Impedir la proliferación, evitar el acceso a sustancias peligrosas por parte de terroristas o criminales y proteger a la población</p>

Para alcanzarlo, el documento establece como Líneas Generales de Actuación:

1. Multilateralismo eficaz y cooperación activa en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. La estrecha cooperación con los Estados miembros de la UE y los aliados OTAN –así como con otros países relevantes asociados- es fundamental para el éxito mundial de la lucha contra la proliferación y, particularmente, para la prevención, disuasión, detención y, cuando sea posible, la eliminación de los programas de proliferación de especial preocupación a nivel mundial, al igual que para prevenir el acceso por parte de grupos terroristas y otros agentes no estatales a los materiales y fuentes radioactivas. Se adoptarán medidas preventivas de vigilancia en relación con el uso de la red.

2. Fortalecimiento del sistema de no proliferación mediante la plena aplicación de los tratados y los instrumentos internacionales pertinentes, incluidas las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. En este sentido, destaca la Resolución 1540 de 2004, patrocinada por España.
3. Desarrollo y actualización de los planes nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos en los ámbitos nuclear, químico y biológico, así como la puesta en marcha de un plan nacional de biocustodia.
4. Refuerzo de las políticas y prácticas de control de las exportaciones de productos y tecnologías de doble uso relacionados con las armas de destrucción masiva, en coordinación con los socios de los regímenes de control de exportaciones. Se debe intensificar la localización, el control y la interceptación del tráfico ilegal de dichos productos y tecnologías.
5. Potenciación de las medidas para combatir las transferencias intangibles de conocimiento, tecnología, bienes y equipos. Se adoptarán medidas preventivas y punitivas contra la financiación ilegal de la proliferación. Se fortalecerán los medios jurídicos nacionales, en coordinación con otros Estados, para prevenir la proliferación, fomentando igualmente la cooperación regional.
6. Profundización en la mejora de las capacidades nacionales e internacionales de prevención de la amenaza de eventuales atentados terroristas con materiales nucleares, radioactivos o de ambos tipos, en cooperación con nuestros socios y, especialmente, en el marco de la *Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear* (IGTN), lanzada conjuntamente por los presidentes de Estados Unidos y Rusia en 2006 para cuyo Grupo de Aplicación y Evaluación España fue elegida en 2010 como primer país coordinador.
7. Apoyo a los esfuerzos internacionales para limitar la proliferación de misiles de largo y corto alcance, susceptibles de ser utilizados para el lanzamiento de armas

de destrucción masiva. España apoya, en este sentido, la universalización del HCOC (Código Internacional de Conducta de La Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos). Además, se secundará el desarrollo de una capacidad autónoma de defensa antimisiles en el marco de la OTAN y su *Programa de Defensa Antimisiles* y la armonización del principio de la disuasión mínima con los compromisos internacionales de desarme.

4.5.8.- ORDENACIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS.

Con el objeto de hacer frente a las implicaciones que para la seguridad de nuestro país supone el impacto de los movimientos migratorios excesivos y no controlados, tanto como sociedad de destino o como frontera exterior de entrada a la UE, la Estrategia Española de Seguridad establece:

Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios en nuestras fronteras, que constituyen, a su vez, límites exteriores de la UE
--

Para ello, establece como Líneas Estratégicas de actuación:

1. Ordenación eficaz de los flujos migratorios.
2. Vigilancia y control de los accesos a las fronteras exteriores españolas en el marco del *Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE*.
3. Cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal y prevenir en origen la inmigración irregular.
4. Independientemente de la condición jurídica, se seguirán las siguientes líneas de acción estratégica:

- 4.1. Defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, para facilitar la lucha contra el crimen organizado, las redes de inmigración irregular y de tráfico de seres humanos, así como impedir que determinados grupos instrumentalicen o capten a inmigrantes para actividades ilícitas.
 - 4.2. Lucha contra la discriminación y garantía del principio de igualdad con atención especial a los colectivos más vulnerables, especialmente, los menores no acompañados, las familias y las mujeres.
 - 4.3. Promoción de la integración social con espacios de convivencia y apoyo para los inmigrantes más vulnerables. En esta línea, se impulsará la responsabilidad de las comunidades de inmigrantes en un marco de intereses políticos y sociales compartidos.
5. Estrecha colaboración entre las Administraciones Públicas y, en su caso, con las ONG y el sector privado, con el objetivo de prevenir los riesgos asociados a la inmigración irregular.

4.5.9.- CONTRAINTELIGENCIA.

Con el objeto de hacer frente a la amenaza procedente del espionaje, ámbito en el que, como se vio anteriormente, las nuevas tecnologías de la información y comunicación pueden ofrecer nuevas oportunidades, y en que se considera especialmente dañino el espionaje económico, la ESN define el siguiente Objetivo:

<p>Adoptar medidas de contrainteligencia en la defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España, para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de otros Estados, de sus servicios de inteligencia, y de grupos o personas que estén dirigidas a la obtención ilegal de información</p>
--

Como principales Líneas Estratégicas de Acción para conseguir este Objetivo, la Estrategia de Seguridad establece:

1. Elaboración de una normativa actualizada para regular la protección de la información clasificada.
2. Impulso y refuerzo de las capacidades de los órganos nacionales de inteligencia, con objeto de garantizar la disposición de los medios humanos y técnicos necesarios para contrarrestar eficazmente esta amenaza.
3. Sensibilización permanente y a todos los niveles del personal, tanto de las Administraciones Públicas como de las empresas y organizaciones, que maneja información clasificada o que, por su relevancia, pueda ser objeto de agresión.
4. Potenciación de la protección y sensibilización de los ciudadanos españoles que desarrollan sus actividades fuera del territorio nacional y que, por tanto, pueden ser más vulnerables a las acciones hostiles de otros Estados, grupos o individuos.
5. Incremento de la cooperación internacional en materia de contrainteligencia, tanto en el ámbito bilateral como en los organismos multinacionales de seguridad y defensa de los que España forma parte, para proporcionar una respuesta integral en defensa de los intereses nacionales.

4.5.10.- PROTECCIÓN ANTE EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES.

En el ámbito de las emergencias civiles y de las catástrofes, con el objeto de poder enfrentarnos y responder eficazmente a los riesgos de origen natural (pandemias, huracanes, terremotos,...), a los provocados por la propia acción del hombre (accidentes nucleares, incendios forestales,...), o bien a los originados como consecuencia de una conjunción de

ambos factores, y que pueden poner en serio peligro la seguridad de las personas, la ESN establece:

Establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada

Por lo que respecta a las Líneas de Acción que la Estrategia de Seguridad Nacional fija en esta materia:

1. Adopción de un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales -particularmente en los ámbitos de detección, planificación y desarrollo de actuaciones ante emergencias y catástrofes- para conseguir una acción preventiva, una respuesta adecuada y un uso eficiente de los recursos limitados disponibles. Estas actuaciones tendrán como referencia los principios de cautela y prevención, colaboración y cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación e igualdad.
2. Elaboración de un marco de referencia en la materia que propicie el impulso y la coordinación de esfuerzos, establezca prioridades y optimice los recursos para alcanzar objetivos comunes.
3. Actualización y perfeccionamiento del marco jurídico de la protección ante emergencias y catástrofes, con énfasis en el enfoque de la prevención a fin de evitar o mitigar los posibles impactos adversos de estas situaciones.
4. Establecimiento de protocolos de actuación coordinada de las diferentes partes involucradas.

5. Constitución de una red de alerta nacional de riesgos naturales (incluidos los sísmicos), ambientales, epidemiológicos y tecnológicos, para mejorar la coordinación de los diferentes organismos dedicados a la detección temprana de alertas bajo un enfoque multirriesgo. El objetivo último es la creación de un sistema inteligente de planificación en red que permita identificar, evaluar, prevenir y mitigar los distintos riesgos.
6. Mantenimiento de directorios de recursos para una gestión eficiente de la respuesta asistencial en situación de emergencias y catástrofes.
7. Promoción de una cultura de prevención entre los ciudadanos, que incluirá conocimientos y actitudes de autoprotección, reforzando las capacidades de resiliencia ante emergencias súbitas e inesperadas. También se promoverán programas de educación para la prevención en centros escolares.
8. Contribución a una mayor cooperación europea e internacional. Se mantendrá y potenciará la participación de España en las diferentes redes, planes y mecanismos europeos de preparación y respuesta ante emergencias y catástrofes.
9. Adopción de planes de preparación y respuesta ante pandemias bajo el principio de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y con organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades de la UE.
10. Adopción de protocolos de gestión y comunicación de situaciones de crisis alimentarias en coordinación con la UE y otros organismos internacionales de referencia.

4.5.11.- SEGURIDAD MARÍTIMA.

Con el objeto de hacer frente a los diferentes riesgos y amenazas que, en los últimos tiempos, han experimentado un fuerte incremento en el ámbito marítimo, como han sido el tráfico de drogas o la inmigración ilegal, o más recientemente la piratería, así como a otras actividades 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, así como los accidentes marinos, la ESN establece como Objetivo prioritario:

Impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo con la finalidad de mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas; proteger la vida humana en el mar; prevenir y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio; proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medioambiente marino y el patrimonio arqueológico sumergido; y prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino

Para alcanzarlo, la Estrategia de Seguridad Nacional establece las siguientes líneas de Acción:

1. Adopción de un enfoque integral y potenciación de la actuación coordinada y cooperativa del elevado número de departamentos, organismos y agencias de las Administraciones Públicas en la resolución de los problemas que afectan a la seguridad marítima.
2. Optimización y uso eficaz de los limitados recursos disponibles. Se impulsará la búsqueda de sinergias y racionalización de los medios. Se integrarán las capacidades de prevención y respuesta de las Administraciones Públicas.

3. Fomento de la cooperación internacional. Se continuará con el proceso de implementación de la normativa de la UE y la Organización Marítima Internacional (OMI), donde se enmarcan las actuaciones de España. Se mantendrán e impulsarán acuerdos bilaterales con otros países para el intercambio de información y la realización de actividades conjuntas.
4. Fomento de la colaboración con el sector privado. La implicación del sector privado es esencial en el ámbito de la seguridad marítima, por lo que se buscará la colaboración de compañías navieras, armadores, astilleros, sociedades de clasificación, etc., para conseguir los objetivos fijados en la política de seguridad marítima.

4.5.12.- PROTECCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS.

Como se ha visto anteriormente, las actuales infraestructuras, suministros y servicios críticos pueden ver alterado su normal funcionamiento a causa de fenómenos naturales extremos, por errores humanos o por fallos tecnológicos o, en el peor de los casos, por atentados terroristas o *ciberataques*, perjudicando de esta manera el bienestar social y a la economía de nuestro país. Para evitarlo, nuestra ESN establece como Objetivo General en este ámbito:

<p>Robustecer las infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales para la sociedad</p>

Las Líneas Estratégicas definidas por nuestra Estrategia en esta materia, se centran en la protección de las infraestructuras críticas, así como en el refuerzo de la resistencia y

capacidad de recuperación de las mismas (resiliencia), estableciendo para ello la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo conjunto de las Administraciones Públicas y de las empresas:

1. Responsabilidad compartida y cooperación público-privada. Es imprescindible que tanto las Administraciones Públicas como los operadores privados asuman la responsabilidad correspondiente y trabajen de forma coordinada en la protección de las infraestructuras críticas en todo momento. El Gobierno promoverá la creación de un sistema que comprenda a todos los agentes responsables y facilitará los canales y procedimientos de comunicación seguros, que hagan posible la cooperación mutua y el intercambio de información de interés para todas las partes.
2. Planificación escalonada. Se impulsará un sistema de planificación escalonada, que permita identificar, evaluar, prevenir y mitigar los riesgos a los que nos enfrentamos, desde la perspectiva más global y estratégica, hasta aquellos activos que se encuentren bajo la responsabilidad de un operador u organización. Este sistema se abordará a partir de un enfoque integral multirriesgo y homogeneizador.
3. Equilibrio y eficiencia. El Gobierno aplicará una metodología homogénea que permitirá concentrar los esfuerzos sobre las áreas más vitales: catalogará las infraestructuras de manera priorizada y permitirá una racionalización en la asignación de recursos.
4. Resiliencia. Más allá de las medidas que doten a los activos críticos de una mayor seguridad, las políticas en materia de protección de infraestructuras críticas deberán promover las acciones necesarias con el fin de lograr un incremento de la capacidad de los sistemas que les permita seguir operando, pese a estar sometidos a un ataque o incidente, aun cuando sea en un estado degradado o debilitado. En este sentido, se debe contemplar la existencia de sistemas redundantes o aislados y la adecuada dotación de elementos de reposición.
5. Coordinación. La gestión de crisis a nivel gubernamental organizará todas las tareas, responsabilidades y recursos existentes teniendo en cuenta las infraestructuras críticas como parte integrante en las fases de preparación,

respuesta y recuperación. Resulta esencial la existencia de una adecuada coordinación operativa entre las organizaciones responsables de la gestión de riesgos y la gestión de crisis.

6. Cooperación internacional. Se impulsará el cumplimiento del Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (EPCIP) y de la Directiva Europea 2008/114/CE del Consejo, sobre la Identificación y Designación de Infraestructuras Críticas Europeas y Evaluación de la Necesidad de Mejorar su Protección. Ambos instrumentos se entienden como los mejores medios para lograr la consecución de la cooperación de los países europeos y la protección de nuestros intereses nacionales. De la misma manera, se favorecerá la existencia de canales internacionales de información, alerta temprana y respuesta, así como la participación activa en foros internacionales.
7. Garantía en la seguridad de las infraestructuras críticas conforme a lo expuesto en el Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (PNPIC). Se dotará a estas instalaciones de sistemas redundantes e independientes de otras tecnologías y operadores, dado que sobre ellas descansa el funcionamiento de los servicios esenciales.

4.6.- CAPACIDADES PARA DESARROLLAR LA ESTRATEGIA.

En este apartado debería analizarse cuáles son las capacidades que recoge nuestra Estrategia, es decir, con qué medios, tanto militares como no militares, públicos o privados, vamos a poder contar para poder cumplir los objetivos definidos en la misma.

Curiosamente, y a pesar de que en la EES del año 2011 sí se procedía a realizar una prolija descripción de las capacidades con que se contaba en los diferentes ámbitos que se habían definido para hacer frente a los riesgos y amenazas, la actual ENS pasa casi de puntillas por este aspecto. En el actual documento no se realiza a penas ninguna mención a

las capacidades de que se dispone, expresando de tanto en tanto, de manera vaga y generalista, alguno de los medios militares o civiles de que se dispone.

Por ejemplo, en el ámbito de los conflictos se realiza únicamente una mención al empleo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, no menciona la importancia de otros recursos (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Jueces, Diplomáticos, etc.) necesarios para afrontar la mayoría de los conflictos actuales, en especial cuando éstos abandonan la fase propiamente de conflicto armado y se entra en otra de mantenimiento de la paz, por ejemplo.

En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, el documento plantea la efectividad del modelo español de gestión de la amenaza terrorista, caracterizado por la madurez de la sociedad española, 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, y la cooperación internacional. Igualmente, se habla de manera genérica de las capacidades de investigación e inteligencia.

En la lucha contra las ciberamenazas, nuestra ESN es un poco más concreta al mencionar al Esquema Nacional de Seguridad³²⁸. Asimismo, menciona vagamente las capacidades de prevención, detección, investigación y respuesta, pero sin aclarar en qué consiste cada una de ellas ni de qué medios se dispone en las mismas.

En el apartado de lucha contra el crimen organizado tampoco se llega a mencionar de manera específica ninguna de las capacidades con que se cuenta en este ámbito. De una lectura detenida de las Líneas de Acción, se puede llegar a inferir que además de con las

³²⁸ Presidencia del Gobierno. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE núm. 150. 23 junio de 2007. En su artículo 42 se establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad y, en su apartado 2, define que el Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información. En desarrollo de esta Ley, el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 25. 29 de enero de 2010, tiene por objeto regular el Esquema Nacional de Seguridad establecido en la anterior Ley y determinar la política de seguridad que se ha de aplicar en la utilización de los medios electrónicos a los que se refiere la misma.

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Jueces y Fiscales, también se puede contar con los centros y agencias de inteligencia estratégica (sin mencionar ninguna de ellas) y, de manera aún más genérica, con los actores nacionales públicos y privados, si bien en este último caso sí realiza una mención expresa al mundo universitario.

En el ámbito de la seguridad económica y financiera, realiza una mención expresa a los actuales mecanismos de regulación y supervisión de los que, sin llegar a mencionarlos de manera específica, afirma que es preciso reforzarlos. También hace referencia al Sistema de Inteligencia Económica (SIE)³²⁹. Otra posible capacidad recogida en el documento es la conocida “Marca España”, si bien estima que es preciso reforzarla.

Con respecto a la seguridad energética, nuestra ESN no aporta ninguna de las capacidades con que se cuenta en este ámbito. Más bien, de la lectura del documento podría interpretarse que en este sector existen un gran número de debilidades que son precisas reforzar, si bien no se da ninguna pista de qué medios se cuenta para ello.

Quizás sea en el ámbito de la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) en donde nuestra Estrategia lleva a cabo una exposición más prolija de los diferentes instrumentos jurídicos o materiales con que se cuenta para hacer frente a esta amenaza. De esta manera, recoge diversos Tratados o Acuerdos, como la “*Estrategia de la UE contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*”³³⁰, el “*Tratado sobre la no*

³²⁹ El nuevo Sistema de Inteligencia Económica, tiene como principal misión el detectar y prevenir actuaciones contrarias a los intereses económicos de España y sus empresas. Coordinado desde la Presidencia del Gobierno, la dirección del SIE se encomienda al Ministerio de Economía y Competitividad, aunque también podrán formar parte los ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, además del Centro Nacional de Inteligencia (CNI).

³³⁰ Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva: Estrategia de la UE contra la proliferación de armas destrucción masiva. Op. cit. Este documento expone un plan de acción exhaustivo de la Unión Europea para luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM). La Estrategia de la UE destaca la importancia de actuar con determinación para prevenir, desalentar, detener y suprimir los programas de proliferación de armas de destrucción masiva y de misiles.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/03/st15/st15708.es03.pdf>

*proliferación de las armas nucleares (TNP)*³³¹, la “*Convención de Armas Químicas*”³³², la “*Convención de Armas Biológicas*”³³³, las “*Nuevas líneas de actuación de la UE en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva y sus vectores*”³³⁴, la “*Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN)*”³³⁵ o la “*Resolución 1.540*” de 2004, patrocinada por España³³⁶. También recoge el documento el “*Código Internacional de*

³³¹ Organización de Naciones Unidas. Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Suscrito en 1968 y prorrogado indefinidamente en 1995. Está suscrito por casi todos los países del mundo, incluidos los que declaran poseer armas nucleares: China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido. http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/NPTSpanish_Text.pdf

³³² Organización de Naciones Unidas. Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción. Ginebra. 3 de septiembre de 1992. Esta Convención se abrió a la firma el 13 de enero de 1993 en París y entró en vigor el 29 de abril de 1997. Se trata del primer acuerdo de desarme negociado en el seno de un marco multilateral que contiene disposiciones para la eliminación de una categoría completa de armas de destrucción en masa sujetas a fiscalización internacional de aplicación universal. <http://www.un.org/es/disarmament/wmd/chemical/index.shtml>

³³³ Organización de Naciones Unidas. Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción. Abierta a la firma el 10 de abril de 1972, siendo el primer tratado de desarme multilateral que prohíbe la producción y el empleo de una categoría entera de armas. Prohíbe el desarrollo, producción y almacenamiento de las mismas. Dicha Convención entró en vigor el 26 de marzo de 1975, pero la ausencia de regímenes formales de verificación para controlar su cumplimiento ha limitado su efectividad. http://www.un.org/disarmament/WMD/Bio/pdf/Text_of_the_Convention.pdf

³³⁴ Consejo de la Unión Europea. Decisión 2010/430/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, que establece una red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación, en apoyo de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Diario Oficial nº L 202, de 4 de agosto de 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0430:ES:HTML>

³³⁵ La Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear fue lanzada conjuntamente por los presidentes de Estados Unidos y de la Federación Rusa en la Cumbre del G-8 que tuvo lugar en San Petersburgo en julio de 2006. La Iniciativa tiene el objetivo de desarrollar la cooperación de un número creciente de estados que, en el marco de la lucha contra el terrorismo, adopten medidas para prevenir atentados con materiales nucleares o radiactivos. España se adhirió a dicha iniciativa en abril de 2007. http://www.gicnt.org/download/sop/Spanish_SOP_Official1.pdf

³³⁶ Organización de Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Resolución 1.540 (2004). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4.956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004. En dicha resolución se afirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores,

*Conducta de La Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos (HCOC)*³³⁷ y el “*Programa de Defensa Antimisiles*”³³⁸.

Asimismo, la ESN menciona la pertenencia al Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)³³⁹ y a la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)³⁴⁰. Por último, hace referencia a los planes nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos en los ámbitos nuclear, químico y biológico.

En el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular, la única capacidad a la que la Estrategia Española de Seguridad se refiere de manera concreta es al “*Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE*”³⁴¹. Aunque el documento no lo menciona,

constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La resolución obliga a los Estados, entre otras cosas, a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores.

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004))

³³⁷ Organización de Naciones Unidas. Asamblea General. Código Internacional de Conducta de La Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos. Aprobado en La Haya el 25 de noviembre de 2002. Este Código es el resultado de los esfuerzos de la comunidad internacional para reglamentar internacionalmente la zona de misiles balísticos capaces de transportar armas de destrucción masiva. El HCOC es la única transparencia multilateral e instrumento de construcción de confianza respecto a la propagación de misiles balísticos. http://www.hcoc.at/documents/Hague-Code-of-Conduct-A_57_724-Spanish.pdf

³³⁸ El Programa de Defensa de Misiles, también conocido por Defensa Nacional de Misiles, es un sistema de defensa antimisiles que está diseñado para interceptar misiles enemigos antes de que lleguen a su destino.

³³⁹ La AIEA es el centro mundial de la cooperación en el campo nuclear. Fue creada en 1957 como “*Átomos para la Paz*”, dentro de la Organización de las Naciones Unidas. La agencia trabaja con sus Estados miembros y con socios en todo el mundo para promover tecnologías nucleares seguras y pacíficas. <http://www.iaea.org/About/>

³⁴⁰ Los Estados Miembros de la OPAQ ya representan alrededor del 98% de la población y superficie del planeta, así como el 98% de la industria química mundial. Un estado se convierte en miembro de la Organización por una de tres posibles vías: la ratificación, la adhesión o la sucesión. Los instrumentos de ratificación, adhesión o sucesión se han de depositar en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. <http://www.opcw.org/sp/acerca-de-la-opaq/>

³⁴¹ En virtud del Artículo 77 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo artículo 62 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, TCE), se ha logrado consolidar un espacio de libertad, seguridad y justicia caracterizado por la ausencia de controles de personas para el cruce de las fronteras

dentro de este sistema se pueden destacar sistemas como el Sistema de Información Schengen (SIS)³⁴² o el Sistema de Información de Visados (SIV)³⁴³, o bien la recientemente creada Agencia de Fronteras de la Unión Europea (FRONTEX)³⁴⁴.

Por lo que respecta a la amenaza del espionaje, el documento también es bastante impreciso, refiriéndose únicamente a los órganos nacionales de inteligencia por un lado, y a los organismos multinacionales de seguridad y defensa de los que España forma parte por otro.

En el ámbito de la protección ante emergencias y catástrofes, nuestra ESN hace referencia a un gran número de riesgos y amenazas que pueden surgir en este medio, así como las diversas medidas que es preciso adoptar para evitar aquellos. Sin embargo, no establece con qué medios se cuenta para ello.

interiores y por establecimiento de unas normas comunes respecto a los controles realizados para el cruce de las fronteras exteriores, instaurando para ello un sistema integrado para la gestión de dichas fronteras. Consejo Europeo. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. C 83/47. 30 de marzo de 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>

³⁴² El Sistema de Información de Schengen permite que las autoridades designadas por las Partes, mediante un procedimiento de consulta automatizado, dispongan de descripciones de personas y objetos, al efectuar controles en la frontera y comprobaciones y otros controles de policía y aduanas realizados dentro del país de conformidad con el derecho nacional. <http://www.interior.gob.es/estrangeria-28/acuerdo-de-schengen-90/sistema-de-informacion-de-shengen-330?locale=es>

³⁴³ El Sistema de Información de Visados tiene por objetivo la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales competentes en materia de visados. Unión Europea. Parlamento Europeo. Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS). Diario Oficial de la Unión Europea. L 218. 13 de agosto de 2008.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/114517_es.htm

³⁴⁴ La Agencia FRONTEX promueve, coordina y desarrolla la gestión de las fronteras europeas. Asimismo, ayuda a las autoridades fronterizas de los diferentes países de la UE para que trabajen juntas. <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>

Para hacer frente a la vulnerabilidad en el espacio marítimo, el documento hace mención a las capacidades de prevención y respuesta de las Administraciones Públicas (sin especificar cuáles son), a los acuerdos bilaterales con otros países y, por último, a la implicación del sector privado, en especial de las compañías navieras, armadores, astilleros, sociedades de clasificación, etc.

En el ámbito de la protección de infraestructuras críticas, la ESN basa la garantía de la seguridad de estas infraestructuras en el “*Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (PNPIC)*”³⁴⁵. Asimismo, en el ámbito de la cooperación internacional, menciona al “*Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (EPCIP)*”³⁴⁶ y a la “*Directiva Europea 2008/114/CE del Consejo, sobre la Identificación y Designación de Infraestructuras Críticas Europeas y Evaluación de la Necesidad de*

³⁴⁵ Jefatura del Estado. Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. B.O.E. núm. 102. 29 de abril de 2011. En su artículo 14 establece que “*la Protección de las Infraestructuras Críticas frente a las eventuales amenazas que puedan ponerlas en situación de riesgo requiere la adopción y aplicación de los siguientes planes de actuación: a) El Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas; b) Los Planes Estratégicos Sectoriales; c) Los Planes de Seguridad del Operador; d) Los Planes de Protección Específicos; y e) Los Planes de Apoyo Operativo*”. El Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, aprobado el de 7 de mayo de 2007, antes de la promulgación de la referida Ley, es el documento estructural que permite dirigir y coordinar las actuaciones precisas para proteger las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo. http://www.cnpic-es.es/Biblioteca/Legislacion/Generico/Ley_8-2011_PIC.pdf

³⁴⁶ Comisión de la Unión Europea. Communication From The Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection. COM (2006) 786 final. Bruselas. 12 de diciembre de 2006. El programa europeo para la protección de infraestructuras críticas (EPCIP) establece el marco general de las actividades destinadas a mejorar la protección de las infraestructuras críticas en Europa (en todos los Estados de la UE y en todos los sectores relevantes de la actividad económica). Las amenazas a las que el programa pretende dar respuesta no se limitan únicamente al terrorismo, sino también a las actividades criminales, desastres naturales y a otras causas. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:EN:PDF>

Mejorar su Protección”³⁴⁷ como los mejores instrumentos para lograr la consecución de la cooperación de los países europeos y la protección de nuestros intereses nacionales.

4.7.- ¿RECOGE NUESTRA ESTRATEGIA LOS ELEMENTOS ESENCIALES QUE DEBERÍA CONTENER UN DOCUMENTO DE ESTE NIVEL ESTRATÉGICO?

Del análisis de los puntos precedentes se puede afirmar que, salvo la definición de los intereses nacionales, y en parte los aspectos referidos a las capacidades o medios de que disponemos, nuestra Estrategia de Seguridad sí contempla el resto de elementos esenciales que debería recoger un documento de este tipo.

Por lo que respecta al Concepto de Seguridad Nacional, en apartados anteriores se ha visto como la ESN la define 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”*.

En lo referente a los Intereses Nacionales, contrariamente a la Estrategia del año 2011, en la que sí se recogían ampliamente, diferenciando entre intereses vitales e intereses estratégicos, la actual ESN, por el contrario, y pese a referirse en numerosas ocasiones a nuestros intereses vitales, no procede sin embargo a definir de cuáles se tratan.

Por lo que se refiere a las políticas y compromisos internacionales que van a condicionar nuestras líneas de actuación, se puede afirmar que nuestra Estrategia sí lleva a

³⁴⁷ Consejo de la Unión Europea. [Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección](#). Bruselas. 8 de diciembre de 2008. Esta Directiva establece un proceso para la identificación y designación de las infraestructuras críticas europeas y plantea un método para evaluar la necesidad de mejorar su protección. En una primera fase, esta Directiva se centra en los sectores de los transportes y de la energía.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0114:ES:NOT>

cabo una descripción de cuáles son las áreas geográficas de interés para nuestra seguridad y cuáles son las políticas que se quieren llevara cabo en cada una de ellas.

Por otro lado, la ESN sí define los diferentes riesgos y amenazas que pueden menoscabar nuestros intereses nacionales y, por tanto, vulnerar el normal funcionamiento de la Nación. Asimismo, para cada uno de estos riesgos y amenazas se definen las diferentes Líneas de Acción y objetivos estratégicos que, en cada uno de estos ámbitos, van a servir de referente para desarrollar otras estrategias o políticas sectoriales.

Por último, por lo que se refiere a las capacidades que recoge nuestra Estrategia, es decir, los medios militares o civiles, públicos o privados, con los que se cuenta para poder cumplir los objetivos definidos en la misma, a pesar de que en alguno de los ámbitos de actuación se citan algunas de ellas, se puede afirmar que, con carácter general, la Estrategia Española de Seguridad no ofrece cumplida satisfacción de la descripción de las mismas.

CAPÍTULO 5:
COMPARATIVA DE LA ESN
CON LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD
DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

En el presente Capítulo se pretende analizar cómo las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno abordan en sus respectivos documentos los distintos elementos esenciales que se han sido tratados en el Capítulo precedente y su comparativa con nuestra Estrategia.

Siguiendo una sistemática similar a la llevada a cabo en el Capítulo precedente para proceder al estudio de nuestra Estrategia de Seguridad, en este nuevo apartado la comparación de ésta con la de los países de nuestro entorno se va a realizar analizando uno a uno cada uno de los elementos esenciales de las mismas, estudiando cómo éstos son abordados y tratados por cada una de ellas.

5.1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.

Por lo que se refiere al tratamiento que sobre este asunto realizan las Estrategias de Seguridad de nuestro entorno, la Estrategia Europea de Seguridad es definida por la propia Unión Europea como el *“documento en el que el Alto Representante define los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y clarifica los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a estas amenazas, que consisten, especialmente, en reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y en promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz”*³⁴⁸. No obstante, el *“documento Solana”*³⁴⁹, que establece la Estrategia Europea de Seguridad, no recoge cuál es su concepto estratégico. Por este motivo, y por la supuesta falta de credibilidad estratégica que le otorga el profesor Cantalapiedra debido a que, aunque en dicho documento se establecen los desafíos más importantes, parecen existir sin embargo intereses vitales diferentes e, incluso,

³⁴⁸http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm

³⁴⁹ Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor. Op. Cit.

divergentes, es por lo que este autor manifiesta que dicho documento no puede ser considerado, propiamente, una Estrategia de Seguridad³⁵⁰.

Por lo que respecta a la de los Estados Unidos, no se aporta en la misma una definición de qué es la Estrategia de Seguridad Nacional. No obstante, establece que el objetivo de la misma es *“perseguir una estrategia de renovación nacional y liderazgo global, una estrategia que levante los cimientos de la fuerza e influencia americana”* y que *“esté, por tanto, centrada en renovar el liderazgo americano para que podamos alcanzar en el siglo XXI nuestros intereses de manera efectiva”*³⁵¹.

Respecto a la del Reino Unido, de manera similar a la Estrategia de los Estados Unidos, tampoco aporta una definición de la misma. No obstante, señala que su objetivo principal es *“el de transformar la manera en la que se venía organizando la seguridad nacional, y así poder organizarse y protegerse frente a las amenazas que están surgiendo como consecuencia de los cambios radicales que se están experimentando en esta época de incertidumbre en la que nos encontramos”*³⁵².

En el caso alemán, la Estrategia se define como un *“instrumento para tomar medidas preventivas y reducir al mínimo los riesgos de seguridad, y garantizar una intervención eficaz en el caso de producirse”*³⁵³. A su vez, establece como objetivo de la misma el defender la democracia, la libertad, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, proteger la soberanía y la integridad del territorio alemán.

Por lo que respecta a la de Francia, aquella se define como una *“respuesta al conjunto de los riesgos y amenazas que pueden vulnerar la vida de la nación”*³⁵⁴. Su finalidad es defender la población y el territorio, asegurar la contribución francesa a la

³⁵⁰ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. La Política Europea de Seguridad y Defensa y la seguridad nacional de los Estados de la Unión: un Jano problemático. UNISCI. Universidad Complutense de Madrid. pág. 91

³⁵¹ The National Security Strategy of the United States of America. (2010). Op. cit. Introducción y pág. 1

³⁵² A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Op. cit. Pág. 3

³⁵³ White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Op. cit.

³⁵⁴ Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN). Op. cit. Vol 1, Part. 1 Pág. 62.

Seguridad europea e internacional, y defender los valores republicanos. Incluye la Política de la Defensa pero no se limita a ella.

Por último, en el caso holandés la Estrategia de Seguridad Nacional se define como *“la defensa y protección de los intereses vitales del Estado y de la sociedad ante situaciones de gran envergadura social”*³⁵⁵. Este concepto incluye las amenazas generadas tanto por la intención humana como por las que se deben a desastres, fallos de sistema o procesos, errores humanos o fenómenos humanos.

En este aspecto, como ya se ha analizado en el Capítulo anterior, nuestra EES define la Seguridad Nacional 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”*.

De todo lo anteriormente analizado, se puede afirmar que salvo las Estrategias de Seguridad anglosajonas (Estados Unidos o Reino Unido), tanto en el resto de países analizados como en el nuestro, sí se establece cuál es el concepto de Seguridad Nacional.

5.2.- LOS INTERESES NACIONALES.

Por lo que se refiere a las Estrategias de nuestro entorno, y tal y como se vio en el Capítulo III de este trabajo, la de los Estados Unidos establece como intereses a proteger la seguridad, la prosperidad, el respeto de los valores y un orden internacional liderado por los Estados Unidos³⁵⁶.

³⁵⁵ National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008. Op. cit. pág. 15.

³⁵⁶ La Seguridad de los Estados Unidos, de sus ciudadanos y de sus aliados; la Prosperidad: una economía fuerte, innovadora y creciente en un sistema económico internacional que promocióne la oportunidad y la prosperidad; el respeto de los valores universales en casa y en el mundo; y un orden internacional liderado por U.S. que promocióne la paz, la seguridad y la oportunidad a través de una cooperación más estrecha

Por su parte, en el Libro Blanco de Defensa Alemán, también se establecen cuáles son los intereses generales que debe preservar y salvaguardar la Política de Seguridad de su país³⁵⁷. En opinión del autor del presente trabajo, en el caso alemán parece existir una cierta confusión entre lo que son los intereses a proteger y lo que son los riesgos que pueden menoscabar aquellos y de los que es necesario tomar medidas para protegerse, ya que entre sus intereses el documento alemán ha incluido el “*hacer frente a los retos de la globalización*”, haciendo mención expresa a la amenaza del terrorismo internacional y a la de las armas de destrucción masiva, estimándose que los retos de la globalización quizás estuviesen mejor incluidos como un riesgo o, si no, al menos como un potenciador del mismo (“*Driver*”).

En la Estrategia del Reino Unido se establecen como intereses nacionales la Seguridad, la Prosperidad y la Libertad, de las que afirma que se encuentran interrelacionadas y que se apoyan mutuamente³⁵⁸.

Por lo que se refiere a la francesa, sin mencionar de manera específica los intereses vitales o nacionales a los que esta Estrategia debe defender, sí se pueden sin embargo

para hacer frente a los retos globales. The National Security Strategy of the United States of America 2010. Op. Cit. Pág. 7 y Págs. 17 a 50.

³⁵⁷ Preservar la justicia, la libertad y democracia de los ciudadanos de su país; así como su seguridad y bienestar, y protegerlos de las amenazas. Asegurar la soberanía e integridad del territorio alemán. Prevenir, siempre que sea posible, conflictos y crisis regionales que puedan afectar a la seguridad de Alemania, y ayudar en la gestión de esas crisis. Hacer frente a los retos de la globalización, sobretodo a la amenaza del terrorismo internacional y de las armas de destrucción masiva. Ayudar a establecer los derechos humanos y a reforzar el orden internacional sobre la base de la Ley internacional. Promover la libertad y apertura del comercio internacional como la base de su prosperidad y, de esta manera, cerrar la diferencia entre las regiones ricas y pobres del mundo. White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Op. cit. pág. 21.

³⁵⁸ Mediante la prosperidad se pueden proporcionar las habilidades y las capacidades que son necesarias para garantizar la seguridad, desde las armas y el entrenamiento militar hasta el equipo y el conocimiento técnico y científico. Sin la seguridad y la posibilidad de los ciudadanos de vivir libremente, los pilares de la prosperidad pueden verse afectados. The National Security Strategy: Security in an interdependent world. Op. Cit. pág. 22

desprender cuando dicho documento estable la finalidad de la misma: defender la población y el territorio, garantizar su seguridad (para lo que es preciso asegurar su contribución a la seguridad europea e internacional) y, por último, la defensa de los valores republicanos (los principios de la democracia y, en particular, las libertades individuales y colectivas, el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la justicia)³⁵⁹.

Por último, en la Estrategia de Seguridad holandesa se organizan estos intereses en torno a cinco grandes ejes: la Seguridad Territorial, la Seguridad Económica, la Seguridad Ecológica, la Seguridad Física y la Estabilidad Social y Política³⁶⁰.

Como conclusión, se puede afirmar que todas las Estrategias de Seguridad de nuestro entorno proceden a una enumeración más o menos detallada de los intereses generales que son precisos preservar. En el caso español, y a pesar del gran número de ocasiones en las que el documento se refiere a estos intereses, no se llega sin embargo a establecer de manera clara cuáles son los mismos. No obstante, se puede llegar a inferir que entre éstos se encuentran la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano.

5.3.- LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES.

En este apartado se pretende establecer cuáles son las políticas y compromisos internacionales establecidos por cada país en sus respectivas Estrategias de Seguridad. Como se vio en el Capítulo anterior, el establecimiento de estos compromisos deben condicionar de manera importante las distintas líneas de actuación que cada país va a definir para combatir los diferentes riesgos y amenazas a los que se deben enfrentar.

³⁵⁹ Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN). Op. cit. Vol 1, Part. 1 Pág. 62.

³⁶⁰ La Seguridad Territorial, entendiéndose como la naturaleza de Estado independiente y de su integridad territorial; la Seguridad Económica, en la que se incluyen todas las amenazas a la eficiencia económica del país; la Seguridad Ecológica, entre la que se encuentran los cambios climáticos, la gestión del agua, etc.; la Seguridad Física, frente a epidemias, accidente químico o biológico, etc.; la Estabilidad Social y Política, entendida como los posibles cambios en la estructura demográfica, en la cohesión social, o en el grado de participación del ciudadano en el proceso social. National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008. Op. cit. pág. 16.

La Estrategia Europea de Seguridad parte de la afirmación de que *“ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy”*³⁶¹. Afirmar que nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz.

En este sentido, aboga por el fortalecimiento de las Naciones Unidas, dotándola de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia. Asimismo, hace mención a las instituciones financieras internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), a la que se van incorporando nuevos miembros (como China y Rusia) y las instituciones, han incorporado nuevos miembros.

Menciona también a la OTAN, definiendo las relaciones transatlánticas como uno de los elementos centrales del sistema internacional. De las organizaciones regionales afirma que refuerzan la gobernanza mundial, entre las que destaca la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), MERCOSUR o la Unión Africana.

Para esta Estrategia Europea, la relación transatlántica es insustituible: *“Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo”*³⁶².

El documento realiza especial énfasis en continuar estrechando relaciones con Rusia, al que considera como factor importante para la seguridad y prosperidad de la unión Europea. Asimismo, menciona otros lugares del mundo con los que Europa tiene lazos históricos, geográficos y culturales, como son los países vecinos de Oriente Próximo, o de África, Latinoamérica y Asia.

De manera particular señala a Japón, China, Canadá y la India, con los que afirma que se deberían desarrollar asociaciones estratégicas.

³⁶¹ Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor. Op. cit. Pág. 1

³⁶² Íbidem. Pág. 13

Si bien la Estrategia Europea de Seguridad sí lleva a cabo una enumeración, más o menos exhaustiva, de los países, regiones y organizaciones internacionales con los que es importante tener una especial relación, no define sin embargo qué espera llevar a cabo para con cada uno de ellos, es decir, cuáles son sus compromisos o políticas concretas en cada caso.

Por lo que respecta a la Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos, su objetivo principal es el de renovar el liderazgo estadounidense, el cual permita así dar forma a un sistema internacional que pueda enfrentarse a los nuevos retos del siglo XXI.

Aún reconociendo las imperfecciones del actual modelo internacional, basado en Organizaciones como la OTAN, las Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, la Estrategia estadounidense considera un error alejarse del mismo. A cambio, centra su participación en fortalecer estas instituciones y en estimular la acción colectiva para alcanzar los intereses comunes³⁶³.

Para los Estados Unidos no es posible que el orden internacional sea soportado únicamente por las instituciones internacionales. Establece que el refuerzo de la cooperación bilateral y multilateral no se puede alcanzar trabajando únicamente desde las propias instituciones. Para ello propone llevar a cabo una acción colectiva.

El punto inicial de esta acción colectiva lo centra en la participación con otras naciones. Como piedra angular de esta participación establece la relación entre los Estados Unidos y *sus amigos y aliados* cercanos en Europa³⁶⁴, Asia³⁶⁵, Norte América³⁶⁶ y Oriente

³⁶³ Estos intereses comunes los identifica con combatir el extremismo violento; detener la proliferación de armas nucleares y asegurar los materiales nucleares; alcanzar un crecimiento económico equilibrado y sostenible; y forjar soluciones de cooperación ante la amenaza del cambio climático, el conflicto armado y las enfermedades pandémicas. The National Security Strategy of the United States of America 2010. Op. Cit. Pág. 3

³⁶⁴ Define a Europa como la Piedra angular del compromiso de los EE.UU con el mundo, y el catalizador de la acción internacional. Dentro del ámbito europeo, realiza una mención especial a la organización OTAN, de la que dice que está preparada para enfrentarse a los retos del siglo XXI. Realiza también una mención

Medio³⁶⁷, con los que afirma tener intereses y valores compartidos, y con los que desarrolla una seguridad mutua.

Asimismo, el documento afirma trabajar para desarrollar alianzas más estrechas y eficaces con otros importantes centros de influencia, como son China³⁶⁸, India³⁶⁹ y Rusia³⁷⁰,

especial a su compromiso de promocionar la estabilidad y la democracia en los Balcanes, así como de resolver los conflictos existentes en el Cáucaso y en Chipre. Por último, con respecto a Turquía, se compromete a proseguir la búsqueda de la estabilidad en la región.

³⁶⁵ Menciona a Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia como la base de la seguridad en esta zona. Declara que, en compañía de sus aliados, ayuda a todos los países asiáticos a alcanzar un futuro de seguridad e integración.

³⁶⁶ En este apartado incluye a Canadá y a Méjico, con quienes declara tener unas relaciones estratégicas y críticas que afectan directamente a la seguridad nacional en su propio territorio. De Canadá afirma que es su mayor socio comercial, relacionando la prosperidad de ambos países. Liga también a Canadá con la defensa del Norte de América y con los esfuerzos conjuntos con el resto de los países de la OTAN. Con Méjico afirma estar trabajando para identificar y neutralizar las amenazas en sus momentos iniciales, incluso antes de que se manifiesten en Norteamérica.

³⁶⁷ En esta región del mundo se centra en Irak, Israel e Irán. Con respecto al primero, el principal objetivo de los EE.UU. es lograr que sea un país soberano, estable y creíble. Para lograrlo, basa su estrategia en tres pilares: traspaso a las autoridades iraquíes de la responsabilidad de la seguridad, proseguir la cooperación en el ámbito civil, político y diplomático y, por último, continuar su compromiso integral para promover el desarrollo y la diplomacia a nivel regional.

Por lo que se refiere a Israel, tras afirmar su intención de continuar la cooperación en diversos ámbitos, y su firme compromiso con la seguridad de este país, también declara su compromiso con el pueblo palestino para alcanzar sus legítimas aspiraciones. No sólo centra su actuación en alcanzar la paz entre Israel y Palestina, sino también de aquél con sus vecinos Líbano y Siria.

Irán es el país al que le dedica los mayores reproches. Le acusa de poner en peligro la seguridad de la región y la de los Estados Unidos, de su programa nuclear ilícito, de apoyar el terrorismo, de minar los intentos de paz entre israelíes y palestinos, y de negar los derechos universales a su pueblo. Para los EE.UU, lejos de corregir, la postura de Irán es cada vez más amenazante. De no modificar su postura, le augura más y más aislamiento internacional.

³⁶⁸ Agradece el liderazgo responsable que este país está ejerciendo junto a los EE.UU y la comunidad internacional en temas como la recuperación económica, cambio climático y la no proliferación. No obstante, afirma que va a monitorizar el programa de modernización del ejército para asegurarse que sus intereses o el de sus aliados no son negativamente afectados. También anima a China a llevar a cabo acciones que contribuyan a la paz, la seguridad y la prosperidad, así como a disminuir la tensión con Taiwán.

así como con naciones que cada vez tienen una mayor influencia como Brasil, Sudáfrica e Indonesia, con los que pueda llegar a cooperar en asuntos de preocupación bilateral y mundial.

Por otro lado, afirma encontrarse expandiendo su alcance a naciones en surgimiento, en particular hacia aquellas que pueden ser modelos de éxito y de estabilidad regional, desde las Américas y África hasta el sureste asiático.

Por último, afirma pretender participar con naciones hostiles para confirmar sus intenciones, dar a sus gobiernos la oportunidad de cambiar su curso, llegar a su gente y movilizar coaliciones internacionales.

Por lo que respecta a la Estrategia de Seguridad del Reino Unido, tras afirmar que si bien geográficamente este país se trata de una isla, mantiene sin embargo relaciones económicas y políticas de carácter global, las cuales, además de proporcionarles grandes oportunidades, le aportan por otro lado grandes vulnerabilidades³⁷¹.

Este país es consciente, y así lo establece, de que en su Estrategia de Seguridad hace falta definir el papel internacional que quieren desempeñar en el mundo actual. Son conscientes de que para proteger sus intereses en casa, hace falta proyectar su influencia en el exterior. Para ello no limita su intervención al ámbito exclusivamente económico, en donde define como clave el promocionar el comercio, sino que amplía su actuación a otros

³⁶⁹ De la India declara que su desarrollo responsable sirve de ejemplo para otros países en desarrollo. Las relaciones con este país contribuyen a la lucha global contra el terrorismo y la no proliferación, a la vez que ayuda a promocionar la reducción de la pobreza, a la educación, la salud y a una agricultura sostenible.

³⁷⁰ Declara su interés en una Rusia fuerte, próspera y pacífica que respeta las normas internacionales. Manifiesta estar trabajando conjuntamente para alcanzar la no-proliferación. Asimismo, ve en Rusia un importante aliado para hacer frente al extremismo violento, especialmente en Afganistán. No obstante, mientras ve en Rusia un socio activo, continuará sin embargo apoyando la integridad y la soberanía de los países vecinos de Rusia (las exrepúblicas soviéticas).

³⁷¹ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Op. cit. Pág. 3.

ámbitos de la vida³⁷². Afirma que para poder llevar a cabo este objetivo es preciso proyectar su poder y utilizar la red de alianzas y relaciones, entre las que destaca a los Estados Unidos, la Unión Europea, la OTAN y las Naciones Unidas.

En este sentido, si bien el documento dedica un epígrafe específico al papel que desempeña el Reino Unido en los asuntos internacionales³⁷³, se trata más bien de una enumeración más o menos exhaustiva de las organizaciones internacionales en las que afirma desempeñar un papel clave³⁷⁴. La definición del papel que el Reino Unido quiere desempeñar en el mundo actual, se realiza de una manera un tanto difusa mientras desgrana, poco a poco, el actual contexto de seguridad en el que su Estrategia debe hacer frente a los diferentes riesgos y amenazas planteados.

En relación con el terrorismo, realiza una especial mención no sólo a Afganistán, sino también a otros países en los que la implantación de Al Qaeda suponen un riesgo para el Reino Unido, como son Pakistán, Somalia, Yemen e Irán. Asimismo, menciona a este último país cuando procede a definir el riesgo que supone la proliferación nuclear en Oriente Medio.

Afirma querer seguir aprovechándose de la seguridad colectiva que le proporciona su especial relación con los Estados Unidos o su pertenencia a organizaciones como la OTAN o la Unión Europea. En el ámbito económico, manifiesta la necesidad de establecer lazos sólidos con las economías emergentes de Asia (entre las que destaca a China y la India), América Latina y del Golfo.

En relación con otras organizaciones internacionales, menciona nuevamente a la ONU y al G20, de las que afirma que es preciso reforzarlas para mantener el sistema internacional basado en el cumplimiento de las normas.

³⁷² El cumplimiento de la ley, el respeto de la democracia, la libertad de expresión, la tolerancia y los derechos humanos. *Íbidem*. Pág. 4.

³⁷³ “*Our role in international affairs*”. *Íbidem*. Pág. 22.

³⁷⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la OTAN, la Unión Europea, el G8, el G20 y la Commonwealth.

El Libro Blanco francés presta una especial atención al eje que desde el Océano Atlántico se extiende hasta el Océano Índico, pasando por el Mar Mediterráneo y el Golfo Pérsico. Estima que sobre este eje se asienta la mayor parte de sus riesgos y amenazas, no descartando que, partiendo del mismo, pueda extender su presencia hacia Asia³⁷⁵.

Asimismo, considera importante mejorar su presencia en el Mediterráneo, en África del Oeste y las Antillas, incrementando su capacidad para luchar contra los diversos tráficoos que pueden amenazar su seguridad interior (drogas, inmigración, armas,...).

Con respecto a África, considera que es preciso proceder, medio siglo después de la descolonización, a una adaptación de su dispositivo de seguridad y de defensa en la región. Para ello espera contar con el estrecho apoyo de los países africanos que le apoyan y potenciar los sistemas de colaboración colectiva y regional.

Por último, menciona a la Unión Europea y a la OTAN como las organizaciones en las que deben encuadrarse sus capacidades a fin de lograr una adecuada seguridad.

Como consecuencia de estos ejes de actuación prioritaria, el Libro Blanco estima preciso proceder a una racionalización de sus medios militares en las siguientes zonas de actuación: la fachada atlántica del continente africano, la fachada oriental, el Golfo Pérsico y el Océano Índico.

De manera similar a como lo hiciera la Estrategia Europea de Seguridad, la Estrategia alemana afirma que ningún país ni sus ciudadanos es capaz de asegurar por sí mismos ni la libertad, ni la paz, ni la seguridad o la prosperidad³⁷⁶. Consecuentemente, el documento afirma que la planificación de la seguridad nacional exige estructuras en red y la estrecha coordinación multinacional, por lo que la política de seguridad alemana se haya comprometida con el multilateralismo eficaz.

³⁷⁵ Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN). Op. cit. Vol 1, Part. 1 Pág. 77.

³⁷⁶ White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Op. cit. pág. 24.

Dentro de este multilateralismo eficaz, el documento estratégico alemán reafirma sus compromisos internacionales con organizaciones como la OTAN (North Atlantic Treaty Organisation), la Unión Europea, la OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe) o las Naciones Unidas.

Con respecto a la OTAN, afirma que esta Organización está fuertemente comprometida a salvaguardar los principios de la democracia, la libertad y del Estado de Derecho, sentando a su vez las bases para la defensa colectiva. Destaca asimismo las estrechas relaciones de amistad que mantiene con los Estados Unidos.

Como elementos principales de la actividad de la OTAN, destaca las operaciones de mantenimiento de la paz, de estabilización y de refuerzo de la paz. Realiza una especial mención a las relaciones de esta Organización con los antiguos países del Este, de Oriente Medio y con los del área mediterránea.

En el ámbito de la Unión Europea, sus objetivos principales son los de fortalecerla como núcleo central de estabilidad y el de seguir adelante con el proceso de integración europea. Realiza una mención especial a sus relaciones con Francia y el Reino Unido. También se refiere a la Política Europea de Seguridad y Defensa y a la Estrategia Europea de Seguridad.

Con respecto a la OSCE, declara que entre sus principales misiones destacan, entre otras, la creación y mejora de las estructuras constitucionales y democráticas, la protección de los derechos humanos y de las minorías, la promoción del desarrollo de la sociedad civil, supervisión de las elecciones o el control de armas convencionales. Por tal motivo, como según afirma el documento considera a esta Organización como un instrumento importante para el logro de la seguridad, es por lo que este país la apoya mediante importantes contribuciones políticas, financiera y de personal.

Por último, de las Naciones Unidas afirma que desempeña un papel destacado en el tratamiento de una multitud de cuestiones relativas a un concepto más amplio de la

seguridad³⁷⁷, por lo que se compromete a fortalecer esta Organización y a proporcionarle los medios que precise para el cumplimiento de su misión.

En el caso holandés, su Estrategia declara que la cooperación internacional es un elemento esencial para garantizar su seguridad³⁷⁸, ya que existen conexiones directas entre la seguridad nacional y la internacional³⁷⁹. Por tal motivo, según el documento, es de suma importancia que su política exterior promueva la seguridad nacional, tanto como lo puede ser la búsqueda de un mundo justo y solidario.

No obstante, y a pesar de reconocer la importancia que la cooperación internacional presenta para su seguridad nacional, no es hasta el Capítulo 5 cuando el documento vuelve a hacer mención a dicha cuestión, y prácticamente para señalar las posibilidades que en la materia representa la cooperación bilateral, regional y la global, como puede ser en el caso concreto del cambio climático.

En esta línea, como Estado perteneciente a diversas organizaciones internacionales (Unión Europea, Naciones Unidas, OTAN o la OSCE), la Estrategia holandesa se limita a declarar su alineamiento con las mismas, no llegando en ningún momento a detallar o profundizar ámbitos concretos de cooperación con las mismas, ni tampoco cuáles son sus intereses o compromisos en otros países o regiones del mundo.

En este ámbito, únicamente se limita a establecer cuál es su objetivo prioritario: *“Reforzar la Seguridad Nacional exige que Holanda esté continuamente alerta de que no es un jugador individual en esta área y que las amenazas cruzan fronteras. El enfoque nacional debe estar alineado con el de otros Estados y organizaciones”*³⁸⁰. Derivado de este

³⁷⁷ Las Operaciones de Mantenimiento y de Establecimiento de la paz, la lucha contra el hambre y la pobreza, las preocupaciones relativas al desarrollo sostenible, la superación de la brecha Norte-Sur, la lucha contra las pandemias y las enfermedades mundiales, así como el tráfico de drogas y la protección de los recursos naturales.

³⁷⁸ National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008. Op. cit. pág. 11.

³⁷⁹ *Íbidem*. Pág. 15

³⁸⁰ *Íbidem*. Pág. 36.

objetivo principal, la Estrategia establece para su Gabinete el cumplimiento de determinados objetivos parciales³⁸¹.

5.4.- LOS RIESGOS Y AMENAZAS.

Del estudio de las Estrategias de los países de nuestro entorno, se aprecia cómo en todas ellas el establecimiento de los riesgos y amenazas a los que deben hacer frente es un elemento común a las mismas. La diferencia se aprecia a la hora de proceder a su descripción ya que, si bien en todas ellas se considera al terrorismo internacional o a la proliferación de armas de destrucción masiva como un riesgo o una amenaza evidente, sin embargo, cuando se trata de analizar otros riesgos o amenazas, unos países no los consideran como tales mientras que otros simplemente como elementos potenciadores de otros riesgos, como es caso del cambio climático o de la pobreza.

En este sentido, la Estrategia Europea de Seguridad establece como riesgos o amenazas³⁸²:

- El Terrorismo
- La proliferación de armas de destrucción masiva
- Los conflictos regionales
- El debilitamiento de los Estados
- La delincuencia organizada.

³⁸¹ Establecer en su agenda temas que requieran un enfoque internacional; evaluar en qué medida el requerimiento de las capacidades puede ser cumplido a nivel internacional y cómo este puede ser organizado; apoyar y utilizar los programas europeos; apoyar las iniciativas encaminadas a reforzar la cooperación y la armonización internacional; intercambiar a nivel internacional los conocimientos e información, así como compartir las mejores prácticas en el área de la seguridad nacional; esforzarse en llevar a cabo soluciones con los distintos países que sean consideradas necesarias para reforzar la seguridad nacional.

³⁸² Estrategia Europea de Seguridad. Op. cit. Págs. 3 y 4.

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, de manera a como lo hiciera su predecesora del año 2006, establece como posibles riesgos y amenazas³⁸³:

- Las armas de destrucción masiva, en especial las armas nucleares que pudiesen caer en manos de grupos terroristas o de Estados fallidos.
- El espacio y el ciberespacio, los cuales considera esenciales para la vida cotidiana de sus ciudadanos y para el desarrollo de posibles operaciones militares.
- La dependencia de los combustibles fósiles, la cual limita sus opciones a la vez que supone un riesgo para el medio ambiente.
- El cambio climático, el cual puede amenazar la seguridad de determinadas regiones.
- Las pandemias, las cuales amenazan la salud de los americanos.
- Los Estados fallidos, como generadores de conflictos y de poner en riesgo la seguridad regional y global.
- La criminalidad organizada, a la cual le acusa de introducir clandestinamente en el país personas y mercancías que pueden afectar a la seguridad del país.
- La economía global, cuyo crecimiento desigual puede generar tensiones y conflictos que rediseñen un país en concreto o una región completa.

Por lo que se refiere a la actual Estrategia del Reino Unido, los riesgos y amenazas aparecen divididos en tres grandes bloques, los cuales se encuentran priorizados en función de la probabilidad de que sucedan y del impacto que ello conllevaría³⁸⁴.

³⁸³ The National Security Strategy of the United States of America (NSS) 2010. Op. cit. Pág. 8

³⁸⁴ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. Op. cit. Pág. 27.

En función de la alta probabilidad de que éstos se materialicen, y el alto impacto que ello conllevaría, se establecen dentro del primer grupo:

No obstante, a pesar de que en el documento se realiza una enumeración prolija de todos los posibles riesgos y amenazas a que se enfrenta el Gobierno británico, y de que se afirma que como todos ellos son importantes se requiere su acción para evitarlos o mitigarlos, sin embargo, finalmente únicamente son desarrollados los del primer grupo, es decir:

- El terrorismo.
- La proliferación de armas de destrucción masiva.

-
- El terrorismo internacional, tanto contra el Reino Unido como contra sus intereses, incluyendo los ataques NRBQ (Nuclear, Bacteriológico, Químico y Radiológico); y/o un significativo incremento del terrorismo en Irlanda del Norte.
 - Ataque cibernético llevado a cabo contra el Reino Unido por otros Estados o por organizaciones criminales.
 - Grandes catástrofes o riesgos naturales que requieran una respuesta nacional.
 - Conflictos militares internacionales entre Estados, que afecten al Reino Unido o a sus aliados así como a otros Estados o actores no gubernamentales.

En el segundo grupo se recogen aquellos riesgos o amenazas que presentan un alto impacto pero que, sin embargo, tienen baja probabilidad de suceder:

- Un ataque contra el Reino Unido o sus territorios.
- Inestabilidad, insurgencia o guerras civiles en el extranjero que puedan ser aprovechadas por grupos terroristas para atacar al Reino Unido.
- Incremento del crimen organizado.
- La interrupción de la comunicación transmitida mediante los satélites.

Por último, en el tercer grupo se agrupan aquellos riesgos que presente a la vez un bajo impacto y una baja probabilidad, entre los que se encuentran:

- Un ataque militar contra el Reino Unido, pero sin empleo de armas NRBQ.
- Un incremento significativo del terrorismo, del crimen organizado, de la inmigración ilegal o del contrabando.
- La interrupción del suministro de gas o petróleo.
- Una fuga radiactiva.
- Un ataque convencional de un Estado contra otro perteneciente a la OTAN o a la Unión Europea.
- Un ataque contra territorios de ultramar del Reino Unido como consecuencia de disputas soberanistas o de un conflicto regional más amplio.
- Por último, la interrupción a corto y medio plazo de suministros internacionales de recursos básicos para el Reino Unido.

Capítulo 5:

Comparativa de la ESN con las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno

- Los ciberataques.
- Las crisis militares internacionales.
- Y el problema de las emergencias civiles.

En cuanto a la Estrategia alemana, en el apartado “*Retos globales, Oportunidades, Riesgos y Peligros*” del documento “*White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*”, se establecen como tales³⁸⁵:

- La Globalización.
- El terrorismo.
- La proliferación de armas de destrucción masiva y el rearme.
- Los conflictos regionales.
- El comercio ilegal de armas.
- Las rutas de transporte y los recursos.
- La Seguridad energética.
- La inmigración.
- Las epidemias y pandemias.

Por lo que se refiere a Francia, en su “*Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional*”, se destacan como principales riesgos y amenazas³⁸⁶:

- El terrorismo
- La amenaza de misiles.
- Los grandes ataques contra los sistemas de información.
- El espionaje y las estrategias de influencia.
- Los grandes tráfico criminales.
- Los nuevos riesgos naturales y sanitarios.

³⁸⁵ White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Op. cit. págs. 17-20.

³⁸⁶ Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN). Op. cit. Vol 1, Part. 1 Págs. 49 a 56.

- Los riesgos tecnológicos crecientes.
- La exposición de los ciudadanos en el extranjero.

Por último, en el caso holandés, su Estrategia procede a identificar y describir nueve amenazas, clasificándolas según se traten de amenazas clásicas, amenazas socioeconómicas, o amenazas de carácter natural³⁸⁷:

- Brechas en la paz y seguridad internacional. Países débiles o corruptos.
- Riesgos químicos, biológicos, radiológicos o nucleares.
- Terrorismo. Ataques terroristas, extremismo.
- Crimen organizado internacional. Tráfico de drogas, conexiones entre el mundo legal y el mundo criminal.
- Vulnerabilidad social. Tensiones raciales, pérdida de sentido de ciudadanía.
- Seguridad digital.
- Seguridad económica. Escasez de materias primas o de energía.
- Cambio climático y desastres naturales. Inundaciones, temperaturas extremas, plagas...
- Enfermedades infecciosas. Pandemias, virus.

De todo lo anteriormente analizado, se puede establecer que los riesgos y amenazas que contiene la Estrategia Española de Seguridad coinciden básicamente con los establecidos en las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno. Destacan el terrorismo, los conflictos armados, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y las ciberamenazas. Por su parte, en las Estrategias más recientes se contemplan otros riesgos relacionados con la seguridad energética o la económica, o bien con las catástrofes naturales.

³⁸⁷ National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008. Op. cit. pág. 18

5.5.- LÍNEAS GENERALES DE ACTUACIÓN.

En este apartado, sin pretender realizar un estudio minucioso y detallado de cada una de las Líneas Generales de actuación establecidas en las Estrategias de Seguridad de los países de nuestro entorno, lo que se va a tratar es de analizar si las mismas las contemplan o no.

En el caso de la Estrategia Europea de Seguridad, tras definir las amenazas a la seguridad y los objetivos estratégicos, el documento procede a describir cuáles son las implicaciones políticas para Europa, es decir, en qué ámbitos es preciso que mejore la Unión Europea, lo que puede llegar a ser considerado como Líneas Estratégicas de acción. Entre estas el documento establece las siguientes: compromiso preventivo³⁸⁸; fomento de la capacidad para tomar medidas³⁸⁹; mejor coherencia³⁹⁰ y trabajar con sus socios³⁹¹.

En el caso americano, la determinación de sus Líneas de Acción u objetivos estratégicos se realiza tomando como base los intereses nacionales previamente definidos y, a partir de las aquellas, establece una serie de acciones para alcanzarlos. De esta manera, para alcanzar el interés nacional de Seguridad, se definen 6 objetivos estratégicos³⁹²

³⁸⁸ Para hacer frente a las nuevas amenazas es preciso que la UE desarrolle políticas más activas. Estrategia Europea de Seguridad. Op. cit. Pág. 11.

³⁸⁹ También es preciso transformar a los ejércitos en fuerzas aún más flexibles y móviles, así como reforzar la capacidad de movilización de los medios civiles necesarios en situaciones de crisis o posteriores a las mismas. También es preciso avanzar en un uso más coherente y coordinado de los recursos diplomáticos de los Estados miembros y de las instituciones de la UE. *Íbidem*. Pág. 12.

³⁹⁰ Para lo que estima preciso agrupar los distintos instrumentos y medios de las políticas europeas. *Íbidem*. Pág. 12.

³⁹¹ Ya que se estima que ni la Unión ni ningún Estado puede encontrar actualmente por sí solo una respuesta a las amenazas a las que se enfrentan. *Íbidem*. Pág. 13.

³⁹² Fortalecer la Seguridad y la Resiliencia; Interrumpir, desmantelar y derrotar a Al Qaeda y sus afiliados extremistas violentos en Afganistán, Pakistán y en todo el mundo; Reducir la propagación de las armas nucleares y biológicas y asegurar los materiales nucleares; Avanzar en la paz, seguridad y oportunidades en Oriente Medio; Invertir en la capacidad de los socios fuertes y capaces; Asegurar el Ciberespacio. The National Security Strategy of the United States of America 2010. Op. Cit. Págs.17 a 28.

(articulados en 28 acciones); para alcanzar la Prosperidad, se establecen 5 objetivos³⁹³ (articulados a su vez en 21 acciones); para el de Valores³⁹⁴, 3 (divididos en otras 16 acciones); y, por último, el Orden Internacional, compuesto por 4 objetivos estratégicos³⁹⁵ (articulados en 16 acciones).

Por lo que respecta a la Estrategia británica, tras proceder a la definición de los riesgos y amenazas que ponen en peligro su seguridad nacional, afirma que sus dos objetivos principales son “*garantizar un Reino Unido seguro y resiliente, y configurar un mundo estable*”. Para alcanzarlos identifica ocho grandes objetivos estratégicos o Líneas Principales de actuación³⁹⁶. No obstante, pese a afirmar el documento que estas Líneas cuentan con el apoyo de guías de planeamiento más detalladas, no procede sin embargo ni a definir las ni a establecer otras acciones u objetivos precisos para lograrlas.

En el caso de la alemana, debe tenerse en cuenta que se trata más bien de un Libro de Defensa y no de una Estrategia de Seguridad propiamente dicha, lo que limita el alcance de las Líneas Estratégicas de Acción casi exclusivamente al ámbito de la Defensa y, por ende, al de las Fuerzas Armadas, a las que define como un instrumento de la Política de Seguridad alemana. No obstante, el mismo documento reconoce que la garantía de la Seguridad no se puede alcanzar únicamente con las Fuerzas Armadas, ni incluso el Estado por sí solo, sino

³⁹³ Fortalecimiento de la Educación y capital humano; Mejorar la Ciencia, Tecnología e Innovación; Lograr un crecimiento equilibrado y sostenible; Acelerar el Desarrollo Sostenible; Gastar sabiamente el dinero de los contribuyentes. *Íbidem*. Págs. 28 a 35.

³⁹⁴ Fortalecer el poder de nuestro ejemplo; Promover la democracia y los derechos humanos en el extranjero; Promover la dignidad satisfaciendo las necesidades básicas. *Íbidem*. Págs. 35 a 39.

³⁹⁵ Asegurar fuertes alianzas; Fomentar la cooperación con otros centros de influencia del Siglo XXI; Fortalecer las instituciones y mecanismos de cooperación; Mantener una cooperación amplia en los principales retos mundiales. *Íbidem*. Págs. 40 a 50.

³⁹⁶ Identificar y monitorizar los riesgos a la seguridad nacional y las oportunidades; Abordar la raíz de las causas de inestabilidad; Ejercer influencia para explotar las oportunidades y gestionar los riesgos; Respetar las leyes domésticas y reforzar las normas internacionales; Proteger al Reino Unido y sus intereses, y controlar las amenazas físicas y electrónicas procedentes de estados y de fuentes no estatales; Ayudar a resolver los conflictos y contribuir a la estabilidad; Proporcionar resiliencia para estar preparados para todo tipo de emergencias y recuperarse de cualquier contratiempo; y, por último, trabajar en alianzas y partenariados para lograr respuestas más fuertes. *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Op. cit. Pág. 33.

que es preciso el concurso de otras instituciones, países y organizaciones de carácter internacional³⁹⁷.

En esta línea, el Libro Blanco de la Defensa, tras establecer cuáles son las misiones de las Fuerzas Armadas³⁹⁸, define cuáles son sus cometidos u objetivos estratégicos: La prevención de los conflictos internacionales y la gestión de crisis, incluida la lucha contra el terrorismo internacional; Apoyo a los aliados; Protección de Alemania y de su población; Rescate y evacuación; Colaboración y cooperación; y Asistencia subsidiaria³⁹⁹.

Siguiendo con el Libro Blanco francés, tras señalar cuáles son los objetivos principales de su Estrategia de Seguridad⁴⁰⁰, establece cinco grandes funciones o Líneas estratégicas que deben guiar su actuación: el conocimiento y la anticipación; la prevención; la disuasión; la protección y la intervención⁴⁰¹. Además, en la Parte 2 del Volumen 1 de este Libro Blanco, se define para cada uno de estos ámbitos cuáles son las medidas u objetivos estratégicos a desarrollar.

Por último, la estrategia holandesa, pese a definir cuáles son los riesgos o amenazas que pueden afectar a su seguridad, no determina sin embargo las Líneas u objetivos

³⁹⁷ White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Op. cit. pág. 23.

³⁹⁸ Garantizar la capacidad de acción en el campo de la política exterior; Contribuir para la estabilidad de Europa y global; Mantener la seguridad nacional y proporcionar defensa y asistencia para la defensa de nuestros aliados; Promocionar la integración y la cooperación multinacional. *Íbidem*. Pág. 54.

³⁹⁹ *Íbidem*. Pág. 54.

⁴⁰⁰ La defensa de la población y del territorio; Asegurar la contribución de Francia a la seguridad europea e internacional; la defensa de los valores republicanos: las libertades individuales y colectivas, el respeto por la dignidad humana, la solidaridad y la justicia. Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN). Op. cit. Vol 1, Part. 1. Pág. 62.

⁴⁰¹ El conocimiento y la anticipación para poder entender los cambios internacionales que se presentarán durante los próximos quince años y, así, poder preparar y orientar los medios de defensa y de Seguridad Nacional. La prevención para impedir o limitar la amenaza de guerra. La disuasión para que ningún Estado crea que puede socavar los intereses vitales de la nación sin exponerse a un riesgo. La protección, para garantizar la seguridad de los ciudadanos, de la sociedad y de la vida económica. La intervención para dar a la Seguridad Nacional la profundidad, adaptabilidad y movilidad necesaria. *Íbidem*. Págs. 65 a 74.

estratégicos que son precisos para preservar sus intereses nacionales. En lugar de ello, con el objeto de reforzar la Seguridad Nacional, procede a establecer un procedimiento continuo de trabajo compuesto de tres fases⁴⁰². Será en la fase tres de este proceso en la que, tras haber analizado en las fases precedentes los riesgos y amenazas y las capacidades disponibles, se proceda a la definición de los objetivos estratégicos a adoptar.

Asimismo, como guía de orientación de este método de trabajo, el documento recoge también lo que denomina como “*The National Security Work Programme 2007-2008*”. Una de las partes de este Programa de Trabajo es el desarrollo y aplicación del método de trabajo anteriormente explicado. En ella, a modo de ejemplo, se centra en tres temas específicos: cambio climático, extremismo y radicalización, y aseguramiento del abastecimiento de energía. Tras realizar en cada uno de estos ámbitos una breve explicación del proceso analítico que se ha seguido, termina por establecer cuáles son las medidas a adoptar. Por ejemplo, en el caso concreto del abastecimiento de energía, finaliza por precisar que es preciso adquirir un buen conocimiento de las amenazas a la seguridad del suministro de electricidad en el corto, mediano y largo plazo por un lado, y por el otro, determinar cuál de estas amenazas constituye un riesgo que podría llevar a una alteración social⁴⁰³.

⁴⁰² En la Fase 1 se procede a analizar los posibles riesgos y amenazas, y una valoración de los mismos. En la 2, el Gobierno debe determinar las capacidades requeridas para hacer frente a los anteriores riesgos, estableciendo las que ya cuenta o puede contar. En la 3, en base a lo anterior se establecen las medidas a adoptar. *National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008*. Op. cit. pág. 19.

⁴⁰³ *Íbidem*. Pág. 45.

CAPÍTULO 6:
COMPARATIVA DE LA ESN
CON SU PREDECESORA DEL AÑO 2011.

La publicación en España de la primera Estrategia de Seguridad Nacional se ha llevado a cabo de una manera relativamente tardía, cuando muchos de los países de nuestro entorno ya disponían de la suya propia desde hacía tiempo⁴⁰⁴. A pesar de que en el año 2008, al comienzo de la IX Legislatura, el Presidente anunció la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad (EES), no fue sin embargo hasta 2011 cuando finalmente se aprobó, en un momento en el que el Gobierno se encontraba débil y se presagiaba ya un inminente cambio de partido político en el poder.

Lamentablemente, esta primera Estrategia tuvo una escasa repercusión debido a que la misma fue modificada cuando tan sólo llevaba dos años de vigencia, tiempo insuficiente como para poder poner en práctica las disposiciones en ella establecidas.

Uno de los motivos más que probable para que el nuevo Gobierno decidiese su rápida modificación es que, entre otros motivos, en la preparación y elaboración de la primera Estrategia no se tuvo en cuenta al Parlamento, en especial al primer partido de la oposición, con lo que éste no se sentía identificado con la misma. Asimismo, a pesar de que existía la voluntad inicial, finalmente la EES de 2011 no fue presentada al Parlamento.

Además, si bien es más que de agradecer el esfuerzo realizado por el Gobierno de la Nación existente en ese momento para llevar a cabo la elaboración de la que sería nuestra primera Estrategia de Seguridad, se echa en falta sin embargo la participación de representantes de partidos políticos de la oposición, como sí ha sucedido para la elaboración del *Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional* francés⁴⁰⁵. Este hecho quizás

⁴⁰⁴ A modo de ejemplo, en los Estados Unidos desde el año 2002 (*"The National Security Strategy of the United States of America"*), en el Reino Unido desde 2008 (*"The National Security Strategy: Security in an interdependent world"*), en Holanda desde 2007 (*"National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008"*), en Francia desde 2008 (*"Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional"*) o Australia desde 2008 (*"First National Security Statement to the Australian Parliament"*).

⁴⁰⁵ Como se ha comentado anteriormente, para su redacción se formó una Comisión compuesta por un Presidente y treinta y seis miembros, entre los que se pueden encontrar desde representantes de las distintas administraciones con competencias en el campo de la Seguridad y Defensa hasta expertos en asuntos culturales y sociales sin experiencia en este campo, pasando por personalidades del mundo

contribuyó a que la anterior Estrategia, o más bien sus autores, cayesen en la autocomplacencia, dedicando una gran parte de la misma a referenciar los éxitos y progresos que se habían realizado durante el período de Gobierno de Rodríguez Zapatero, lo que podría haber llevado al principal partido de la oposición a hacer una lectura propagandística de la misma.

Estos desaciertos, que propiciaron la falta de consenso entre las fuerzas políticas, han intentado ser subsanadas durante la elaboración de la nueva Estrategia. Para ello, además de contar con las principales fuerzas políticas y con un Comité de Expertos para su elaboración, el documento fue rápidamente presentado ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados⁴⁰⁶.

Otro de los motivos para modificar la EES con tan poco tiempo de vigencia, fue la intención de considerar la Seguridad Marítima como una amenaza propia. Como se verá más adelante, la Seguridad Marítima no era considerada en el primer documento como un riesgo o amenaza en sí misma, sino como uno de los ámbitos (terrestre, aéreo, marítimo,..) en los que se podían desarrollar el resto de amenazas.

Consecuentemente, apenas dos años después de estar en vigor, y un año y medio después de la formación del nuevo Gobierno, en el año 2013 se aprobó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional (ESN).

Debido a este breve plazo de tiempo entre una Estrategia y la otra, se estima interesante proceder a un análisis comparativo de ambos documentos con el objeto de poder valorar el alcance de dicha modificación. Es decir, si la Estrategia de 2013 se trata únicamente de una revisión continuista de la de 2011 o si, por el contrario, se podría llegar a afirmar que los cambios operados en la segunda son tan sustanciales que obligan a pensar que se trata realmente de una nueva Estrategia.

académico. Asimismo destaca la presencia de dos diputados y dos senadores, dos pertenecientes a la mayoría parlamentaria y otros dos a la oposición, así como representantes de todos los partidos políticos.

⁴⁰⁶ Con fecha 9 de julio de 2013.

La propia ESN de 2013 declara que *“continúa y revisa la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, configurando un nuevo Sistema de Seguridad Nacional e implicando a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la Seguridad Nacional”*. El hecho de que se trate de una Estrategia de carácter continuista no sorprende a nadie, ya que transcurrido tan poco tiempo entre la publicación de una y otra esa es la opción más lógica. Era de esperar que tanto nuestros intereses, riesgos y amenazas, y nuestros compromisos internacionales, no hubiesen cambiado sustancialmente durante la corta vigencia de nuestra primera EES.

No obstante, pese a que la nueva Estrategia mantiene la misma línea que su predecesora en lo que respecta tanto a la estructura del documento como a los elementos más esenciales de la misma, existen sin embargo importantes variaciones que son dignas de estudiar, como es por ejemplo cuando se determina la manera en la que se pretende hacer frente a cada una de las amenazas, es decir, cuáles son los objetivos estratégicos definidos en cada uno de los ámbitos de actuación.

Comenzando con el análisis comparativo de ambos documentos, se puede afirmar que la ESN actual es considerablemente más corta que su predecesora del año 2011 (58 páginas frente a 90). Esta diferencia de tamaño obedece, principalmente, a que el nuevo documento se ha desembarazado de todos aquellos elementos que no aportan gran cosa al cumplimiento de la Estrategia, como es, a modo de ejemplo, la explicación de la Alianza de Civilizaciones, el papel de las Fuerzas Armadas en los conflictos armados, o el de la Guardia Civil y la Policía Nacional en las misiones internacionales.

Por otro lado, se puede detectar claramente el momento histórico en el que se ha procedido a la elaboración de la Estrategia del año 2013, en un contexto marcado por la fuerte crisis económica que estaba sacudiendo a nuestro país y que obligaba al Gobierno a adoptar fuertes medidas para hacer frente a la misma. En este sentido, la actual ESN, además de considerar la crisis financiera y económica como uno de los mayores retos para la

Seguridad Nacional, establece como uno de los principios informadores de la misma la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos.

El documento del año 2011, titulado *“Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”*, contenía, antes de entrar propiamente en el contenido propio de la Estrategia y a modo de introducción, un Resumen Ejecutivo. A continuación, el cuerpo de la misma estaba integrado por cinco Capítulos que, aunque son los mismos en número que la actual, presenta sin embargo algunas diferencias.

De esta manera, en el Capítulo 1, titulado *“Una Estrategia necesaria”*, entre otros aspectos se hacía alusión a la difusión existente hoy en día entre Seguridad Interior y Seguridad Exterior. Asimismo, se procede a la definición de nuestros Intereses Nacionales, tanto vitales como estratégicos. Asimismo, el documento procedía a definir nuestros valores: paz, tolerancia, libertad y solidaridad; modo de vida basado en el bienestar, sostenibilidad y progreso social.

En este mismo Capítulo se establecían los conceptos básicos sobre los que descansa la seguridad española y que la Estrategia pretende impulsar⁴⁰⁷. Como instrumentos o capacidades a emplear para lograr el cumplimiento de la misma mencionaba a la Diplomacia, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Servicios de Inteligencia, la Protección Civil, la cooperación al desarrollo y las relaciones económicas y comerciales.

En el Capítulo 2, *“La Seguridad de España en el mundo”*, procedía a establecer los principios de acción internacional⁴⁰⁸. Para ello, estimaba que se debe actuar en tres ámbitos:

⁴⁰⁷ Interdependencia responsable. La coordinación. La capacidad de resistencia, recuperación y flexibilidad (Resiliencia). La eficiencia en el uso de los recursos. El enfoque integral. Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Op. Cit. Págs. 9 y 10.

⁴⁰⁸ Marco europeo, en el que la Estrategia Europea de Seguridad, la Estrategia de Seguridad Interna de la UE o el concepto estratégico de la OTAN son elementos básicos. El multilateralismo, legitimidad y legalidad internacional. La construcción de la paz. La protección de civiles y Responsabilidad de proteger. Íbidem. Págs. 14 y 15.

en la reforma de las organizaciones internacionales, en el refuerzo de nuestra influencia y en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales.

En este mismo Capítulo, la EES procedía a definir cuáles son nuestras zonas de interés estratégico:

- o La Unión Europea, en cuyo ámbito declara que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) será un instrumento básico.
- o Los Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas.
- o Rusia, como socio europeo estratégico.
- o Iberoamérica, como destino común.
- o Nuestra vecindad del Sur: el Mediterráneo y el Magreb
- o África, de la que declara clave para la seguridad española y en la que establece tres zonas vitales: Cuerno de África, el Sahel y el Golfo de Guinea.
- o Asia.
- o La ONU, la OTAN y otros foros multilaterales, como la OSCE, el G-20, Consejo de Estabilidad Financiera,...

El Capítulo 3 estaba dedicado a *“Los Potenciadores del Riesgo”*, de los que dice que se tratan de fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos y que incrementan nuestra vulnerabilidad. Entre éstos destacaba las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos, y las ideas radicales y no democráticas. La Estrategia actual no dedica un Capítulo a este aspecto, limitándose únicamente a reseñarlos al comienzo del Capítulo dedicado a los riesgos y amenazas.

A continuación, el Capítulo 4, dedicado a las *“Amenazas, Riesgos y Respuestas”*. Tras definir Amenaza como *“toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España”*, y como Riesgo *“toda contingencia o probabilidad de*

que una amenaza se materialice produciendo un daño”⁴⁰⁹, enumeraba las principales amenazas que pueden afectar a nuestra seguridad para, a continuación, fijar las Líneas Estratégicas.

A diferencia de la ESN actual, que dedica un Capítulo para las amenazas y otro para las Líneas Estratégicas, en la del año 2011 ambos aspectos se recogían en el mismo. Es decir, tras describir cada una de las amenazas, procedía a continuación a determinar los objetivos estratégicos para cada una de ellas.

Por último, en el Capítulo 5, titulado “*Un modelo institucional integrado*”, se declaraba que es preciso, para ajustarse al contexto dinámico de la seguridad, transformar gradualmente las estructuras orgánicas desde las que se dirige y coordina la seguridad. Para orientar esta transformación establecía una serie de directrices⁴¹⁰.

A continuación, creaba la estructura orgánica que sería la responsable de la concepción, gestión y seguimiento de la Seguridad Nacional. Para ello se creaba el Consejo Español de Seguridad que, presidido normalmente por el Presidente del Gobierno, y por S.M. el Rey al menos una vez al año, tenía por objeto la decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y la coordinación en materia de Seguridad Nacional⁴¹¹. Junto a este Consejo la EES establecía también una Unidad de Apoyo a este Consejo como órgano

⁴⁰⁹ Íbidem. Pág. 34.

⁴¹⁰ Superar la compartimentación, duplicidades y solapamientos de las políticas y del entramado institucional existente. Mejorar la coordinación interministerial. Proceder al seguimiento de las líneas estratégicas y evaluarlas periódicamente. Colaborar y cooperar de todos los actores: Administraciones Públicas, empresas privadas y sociedad civil. Promover la cooperación con las Comunidades Autónomas. Revisar la Estrategia al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo demanden. Íbidem. Pág. 83.

⁴¹¹ Se reunirá en diferentes formaciones, con la participación de los Ministros relevantes según las necesidades de los asuntos a tratar, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, y del Director del Centro Nacional de Inteligencia. El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno actuará como Secretario Ejecutivo del mismo. Según las necesidades se podrá asimismo convocar a otros altos cargos y expertos. Íbidem. Pág. 85.

instrumental y estructura de asistencia a la Presidencia del Gobierno para la coordinación y liderazgo en esta materia⁴¹².

Por último, el documento también contemplaba la participación en la materia de Comisiones Interministeriales⁴¹³ y de un Foro Social como órgano consultivo⁴¹⁴.

Siguiendo una sistemática similar a la llevada hasta entonces en el presente trabajo, a continuación se va a analizar uno a uno cada uno de los elementos considerados como esenciales.

6.1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.

En el caso de la Estrategia Española de Seguridad del año 2011, no se recogía en ninguna parte del documento, de manera explícita, qué debía entenderse por Seguridad Nacional o por Estrategia de Seguridad. Llama sin embargo poderosamente la atención el hecho de que dicho concepto sí hubiese sido recogido en los documentos preliminares elaborados por la Comisión responsable de su elaboración, en los que se llegó a definir de la siguiente manera⁴¹⁵:

“A efecto de esta Estrategia Española, la búsqueda de la seguridad es la de una situación en la que se dan las condiciones necesarias para garantizar el normal funcionamiento del estado y su ordenamiento

⁴¹² La Unidad de Apoyo debía estar compuesta por un equipo multidisciplinar que reflejase el alcance de la Estrategia. Debía contar, entre otros, con el equipo de trabajo del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y del anterior DISSC (Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis). *Ibidem*. Pág. 85.

⁴¹³ Estarían formadas por representantes de los diferentes Ministerios y debían apoyar al Consejo según fuese necesario. Se centrarían en áreas concretas de trabajo y con cometidos precisos. *Ibidem*. Pág. 85.

⁴¹⁴ Tenía por objeto reunir a representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para la realización análisis compartidos en materia de seguridad. *Ibidem*. Pág. 86.

⁴¹⁵ Definición que constaba en uno de los Borradores de la Estrategia Española de Seguridad.

constitucional, los intereses de España así como el desenvolvimiento de la sociedad, los derechos fundamentales, modos de vida y prosperidad de los ciudadanos frente a las amenazas y riesgos futuros”

En lo que podría considerarse como una interpretación finalista, el documento final declaraba que *“la Estrategia analiza el contexto actual de seguridad, aporta una visión prospectiva y fija las líneas para defender los intereses de España y su contribución a un entorno nacional, europeo, regional e internacional más seguro, pacífico y justo”*⁴¹⁶. Asimismo, recoge cuáles son los objetivos centrales de la misma: *“Analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación”*⁴¹⁷.

Por su parte, la actual ESN, como ya se ha visto anteriormente, define la Seguridad Nacional 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”*⁴¹⁸.

En este sentido, la EES de 2011 parece hallarse más alineada con las Estrategias de Seguridad anglosajonas (Estados Unidos y Reino Unido), en las que sus respectivos documentos, en lugar de aportar una definición de qué debe entenderse por Seguridad Nacional, proceden sin embargo a establecer cuál es la finalidad de la misma⁴¹⁹. Por su parte, la ESN de 2013 se encuentra más próxima a la de los países de nuestro entorno

⁴¹⁶ Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos. Op. cit. Pág.11.

⁴¹⁷ Íbidem. Pág.1.

⁴¹⁸ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. cit. Págs. 7 y 8.

⁴¹⁹ “The National Security Strategy of the United States of America (NSS)”. The White House. Mayo de 2010. Introducción y pág 1: *El objetivo es perseguir una estrategia de renovación nacional y liderazgo global, una estrategia que levante los cimientos de la fuerza e influencia americana*. “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”. Cabinet Office. United Kingdom. Octubre de 2010. Pág 3: *El objetivo principal es el de transformar la manera en la que se venía organizando la seguridad nacional, y así poder organizarse y protegerse frente a las amenazas que están surgiendo como consecuencia de los cambios radicales que se están experimentando en esta época de incertidumbre en la que nos encontramos*.

(Francia, Alemania u Holanda), documentos en los que sí se aporta el concepto de seguridad nacional.

6.2.- LOS INTERESES NACIONALES.

Como cabía esperarse, los intereses vitales definidos en la Estrategia Española de Seguridad del año 2011 no diferían apenas de los que hasta entonces habían sido declarados por el nivel político⁴²⁰. En este sentido, establecía como 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 Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica⁴²¹.

Además, también establecía como intereses estratégicos aquellos que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro, como la consolidación y el buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad.

Por contra, la actual ESN no establece de manera concreta cuáles son estos intereses nacionales. En este caso es preciso acudir a una lectura detenida del documento para poder entresacar algunos de ellos, entre los que se puede llegar a identificar la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano.

Esta ausencia contrasta bastante con el hecho de que, metodológicamente, los intereses nacionales son uno de los elementos esenciales que debe constar en toda Estrategia de Seguridad, y es que en este tipo de documentos es preciso determinar qué es lo que se pretende proteger y contra qué se debe proteger. Además, reseñar que en este aspecto

⁴²⁰ Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. Art. 2; Directiva de Defensa Nacional 2008, pág. 6; Revisión Estratégica de la Defensa 2003, pág. 47; Libro Blanco de la Defensa, págs. 68 a 71.

⁴²¹ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 8.

nuestra actual Estrategia se separa de la corriente seguida en los países de nuestro entorno, en cuyas Estrategias se detalla en mayor o menor medida cuáles son estos intereses nacionales a proteger⁴²². Esta ausencia, sin duda deliberada, puede obedecer a criterios de economía literaria, y es que los autores de dicho documento, en ese empeño por no reflejar en la ESN aquello que no fuera preciso para su cumplimiento pretendieron no ser repetitivos, ya que los intereses nacionales de España habían quedado ya claramente definidos en la Directiva de Defensa Nacional 1/2012⁴²³, que había sido aprobada por el mismo Gobierno tan sólo unos meses antes.

6.3.- LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES.

En el apartado de las políticas y compromisos internacionales se aprecia alguna diferencia a la hora de abordar la enunciación de los principios básicos de acción que van a articular la proyección exterior del Gobierno. De esta manera, la EES del año 2011 establecía como principios el enmarcar nuestra actuación dentro del marco europeo de referencia; el multilateralismo, la legitimidad y la legalidad internacional; y la construcción de la paz. Asimismo, afirmaba que para alcanzar un orden internacional estable debía actuarse en los siguientes frentes: impulsar la reforma de las organizaciones internacionales;

⁴²² Estados Unidos: La seguridad, la prosperidad, el respeto de los valores y un orden internacional liderado por los Estados Unidos. El Reino Unido: La Seguridad, la Prosperidad y la Libertad. Francia: La defensa de la población y del territorio, garantizar su seguridad y la defensa de los valores republicanos (democracia, las libertades individuales y colectivas, el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la justicia). Alemania: La justicia, la libertad y democracia. La soberanía e integridad. Conflictos y crisis regionales. Los retos de la globalización. Los derechos humanos y el orden internacional. Holanda: La Seguridad Territorial, la Seguridad Económica, la Seguridad Ecológica, la Seguridad Física y la Estabilidad Social y Política.

⁴²³ “Directiva de Defensa Nacional 1/2012: Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable”. Presidente del Gobierno. Consejo de Defensa Nacional. Julio de 2012: declara como intereses esenciales la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, así como el asegurar la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos. Asimismo, añade que los intereses de España y de los españoles se extienden más allá de nuestras fronteras, añadiendo por este motivo la consecución de un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos.

reforzar nuestra influencia en los foros e iniciativas multilaterales; y fortalecer las relaciones bilaterales.

No obstante, la ESN del año 2013, por su parte, si bien mantiene estos mismos frentes en los que afirma que es preciso articular la proyección exterior, abandona sin embargo cualquier mención a los anteriores principios básicos de actuación en el marco internacional.

Por otro lado, al establecer las zonas regionales de actuación en las que se enmarcan nuestros principales compromisos internacionales, ambas Estrategias coinciden plenamente en las mismas, si bien existe alguna pequeña matización en su enunciado. Por ejemplo, la EES del año 2011 hablaba de nuestra vecindad del Sur, mientras que la del 2013 se refiere de manera concreta al Mediterráneo. Asimismo, mientras que la del 2011 hablaba de Iberoamérica la del 2013 lo hace de América Latina.

Por lo que se refiere a las principales diferencias existentes en el contenido de los compromisos declarados en cada una de ellas, se puede afirmar que, con respecto a la Unión Europea, se mantiene exactamente la misma posición en una Estrategia que en la otra, otorgándola ambos documentos un papel decisivo como polo de estabilidad y progreso en el orden internacional y declarando, por otro lado, a la colonia británica de Gibraltar como una anomalía en la Europa actual.

Por lo que respecta al Mediterráneo, ambas Estrategias vinculan la seguridad de nuestro país y la del resto de Europa a la prosperidad de la ribera meridional del Mediterráneo. No obstante, en la del año 2013 se ha añadido una mención a las crisis surgidas en la otra orilla del Mediterráneo, concretamente en Libia y Siria⁴²⁴.

⁴²⁴ Si bien la conocida “*Primavera Árabe*” comenzó a finales de 2010 y se extendió rápidamente por otros países de la región, curiosamente la Estrategia del año 2011 no hace ninguna mención a dicha crisis. Como “*Primavera Árabe*” se conoce coloquialmente a las protestas populares que surgieron en Túnez en diciembre de 2010 y en Egipto en enero de 2011 y que consiguieron derrocar rápidamente a sus respectivos gobiernos. Este sentimiento se contagió también a primeros de ese mismo año a Libia, si bien el derrocamiento de su Presidente, Muamar Gadafi, no se produjo hasta el mes de octubre tras una guerra

Asimismo, ambas Estrategias declaran que el Magreb es también una zona prioritaria para España, si bien la del año 2013, a diferencia de su predecesora, no menciona a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. No obstante, debe hacerse constar que la anterior EES las mencionaba únicamente para recordar su presencia en esta zona, sin llegar a realizar ninguna valoración sobre su seguridad ni sobre las posibles amenazas que pudiesen recaer sobre las mismas⁴²⁵.

En este mismo ámbito, al enumerar ambas Estrategias las herramientas para impulsar en esta zona la cooperación y la integración regional, la ESN del año 2013 añade la Iniciativa de Cooperación de Estambul del año 2004⁴²⁶.

Para finalizar esta área regional, la del año 2013 hace una mención expresa a la cuestión del Sahara Occidental, de la que afirma su compromiso para alcanzar una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable para las partes.

Por lo que se refiere a América Latina, la nueva ESN reconoce a Brasil y a Méjico como nuevos actores globales. Asimismo, destaca también la importancia de las relaciones de esta región con la zona del Pacífico, a la que define como muy relevante en el nuevo entorno estratégico, haciendo especial mención a la “*Alianza del Pacífico*”⁴²⁷.

Como instrumento clave para debatir y desarrollar estas cuestiones, la EES del año 2011 hacía referencia a las Cumbres Iberoamericanas, a las que la del año 2013 ha añadido también la acción bilateral, los foros regionales y la UE.

civil. Asimismo, a comienzos de 2012, parte de la población siria se levantó contra su dirigente, Bashar al-Asad, si bien el conflicto interno se mantiene todavía abierto.

⁴²⁵ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 22.

⁴²⁶ Las otras herramientas a las que se refieren ambos documentos son: la Unión para el Mediterráneo (UpM), la Política de Vecindad de la Unión, la Iniciativa 5+5 y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, todas ellas comentadas en el Capítulo IV de este trabajo.

⁴²⁷ La Alianza del Pacífico es una iniciativa de integración regional conformada por Chile, Colombia, México y Perú, creada el 28 de abril de 2011, mediante la que se busca la integración profunda de servicios, capitales, inversiones y movimiento de personas.

En cuanto a los Estados Unidos, la anterior EES ofrecía a nuestro país para representar un papel clave en las relaciones transatlánticas, en el que su cercana posición al continente africano le confiere una posición de ventaja como mediador entre las dos orillas del Atlántico. Asimismo, en la actual ESN también ha desaparecido la mención que, en el ámbito de la Defensa, hacía la del año 2011 al Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos⁴²⁸ y al Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-Norteamericano (CBAN)⁴²⁹, instrumentos que consideraba de suma importancia para garantizar la coordinación y la cooperación bilateral en este ámbito.

Respecto a la región de África, ambos documentos reconocen la importancia creciente que esta zona está teniendo sobre nuestro país, como consecuencia de fenómenos tan preocupantes como la pobreza, las migraciones descontroladas o el cambio climático. Asimismo, ambas Estrategias destacan tres zonas de especial interés: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea.

Por otro lado, si en la EES del año 2011 el Sahel se configuraba ya como un espacio clave, considerándolo como un terreno propicio para redes delictivas y grupos terroristas *yihadistas*, en la del año 2013 no cabe ya duda de la importancia de esta área tras la revuelta touareg que tuvo lugar en febrero de 2012 en el norte de Malí, y que tuvo como consecuencia un golpe de Estado y, en enero del año 2013, la intervención de la comunidad

⁴²⁸ “Convenio entre el Reino de España y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la Defensa”, de 1 de diciembre de 1988, revisado por el “Protocolo de Enmienda de 10 de abril de 2002”, entrando en vigor el 12 de febrero de 2003. BOE núm. 45. 21 de febrero de 2003. La vigencia del Convenio modificado es de de ocho años a contar desde esta última fecha, o sea hasta el 12 de febrero de 2011, prorrogándose automáticamente por periodos de un año, salvo decisión expresa de una de las partes.

⁴²⁹ Dicho Comité se creó el 11 de enero de 2001, en Madrid, como consecuencia de la Declaración Conjunta Piqué-Albright, mediante la cual se decidió consolidar y reforzar las relaciones bilaterales y establecer un marco legal de cooperación. Se trata de un instrumento que garantiza la coordinación de esfuerzos en materia de Defensa y la representación institucional. Su presidencia la comparten el Ministro de Defensa español y el Secretario de Defensa de los Estados Unidos. <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/europea-atlantica/EEUU/>

internacional liderada por Francia en la llamada “Operación Serval”⁴³⁰, operación en la que participa España a través del despliegue de un Destacamento del Ejército del Aire en Dakar (Senegal), desde donde desarrolla misiones de apoyo a las fuerzas francesas que participan en la misma.

Por otro lado, ambas Estrategias reconocen el creciente peso del poder económico y político de Asia, haciendo una especial mención a China y a la India. Si bien la EES de 2011 destaca la importancia estratégica que en materia de seguridad tienen países como Pakistán, India o Indonesia, la de 2013 se centra más en Afganistán, Pakistán y Corea del Norte, así como en las reivindicaciones territoriales de China.

Asimismo, si el documento del año 2011 destacaba la importancia que en asuntos de lucha contra el terrorismo y de control de la inmigración tienen países como Australia y Nueva Zelanda, en el de 2013 se menciona únicamente al primero, no aludiendo en ningún momento a Nueva Zelanda.

Para finalizar esta área, la EES de 2011 destacaba el importante papel estabilizador que la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) puede desempeñar en esta zona⁴³¹.

Con respecto a Rusia, ambas Estrategias no aportan gran cosa, pudiendo resumirse que, en ambos casos, se estima que la posición estratégica de Rusia y los fuertes lazos que tiene con los países de la región del Cáucaso y Asia Central, han llevado a considerarle como un socio europeo estratégico en una de las zonas más inestables del mundo

⁴³⁰ Operación militar llevada a cabo en el norte de Malí, desde enero de 2013, liderada por Francia y el gobierno de Malí, y que cuenta con el apoyo de varios países africanos y occidentales. Bajo el amparo de la ONU, tiene el objetivo de frenar el avance de los rebeldes islamistas que desde el año 2012 gobiernan de facto en el norte de ese país.

⁴³¹ Se trata de una organización regional de Estados del sudeste asiático, creada el 8 de agosto de 1967, con el objeto de acelerar el crecimiento económico y fomentar la paz y la estabilidad regional. Hoy en día la conforman diez países: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Miamar y Camboya. <http://www.asean.org/asean/about-asean>

Por último, en relación con las organizaciones internacionales, ambas Estrategias mencionan a la ONU, la OTAN, la OSCE, el G20 y al Consejo de Estabilidad Financiera. Por otro lado, la EES de 2011 dedicaba casi una página completa a la “*Alianza de Civilizaciones*”⁴³²⁴³³, habiendo desaparecido toda referencia a la misma en el documento de 2013.

6.4.- LOS RIESGOS Y AMENAZAS.

Como ya se ha comentado anteriormente, la Estrategia Española de Seguridad del año 2011 procedía a definir amenaza como “*toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España*” y como riesgo “*toda contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño*”⁴³⁴. Sin embargo, la del año 2013, pese a utilizar el término “*amenaza*” hasta en 70 ocasiones, y el de “*riesgo*” en otras 61, no llega sin embargo a definir en ningún momento qué debe entenderse por cada uno de estos conceptos. Preguntado el hecho de porqué se había abandonado en el nuevo documento la definición de ambos conceptos, la respuesta volvió a ser la de la economía literaria, ya que los autores de la nueva ESN entendían que ambos conceptos eran ya sobradamente conocidos y que no hacía falta volver a explicarlos.

Asimismo, la anterior EES establecía de manera novedosa los ámbitos en los que estos riesgos y amenazas se pueden presentar, estableciendo como tales el terrestre, aéreo,

⁴³² “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 26.

⁴³³ La Alianza de Civilizaciones es una iniciativa de Naciones Unidas, copatrocinada por España y Turquía, que tiene como objetivo fomentar el diálogo y la cooperación entre diferentes comunidades, culturas y civilizaciones y construir puentes que unan a los pueblos y personas más allá de sus diferencias culturales o religiosas, desarrollando una serie de acciones concretas destinadas a la prevención de los conflictos y a la construcción de la paz. El proyecto fue presentado por el entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de septiembre de 2004. En torno a la Alianza se creó un Grupo de Amigos compuesto por 136 países y organizaciones internacionales. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/NacionesUnidas/Paginas/AlianzaCivilizaciones.aspx>

⁴³⁴ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 34.

marítimo, espacial, cibernético y el de la información⁴³⁵. No obstante, la ESN de 2013 abandona la idea de concebir estos riesgos y amenazas en unos determinados ámbitos.

Por otro lado, la Estrategia de 2011 introducía, en su Capítulo 3, el concepto de potenciadores del riesgo o “*drivers*”, procediendo a su definición como “*fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad*”⁴³⁶. Por su parte, la Estrategia actual no dedica un Capítulo a este aspecto, sino que se limita únicamente a mencionarlos.

En este sentido, ambas Estrategias coinciden básicamente en la declaración de estos potenciadores⁴³⁷, si bien la del año 2013 elimina el originado por las disfunciones de la globalización que sí contemplaba su antecesora.

Por último, por lo que se refiere al establecimiento de los riesgos y amenazas que pueden afectar a nuestra Seguridad, ambos documentos, como cabía esperar, no difieren mucho uno del otro. No obstante, el documento de 2013, además de contemplar todas las amenazas que se reflejaban en la Estrategia de 2011⁴³⁸, añade otras dos: el Espionaje, que en la Estrategia de 2011 estaba incluida dentro de las ciberamenazas, y la Vulnerabilidad del Espacio Marítimo.

Entre las diferencias que se pueden encontrar entre una y otra Estrategia en este ámbito, se pueden citar:

Con respecto a la amenaza de los conflictos armados, ambas Estrategias estiman que las consecuencias de las guerras internas pueden desbordar los límites geográficos del país o territorio en el que se desarrollan y afectar a los países vecinos, originando nuevos riesgos

⁴³⁵ Íbidem. Págs. 34 a 36.

⁴³⁶ Íbidem. Págs. 27.

⁴³⁷ La pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático y la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías.

⁴³⁸ Los Conflictos Armados; el Terrorismo; las Ciberamenazas; el Crimen Organizado; la Inestabilidad Económica y Financiera; la Vulnerabilidad Energética; la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; los Flujos Migratorios Irregulares; las Emergencias y Catástrofes y, por último, la Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

de desestabilización en la zona. Por su parte la EES de 2011 reconoce tres posibles tipos de conflictos en los que podría verse involucrada España⁴³⁹:

- Conflictos no compartidos con nuestros aliados.
- Conflictos en un contexto multilateral que afecte a los intereses de España.
- Participación derivada de nuestros compromisos internacionales sin que afecte a los intereses de España.

Por lo que se refiere a la amenaza del terrorismo, la ESN del año 2013 da ya por sentada la derrota de la banda terrorista ETA, de la que tan sólo espera su definitiva disolución. Por tal motivo, el documento se centra más en la amenaza procedente del terrorismo internacional, del que destaca su mayor letalidad. Como posibles Potenciadores del Riesgo ambos documentos hacen mención a la proximidad al Sahel; la posible radicalización de los emigrantes, tanto de primera como de segunda generación (la EES de 2011 se centraba más en los de esta segunda generación); la reivindicación del Al-Andalus como parte del imaginario del Islam y, por último, la participación de España en misiones internacionales, en especial en la lucha contraterrorista. No obstante, la ESN actual no contempla la interconexión entre las actividades y métodos del crimen organizado y del terrorismo como uno de los potenciadores de esta amenaza.

Por último, la Estrategia de 2011 enumeraba, quizás de manera más mediática que práctica, cuáles habían sido las recientes mejoras en el ámbito de la lucha antiterrorista⁴⁴⁰.

⁴³⁹ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 37.

⁴⁴⁰ Principio de disponibilidad inmediata, mediante el cual se comparten los datos antiterroristas; la cláusula de solidaridad, según la cual la Unión y sus Estados miembros actuarán de forma conjunta si un Estado miembro es objeto de un ataque; la creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA); la implicación del sistema judicial, para reforzar la eficacia en la acción punitiva, mediante una política penal de prevención de atentados terroristas, cooperación judicial internacional y represión de actividades de financiación del terrorismo; el Plan Operativo Antiterrorista para las FCSE, en el que se prevé la cooperación de las FAS para la protección y vigilancia de grandes infraestructuras; el incremento de los recursos humanos, materiales y técnicos; la potenciación del CNI; establecimiento de Planes Específicos para la protección NRBQ, de los transportes nacionales e internacionales, y para la eficacia en el control

En relación con las ciberamenazas, ambos documentos consideran que la seguridad en el empleo del ciberespacio puede verse comprometida tanto por causas técnicas, como por fenómenos naturales o ataques ilícitos. Como diferencias entre ambas Estrategias, citar que la de 2013 introduce una enumeración de los potenciadores del riesgo existentes en este ámbito⁴⁴¹. Por su parte, como ya se ha comentado anteriormente, la de 2011 incluía en este ámbito la amenaza del espionaje, especialmente el espionaje económico.

En cuanto al crimen organizado, ambas Estrategias le consideran como una de las amenazas más graves para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, ya que constituye un poderoso factor de desestabilización de los cimientos políticos y económicos. Entre las distintas modalidades del crimen organizado, ambos documentos coinciden en señalar al tráfico de drogas, armas y seres humanos y al blanqueo de capitales como las principales amenazas. Por su parte, la Estrategia de 2011 contemplaba también el contrabando, los delitos tecnológicos y la falsificación de moneda⁴⁴², mientras que la de 2013 ha incorporado la piratería⁴⁴³.

En cuanto a la amenaza derivada de la inestabilidad económica y financiera, la Estrategia de 2013 la define como una de las principales de hoy en día, no sólo por la conflictividad política y social que en sí misma genera sino también por su capacidad de alimentar y reforzar otros riesgos existentes. Además, reconoce que este tipo de riesgos han cobrado un mayor protagonismo en los últimos años como consecuencia de la profunda crisis económica que se está sufriendo a nivel mundial.

de las fronteras exteriores; el desarrollo de una política penitenciaria específica frente al terrorismo; y, por último, las operaciones de las FAS en Afganistán.

⁴⁴¹ La ausencia de una legislación armonizada en la materia y el hecho de que Internet haya sido diseñado como un canal de comunicación accesible, sencillo y útil, en donde no se tuvo en cuenta la dimensión de su seguridad. Asimismo, como el bajo coste y mínimo riesgo que este tipo de actividades suponen para el atacante. “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido”. Op. Cit. Pág. 27.

⁴⁴² “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 50.

⁴⁴³ “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido”. Op. Cit. Pág. 27.

Ambas Estrategias proceden a enumerar las principales amenazas y riesgos que pueden desestabilizar el sistema económico y financiero. Básicamente son las mismas en ambos documentos: los desequilibrios macroeconómicos o de los mercados, las actuaciones ilegales, la gran interdependencia económica existente, la volatilidad de los mercados, el desarrollo de las comunicaciones y la logística y, por último, las bruscas variaciones en el precio de los alimentos, las materias primas y la energía.

Por su parte, la Estrategia de 2011 enumeraba también a las crisis financieras sistémicas, las actividades delictivas y la competencia por los recursos⁴⁴⁴. La del año 2013 incluye también el deficiente funcionamiento de los organismos supervisores, la existencia de paraísos fiscales, la innovación tecnológica y, por último, la complejidad y competitividad de los sistemas de producción⁴⁴⁵.

Por otro lado, ya en el ámbito de la vulnerabilidad energética, ambas Estrategias recogen la tradicional amenaza que supone una interrupción grave del suministro o que pueda afectar al normal funcionamiento de infraestructuras y redes de transporte, bien por desastres naturales, ataques terroristas o ciberataques. Además, la Estrategia del año 2013 menciona también el riesgo que supone la competencia por los escasos recursos energéticos ya que, además de afectar a los precios como consecuencia de la ley de la oferta y de la demanda, puede acabar en un conflicto por el control de estos recursos. Asimismo, menciona también la necesidad de promover una sostenibilidad medioambiental⁴⁴⁶.

Por lo que respecta a la amenaza que para la seguridad supone, no sólo para España sino para la comunidad internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, ambas Estrategias prestan una especial importancia al riesgo que supone el que grupos terroristas puedan llegar a adquirir sustancias nucleares, químicas, biológicas o materiales radiológicos.

⁴⁴⁴ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 53.

⁴⁴⁵ “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido”. Op. Cit. Págs. 28 y 29.

⁴⁴⁶ Íbidem. Pág. 29.

Junto a esta tradicional amenaza, la ESN de 2013 realiza una mención concreta al caso de Irán, en donde el desarrollo de su programa nuclear puede llegar a suponer una amenaza en caso de que se termine utilizando para un uso no exclusivamente civil.

Asimismo, la actual Estrategia también considera como una amenaza el desarrollo de programas balísticos que permitan alcanzar una capacidad autónoma para la producción de misiles de medio y largo alcance, así como de misiles de crucero y de vehículos aéreos no tripulados⁴⁴⁷.

Por otro lado, aunque los flujos migratorios son procesos que han tenido lugar en todos los momentos históricos, y en principio no tiene porqué ser en sí misma un problema ni representar un riesgo, las dinámicas que se han experimentado en las últimas décadas, así como su volumen, han terminado por transformar este fenómeno en un asunto con implicaciones para la política de seguridad.

En este ámbito, la ESN de 2013 establece como “*drivers*” o elementos que pueden impulsar la inmigración desde los países pobres hacia los países desarrollados: la ausencia de expectativas vitales, de seguridad personal y de derechos, derivadas de factores como la pobreza, la desigualdad, los conflictos bélicos; los riesgos medioambientales; la debilidad institucional y los regímenes autoritarios existentes en determinados países en desarrollo.

Por su parte, la Estrategia de 2011, en lugar de centrarse en los elementos que pueden potenciar este riesgo, enunciaba directamente cuáles eran para ella los riesgos y amenazas que los movimientos migratorios podrían implicar para la seguridad española⁴⁴⁸.

⁴⁴⁷ Íbidem. Pág. 32.

⁴⁴⁸ La conflictividad social, la cual puede ser aprovechada por grupos racistas o xenófobos. La aparición de guetos urbanos, que pueden dar lugar a espacios de marginación que fomenten la inseguridad, la violencia y el extremismo ideológico y religioso. La explotación económica de los inmigrantes por parte de organizaciones criminales. La desestabilización de ciertos sectores productivos de la economía con el consiguiente incremento de la economía sumergida. La radicalización extremista y de carácter identitario, falta de integración, y el sometimiento a credos radicales e intolerantes. La presencia de personas de otros

Por lo que respecta al ámbito de las Emergencias y catástrofes, ambas Estrategias coinciden en que nos enfrentamos a riesgos de origen natural (pandemias, huracanes, terremotos,...) o bien provocados por la propia acción del hombre (accidentes nucleares, incendios forestales,...). Al proceder cada uno de los documentos a enumerar los diferentes riesgos y amenazas que pueden poner en peligro en este ámbito la seguridad de las personas, ambos coinciden también de manera general al señalar a los incendios forestales, los seísmos, erupciones volcánicas, el uso insostenible de los recursos hídricos, la contaminación ambiental, los vertidos y emisiones industriales, tóxicos o contaminantes, la protección de los espacios naturales y forestales y de la fauna y flora terrestre, marítima y fluvial, y las pandemias.

Relacionado con la expansión a gran escala de determinadas enfermedades, la ESN de 2013 señala alguna de reciente aparición, como el síndrome respiratorio agudo severo, o a alguna que ya se creía totalmente erradicada, como la tuberculosis.

Por último, con respecto a la protección de las infraestructuras críticas y servicios esenciales, ambas Estrategias consideran como relevantes las infraestructuras, suministros y servicios críticos relacionados con la energía, las redes de comunicación y las finanzas, el transporte, el agua, la salud o la alimentación. Asimismo, ambos documentos establecen que este tipo de infraestructuras y servicios pueden ver alterado su normal funcionamiento a causa de fenómenos naturales, errores humanos o fallos tecnológicos o, en el peor de los casos, por atentados terroristas o *ciberataques*.

Por su parte, la EES de 2011, centrándose en el aspecto concreto de nuestro sistema de transporte, enunciaba alguna de las debilidades que le hacen aún más vulnerable en caso de sufrir algún percance, entre las que destaca: nuestra situación geográfica periférica, la proximidad a pasillos con intenso tráfico de petroleros (como el Cabo de Finisterre o el Estrecho de Gibraltar), la altísima cuota del transporte interior de mercancías por carretera,

países sobre las que no hay datos sobre su verdadera identidad ni nacionalidad. “Estrategia de Seguridad Nacional: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Págs. 71 y 72.

la insuficiente conexión del ferrocarril con los puertos y los grandes centros logísticos, y las escasas interconexiones de transporte terrestre con Europa⁴⁴⁹.

Entre las debilidades que afectan al suministro del agua en nuestro país, este mismo documento citaba la situación geográfica y su climatología, las sequías cíclicas, inundaciones y avenidas de carácter torrencial, y cursos fluviales en general poco caudalosos⁴⁵⁰.

6.5.- LÍNEAS GENERALES DE ACTUACIÓN.

Una vez realizada la comparativa de los diferentes riesgos y amenazas que recogen cada una de las dos Estrategias, en el presente apartado se va a llevar a cabo un análisis comparativo de las Líneas Estratégicas establecidas por cada uno de los documentos.

En este sentido, la primera diferencia radica en que mientras que en la EES de 2011 los riesgos y amenazas y las líneas estratégicas se recogían en el mismo Capítulo, en la del 2013 cada uno de estos dos aspectos goza de un Capítulo propio.

Asimismo, la metodología seguida también varía algo: mientras que en la de 2011 algunas de las líneas estratégicas no están plenamente definidas o concretizadas, la del 2013 establece en cada uno de los ámbitos, en primer lugar, el objetivo general a alcanzar para, a continuación, enumerar las líneas de acción estratégicas u objetivos particulares precisos para alcanzar aquél.

Es en este apartado, el de las Líneas estratégicas, en el que se encuentran las mayores diferencias entre una y otra Estrategia, pudiendo llegar a ser totalmente distintas las establecidas en un documento o en el otro. En cada uno de los distintos ámbitos de actuación las principales diferencias son:

⁴⁴⁹ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Págs. 80-81.

⁴⁵⁰ Íbidem. Pág. 81.

En el ámbito de los conflictos armados, la EES de 2011 abogaba por actuar en los mismos desde la triple perspectiva de la anticipación y la prevención, la gestión y resolución y la consolidación de la paz⁴⁵¹. Asimismo, pretende alcanzar un enfoque integral, en el que participen tanto medios civiles como militares.⁴⁵² Por otro lado, establecía potenciar la anticipación y la prevención, para lo que destacaba las representaciones diplomáticas, el CNI (Centro Nacional de Inteligencia) y el CIFAS (Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas). Por último, abogaba por la disuasión, como complemento de la anticipación y la prevención.

Por su parte, la ESN de 2013 se centra en dotar a la Fuerzas Armadas de las capacidades militares que precisan para el cumplimiento de su misión; llevar a cabo una transformación continua de las FAS; fomentar la conciencia y cultura de defensa; y, por último, fortalecer la industria española⁴⁵³.

Por lo que supone al establecimiento de las Líneas estratégicas para la lucha contra el terrorismo, ambos documentos adoptan la respuesta que establece la Estrategia de la Unión Europea Contra el Terrorismo, la cual se basa en los cuatro pilares de prevenir, proteger, perseguir y responder⁴⁵⁴.

⁴⁵¹ Consiste pues en actuar “antes” (para evitar que surjan los enfrentamientos), “durante” (para resolverlos) y “después” (para recuperar la normalidad y establecer las condiciones que impidan un rebrote del mismo).

⁴⁵² El documento abogaba por la creación de una Unidad de Respuestas Integrada Exterior (URIE). Esta Unidad, con carácter interministerial, podría estar integrada por jueces, fiscales, guardias civiles, policías, bomberos, médicos, ingenieros,...Su contribución estaba prevista producirse en las misiones en el extranjero donde se pueda requerir personal civil, ya sean multinacionales o nacionales. *Íbidem*. Pág. 43.

⁴⁵³ Debe hacerse constar que, con respecto a este último punto, la ESN de 2011 dedicaba un apartado completo a la industria española, en el que afirmaba que “*la base industrial y tecnológica asociada a la seguridad y la defensa constituye un elemento esencial de nuestra capacidad de respuesta a las amenazas y riesgos*”. *Íbidem*. Pág. 42.

⁴⁵⁴ Comúnmente conocida como la *Estrategia de las 4 P's*.

En lo que respecta al caso particular de la lucha contra el terrorismo de E.T.A.⁴⁵⁵, mientras que el documento de 2011 establecía los principios sobre los que se debía basar la lucha contra esta banda⁴⁵⁶, la ESN de 2013 ya da por sentada la derrota de este grupo terrorista, afirmando que *“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...”*⁴⁵⁷.

Por lo que respecta a la lucha contra las ciberamenazas, ambos documentos presentan elementos comunes al establecer las Líneas estratégicas para hacer frente a esta amenaza, difiriendo una de otra en pequeñas cuestiones prácticas y de aplicación. Por ejemplo, la EES de 2011 promueve fortalecer la legislación, sin que ello suponga poner en riesgo la privacidad, mientras que la de 2013 pretende incrementar la capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta con el apoyo de un marco jurídico operativo y eficaz.

Asimismo, ambos documentos pretenden fomentar la colaboración entre el sector público y el privado, con especial atención a la seguridad de los sistemas de información y las redes de comunicaciones que soportan las infraestructuras críticas. En este aspecto, la ESN de 2013 hace una mención especial a la mejora de la seguridad y la resiliencia de las TIC en el sector privado, para lo que cuenta utilizar las capacidades de los poderes públicos.

⁴⁵⁵ E.T.A. (Euskadi ta Askatasuna, en castellano Patria Vasca y Libertad): organización terrorista aparecida en España en el año 1.959 que busca, mediante la consecución de actos terroristas, la independencia del País Vasco y el logro de una Patria Vasca Abertzale y Socialista. Desde su creación, dicho grupo terrorista ha matado a más de 800 personas.

⁴⁵⁶ El consenso y la firmeza política; el impulso a los servicios antiterroristas y de inteligencia; y la cooperación política, policial, judicial y de inteligencia a nivel internacional. Íbidem. Pág. 50.

⁴⁵⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido”. Op. Cit. Pág. 25.

Si bien ambos documentos apuntaban a la necesidad de elaborar una Estrategia Nacional de Ciberseguridad, ha sido a raíz de la ESN de 2013 cuando esta previsión se ha materializado⁴⁵⁸. Mediante esta Estrategia de Ciberseguridad, siguiendo el conocido despliegue normativo de Yarger⁴⁵⁹, se pretende desarrollar las previsiones que la Estrategia de Seguridad Nacional ha establecido en este ámbito. Esta Estrategia, al emanar de su hermana mayor, la ESN, se encuentra plenamente alineada con la misma. Ambas mantienen una estructura similar y misma sistemática. Ambas siguen la metodología de, a partir de un objetivo general, establecer objetivos parciales de los que van a emanar acciones o medidas a adoptar. Asimismo, mediante esta nueva Estrategia se continúa el desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional, creando al amparo del Consejo de Seguridad Nacional un Comité Especializado de Ciberseguridad.

También ambas Estrategias propugnan mejorar la cooperación nacional e internacional, si bien la EES de 2011 es un poco más concisa al expresar qué pretende realizar en este ámbito: Impulsar la cooperación para desarrollar acuerdos de control de las *ciberarmas*; luchar contra las ciberamenazas a escala europea, ampliando y consolidando los

⁴⁵⁸ Finalmente aprobada en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional de 5 de diciembre de 2013.

⁴⁵⁹ El planeamiento estratégico fluye en cascada desde el nivel político representado por el Presidente del Gobierno, el propio Gobierno o las Cortes Generales, hasta los distintos actores ministeriales encargados del planeamiento estratégico en sus respectivos departamentos para, posteriormente, desde allí seguir fluyendo a las agencias y servicios responsables del planeamiento para su ejecución. YARGER, Harry R. “Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy”. Strategic Studies Institute. United States Army War College. Monografía. Febrero de 2006.

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=641>

medios ya existentes⁴⁶⁰; homogeneizar la legislación penal de los Estados miembros de la UE⁴⁶¹; y, por último, ampliar la lucha contra la delincuencia cibernética más allá de la UE.

Como otros aspectos diferenciadores en este ámbito, la EES de 2011 apuntaba también la necesidad de elaborar mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas. Por su parte, la de 2013 destaca la necesidad de implantar una cultura de ciberseguridad sólida.

Por lo que respecta a la amenaza del crimen organizado, entre las líneas estratégicas que establecía la Estrategia del año 2011 figuraban algunas que ya habían sido recogidas anteriormente en la Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2005-2010⁴⁶² y de las que, según la literalidad de la EES, se podía llegar a interpretar que ya habían sido alcanzadas durante ese período. Por tal motivo, este autor considera que dichas líneas estratégicas carecían verdaderamente de contenido por cuanto ya se habían cumplido, por lo

⁴⁶⁰ En 2004 se creó la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), con una doble finalidad: lograr que las redes y la información de la Unión alcancen un alto grado de seguridad y propiciar el desarrollo de una cultura de la seguridad de las redes y de la información en beneficio de toda la sociedad.

⁴⁶¹ En aspectos tales como el acceso ilegal al conjunto o una parte de los sistemas de información, la intromisión, interrupción, obstaculización o daño sobre un sistema de información, o la intromisión ilegal en sus datos.

⁴⁶² Tal como expone la propia Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014, dicha Estrategia entre los años 2005-2010 se articuló en torno a cinco grandes ejes que han sido satisfactoriamente logrados, a pesar de los cual son recogidos nuevamente en la EES:

- o Constitución del (CICO), como órgano para la elaboración de inteligencia estratégica y de evaluación de la amenaza.
- o Incremento significativo de los recursos humanos especializados de la Policía y de la Guardia Civil frente al crimen organizado.
- o Creación de nuevas y especializadas unidades operativas, tanto centrales como territoriales (GRECO y ECO).
- o Incremento de la cooperación y coordinación policial, aduanera y judicial, tanto en el ámbito nacional como internacional.
- o Adecuación y perfeccionamiento de la legislación y los instrumentos jurídicos frente a las diferentes modalidades del crimen organizado.

“Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014”. Op. cit. Pág. 5.

que nuevamente se puede interpretar que este documento tenía una alta carga propagandística. Entre estas medidas se pueden destacar⁴⁶³:

- La mejora de los sistemas de información e inteligencia, para lo que se ha creado el CICO⁴⁶⁴.
- La creación de nuevas Unidades para la investigación de las diferentes modalidades de delincuencia económica, fraude y la corrupción urbanística, afirmando que con ese objetivo se ha creado la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal⁴⁶⁵. El documento afirma que, en el ámbito territorial, también se han creado los GRECO,s y los ECO,s⁴⁶⁶.
- Incrementar los recursos humanos de las unidades especializadas y los medios materiales y tecnológicos.
- Potenciar la colaboración y cooperación policial, de inteligencia, aduanera y judicial, así como las vinculadas a los servicios de Inteligencia en el exterior.
- Dotar de nuevas competencias a la Fiscalía General contra la corrupción.

⁴⁶³ “Estrategia de Seguridad Nacional: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Págs. 50-52.

⁴⁶⁴ C.I.C.O. (Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado): creado por el “Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior”, es el responsable, entre otros aspectos de elaborar la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, establecer criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones.

⁴⁶⁵ La Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal es una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía creada con el objeto de realizar la investigación y persecución de las actividades delictivas en materia de delincuencia económica y fiscal. No obstante, sorprende cómo la EES no hace mención al Departamento de investigación de delitos económicos y delincuencia internacional existente en el seno de la Unidad Central Operativa (U.C.O.) de la Guardia Civil, cuyos cometidos son los mismos que los de la Unidad del CNP.

⁴⁶⁶ Los G.R.E.C.O.’s (Grupos de Respuesta contra el Crimen Organizado) del Cuerpo Nacional de Policía son 8 y se encuentran desplegados en: Pontevedra (Galicia), Las Palmas (Canarias), Chiclana (Cádiz), Marbella (Málaga), Benidorm y Orihuela (Alicante), y Palma de Mallorca e Ibiza (Baleares). Por su parte, los E.C.O.’s (Equipos contra el Crimen Organizado) de la Guardia Civil son 7 y se encuentran desplegados en Pontevedra (Galicia), Las Palmas y Tenerife (Canarias), Málaga, Alicante, Palma de Mallorca (Baleares) y Barcelona.

Este mismo documento afirma que estos avances deberían complementarse en una triple dirección:

- Mediante la potenciación de los recursos y capacidades de inteligencia del CICO. Para lo que se creará una comisión coordinadora con los servicios especializados de la Fiscalía General de Estado y de otros órganos de la Administración Pública.
- Mejorando la coordinación entre organismos nacionales e internacionales, para lo que se considera que las operaciones conjuntas en el ámbito de la Unión Europea facilitan el acceso a los datos y a la información.
- Adaptando y mejorando permanentemente los instrumentos jurídicos para poder luchar con eficacia contra todas las modalidades del crimen organizado.

Por su parte, la ESN de 2013 mantiene algunas de las principales líneas estratégicas de su antecesora, como son las relativas a la potenciación y mejora de los recursos, mecanismos y procedimientos, la mejora de la coordinación y colaboración internacional, y la realización de reformas legislativas.

Como puede apreciarse, la EES de 2011 contenía gran cantidad de elementos que no aportaban gran cosa al futuro cumplimiento de la misma. Es éste uno de los ámbitos en los que el anterior documento más se recreaba en los logros que se habían conseguido durante los años previos a su aprobación, conteniendo a su vez elementos que deberían contemplarse, más bien, en una Estrategia de segundo nivel que desarrollase aquella, es decir, lo que debería ser una Estrategia de Lucha contra el Crimen Organizado. Por tal motivo, en la nueva Estrategia han desaparecido todas estas referencias.

Por otro lado, como consecuencia de los numerosos casos de corrupción política existente en el momento de proceder a la elaboración y posterior aprobación de la nueva Estrategia, el documento orienta alguna de estas medidas hacia la mejora de la investigación policial en casos relacionados con el tráfico de influencias en las instituciones y hacia la

corrupción en todas sus formas, así como hacia la potenciación y mejora de las investigaciones relacionadas con el blanqueo de capitales⁴⁶⁷.

Además, la ESN de 2013 introduce como Líneas estratégicas el sensibilizar y concienciar a la sociedad de que la lucha contra este fenómeno es global, por un lado, y el realizar un tratamiento integral de este problema, para lo que pretende la implicación no sólo de los actores públicos, sino también de los privados y, especialmente, del mundo universitario.

Por lo que respecta al ámbito de la seguridad económica y financiera, en ambos documentos es patente el entorno de crisis económica en que los mismos han sido aprobados, sobre todo en la del año 2013. En este sentido, ambas Estrategias hacen referencia a la necesidad de adoptar medidas que permitan desarrollar un modelo de crecimiento económico sostenible, mitigar los desequilibrios de los mercados, proceder a una supervisión de los agentes económicos y sociales, avanzar en la gobernanza económica o establecer mecanismos de supervisión y regulación.

Asimismo, ambos documentos hacen referencia al Sistema de Inteligencia Económica (SIE) como herramienta para analizar y facilitar información económica, financiera y empresarial estratégica relevante, oportuna y útil para apoyar la acción del Estado y una mejor toma de decisiones. Igualmente, ambas Estrategias proponen potenciar la presencia económica internacional de España, para lo que establecen, entre otras medidas, potenciar la “marca España”. Por último, ambos documentos destacan el papel del sector privado en la seguridad de las infraestructuras y los servicios financieros de los que son responsables.

Por su parte, la EES de 2011 realiza una mención expresa a la lucha contra el blanqueo de capitales procedente del crimen organizado⁴⁶⁸, medida que en la ESN de 2013 viene reflejada en el apartado de lucha contra el crimen organizado⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Op. Cit. Pág. 25. Puntos 2 y 5.

⁴⁶⁸ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 54.

⁴⁶⁹ “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido”. Op. Cit. Pág. 43. Pto. 5.

Como novedad, el documento del año 2013 hace referencia a la necesidad de *“establecer un marco socio-laboral que contribuya a una gestión eficaz de las relaciones laborales, basado en el diálogo social con vistas a la adopción de medidas consensuadas que coadyuven a reducir los niveles de conflictividad y favorezcan la paz social, que facilite la estabilidad en el empleo, la creación de puestos de trabajo y la eficiencia del mercado de trabajo”*⁴⁷⁰.

En el ámbito de la seguridad energética, si bien ambos documentos se centran en actuar sobre los tres mismos ámbitos: abastecimiento, suministro y consumo, sin embargo cabe destacar que la ESN de 2013 es bastante más detallada que la del año 2011.

En este sentido, en el ámbito del abastecimiento, ambos documentos abogan por la diversificación de las fuentes de energía y de abastecimiento, para lo que realizan una apuesta estratégica por las energías renovables. Asimismo, ambas Estrategias apuestan por una política energética europea que potencie las interconexiones entre los Estados miembros y, en especial, entre la Península Ibérica y el resto de Europa, alcanzando de esta manera un mercado europeo de electricidad y gas natural plenamente integrado. Por su parte, la de 2013 pretende además impulsar la investigación y explotación de yacimientos de hidrocarburos y diseñar planes de viabilidad para la extracción de estos recursos⁴⁷¹.

Es en el ámbito de la distribución en donde más se centra la ESN de 2013. Ambos documentos pretenden reforzar el control de las comunicaciones, pero mientras que la de 2011 se limitaba al espacio marítimo, la de 2013 lo amplía también a las comunicaciones terrestres. Asimismo, ambas Estrategias abogan por la potenciación de las diferentes formas de almacenamiento, para lo que la de 2011 apostaba por situar las plantas de regasificación en diferentes puertos.

⁴⁷⁰ Debe hacerse constar el ambiente de crispación social en el que dicho documento fue aprobado, en el que se asistía de manera casi cotidiana a demostraciones de descontento social a causa de algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno para luchar contra la crisis.

⁴⁷¹ “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido”. Op. Cit. Pág. 45. Pto. 3.

También ambos documentos pretenden mejorar la fiabilidad de las redes de abastecimiento, para lo que la de 2011 proponía dotarlas de sistemas redundantes e independientes de otras tecnologías y operadores, considerando clave en este ámbito el Plan de Protección de Instalaciones Críticas. Asimismo, las dos Estrategias promueven la potenciación de la flexibilidad operativa del sistema nacional de redes de transporte de energía y la revisión de los planes de canalización y priorización de la demanda en caso de interrupción o escasez en el suministro

Por su parte, la ESN de 2013 añade la colaboración público-privada con el objeto de garantizar el suministro en caso de que las infraestructuras críticas se vean afectadas.

Para finalizar en este ámbito, por lo que respecta al área del consumo, también ambos documentos pretenden impulsar el ahorro y la eficiencia energética. Asimismo, si bien ambas pretenden promover la liberación de los mercados, mientras que la EES de 2011 no dice cómo, la de 2013 añade que *“mediante el favorecimiento de un marco regulatorio armonizado, transparente y objetivo que incremente la seguridad jurídica y la competitividad de las empresas”*⁴⁷². Además, la ESN de 2013 pretende también impulsar la sostenibilidad energética a través de actuaciones que contemplen los aspectos fiscales, medioambientales y el uso eficiente de los recursos disponibles

Continuando con los distintos ámbitos de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional, por lo que respecta a la No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM), se puede afirmar que la EES de 2011 era bastante más vaga e imprecisa en los objetivos a alcanzar que su sucesora de 2013.

Como es lógico en una Estrategia de carácter continuista, ésta contiene muchos elementos comunes con su predecesora. Así, ambos documentos basan su Estrategia en el desarrollo de un trabajo preventivo, siempre enmarcado en un multilateralismo eficaz y en la cooperación activa, especialmente en el ámbito de la ONU y de la Unión Europea. En

⁴⁷² Íbidem. Pág. 45. Pto. 11.

sentido parecido, ambas Estrategias fijan su atención sobre el control de productos y tecnologías de doble uso relacionados con este tipo de armas. En este aspecto, la EES de 2011 alude de manera especial al control preciso para que el comercio de uranio con fines pacíficos no se desvíe hacia la proliferación, realizando mención expresa a sus compromisos con la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP)⁴⁷³, la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN)⁴⁷⁴, y el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)⁴⁷⁵.

A continuación, ambos documentos pretenden limitar la proliferación de los misiles de medio y largo alcance que permitirían el lanzamiento de este tipo de armas a gran distancia. Asimismo, ambas Estrategias declaran su intención de proseguir participando en el Programa de Defensa Antimisiles de la OTAN⁴⁷⁶. En este ámbito, la ESN de 2013 amplía

⁴⁷³ La ISP constituye un esfuerzo global para detener el tráfico ilícito de armas de destrucción masiva, sus vectores de lanzamiento y materiales relacionados, hacia y desde estados y actores no estatales, poniendo énfasis en la interceptación del tráfico ilícito como mecanismo de contraproliferación. La ISP fue lanzada en 2003. En total suman más de 90 países, entre los que se encuentra España.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarme/Documents/INSTRUMENTOS%20Y%20REG%20C3%8DMENES%20PRINCIPALES.doc>

⁴⁷⁴ La IGTN es una Iniciativa lanzada conjuntamente por los presidentes de Estados Unidos y de la Federación Rusa en la Cumbre del G-8 que tuvo lugar en San Petersburgo en julio de 2006. La Iniciativa tiene el objetivo de desarrollar la cooperación de un número creciente de Estados – actualmente 85 - que en el marco de la lucha contra el terrorismo, adopten también medidas para prevenir atentados con materiales nucleares o radiactivos, tomando como referencia las recomendaciones del OIEA. Desde 2010 España ejerce la función de coordinador técnico de la Iniciativa desde el llamado *Implementation Assessment Group*.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarme/Documents/INSTRUMENTOS%20Y%20REG%20C3%8DMENES%20PRINCIPALES.doc>

⁴⁷⁵ El GSN es un grupo de países suministradores nucleares que tiene como objetivo contribuir a la no proliferación de las armas nucleares mediante la aplicación de dos conjuntos de Directrices a la exportación de productos nucleares y de productos relacionados, sin por ello impedir el comercio y la cooperación internacional en el ámbito nuclear.

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarme/Documents/INSTRUMENTOS%20Y%20REG%20C3%8DMENES%20PRINCIPALES.doc>

⁴⁷⁶ El trabajo de la OTAN sobre el Programa de Defensa Antimisiles se inició en la década de los 1990, en respuesta a la proliferación de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores, incluidos los misiles. El enfoque inicial se centró en la protección de tropas de la OTAN desplegadas (Theatre Missile Defence), pero el trabajo se amplió en 2002 para incluir consideraciones sobre la protección de los centros de

además su intención de secundar el desarrollo de una capacidad autónoma de defensa antimisiles en el marco de la OTAN y de armonizar el principio de la disuasión mínima con los compromisos internacionales de desarme.

Por su parte, como elementos diferenciadores entre ambas Estrategias, se puede afirmar que la de 2011 manifiesta de manera más precisa su compromiso en el logro de alcanzar a un mundo sin armas nucleares. Para ello enumera algunos de los instrumentos en los que participa España, como el Tratado de No Proliferación (TPN) de 1987, anteriormente mencionado, o el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN)⁴⁷⁷, o las iniciativas que pretende apoyar, como la eliminación de la producción de material fisible para armamento o la constitución de Zonas Libres de Armas Nucleares; asimismo define cuál es la política de España en esta materia, como es la renuncia al arma nuclear, la prohibición de su paso por el territorio nacional y la lucha contra la proliferación y en pos del desarme nuclear mundial⁴⁷⁸.

Por su parte, la Estrategia del año 2013 introduce aspectos como el desarrollo y actualización de los Planes Nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos en los ámbitos nuclear, químico y biológico, destacando la puesta en marcha de un Plan Nacional de Biocustodia⁴⁷⁹. Asimismo, plasma por escrito por primera vez su voluntad

población y territorio (Territorio Missile Defence). En la Cumbre de la OTAN del año 2010 en Lisboa, se decidió desarrollar una capacidad de defensa contra misiles balísticos (BMD) para continuar con la defensa colectiva.

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49635.htm

⁴⁷⁷ El TPCEN prohíbe las explosiones nucleares en todo el mundo, en todas partes: en la superficie de la Tierra, en la atmósfera, bajo el agua y bajo tierra. El Tratado fue negociado en Ginebra entre 1994 y 1996. 183 países han firmado el Tratado, de los cuales 159 lo han ratificado. <http://www.ctbto.org/>

⁴⁷⁸ “Estrategia de Seguridad Nacional: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 62.

⁴⁷⁹ Esta biocustodia afecta, por un lado, a los agentes biológicos, para lo que sería preciso implantar estándares de calidad por medio de acreditaciones, auditorias, o el establecimiento de licencias individuales y corporativas. Asimismo, afectaría también a todo el personal que desarrolle sus actividades en el ámbito biológico. Por último, sería necesario realizar un inventario de instalaciones donde se manejen o puedan manejarse agentes biológicos, sea cual sea su nivel de bioseguridad. Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. “Proliferación de ADM y de Tecnología avanzada”. Cuadernos de Estrategia. Nº 53. Septiembre de 2011.

de combatir las transferencias intangibles de conocimiento, tecnología, bienes y equipos y de luchar contra la financiación ilegal en este ámbito.

Asimismo, este documento realiza una mención expresa a la posibilidad del acceso por parte de grupos terroristas y otros agentes no estatales a los materiales y fuentes radioactivas, así como la realización de atentados terroristas con este tipo de materiales, nucleares o de ambos tipos. Para ello pretende adoptar medidas preventivas de vigilancia en relación con el uso de la red.

Continuando con el desarrollo y comparación de las diferentes líneas estratégicas, en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular ambas Estrategias son muy parecidas, recogiendo prácticamente los mismos objetivos estratégicos: la ordenación eficaz de los flujos migratorios, que responda a nuestras necesidades demográficas y laborales y a nuestra capacidad de acogida; el control y vigilancia eficaz de los accesos a las fronteras exteriores españolas⁴⁸⁰; la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio; la defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, para facilitar la lucha contra el crimen organizado, las redes de inmigración irregular y de tráfico de seres humanos; la lucha contra la discriminación y garantía del principio de igualdad⁴⁸¹, con atención especial a los colectivos más vulnerables, y la promoción de la integración social.

⁴⁸⁰ En este punto, la ESN de 2013 hace mención al *Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE*. El objetivo es el de instaurar mecanismos comunes de control para incrementar la seguridad de las fronteras exteriores, como ha sido la creación, en 2004, de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), la realización de Patrullas conjuntas o la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.

⁴⁸¹ En este aspecto, la EES de 2011 hacía mención a continuar el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Este Plan estaba orientado a potenciar la cohesión social a través de políticas basadas en la igualdad de oportunidades, en la igualdad de derechos y deberes, en el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de la población inmigrada a la sociedad española y en el respeto a la diversidad. Aprobado en reunión del Consejo de Ministros el día 16 de febrero de 2007. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estrategico/pdf/PECIDEF180407.pdf

Como elementos diferenciadores entre lo establecido en una y otra Estrategia, únicamente señalar que en la del año 2011 se hacía alusión a promover los objetivos asumidos por la *Alianza de Civilizaciones* y a favorecer el diálogo con las confesiones religiosas de las poblaciones inmigrantes⁴⁸², y en la de 2013 a estrechar la colaboración entre las Administraciones Públicas y, en su caso, con las ONG y el sector privado⁴⁸³.

Continuando con la definición de las líneas estratégicas para luchar contra la amenaza procedente del espionaje, como ya se ha comentado anteriormente, en la EES de 2011 no constaba como una amenaza autónoma, sino que se recogía incluida dentro de las ciberamenazas. En este aspecto centraba sus líneas de actuación únicamente en potenciar las capacidades de inteligencia y contrainteligencia del Estado, tanto a nivel tecnológico como humano.

Por su parte, la Estrategia del año 2013, además de contemplar también la potenciación de estas capacidades, amplía sus líneas de actuación a elaborar una normativa que regule la protección de la información clasificada, a sensibilizar al personal que maneja información clasificada y a la protección y sensibilización de los ciudadanos españoles que desarrollan sus actividades fuera del territorio nacional y que, por tanto, pueden ser más vulnerables a las acciones hostiles de otros Estados, grupos o individuos.

Por lo que respecta a las Líneas de Acción que la Estrategia de Seguridad Nacional fija en la Protección ante Emergencias y Catástrofes, como cabía esperarse, ambos documentos contienen elementos comunes, si bien se puede afirmar que la ESN de 2013 es algo más completa en este aspecto que su predecesora.

En este sentido, ambos documentos hacen referencia a la necesidad de reconfigurar el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis, debiendo alcanzarse un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales y a la necesidad de establecer un

⁴⁸² “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 73.

⁴⁸³ “Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido”. Op. Cit. Pág. 47. Pto. 5.

nuevo marco jurídico de la protección civil en el que predomine la prevención y la coordinación interadministrativa⁴⁸⁴.

Asimismo, ambos documentos promueven una mayor cooperación europea e internacional así como la promoción entre los ciudadanos de una cultura de prevención. Con respecto a este último aspecto, la ESN de 2013 añade la promoción en centros escolares de programas de educación para la prevención.

Como elementos diferenciadores, la EES de 2011 apoyaba el fomento de la participación ciudadana y el establecimiento de programas de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la elaboración de una cartografía de riesgos.

Por su parte, la del año 2013 añade aspectos tales como el establecimiento de protocolos de actuación coordinada, la constitución de una red de alerta nacional de riesgos naturales y la creación de un sistema inteligente de planificación en red que permita identificar, evaluar, prevenir y mitigar los distintos riesgos. Asimismo, el mantenimiento de directorios de recursos para una gestión eficiente de la respuesta asistencial en situación de emergencias y catástrofes.

Continuando con las distintas Líneas de Acción recogidas en la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, por lo que respecta a la Seguridad Marítima, si bien la EES de 2011 no la recoge propiamente como amenaza, sí la recoge sin embargo como uno de los ámbitos en los que se pueden manifestar los riesgos y amenazas y que pueden afectar de manera transversal a una serie de infraestructuras, servicios y suministros críticos.

En este ámbito, el documento de 2011 propugnaba la vigilancia y la seguridad marítima mediante la integración eficiente de los medios civiles y militares, así como el impulso de las iniciativas internacionales tendentes a garantizar unas vías de comunicación

⁴⁸⁴ La actual Ley de Protección Civil data del año 1985. Jefatura del Estado. “Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil”. Boletín Oficial del Estado, núm. 22. 25 de enero de 1985.

seguras para el suministro de recursos básicos y a mejorar la gobernanza de los espacios marítimos⁴⁸⁵.

Por su parte, el documento de 2013 establece como objetivos estratégicos la necesidad de adoptar un enfoque integral y de potenciar la actuación coordinada y cooperativa; la necesidad de integrar las capacidades de prevención y respuesta; el fomento de la cooperación internacional, en especial en el ámbito de los acuerdos bilaterales internacionales; y, por último, la colaboración con el sector privado⁴⁸⁶.

Por lo que respecta a la Protección de las Infraestructuras Críticas, las Líneas Estratégicas de la EES de 2011 se centraban en la protección de las infraestructuras críticas, así como en el refuerzo de la resistencia y capacidad de recuperación de las mismas (resiliencia), y en la necesidad de llevar a cabo un esfuerzo conjunto de las Administraciones Públicas y de las empresas.

La ESN de 2013, además de recoger las anteriores Líneas Estratégicas, las completa y amplía en los siguientes aspectos: en lo que respecta a la cooperación público-privada, establece la creación de un sistema que haga posible la cooperación mutua y el intercambio de información de interés para todas las partes. Pretende establecer también un sistema de planificación que permita identificar, evaluar, prevenir y mitigar los riesgos. También afirma pretender catalogar las infraestructuras de manera priorizada que permita una racionalización en la asignación de recursos.

En el ámbito de la resiliencia, el documento propugna la existencia de sistemas redundantes o aislados y la adecuada dotación de elementos de reposición. Para la promoción de la cooperación internacional, propone impulsar el cumplimiento del Programa

⁴⁸⁵ “Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos”. Op. Cit. Pág. 35.

⁴⁸⁶ El 5 de diciembre de 2013, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima.

Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (EPCIP)⁴⁸⁷ y de la Directiva Europea 2008/114/CE del Consejo⁴⁸⁸.

6.6.- SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

En ambos documentos se establece un Sistema de Seguridad Nacional mediante el que se pretende garantizar el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles a tal fin. Ambos Sistemas presentan elementos comunes, ya que en los dos se prevé la constitución de un Consejo de Seguridad, si bien en la EES de 2011 se llama Consejo Español de Seguridad y en la de 2013 Consejo de Seguridad Nacional.

Este órgano, dependiente de la Presidencia de Gobierno, está presidido por el Presidente del Gobierno o, en su caso, por S.M. el Rey. Además de la Vicepresidenta, lo componen también los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Fomento, de Industria, Energía y Turismo y de Economía y Competitividad, el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia.

⁴⁸⁷ Comisión de las Comunidades Europeas. “Comunicación de la Comisión sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas. COM (2006) 786 final”. Bruselas, 12 de diciembre de 2006. El objetivo de este Programa es el de mejorar la protección de las infraestructuras críticas de la UE, para lo que estima preciso la creación de un marco de la UE relativo a su protección.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:EN:PDF>

⁴⁸⁸ Consejo de la Unión Europea. “Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección”. Diario Oficial de la Unión Europea. L 345/75. 23 de diciembre de 2008. Esta Directiva, además de establecer un procedimiento de identificación y designación de infraestructuras críticas europeas, establece también un planteamiento común para evaluar dichas infraestructuras, con el fin de mejorar y, así, proteger las necesidades de la población.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0114:ES:NOT>

Como complemento a este Consejo de Seguridad, ambos documentos prevén también la constitución de órganos de segundo nivel, con la misión de apoyar a aquél. En la EES de 2011 su designación era la de Comisiones Interministeriales y en la de 2013 de Comités Especializados.

Sin embargo, la principal diferencia entre un documento y otro no se encuentra en la forma de organizar sobre el papel este Sistema de Seguridad Nacional, sino en cómo se han materializado las previsiones contenidas en ambas Estrategias. En este sentido, cabe reconocer la voluntad demostrada a raíz de la ESN de 2013 para que ésta no se convirtiese en papel mojado. Para ello, nada más presentarse la nueva Estrategia se aprobó el Real Decreto 385/2013, mediante el que se crea el Consejo de Seguridad Nacional como Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, y mediante el que se aprueba su composición y funciones⁴⁸⁹. Tras su reunión constitutiva del pasado 11 de julio de 2013, las reuniones de dicho Consejo se vienen celebrando con una periodicidad bimensual.

Además, prosiguiendo en la conformación de este Sistema de Seguridad Nacional previsto en la Estrategia, se han constituido los Comités Especializados de Ciberseguridad y el de Seguridad Marítima.

En definitiva, no sólo se ha creado el instrumento jurídico que permite el desarrollo de la ESN y evitar así que ésta se convierta en papel mojado, sino que se están adoptando todas las medidas para que la Estrategia de Seguridad Nacional tenga realmente un carácter global e integral e inspire así los planeamientos estratégicos de los niveles inferiores, alcanzando de esta manera la sinergia precisa para poder cumplir los objetivos establecidos en la misma.

⁴⁸⁹ Consejo de Ministros. “Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno”. BOE núm. 131, de 1 de junio de 2013.

CONCLUSIONES

No puede negarse que el proceso de globalización ha traído consigo efectos muy beneficiosos para las sociedades modernas, como son la mejora del comercio internacional y de los sistemas de información y comunicación. Pero la globalización también ha generado efectos nocivos, como han sido la aparición de nuevos riesgos y amenazas hasta entonces no contemplados como tal, de carácter global e, incluso, interconexiónados en algunos de los casos.

En este contexto de globalización, las formas clásicas de hacer frente a los riesgos o amenazas no son ya suficientes, ya que exceden, en la mayoría de los casos, no sólo las capacidades o posibilidades de un departamento ministerial en concreto, sino también las tradicionales fronteras políticas y los recursos propios de los Estados considerados de forma individual.

Es decir, el nuevo concepto de Seguridad pretende preservar intereses de muy diversa índole, tarea que requiere ya no sólo el empleo de herramientas estrictamente militares, sino también del concurso y participación de otros instrumentos institucionales, como son la diplomacia, la economía, justicia, política exterior, etc. Consecuentemente, en los tiempos actuales es prácticamente impensable poder hacer frente a estos nuevos riesgos y amenazas desde una única perspectiva, siendo por lo tanto necesaria la respuesta global o integral de todas las herramientas puestas en poder del Estado.

Por tal motivo y con ese objetivo, muchos países occidentales, entre ellos España aunque con algo de retraso, han procedido ya, entre otras medidas, al establecimiento de una Estrategia de Seguridad Nacional.

No obstante, no parece existir consenso a la hora de proceder a la delimitación del concepto de Estrategia de Seguridad Nacional. Teniendo en cuenta el objetivo perseguido por este tipo de documentos, así como algunas de las definiciones aportadas por otros autores, para el autor del presente trabajo la misma se puede definir de la siguiente manera:

“La Estrategia de Seguridad Nacional es el conjunto de líneas generales mediante las que el Presidente de Gobierno determina y revela los intereses nacionales, los riesgos y amenazas que pueden vulnerar el normal funcionamiento de la Nación, y los propósitos o compromisos que ésta desea adquirir en el contexto internacional para, a partir de aquellos, definir los objetivos políticos que desea alcanzar y precisar las directrices para el establecimiento de políticas sectoriales que permitan su consecución”.

A grandes rasgos, se puede afirmar que de la declaración de los intereses nacionales y de los riesgos y amenazas que pueden perturbarlos, el nivel político debe establecer unos objetivos políticos con la finalidad de alcanzarlos y garantizarlos. Estos objetivos políticos son los que deben plasmarse en la Estrategia de Seguridad Nacional, la cual, definida al más alto nivel, precisa de una respuesta global de los diferentes departamentos ministeriales u otros organismos que, con la aportación de sus capacidades, deberán desarrollar una serie de Estrategias de Apoyo cuya sinergia coadyuvará en el logro de los objetivos fijados en la Estrategia Nacional.

En definitiva, y como ya se ha comentado anteriormente, se puede afirmar que la actual Estrategia de Seguridad es más amplia y compleja que la anterior Estrategia de Defensa ya que aquella, además de comprender a ésta, comprende a otras estrategias en el ámbito económico, exterior, de seguridad interior, diplomático, etc. Es decir, la llamada Estrategia de Seguridad Nacional afecta a todos los campos de actividad de la nación, mientras que la de Defensa Nacional se opone específicamente a las amenazas contra nuestros intereses.

C.1.- CÓMO SE ADECÚA NUESTRA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD AL MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO EXISTENTE EN EL MOMENTO DE SU ELABORACIÓN.

El hecho de que nuestra ESN fuese aprobada con cierto retraso con respecto a las de los países de nuestro entorno no significa que no se hubiese sido consciente hasta ese

momento de algunos de los riesgos y amenazas que nos podían afectar y que podían alterar el normal funcionamiento de nuestra sociedad. Las amenazas de los conflictos bélicos o del terrorismo desgraciadamente no son nuevas en nuestro país, y otros riesgos, como la inmigración irregular o el crimen organizado, aunque de más reciente aparición, son contemplados como tales en nuestro país desde hace ya bastantes años.

El problema es que hasta hace bien poco estos riesgos y amenazas eran enfrentados, por lo general, desde una perspectiva limitada y parcial. En este sentido, cada departamento ministerial hacía frente a la amenaza o riesgo que le concernía sin tener en cuenta las perspectivas, capacidades y recursos que podían aportar otros departamentos o sectores de la sociedad.

No obstante, se puede afirmar que la actual Estrategia de Seguridad Nacional no nace de la nada, no comienza de cero. En su momento ya eran varios los departamentos ministeriales (como Defensa o Interior) que habían ido orientando sus planeamientos estratégicos y adaptando sus estructuras con el objeto de hacer frente a estos nuevos riesgos. De la misma manera, la escasa normativa existente en la materia sirvió para ir poco a poco allanando el terreno para la definición final de una Estrategia de Seguridad, estableciendo procedimientos de gestión integral de las crisis, proporcionando soluciones cada vez más globales e incrementando la participación de todos los sectores de la sociedad, así como estableciendo mecanismos de coordinación para asegurar la eficacia en las respuestas.

Dentro del campo conceptual de referencia, se estima que algunas de las aportaciones más importantes a nuestra Estrategia han sido:

- Del Concepto Estratégico de la OTAN nuestra ESN ha adoptado el concepto amplio de Seguridad Cooperativa (la necesidad de la cooperación y participación de otros actores y organizaciones), la ampliación del elenco de los riesgos y amenazas (como el terrorismo, la delincuencia organizada, la perturbación del flujo de recursos vitales, los grandes movimientos incontrolados de población, los ciberataques o los ataques sobre las vías de comunicación y de transporte de mercancías, energía y suministros entre otros)

y, por último, la extensión geográfica de su actuación hacia aquellos países que pueden ser origen de los mismos

- A través del Concepto de Seguridad Humana nuestro documento sitúa al ciudadano, esto es, a la persona, como centro de gravedad de la misma, tanto como destinatario prioritario de sus objetivos (garantizar su libertad, prosperidad y su modo de vida) como actor activo de sus políticas (establece como prioritaria la colaboración y el apoyo del ciudadano, articulando la participación ciudadana).
- En relación con el Concepto de “comprehensive approach” (o de aproximación integral) nuestra Estrategia recoge el Principio de Unidad de Acción, el cual supone la implicación, la coordinación y la armonización de todos los actores y los recursos del Estado bajo la dirección del Presidente del Gobierno, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general.
- Con respecto al Concepto de Seguridad Preventiva, nuestra Estrategia de Seguridad establece como principio informador de la misma la anticipación y la prevención, *“las cuales han de orientar la acción del Gobierno a la detección y la reconducción de situaciones que pueden representar un potencial riesgo o amenaza para la Seguridad Nacional”*.

Por lo que respecta al marco normativo de referencia, significar que en el momento de la elaboración de la ESN eran ya bastantes los documentos normativos que regulaban dicha materia, aunque desde una perspectiva parcial, limitada al ámbito específico de la Defensa o al de la Seguridad Interior, sin realizar una aproximación global al problema de la Seguridad:

- En la Estrategia Europea de Seguridad, del año 2003, ya se exponían muchos de los problemas actuales que posteriormente ha recogido nuestra Estrategia, como son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición de los Estados, y la delincuencia organizada.

Por otro lado, se vuelve a recoger la idea de que ninguna de las amenazas se considera exclusivamente militar, por lo que se hace preciso disponer de una combinación de instrumentos de diversa naturaleza; es decir, estamos nuevamente ante la necesidad de una respuesta global para hacer frente a un problema de carácter global, concepto que también recoge nuestra Estrategia de Seguridad a través del Principio de Unidad de Acción anteriormente definido.

Asimismo, la Unión Europea apuesta por la diplomacia preventiva ejercida a través de políticas económicas, comerciales, medioambientales o de desarrollo. En esta línea, nuestra Estrategia además de establecer el principio de prevención y anticipación anteriormente mencionado, declara también que un Mediterráneo democrático, estable y con mayores cotas de desarrollo es la mejor garantía de seguridad para todos los países de la región.

En otro orden de cosas, nuestra Estrategia, al igual que la europea, establece el Mediterráneo oriental como uno de los entornos estratégicos prioritarios para la Seguridad.

Por último, nuestro documento se alinea con el objetivo de la Estrategia Europea de establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, reforzando para ello el papel del sistema de las Naciones Unidas.

- En la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN), del año 2005, se puede detectar ya una evolución del tradicional concepto de Seguridad hacia otro más amplio, más global, en el que se contempla la realización por las FAS de operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria o bien de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado entre otras.

Sin embargo, dicha Ley, promulgada bajo la vigencia de la Directiva de Defensa Nacional (DDN) del año 2004, se centró exclusivamente en la articulación de la contribución militar a la Defensa Nacional, dejando de lado la posible

contribución no militar, suponiendo un contrapeso a la evolución hacia un concepto global o integral de la Seguridad y Defensa. Como podrá verse más adelante, la vigente DDN de 2008 establece por contra una participación global e integral en las cuestiones de Seguridad y Defensa de todos los departamentos ministeriales e, incluso, de otros actores públicos o privados.

- La Revisión Estratégica de la Defensa (RED) se encuentra ya influenciada por el nuevo concepto de Seguridad, en el que el centro de las políticas públicas de Seguridad se desplaza desde la reacción ante amenazas y situaciones de peligro a la prevención de las situaciones de riesgo, concepto que años después también ha sido asumido por la Estrategia de Seguridad Nacional.

En esta línea, la RED recoge el nuevo concepto de la OTAN anteriormente comentado, mediante el cual las misiones de apoyo a la paz han pasado a ser una de las tareas básicas de los actuales Ejércitos occidentales. Asimismo, también asume como propios otros riesgos derivados del proceso de la globalización, como son el terrorismo internacional, los grandes movimientos migratorios, los ataques cibernéticos y las agresiones al medio ambiente.

Por otro lado, ya se comenzaba a atisbar el Principio de Unidad de Acción recogido en nuestra ESN, al establecer como una de las misiones encomendadas a las FAS el apoyo a las Administraciones Civiles del Estado, misión que, como se ha visto anteriormente, fue posteriormente recogida en la LODN, en la que se especificaba, además, el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo.

- De la Directiva de Defensa Nacional (DDN) de 2004 a la de 2012, pasando por la de 2008, se aprecia una evolución en la definición de los riesgos y amenazas, en la evolución del concepto de Defensa hacia otro más amplio de Seguridad y, en el caso de la última, su adecuación a la existencia del marco de referencia superior derivado de la ESN del año 2011.

Por lo que respecta al escenario estratégico, el del año 2012 es relativamente diferente al de sus predecesoras de 2004 y 2008. En éstas se hacía especial hincapié a la aparición de nuevos riesgos y amenazas para la paz, estabilidad y seguridad internacional. Sin embargo, en el del año 2012 se concede una especial importancia a la difícil situación económica y financiera existente en ese momento, preocupación que ha tenido también su reflejo en la actual ESN al considerar la crisis financiera y económica como uno de los mayores retos para la Seguridad Nacional y conformar la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos como uno de los principios informadores de la misma.

Por otro lado, la DDN del año 2008 recogía ya algunos de los elementos esenciales que inspirarían la elaboración de la ESN del año 2011 y, en consecuencia, de su sucesora del año 2013. Entre estos elementos destaca el enfoque amplio e integral de la contribución de los distintos departamentos ministeriales a la Seguridad y Defensa y la participación de otros instrumentos públicos o privados. En este sentido, se apuntaba ya hacia una mayor coordinación entre los Ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores.

Asimismo, esta misma Directiva reconocía que se había pasado de una concepción tradicional de Defensa, a otra más amplia de Seguridad compartida y de Defensa colectiva con nuestros aliados, concepto que también transpuesto a la ESN, en la que se describen las estrategias y políticas comunes de las Organizaciones Internacionales de las que España es parte.

- La Directiva de Política de Defensa establece como líneas estratégicas que deben inspirar el planeamiento militar la necesidad de la cooperación multinacional en operaciones, la realización de operaciones que agrupen de forma integrada instrumentos militares y civiles, y la adaptación a la coyuntura económica optimizando los recursos asignados a las Fuerzas Armadas. Estos principios informadores del planeamiento militar coinciden con los principios informadores

de de Unidad de Acción y de Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos que establece nuestra ESN.

Por lo que respecta a la conformación de la Política de Seguridad Interior en España, a diferencia de lo que ha ocurrido en el modelo de Defensa, no ha existido un esquema normativo que, partiendo de los niveles superiores de la Administración, sirva de referencia para el planeamiento de los niveles inferiores.

Hasta la fecha, el único documento normativo en materia de seguridad que ha servido de base para orientar el planeamiento de los órganos inferiores ha sido la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La estrategia sectorial desarrollada por el Ministerio del Interior no ha contado con una directiva o guía de planeamiento. En su ausencia, para conocer las líneas generales de actuación, los riesgos y amenazas a los que las FFCCSE debían hacer frente, y el modo en el que éstas lo debían hacer, era preciso acudir a las comparecencias de los responsables ministeriales ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, en donde éstos comunicaban los ejes de la política de seguridad. Estas comparecencias constituyen auténticas directrices de planeamiento para la elaboración de los Planes Estratégicos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil.

En el ámbito de la Unión Europea se cuenta con la Estrategia de Seguridad Interior, inspirada en la idea de que los riesgos y amenazas son compartidos por la mayoría de los Estados Miembros, y de que es preciso una integración y actuación coordinada de los mismos en ámbitos tales como la cooperación policial y judicial, la gestión de fronteras, y la protección civil.

Esta estrategia pretende completar la Estrategia Europea de Seguridad, la cual se ocupa de la dimensión exterior de la seguridad de Europa. Introduce un concepto amplio de la seguridad interior, extendiéndola a múltiples sectores y haciendo precisa la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones.

Algunas de las amenazas coinciden con las de la ESN, como el terrorismo, la delincuencia organizada, la ciberdelincuencia o los desastre naturales y los causados por el hombre.

Asimismo, al igual que nuestra ESN, establece la necesidad de un enfoque integral para dar respuesta a estos desafíos, tanto en su dimensión horizontal (cooperación policial, judicial, política, económica, etc., incluso el sector privado y ONG,s) como en su dimensión vertical (cooperación regional e internacional y de las políticas de los Estados miembros).

C.2.- ESTUDIO TEÓRICO DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA A LA ESPAÑOLA.

Del estudio de los aspectos más significativos contenidos en el presente trabajo y en las Estrategias de los países de nuestro entorno, se estima que para poder proceder al establecimiento de una Estrategia de Seguridad Nacional es preciso tener en cuenta, al menos, los siguientes elementos:

- Cuáles son nuestros intereses nacionales, de los que se van a desprender los objetivos nacionales. Nuestra actual Estrategia, pese a afirmar que la defensa de los intereses nacionales es un objetivo de la ESN no define de manera concreta, a diferencia de la de 2011, cuáles son los mismos. Para determinar algunos de estos intereses es preciso una lectura detenida del texto, entre los que se identifican la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano.
- Cuáles son nuestras políticas y compromisos internacionales, las cuales van a condicionar nuestras líneas de actuación de tal manera que no se produzcan interferencias con los intereses de otros Estados. En este punto, el Gobierno debería definir qué posición quiere ocupar en el orden internacional, qué papel quiere jugar y al lado de quién se quiere posicionar. Nuestra Estrategia describe estos compromisos enmarcándolos en zonas regionales de actuación, entre las que destacan Europa, el Mediterráneo, los Estados Unidos, África, Asia, Rusia y

América Latina, así como distintas organizaciones internacionales a las que España pertenece.

- Cuáles son los riesgos y amenazas a las que nos enfrentamos, contra qué nos tenemos que prevenir o defender. La EES, al igual que lo hiciera su antecesora de 2011, introduce el concepto de potenciadores del riesgo o “*drivers*”. Como potenciadores destaca la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático o la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías, y como riesgos y amenazas los Conflictos Armados; el Terrorismo; las Ciberamenazas; el Crimen Organizado; la Inestabilidad Económica y Financiera; la Vulnerabilidad Energética; la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; los Flujos Migratorios Irregulares; el Espionaje; las Emergencias y Catástrofes; la Vulnerabilidad del Espacio Marítimo y, por último, la Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.
- Las Líneas Estratégicas a seguir, las cuales deben servir para establecer objetivos y directrices para otras estrategias sectoriales y/o temáticas. Nuestra EES establece doce ámbitos prioritarios de actuación, coincidentes con los doce riesgos o amenazas. Para cada uno de estos ámbitos define, en primer lugar, el objetivo general a alcanzar para, a continuación, establecer cuáles son las líneas de acción estratégicas u objetivos particulares precisos para alcanzarlo. Común a todos estos ámbitos o líneas de actuación establece la colaboración público-privada, el fomento de una cultura de seguridad, la optimización de los recursos disponibles y el refuerzo de la cooperación internacional.
- Cuáles son nuestras limitaciones, tanto desde el punto de vista legal o jurídico, económico, social, etc. Como principal limitación, y así la reconoce como uno de los principios inspiradores de esta Estrategia, se encuentra la optimización de los recursos disponibles y la racionalización de las estructuras existentes.
- Y, por último, cuáles son nuestras capacidades, con qué medios vamos a poder contar para desarrollar la Estrategia, tanto militares como civiles, públicos o

privados. En este aspecto, a pesar de que en alguno de los ámbitos de actuación se citan algunas de estas capacidades, se puede afirmar que, con carácter general, la Estrategia Española de Seguridad no ofrece cumplida satisfacción de la descripción de las mismas.

C.3.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE NUESTRA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD CON LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO.

De la Estrategia de los Estados Unidos destaca su carácter multidimensional (militar, comercial, diplomática, desarrollo, etc.) e internacionalista, si bien, a diferencia de sus predecesoras, concede mayor importancia a la colaboración con los países aliados y al fortalecimiento de las instituciones internacionales como herramientas para resolver los conflictos.

Un eje destacado de la nueva doctrina es la lucha contra las crisis económicas

Asimismo, sirve de guía en la posterior elaboración de estrategias y políticas derivadas, como ha sido el caso de la National Defence Strategy, la National Strategy for Homeland Security o la National Strategy for Combating Terrorism.

Por lo que respecta a la del Reino Unido, presta especial importancia al carácter global de la mayoría de las amenazas que comparte con sus países socios y aliados, y a la necesidad de proporcionar una respuesta global como medio más eficaz de hacer frente a las mismas.

El documento establece los riesgos y amenazas, y, además, cuáles son las tareas necesarias para afrontarlos.

Si bien Alemania no cuenta hasta la fecha con una Estrategia de Seguridad Nacional como tal, sí dispone de un Libro Blanco como instrumento orientado a la adopción de

medidas preventivas y poder reducir al mínimo los riesgos de seguridad, garantizando además una intervención eficaz en el caso de producirse. En el documento se establece que la Política de Seguridad alemana tiene como principal objetivo preservar y salvaguardar los intereses generales del país.

Además, el documento procede a establecer una enumeración de lo que denomina “Retos globales, Oportunidades, Riesgos y Peligros”. Por último, establece que el principal determinante del desarrollo de la futura Política de Seguridad no es militar, sino condicionantes de tipo social, económico, ecológico o cultural, sobre los que únicamente se puede actuar desde la cooperación multinacional.

Respecto a Francia, lo que existe en este país es una elaboración mixta entre una Estrategia de Seguridad Nacional y un Libro Blanco de Defensa. La principal innovación de este Libro con respecto al anterior es que abarca de forma global todos los intereses de Seguridad, sin limitarlos exclusivamente a cuestiones de Defensa. En este Libro no aparece una Estrategia de Seguridad y otra de Defensa, sino una de Seguridad Nacional que de lugar al desarrollo de políticas sectoriales de Defensa, Interior, Exteriores y Economía. No obstante, parece existir cierto desequilibrio hacia el lado de la Defensa.

Como aspecto más significativo, para su redacción se formó una Comisión compuesta por un Presidente y treinta y seis miembros, entre los que se podían encontrar desde representantes de las distintas administraciones con competencias en el campo de la Seguridad y Defensa hasta expertos en asuntos culturales y sociales sin experiencia en este campo, pasando por personalidades del mundo académico.

En cuanto Holanda, su Estrategia establece que las respuestas a los nuevos riesgos y amenazas surgidas en el panorama internacional no pueden hacerse frente desde un único departamento ministerial u organización. En este nuevo contexto es preciso llevar a cabo una aproximación integral y coherente adaptada a las nuevas situaciones.

Por otro lado, aporta una definición de Seguridad Nacional, estableciéndose como “la defensa y protección de los intereses vitales del Estado y de la sociedad ante situaciones

de gran envergadura social”. Asimismo, procede a una definición de cuáles son estos intereses vitales y cuáles son las amenazas.

Un aspecto absolutamente novedoso con respecto a otras Estrategias de Seguridad, es el establecimiento de un procedimiento de trabajo para reforzar la Seguridad Nacional, formado por tres fases: Análisis de amenazas y riesgos; Planificación estratégica; y Desarrollo.

Por último, por lo que respecta a la de Australia, describe el ambiente de seguridad como cada vez más fluido, como una compleja y dinámica mezcla de nuevos y continuos desafíos, afirmando que, en este entorno, es preciso un enfoque integrado de las agencias y organismos de seguridad nacional para hacer frente a los nuevos retos.

En lo que respecta a la comparativa de los elementos esenciales de estas Estrategias con la española, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Salvo en las Estrategias de Seguridad anglosajonas (Estados Unidos o Reino Unido), tanto en el resto de países analizados como en el nuestro, sí se establece cuál es el concepto de Seguridad Nacional.
- Todas las Estrategias de Seguridad de nuestro entorno proceden a una enumeración más o menos detallada de los intereses generales que son precisos preservar, destacando de manera general la libertad, la seguridad, la prosperidad y la democracia. En el caso español, y a pesar del gran número de ocasiones en las que el documento se refiere a estos intereses, no se llega sin embargo a establecer de manera clara cuáles son los mismos. No obstante, se puede llegar a inferir que entre éstos se encuentran, al igual que en el caso de nuestros socios, la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano.
- La Estrategia Española, junto a la de los Estados Unidos, es la que procede a una exposición más detallada de cuáles son sus compromisos internacionales. En el lado opuesto, la Estrategia holandesa se limita a declarar su alineamiento con diversas organizaciones internacionales, sin llegar a detallar ámbitos concretos de

cooperación con las mismas o cuáles son sus intereses o compromisos en otros países o regiones del mundo.

- Por lo que respecta a los riesgos y amenazas, todas ellas realizan una descripción bastante detallada de los mismos y, en cierta manera, coincidente entre ellos. Destacan el terrorismo, los conflictos armados, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y las ciberamenazas. Por su parte, en las Estrategias más recientes se contemplan otros riesgos relacionados con la seguridad energética o la económica, o bien con las catástrofes naturales.
- En cuanto a las Líneas Estratégicas de Actuación, todos los documentos estratégicos, salvo el holandés, proceden a la determinación de las mismas. No obstante, entre unas y otras existen ciertas diferencias. Por ejemplo, la Estrategia española define sus objetivos estratégicos en función de los riesgos y amenazas a los que es preciso combatir, mientras que la de los Estados Unidos lo hace en función de los intereses nacionales a proteger. La de Alemania, por su parte, se encuentra demasiado orientada al ámbito de la Defensa y la de Holanda, pese a no proceder a una definición de sus líneas generales de actuación, establece por el contrario un procedimiento continuo de trabajo en el que, tras haber analizado los riesgos y amenazas y las capacidades disponibles, se procederá a la definición de los objetivos estratégicos.

C.4.- ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL CON SU PREDECESORA DEL AÑO 2011.

La publicación en España de nuestra Estrategia de Seguridad lo ha sido de una manera tardía con respecto a la de los países de nuestro entorno. Este primer documento, además de no contar con el consenso de las principales fuerzas políticas, recogía en su cuerpo numerosos elementos que no aportaban gran cosa al cumplimiento de la Estrategia y que, por el contrario, podían llegar a ser interpretados en clave propagandística como logros

del Gobierno durante la IX Legislatura y gran parte de la X, lo que, obviamente, no debía ser del agrado de la oposición.

Consecuentemente, con tan sólo dos años de vigencia, el nuevo Gobierno del Partido Popular decidió la modificación de la EES. En esta ocasión, con el objetivo de evitar los anteriores desaciertos, en el proceso de elaboración del nuevo documento se buscó el consenso, para lo que se contó con un Comité de Expertos de alto nivel; además, con el mismo objetivo, el documento fue rápidamente presentado ante el Parlamento.

Otro de los motivos para modificar la EES con tan poco tiempo de vigencia, fue la intención de considerar la Seguridad Marítima como una amenaza propia, ya que hasta ese momento ésta no era considerada como tal, sino más bien como uno de los ámbitos (terrestre, aéreo, marítimo,..) en los que se podían desarrollar el resto de amenazas.

Por su parte, la ESN actual es considerablemente más corta que la de 2011. Esta diferencia de tamaño obedece, principalmente, a que el nuevo documento se ha desembarazado de todos aquellos elementos que no aportaban gran cosa al cumplimiento de la Estrategia. Asimismo, se aprecia claramente que la elaboración de la Estrategia de 2013 se ha llevado a cabo en un contexto de fuerte crisis económica, lo que ha llevado a, además de considerar la crisis financiera y económica como uno de los mayores retos para la Seguridad Nacional, a establecer como uno de los principios informadores de la misma la eficiencia y la sostenibilidad en el uso de los recursos, principio que debe toda actuación en cualquiera de los ámbitos de actuación.

En cuanto a su estructura, constan ligeras variaciones: en la de 2013 existe un Capítulo para las amenazas y otro para las Líneas Estratégicas, mientras que en la de 2011 ambos aspectos se recogían en el mismo. Por su parte, la del año 2011 dedicaba un Capítulo entero a los Potenciadores del Riesgo, mientras que la actual se limita a reseñarlos al comienzo del Capítulo dedicado a los riesgos y amenazas.

Del análisis comparativo de sus elementos esenciales se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Por lo que respecta al concepto de Seguridad Nacional, a pesar de que en los borradores preliminares de la del año 2011 se recogía inicialmente, sin embargo dicho concepto no fue finalmente contemplado en su versión final. No así la del año 2013, que aporta una definición clara y concisa de qué debe entenderse por Seguridad Nacional. No obstante, realizando una interpretación finalista de la misma, la EES de 2011 define cuáles son sus objetivos principales.
- En cuanto a los intereses nacionales, los definidos en la Estrategia Española de Seguridad del año 2011 no diferían enormemente de los que hasta ese momento habían sido establecidos por el nivel político. Por su parte, la actual ESN no establece de manera concreta cuáles son estos intereses nacionales. En este caso, es preciso acudir a una lectura detenida del documento para poder entresacar algunos de ellos, entre los que se puede llegar a identificar la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano.

En este aspecto, nuestra actual Estrategia se separa de la corriente seguida en los países de nuestro entorno, en cuyas Estrategias se detallan en mayor o menor medida cuáles son sus intereses nacionales a proteger. Es curiosa esta ausencia porque la declaración de estos intereses es un elemento esencial en cualquier Estrategia de Seguridad, ya que, metodológicamente, es preciso determinar qué es lo que la misma pretende proteger. Se estima que esta ausencia quizás se deba a que estos intereses habían sido ya previamente declarados en la Directiva de Defensa Nacional 1/2012, aprobada por el mismo Gobierno tan sólo unos meses antes.

- En el apartado de las políticas y compromisos internacionales, el documento de 2013 recoge los mismos frentes que la de 2011 en los que es preciso articular la proyección exterior española. Sin embargo, la ESN de 2013 no establece cuáles son nuestros principios en acción exterior, como sí realizaba la de 2011.

Al definir las zonas regionales de actuación, ambas Estrategias coinciden plenamente en las mismas, si bien existen algunas matizaciones. Por lo que respecta a la política a desarrollar con respecto a Europa, se aprecia una línea continuista entre una Estrategia y la otra, y es que en este ámbito no queda realmente mucho margen de actuación para un Gobierno o para otro.

Por el contrario, sí se aprecia la evolución de los recientes conflictos en nuestra vecindad del sur, como así lo atestigua la mención que la ESN de 2013 realiza a las crisis surgidas en la otra orilla del Mediterráneo, concretamente en Libia y Siria. De esta manera, lo que a finales del año 2010 comenzó siendo lo que se conocería como “Primavera Árabe”, que gozaba de la simpatía y apoyo de los países occidentales por entender que se trataba de un proceso de democratización de algunos de los países de la ribera sur del mediterráneo, acabó sin embargo en problemas de estabilidad regional y de conflictos enquistados.

Asimismo, si en la EES del año 2011 el Sahel se configuraba ya como un espacio clave, en la del año 2013 no cabe ya duda de la importancia de esta área tras la revuelta touareg que tuvo lugar en febrero de 2012 en el norte de Malí y que ha llevado a España a participar en la Operación “SERVAL” en apoyo de las fuerzas francesas que operan en el norte del país.

- Por lo que respecta a los riesgos y amenazas, la ESN de 2013, pese a utilizar en numerosas ocasiones ambos términos, no los define, cosa que sí realizaba su predecesora. Esta ausencia obedece nuevamente a criterios de economía literaria. Por otro lado, la ESN de 2013 abandona la idea de concebir estos riesgos y amenazas en unos ámbitos concretos.

El documento de 2013, además de contemplar todas las amenazas que se reflejaban en la Estrategia de 2011, añade otras dos: el Espionaje, que en la Estrategia de 2011 estaba incluida dentro de las ciberamenazas, y la Vulnerabilidad del Espacio Marítimo.

Con respecto a la amenaza concreta del terrorismo, el nuevo documento da ya por sentada la derrota de la banda terrorista ETA, de la que tan sólo espera su disolución definitiva.

Por otro lado, condicionada por el contexto económico y por los numerosos escándalos de corrupción registrados, la ESN de 2013 ha incluido como amenaza a la seguridad económica y financiera el deficiente funcionamiento de los organismos supervisores y la existencia de paraísos fiscales.

- En lo que concierne a las diferentes Líneas Estratégicas o de actuación, mientras que en la de 2011 algunas de éstas no están plenamente definidas, la del 2013 establece en cada uno de los ámbitos el objetivo general a alcanzar para, a continuación, enumerar las líneas de acción estratégicas u objetivos particulares precisos para alcanzarlo. Como aspectos más significativos en algunos de estos ámbitos, se pueden destacar:
 - En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, se le da continuidad a la anterior Estrategia de Lucha contra el Terrorismo basada en los principios de la Prevención, la Protección, la Preparación de la respuesta y la Persecución.
 - En el ámbito de la ciberseguridad, respondiendo al despliegue normativo necesario para desarrollar las previsiones contenidas en este ámbito en la ESN, se ha aprobado la primera Estrategia de Ciberseguridad Nacional. Esta Estrategia, al emanar de la ESN, se encuentra plenamente alineada con ella, con la que mantiene una estructura y metodología similar. Asimismo, mediante esta Estrategia se continúa el desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional, para lo que se ha creado un Comité Especializado de Ciberseguridad, dependiente del Consejo de Seguridad Nacional.

- En el ámbito del crimen organizado, la actual Estrategia se ha desembarazado de todos aquellos elementos que no contribuían directamente al futuro cumplimiento de la misma y que se limitaban a ensalzar los logros que se habían alcanzado durante los años previos a su publicación. Asimismo, también ha eliminado algunos elementos cuya inclusión corresponde más bien a una Estrategia de segundo nivel que, en este ámbito, desarrolle la ESN.
- Asimismo, como consecuencia de los numerosos casos de corrupción política, la ESN orienta alguna de estas medidas hacia la mejora de la investigación policial en casos relacionados con el tráfico de influencias en las instituciones y hacia la corrupción en todas sus formas, así como hacia la potenciación y mejora de las investigaciones relacionadas con el blanqueo de capitales.
- En el ámbito de la seguridad económica y financiera, aportación novedosa como consecuencia del ambiente de crispación social en el que dicho documento fue elaborado, momento en el que se asistía de manera casi cotidiana a demostraciones de descontento social que podían llegar a generar auténticos problemas para la seguridad pública, la Estrategia se ha propuesto establecer un marco socio-laboral que coadyuve a reducir los niveles de conflictividad y que favorezca la paz social, facilite la estabilidad en el empleo, la creación de puestos de trabajo y la eficiencia del mercado de trabajo.
- Por lo que se refiere a la amenaza procedente del espionaje, en la ESN de 2013 este aspecto ha sido desarrollado de manera totalmente autónoma, constituyendo por sí sola una amenaza sujeta a regulación, y en la que en la nueva Estrategia, además de reforzar las capacidades de inteligencia, presta una especial importancia a la protección de la información.

- Por último, en el ámbito de la Seguridad Marítima, de manera similar a como ha sucedido en el ámbito de las ciberamenazas, se ha aprobado la primera Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Igualmente presenta una estructura y metodología similar a la ESN y ha servido, a su vez, para crear Comité Especializado de Seguridad Marítima, también dependiente del Consejo de Seguridad Nacional.

Por otro lado, la nueva ESN de 2013 ha configurado un Sistema de Seguridad Nacional que pretende funcionar como tal y no quedar como un mero elemento decorativo, como así lo manifiesta las periódicas reuniones del Consejo de Seguridad Nacional, la creación de los Comités Especializados de Ciberseguridad y de Seguridad Marítima, o la elaboración del primer Informe Anual de Seguridad Nacional sobre el grado de desarrollo y cumplimiento de la ESN⁴⁹⁰. En esta línea, se están adoptando todas las medidas para que la Estrategia de Seguridad Nacional tenga realmente un carácter global e integral e inspire así los planeamientos estratégicos de los niveles inferiores, alcanzando de esta manera la sinergia precisa para poder cumplir los objetivos establecidos en la misma.

⁴⁹⁰ Aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión del pasado mes de abril, y que será presentado ante la Comisión Constitucional del Congreso con fecha 15 de julio de 2014.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad de la Unión en perspectiva española. Real Instituto Elcano. ARI núm. 117/2003. 19 de octubre de 2003.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Real Instituto Elcano. ARI nº 29/2005. 21 de febrero de 2005.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Ley Orgánica de Defensa Nacional: apuntes para un debate. Real Instituto Elcano. ARI nº 52/2005. 22 de abril de 2005.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2006. Real Instituto Elcano. ARI nº 71/2006. 22 de junio de 2006.

ARTEAGA MARTÍN, Félix y FOJÓN LAGO, Enrique. El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad en España. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. (UNED). Madrid. 2007.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Real Instituto Elcano. ARI nº 112/2008. 22 de septiembre de 2008.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. El concepto de Seguridad Nacional en el Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia. Real Instituto Elcano. ARI nº 133/2008. 21 de octubre de 2008.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La cumbre de la OTAN en Estrasburgo-Kehl: ¿revisar sus fundamentos tras 60 años? Real Instituto Elcano. ARI núm. 56/2009. 1 de abril de 2009.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Real Instituto Elcano. ARI nº 75/2010. 21 de abril de 2010.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama. Real Instituto Elcano. ARI nº 104/2010. 18 de junio de 2010.

ARTEAGA MARTÍN, Félix. La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo. Real Instituto Elcano. ARI nº 58/2012. 5 de septiembre de 2012.

Attorney-General's. Crimes Act 1914. Act Compilation C2005C00113. Marzo de 2005.
<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2005C00113>

Attorney-General's. Australian Security Inteligente Organization Act 1979. Act Compilation C-2010C00369. Australia. Modificada el 8 de junio de 2010.
<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2010C00369>

AVILÉS, J. Monografías del CESEDEN , Nº 55. Ministerio de Defensa. Madrid. Año 2002.

BALLADUR, Edouard. Livre Blanc sur la Défense. Primer Ministro de la República Francesa. 1994.
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/944048700/0000.pdf>

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. Las Estrategias de Seguridad y Defensa. Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI. Monografías del CESEDEN nº 67. Ministerio de Defensa.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. Nuevo Concepto de Seguridad Nacional: Espacios de Interés para España. Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales. Nº 19. Mayo de 2002.

BARDAJÍ, Rafael L. ¿Hacia un nuevo concepto estratégico de la OTAN?. Ponencia impartida en *FAES*, el 17 de septiembre de 2007. Grupo de Estudios Estratégicos de Seguridad (GEES). Análisis nº 218. 25 de septiembre de 2007.

BAUER, Alain. La experiencia francesa ante el terrorismo internacional. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo nº 42/2007. 3 de octubre de 2007.

BERNAL GUTIÉRREZ, Pedro. Teniente General Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Reflexiones en torno a la evolución del concepto de Seguridad y Defensa. Revista de Prensa “Tribuna Libre”. 22 de mayo de 2005. <http://www.almendron.com/tribuna/>

BUZAN, Barry. Security. A New Framework for Analysis. Boulder. Lynny Rienner Publishers. 1998.

Cabinet Office. The National Security Strategy: Security in an interdependent world. United Kingdom. Marzo de 2008. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm72/7291/7291.pdf>

Cabinet Office. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy. United Kingdom. Octubre de 2010. <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm79/7953/7953.pdf>

Cabinet Office. Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. United Kingdom. Octubre de 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/strategic-defence-security-review.pdf>

CAMACHO VIZCAÍNO, José Antonio. Comparecencia del Secretario de Estado de Seguridad ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, para informar sobre las medidas políticas de su departamento para la IX Legislatura. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Madrid. 25 de septiembre de 2008.

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España. Documentos de Seguridad y Defensa. Nº 25. Febrero de 2009.

CHACÓN PIQUERAS, Carme. Intervención de la Ministra de Defensa con ocasión de la reunión del Consejo de Defensa Nacional. Madrid. 15 de diciembre de 2007.

CHACÓN PIQUERAS, Carme. Comparecencia de la Ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Senado. Diario de Sesiones del Senado. Madrid. 30 de septiembre de 2008.

CHACÓN PIQUERAS, Carme. Comparecencia de la Ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados para Informar del Proyecto de Nueva Directiva de Defensa Nacional. Madrid. 25 de noviembre de 2008.

http://www.mde.es/actu_ministro/intervenciones/081125_Comparecencia_Chacón_DN-08.pdf

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. The National Military Strategy of the United States of America. A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow. Washington D.C. 2004.

<http://www.defense.gov/news/mar2005/d20050318nms.pdf>

CLAUSEWITZ, Carl Von. De la guerra. Ediciones Ejército. Madrid. 1978.

Comisión de la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 11 de marzo de 2003, sobre “Una Europa más amplia – Vecindario: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Sur y del este”. COM (2003) 104 final.

http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm

Comisión de la Unión Europea. Communication From The Commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection. COM (2006) 786 final. Bruselas. 12 de diciembre de 2006.

<http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:EN:PDF

Comisión de la Unión Europea. 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. No publicada en el Diario Oficial.

http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0001_es.htm

Comisión de la Unión Europea. The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. COM (2010) 673 final. Bruselas. 22 de noviembre de 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:EN:PDF>

Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones nº 76. de 15 de septiembre de 2004.

Common Foreign and Security Policy. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. A Human Security Doctrine for Europe Presented to EU High representative. Barcelona. 2004.

Consejo de la Unión Europea. Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a los equipos conjuntos de investigación. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 162/1. 20 de junio de 2002.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:162:0001:0003:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:162:0001:0003:ES:PDF)

Consejo de la Unión Europea. Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. Diario Oficial de las Comunidades Europeas. L 190. 18 de julio de 2002.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:ES:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:ES:NOT)

Consejo de la Unión Europea. Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Bruselas. 10 de diciembre de 2003.

Consejo de la Unión Europea. Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas. 12 de diciembre de 2003.

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Consejo de la Unión Europea. Declaración de lucha contra el terrorismo. Bruselas. 24 de marzo de 2004.

Consejo de la Unión Europea. The European Union Counter-Terrorism Strategy. Bruselas. 30 de noviembre de 2005.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

Consejo de la Unión Europea. Coordinador de la Unión Europea de la Lucha Antiterrorista. Fight against Terrorist Financing - Six Monthly Report. Bruselas. 21 de noviembre de 2005

Consejo de la Unión Europea. EU Action Plan on Combating Terrorism. Bruselas. 13 de febrero de 2006.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

Consejo de la Unión Europea. Coordinador de la Unión Europea de la Lucha Antiterrorista. Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism. Bruselas. 19 de mayo de 2006.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09589.en06.pdf>

Consejo de la Unión Europea. Posición Común 2006/380/CFSP. EU List of Terrorist Organizations. Bruselas. 29 de mayo de 2006.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:144:0025:01:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:144:0025:01:EN:HTML) .

Consejo de la Unión Europea. Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección. Bruselas. Diario Oficial de la Unión Europea. L 345/75. 23 de diciembre de 2008.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0114:ES:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0114:ES:NOT)

Consejo de la Unión Europea. Decisión 2010/430/PESC del Consejo, de 26 de julio de 2010, que establece una red europea de grupos de reflexión independientes sobre la no proliferación, en apoyo de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Diario Oficial n° L 202, de 4 de agosto de 2010.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0430:ES:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0430:ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0430:ES:HTML)

Consejo de la Unión Europea. Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Diario Oficial de la Unión Europea 201/30, de 3 de agosto de 2010.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:ES:PDF)

Consejo Europeo. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de Seguridad. Bruselas. 25 de marzo de 2010.

Consejo Europeo. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. C 83/47. 30 de marzo de 2010.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF)

COSIDÓ, Ignacio. Terrorismo y Fuerzas Armadas: Un nuevo concepto de Seguridad. Grupo de Estudios Estratégicos de Seguridad. Análisis n° 76. 12 de noviembre de 2004.

CRENSHAW, Martha. The War on Terror: Is the US Winning? Real Instituto Elcano. ARI 105/2006. 2 de octubre de 2006.

DE HAAS, Marcel. From defence doctrine to national security strategy: the case of the Netherlands. Strategic Review for Southern Africa. 1 de noviembre de 2007.

http://www.accesmylibrary.com/coms2/summary_0286-34330046_ITM

DEL POZO, Fernando. 1949-2009: la OTAN ante su futuro. Real Instituto Elcano. ARI núm. 58. 1 de abril de 2009.

Departamento de Defensa de los Estados Unidos. The National Defense Strategy of the United States of America. Marzo de 2005.

Departamento de Defensa de los Estados Unidos. The National Defense Strategy of the United States of America. Junio de 2008.

EDWARDS, Charlie. España en el siglo XXI: argumentos a favor de una Estrategia de Seguridad Nacional. Real Instituto Elcano. ARI nº 22/2008. 22 de septiembre de 2008.

ESCRIGAS RODRÍGUEZ, Juan y DE MIGUEL SEBASTIÁN, Jesús. Qué Hacemos. Modelo Español de Seguridad y Defensa. Documentos de Seguridad y Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa. Febrero de 2007.

Federal Ministry of Defence. Defence Policy Guidelines. Germany. Mayo de 2003. (Extraído de la obra El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad en España, de Félix ARTEAGA MARTÍN y Enrique FOJÓN LAGO).

Federal Ministry of Defence. White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Germany. Octubre de 2006.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge. Comparecencia del Ministro del Interior ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Nº 29. 31 de enero de 2012.
http://www.mir.es/DGRIS/Documentos/Documentos_del_MIR/270508COMPARECENCIA_LINEAS_GENERALES.pdf

FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo. Seguridad Humana. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Junio de 2005.

F. LAGOA, Enrique. Una nueva legislación sobre la Defensa Nacional y la Organización Militar. ARI N° 34/2004. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 11 de marzo de 2004.

FITZGIBBON, Joel. Ministro de Defensa. The Defence White Paper 2009 - Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030. Gobierno de Australia. 2 de mayo de 2009.

http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/defence_white_paper_2009.pdf

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David. La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Seguridad Nacional de los Estados de la Unión: un Jano problemático. UNISCI. Universidad Complutense de Madrid.

GARCÍA ENCINA, Carlota. ¿Existe el plan perfecto?. Grupo de Estudios Estratégicos (GEES). Reseña n° 117. 18 de febrero de 2008.

GEOCITIES. Amenazas Transnacionales. Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Contenidos y límites del concepto de “Armas de Destrucción Masiva”.

<http://www.geocities.com/proyectocoldsid/sisidut04mcbi06.htm>

GREGORY, Frank. La respuesta interna del Reino Unido al terrorismo global: estrategia, estructura y aplicación con especial referencia al papel de la policía. Real Instituto Elcano. DT n° 27/2007. 14 de septiembre de 2007.

Human Security Study Group. A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report. Madrid. 8 de noviembre de 2007.

http://www.world-governance.org/IMG/pdf_0078_A_European_Way_of_Security.pdf

IGLESIAS VELASCO. Alfonso J. El rumbo marcado por la nueva Directiva de Defensa Nacional. Revista Electrónica de Estudios Internacionales n° 9. 2005.

www.reei.org

Jefatura del Estado. Cortes Generales. La Constitución Española de 1978.

Jefatura del Estado. Cortes Generales. Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. BOE núm. 165 de 10 de julio de 1980.

Jefatura del Estado. Cortes Generales. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. Boletín Oficial del Estado, núm. 22, del 25 de enero de 1985.

Jefatura del Estado. Cortes Generales. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

Jefatura del Estado. Cortes Generales. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE núm. 276, del 18 de noviembre de 2005.

Jefatura del Estado. Cortes Generales. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE núm. 150. 23 junio de 2007.

Jefatura del Estado. Cortes Generales. Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. BOE. núm. 102. 29 de abril de 2011.

KOEPFER, Klaus. Enviromental & Science & Technology.

<http://archivo-periodico.cnt.es/279may2002/ecologia/archivos/eco02.htm>

LABORIE IGLESIAS, M. A. El nuevo concepto estratégico de la Alianza. Revista Española de la Defensa. Nº 78. Julio-Agosto 2010.

LEIRA NEIRA, Gonzalo. Revisión Estratégica de la Defensa en Francia. Boletín de Información núm. 305. Ministerio de Defensa. Año 2008.

LOBO GARCÍA, Ángel. Presente y Futuro de la OTAN. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado. 30 de diciembre de 2006.

Ministerio de Administraciones Públicas. REAL DECRETO 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.
Art. 2. Boletín Oficial del Estado núm. 171. 16 de julio de 2008.

Ministerio de Asuntos Exteriores. PROTOCOLO de enmienda del Convenio de Cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988. BOE núm. 45. 21 de febrero de 2003.

Ministerio de Defensa. Libro Blanco de la Defensa. Madrid. 2000.

Ministerio de Defensa. Revisión Estratégica de la Defensa. Madrid Febrero de 2003.
<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>

Ministerio de Defensa. Orden Ministerial núm. 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. Boletín Oficial de Defensa núm. 68.

Ministerio de Defensa. Hacia una Estrategia de Seguridad para España. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Documentos de Seguridad y Defensa nº 25. Febrero de 2009.

Ministerio de Defensa. Directiva de Política de Defensa 1/2009. Secretaría General de Política de Defensa. 5 de mayo de 2009.
http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_ResumenEjecutivDPD_1-2009.pdf

Ministerio del Interior. Orden INT/1251/2004, de 7 mayo, por la que se crea el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
B.O.E. n 13. 10 de mayo de 2004.

Ministerio del Interior. Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (C.E.M.U.). Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012.
Octubre de 2008.

Ministerio del Interior. Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014. Aprobada por el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (CEMU). 27 de septiembre de 2011.

Ministerio de la Presidencia. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. BOE núm. 25. 29 de enero de 2010.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. 16 de febrero de 2007.
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/IntegracionRetorno/Plan_estragico/pdf/PECIDEF180407.pdf

Ministerio de Sanidad y Consumo. Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Gripe.
<http://www.msc.es/ciudadanos/enfLesiones/enfTransmisibles/pandemia/home.htm>

Ministry of Defence. The Comprehensive Approach. Joint Discussion Note 04/05. Joint Doctrine and Concepts. United Kingdom. Enero de 2006.

MOLINER GONZÁLEZ, Juan Antonio. De la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD): la Cooperación Estructurada Permanente. Real Instituto Elcano. ARI nº 55/2008. 2 de junio de 2008.

MONTERO GÓMEZ, Andrés. Inteligencia Prospectiva de Seguridad. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo nº 24. 5 de octubre de 2006.

MONOGRAFÍAS.COM. La Globalización como concepto.
<http://www.monografias.com/trabajos13/gloco/gloco.shtml>

NARRO ROMERO, Juan. Nueva Ley de Defensa Nacional:.....una gran oportunidad perdida. ABC, 5 de enero de 2006.

Organización de Naciones Unidas. Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Suscrito en 1968 y prorrogado indefinidamente en 1995.

http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/NPTSpanish_Text.pdf

Organización de Naciones Unidas. Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción. 10 de abril de 1972.

http://www.un.org/disarmament/WMD/Bio/pdf/Text_of_the_Convention.pdf

Organización de Naciones Unidas. Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción. Ginebra. 3 de septiembre de 1992.

<http://www.un.org/es/disarmament/wmd/chemical/index.shtml>

Organización de Naciones Unidas. Aviar Influenza and the Pandemic Threat.

<http://www.un.org/spanish/influenza/topics/pandemic.shtml>

Organización de Naciones Unidas. Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1994.

Organización de Naciones Unidas. Asamblea General. Código Internacional de Conducta de La Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos. Aprobado en La Haya el 25 de noviembre de 2002.

http://www.hcoc.at/documents/Hague-Code-of-Conduct-A_57_724-Spanish.pdf

Organización de Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. Resolución 1.540 (2004). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4.956ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004.

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1540%20(2004))

Organización de Naciones Unidas. Acuerdos suscritos en materia de Desarme y No Proliferación para armas de destrucción masiva en el siglo XX. Centro de Información. http://www.cinu.org.mx/temas/desarme/acue_des.htm

OROZCO, Gabriel. Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Madrid. 2006. <http://www.caei.com.ar/ebooks/ebook8.pdf>

OTAN. Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Riga (Latvia), los días 28 y 29 de noviembre de 2006. <http://uknato.fco.gov.uk/en/newsroom/events/riga/>.

OTAN. Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Bucarest (Rumania), entre los días 2 al 4 de abril de 2008. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en

OTAN. Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Estrasburgo (Francia), los días 3 y 4 de abril de 2009. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease

OTAN. El Concepto estratégico de la OTAN. Aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999.

OTAN. La OTAN 2020: seguridad garantizada, implicación dinámica. Análisis y recomendaciones del grupo de expertos sobre el nuevo concepto estratégico de la OTAN. 17 de mayo de 2009. <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>

OTAN. Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en Lisboa (Portugal), el 19 de noviembre de 2010.

OTAN. Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Lisboa (Portugal) los días 19 y 20 de noviembre de 2010.
<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

PAREJA RODRÍGUEZ, Iñigo y COLOM PIELLA, Guillem. El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de Crisis Internacionales. Real Instituto Elcano. ARI 115/2008. 25 de septiembre de 2008.

Parlamento Europeo. Directiva 2005/60/EC. Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Terrorism Financing. Diario Oficial de la Unión Europea. L 309/15. Estrasburgo. 26 de Octubre de 2005.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0015:0036:es:PDF>

Parlamento Europeo. Reglamento (CE) nº 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008 , sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS). Diario Oficial de la Unión Europea. L 218. 13 de agosto de 2008.
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114517_es.htm

Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Motivos para creer. Programa Electoral del Partido Socialista Obrero Español. Elecciones Generales 2008.
<http://www.PSOE.es>.

PÉREZ RUBALCABA, Alfredo. Comparecencia del Ministro del Interior ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Madrid. 27 de mayo de 2008.
http://www.mir.es/DGRIS/Documentos/Documentos_del_MIR/270508_COMPARECENCIA_LINEAS_GENERALES.pdf

Presidente del Gobierno de España. Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Consejo de Defensa Nacional. Madrid. Diciembre de 2004.

<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DDN-1-2004.pdf>

Presidente del Gobierno de España. Directiva de Defensa Nacional 1/2008. Consejo de Defensa Nacional. Madrid. 30 de diciembre de 2008.

http://www.mde.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL_DirectivaDefensaNacionalESP.pdf

Presidente del Gobierno. Directiva de Defensa Nacional 1/2012: Por una Defensa necesaria, por una Defensa responsable. Consejo de Defensa Nacional. Julio de 2012.

<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/210550/DIRECTIVADEDEFENSANACIONAL2012.pdf>

Presidente del Gobierno de España. Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido. Año 2013.

Prime Minister. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008. The Netherlands. Mayo de 2007.

<http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/public-safety/publications/106955/national-security>

REINARES, Fernando. ¿Estamos más seguros frente a al-Qaeda? Reformas en la Seguridad Interior española y prevención del terrorismo global, 2004-2008. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo 40/2008. 10 de septiembre de 2008.

RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis. Discurso de Investidura como Presidente del Gobierno de España de la IX Legislatura. 8 de abril de 2008.

<http://www.lamoncloa.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/prsp20080408.htm>

RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis. En interés de España: una política exterior comprometida. Real Instituto Elcano. ARI. 17 de junio de 2008.

ROSE G.L. y NEVSTOROSKA D. Australian counter-terrorism offences: Necessity and clarity in federal criminal law reforms. Faculty of Law. University of Wollongong (Australia). 2007.

<http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1029&context=lawpapers>

RUDD, Kevin. Primer Ministro de Australia, First National Security Statement to the Australian Parliament. Gobierno de Australia. 4 de diciembre de 2008.

http://www.pm.gov.au/docs/20081204_national_security_statement.rtf

RUDD, Kevin. Primer Ministro de Australia. Counter-Terrorism White Paper. Securing Australia - Protecting Our Community. Gobierno de Australia. 23 de febrero de 2010.

http://www.asio.gov.au/img/files/counter-terrorism_white_paper.pdf

SANCHO HIRANE, Carolina. Seguridad Preventiva y Cooperación Regional: Modernización de los Sistemas de Inteligencia y ¿hacia la construcción de una comunidad internacional? Conferencia Subregional sobre Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad. Lima (Perú) del 7 al 10 de julio de 2007.

http://www.ndu.edu/chds/SRC-peru07/SRC_PAPERS/TRACK%202/CAROLINA%20SANCHO.pdf

SANDELL, Rickard. Pandemias: ¿un riesgo para la Seguridad? Real Instituto Elcano. ARI nº 31/2006. 15 de marzo de 2006.

SARKOZY, Nicolás. Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN) Presidente de la República Francesa. 17 de julio de 2008.

http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc

SHAPIRO, Jeremy y SUZAN, Bénédicte. The French Experience of Counter-terrorism. http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/articles/2003/spring_france_shapiro/shapiro20030301.pdf

SOLANA, Javier. Reunión conjunta de las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea. Discurso del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común. Bruselas, 10 de septiembre de 2003. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/discours/77135.pdf

SORROZA, Alicia. La UE y la lucha contra el terrorismo: del 11-M al 7-J. Real Instituto Elcano. ARI nº 92. 11 de julio de 2005.

Study Group on Europe's Security Capabilities. A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. Presentado al alto representante de la Unión Europea para Asuntos Internos y Política de Seguridad. Barcelona. 2004. Pág. 9. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf.

SUN TZU. El Arte de la Guerra

TERTRAIS, Blanco. El Libro Blanco francés sobre la Defensa y la Seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces” Real Instituto Elcano. ARI nº 89/2008. 22 de septiembre de 2008.

The White House. The National Security Strategy of the United States of America. 17 de septiembre de 2002.

The White House. National Strategy For Combating Terrorism. Febrero de 2003. https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf

The White House. The National Security Strategy of the United States of America. 16 de marzo de 2006.

The White House. National Strategy For Combating Terrorism. Septiembre de 2006.
<http://www.cfr.org/counterterrorism/national-strategy-combating-terrorism-2006/p11389>.

The White House. The National Security Strategy of the United States of America (NSS). Mayo de 2010.

The White House. National Strategy for Counterterrorism. 28 de junio de 2011.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf

U.S. Marine Corps. Countering Irregular Threats. A Comprehensive Approach. 14 de junio de 2006. Pág. 4.
<http://www.fas.org/irp/doddir/usmc/irreg.pdf>

VILLANUEVA AYÓN, Miryam. La Seguridad Humana: ¿una Ampliación del Concepto de Seguridad Global?
<http://www.geocities.com/globalargentina/Vill01.html>

WRIGHT-NEVILLE, David. La política del miedo: antiterrorismo y democracia australiana. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo (DT) 27/2006. 15 de noviembre de 2006.

YARGER, Harry R. Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy. Strategic Studies Institute. United States Army War College. Monografía. Febrero de 2006.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?PubID=641>

ANEXOS

ANEXO I:
TABLAS COMPARATIVAS DE NUESTRA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD CON LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD
DE LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

	ESPAÑA	EUROPA	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	FRANCIA	ALEMANIA	HOLANDA
DOCUMENTO	Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido	Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor	The National Security Strategy of the United States of America	A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy	Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional	White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr	National Security. Strategy and Work Programme 2007-2008
AÑO	2013	2003	2010	2010	2008	2006	2007
CONCEPTO/ OBJETIVO	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	Documento que define los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y clarifica los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a las mismas	Perseguir una estrategia de renovación nacional y liderazgo global, una estrategia que levante los cimientos de la fuerza e influencia americana	Transformar la manera en la que se venía organizando la seguridad nacional, y así poder organizarse y protegerse frente a las amenazas que están surgiendo como consecuencia de los cambios radicales que se están experimentando en esta época de incertidumbre en la que nos encontramos	Respuesta al conjunto de los riesgos y amenazas que pueden vulnerar la vida de la nación	Instrumento para tomar medidas preventivas y reducir al mínimo los riesgos de seguridad, y garantizar una intervención eficaz en el caso de producirse	La defensa y protección de los intereses vitales del Estado y de la sociedad ante situaciones de gran envergadura social

	ESPAÑA	EUROPA	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	FRANCIA	ALEMANIA	HOLANDA
INTERESES NACIONALES	La libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano	----	La seguridad, la prosperidad, el respeto de los valores y un orden internacional liderado por los Estados Unidos	La Seguridad, la Prosperidad y la Libertad	La defensa de la población y del territorio, garantizar su seguridad y la defensa de los valores republicanos (democracia, las libertades individuales y colectivas, el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la justicia)	La justicia, la libertad y democracia. La soberanía e integridad. Conflictos y crisis regionales. Los retos de la globalización. Los derechos humanos y el orden internacional	La Seguridad Territorial, la Seguridad Económica, la Seguridad Ecológica, la Seguridad Física y la Estabilidad Social y Política
COMPROMISOS INTERNACIONALES	La Unión Europea. El Mediterráneo. América Latina. Los Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas. África, en la que establece tres zonas vitales: Cuerno de África, el Sahel y el Golfo de Guinea.. Asia. Rusia. La ONU, la OTAN y otros foros multinacionales.	Naciones Unidas. Instituciones financieras internacionales. La OTAN. La relación transatlántica. Rusia. Japón, China, Canadá y la India.	Fortalecer la OTAN, las Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Europa: Balcanes, Cáucaso y Chipre. Turquía. Asia: Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia. América del Norte: Canadá y Méjico. Oriente Medio: Irak, Israel e Irán.	Estados Unidos, la Unión Europea, la OTAN y las Naciones Unidas Afganistán, Pakistán, Somalia, Yemen e Irán. Las economías emergentes de Asia (entre las que destaca a China y la India), América Latina y del Golfo. G20	El eje que se extiende desde el Océano Atlántico hasta el Océano Índico, pasando por el Mar Mediterráneo y el Golfo Pérsico. África del Oeste y las Antillas. La Unión Europea La OTAN	La OTAN. La Unión Europea. La OSCE. Las Naciones Unidas.	La Unión Europea. Las Naciones Unidas. La OTAN. La OSCE.

	ESPAÑA	EUROPA	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	FRANCIA	ALEMANIA	HOLANDA
RIESGOS Y AMENAZAS	<p>Los Conflictos Armados. El Terrorismo. Las Ciberamenazas El Crimen Organizado La Inestabilidad Económica y Financiera. La Vulnerabilidad Energética. La Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Los Flujos Migratorios Irregulares El Espionaje. Las Emergencias y Catástrofes, La Vulnerabilidad del Espacio Marítimo. La Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.</p>	<p>El Terrorismo. La proliferación de armas de destrucción masiva. Los conflictos regionales. El debilitamiento de los Estados. La delincuencia organizada.</p>	<p>Las armas de destrucción masiva. El espacio y el ciberespacio. La dependencia de combustibles fósiles. El cambio climático. Las pandemias. Los Estados fallidos. La criminalidad organizada. La economía global.</p>	<p>Primer grupo (alta probabilidad, alto impacto): El terrorismo internacional. Ataques NRBQ. Terrorismo en Irlanda del Norte. Ataque cibernético. Grandes catástrofes o riesgos naturales. Conflictos militares internacionales. Segundo grupo (alto impacto, baja probabilidad): Un ataque contra el Reino Unido o sus territorios. Inestabilidad, insurgencia o guerras civiles en el extranjero. Crimen organizado. La interrupción de la comunicación de satélites. Tercer grupo (bajo impacto, baja probabilidad): Ataque militar sin empleo de armas NRBQ. Terrorismo, crimen organizado, inmigración ilegal o el contrabando. La interrupción del suministro de gas o petróleo. Una fuga radiactiva. Un ataque convencional de un Estado contra otro perteneciente a la OTAN o a la Unión Europea. Un ataque contra territorios de ultramar. La interrupción de suministros de recursos básicos.</p>	<p>El terrorismo La amenaza de misiles. Los grandes ataques contra los sistemas de información. El espionaje y las estrategias de influencia. Los grandes tráfico criminales. Los nuevos riesgos naturales y sanitarios. Los riesgos tecnológicos crecientes. La exposición de los ciudadanos en el extranjero.</p>	<p>La Globalización. El terrorismo. La proliferación de armas de destrucción masiva y el rearme. Los conflictos regionales. El comercio ilegal de armas. Las rutas de transporte y los recursos. La Seguridad energética. La inmigración. Las epidemias y pandemias.</p>	<p>Brechas en la paz y seguridad internacional. Países débiles o corruptos. Riesgos químicos, biológicos, radiológicos o nucleares. Terrorismo. Ataques terroristas, extremismo. Crimen organizado internacional. Tráfico de drogas, conexiones entre el mundo legal y el mundo criminal. Vulnerabilidad social. Tensiones raciales, pérdida de sentido de ciudadanía. Seguridad digital. Seguridad económica. Escasez de materias primas o de energía. Cambio climático y desastres naturales. Inundaciones, temperaturas extremas, plagas... Enfermedades infecciosas. Pandemias, virus</p>

	ESPAÑA	EUROPA	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	FRANCIA	ALEMANIA	HOLANDA
LÍNEAS ESTRATÉGICAS	<p>Defensa nacional. Lucha contra el terrorismo. Ciberseguridad. Lucha contra el Crimen Organizado. Seguridad económica y financiera. Seguridad energética. No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Ordenación de flujos migratorios. Contraespionaje. Protección ante Emergencias y Catástrofes. Seguridad Marítima. Protección de las Infraestructuras Críticas.</p>	<p>Compromiso preventivo. Políticas más activas. Fomento de la capacidad de los ejércitos, de movilización de los medios civiles y de los recursos diplomáticos. Mejor coherencia. Agrupar instrumentos y medios de las políticas europeas. Trabajar con sus socios.</p>	<p>Seguridad: Seguridad y Resiliencia. Interrumpir, desmantelar y derrotar a Al Qaeda. Armas nucleares y biológicas. Paz y seguridad en Oriente Medio. Capacidad de los socios fuertes y capaces. Asegurar el Ciberespacio. Prosperidad: Educación y capital humano. Ciencia, Tecnología e Innovación. Crecimiento equilibrado y sostenible. Desarrollo Sostenible. Gastar sabiamente Valores: Ejemplo. Democracia y derechos humanos en el extranjero. Dignidad. Orden internacional: Alianzas. Cooperación con otros centros de influencia. Instituciones y mecanismos de cooperación. Cooperación amplia.</p>	<p>Identificar y monitorizar riesgos y oportunidades. Abordar la raíz de las causas de inestabilidad. Influencia para explotar las oportunidades y gestionar los riesgos. Respetar las leyes domésticas y reforzar las normas internacionales. Proteger al Reino Unido. Controlar las amenazas físicas y electrónicas. Ayudar a resolver los conflictos y contribuir a la estabilidad. Proporcionar resiliencia Alianzas y partenariados para lograr respuestas más fuertes.</p>	<p>El conocimiento y la anticipación para poder preparar y orientar los medios de defensa y de Seguridad Nacional. La prevención para impedir o limitar la amenaza de guerra. La disuasión para que ningún Estado crea que puede socavar los intereses vitales de la nación sin exponerse a un riesgo. La protección, para garantizar la seguridad de los ciudadanos, de la sociedad y de la vida económica. La intervención para dar a la Seguridad Nacional la profundidad, adaptabilidad y movilidad necesaria</p>	<p>Prevenir los conflictos internacionales y la gestión de crisis, incluida la lucha contra el terrorismo internacional. Apoyar a los aliados. Proteger Alemania y su población. Rescate y evacuación. Colaboración y cooperación. Asistencia subsidiaria.</p>	<p>----</p>

ANEXO II:
TABLAS COMPARATIVAS DE LA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD NACIONAL
CON SU PREDECESORA DEL AÑO 2011

	ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL AÑO 2013	ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD AÑO 2011
DOCUMENTO	Estrategia de Seguridad Nacional: Un proyecto compartido	Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos
AÑO	2013	2011
Nº PÁGINAS	58	90
ESTRUCTURA	Introducción del Presidente de Gobierno. Resumen Ejecutivo. Capítulo 1: Una visión integral de la Seguridad Nacional. Capítulo 2: La seguridad de España en el mundo. Capítulo 3: Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional. Capítulo 4: Líneas de acción estratégicas. Capítulo 5: Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional.	Resumen Ejecutivo. Capítulo 1: Una Estrategia necesaria. Capítulo 2: La seguridad de España en el mundo. Capítulo 3: Potenciadores del Riesgo. Capítulo 4: Amenazas, Riesgos y Respuestas. Capítulo 5: Un modelo institucional integrado.
CONCEPTO/ OBJETIVO	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 Estrategia analiza el contexto actual de seguridad, aporta una visión prospectiva y fija las líneas para defender los intereses de España y su contribución a un entorno nacional, europeo, regional e internacional más seguro, pacífico y justo. Sus objetivos son analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación.
INTERESES NACIONALES	Si bien no se definen de manera específica, se pueden llegar a identificar la libertad, la democracia o el respeto a la dignidad del ser humano.	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 Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica. Intereses estratégicos , aquellos que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro, como la consolidación y el buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad.

	ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL AÑO 2013	ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD AÑO 2011
COMPROMISOS INTERNACIONALES	<p>La Unión Europea. El Mediterráneo. América Latina. Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas. África, en la que establece tres zonas vitales: Cuerno de África, el Sahel y el Golfo de Guinea. Asia. Rusia. La ONU, la OTAN y otros foros multinacionales.</p>	<p>La Unión Europea. Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas. Rusia. Iberoamérica. Nuestra vecindad del Sur: el Mediterráneo y el Magreb. África, en la que establece tres zonas vitales: Cuerno de África, el Sahel y el Golfo de Guinea. Asia. La ONU, la OTAN y otros foros multilaterales.</p>
RIESGOS Y AMENAZAS	<p>Los Conflictos Armados. El Terrorismo. Las Ciberamenazas El Crimen Organizado La Inestabilidad Económica y Financiera. La Vulnerabilidad Energética. La Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Los Flujos Migratorios Irregulares El Espionaje. Las Emergencias y Catástrofes, La Vulnerabilidad del Espacio Marítimo. La Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.</p>	<p>Los Conflictos Armados. El Terrorismo. El Crimen Organizado La Inseguridad Económica y Financiera. La Vulnerabilidad Energética. La Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Las Ciberamenazas (espionaje). Los Flujos Migratorios no controlados. Las Emergencias y Catástrofes, Infraestructuras, suministros y servicios críticos.</p>

		RECOGIDAS EN AMBAS ESTRATEGIAS	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2013	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2011
LÍNEAS ESTRATÉGICAS	CONFLICTOS/ DEFENSA NACIONAL		<p>Capacidades militares. Seguridad colectiva. Acción exterior del Estado y posición internacional. Transformación continua de las FAS. Eficiencia. Compartir capacidades con nuestros aliados. Conciencia y cultura de defensa, en especial la juventud. Industria española de Defensa. Vínculos entre Industria, Universidad y Defensa.</p>	<p>Triple perspectiva: Anticipación y prevención; gestión y resolución; consolidación de la paz después del conflicto. Enfoque integral, en el que participen tanto medios civiles como militares (Unidad de Respuestas Integrada Exterior). Potenciar la anticipación y la prevención (representaciones diplomáticas, CNI y CIFAS). La disuasión, como complemento de la anticipación y la prevención.</p>
	LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	<p>Prevención: Evitar la captación de nuevos terroristas. Política internacional concertada y coordinada. Protección: Persecución: Capacidades de investigación e inteligencia. Preparación de la respuesta: resiliencia. Recuperación de los sectores de actividad esenciales.</p>	<p>Prevención: Internet. Protección: Disminuir vulnerabilidades. Mejora capacidades nacionales en España, extranjero y en el espacio virtual. Persecución: Impedir su planificación, financiación y acceso a los materiales. Preparación de la respuesta: Sinergia y coordinación. Atención a las víctimas.</p>	<p>Anticiparse: cooperación con los de la Unión y otros países aliados. Prevenir. Involucrando a toda la población. Apoyar a los elementos moderados del Islam. Proteger: Responder: que se dispongan los recursos necesarios -operativos y jurídicos- y que estén preparados.</p>
	CIBERSEGURIDAD	<p>Colaboración entre el sector público y el privado. Infraestructuras críticas. Cooperación nacional e internacional</p>	<p>Capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta (Marco jurídico operativo y eficaz). Seguridad de sistemas y redes comunes. Esquema Nacional de Seguridad. Infraestructuras críticas. Seguridad y resiliencia de TIC's en sector privado. Seguridad TIC en sector industrial. Promoción profesional en ciberseguridad. Plan de I+D+i para la industria. Cultura de ciberseguridad. Ciudadanos, profesionales y empresas.</p>	<p>Fortalecer la legislación, sin que ello suponga poner en riesgo la privacidad. Cooperación internacional: acuerdos de control de las ciberarmas; luchar a escala europea; homogeneizar la legislación penal en la UE; y, por último, lucha cibernética más allá de la UE. Mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas. Elaboración Estrategia Española de Ciberseguridad.</p>

		RECOGIDAS EN AMBAS ESTRATEGIAS	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2013	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2011
LÍNEAS ESTRATÉGICAS	CONFLICTOS/ DEFENSA NACIONAL		<p>Capacidades militares. Seguridad colectiva. Acción exterior del Estado y posición internacional. Transformación continua de las FAS. Eficiencia. Compartir capacidades con nuestros aliados. Conciencia y cultura de defensa, en especial la juventud. Industria española de Defensa. Vinculos entre Industria, Universidad y Defensa.</p>	<p>Triple perspectiva: Anticipación y prevención; gestión y resolución; consolidación de la paz después del conflicto. Enfoque integral, en el que participen tanto medios civiles como militares (Unidad de Respuestas Integrada Exterior). Potenciar la anticipación y la prevención (representaciones diplomáticas, CNI y CIFAS). La disuasión, como complemento de la anticipación y la prevención.</p>
	LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	<p>Prevención: Evitar la captación de nuevos terroristas. Política internacional concertada y coordinada. Protección Persecución: Capacidades de investigación e inteligencia. Preparación de la respuesta: resiliencia. Recuperación de los sectores de actividad esenciales.</p>	<p>Prevención: Internet. Protección: Disminuir vulnerabilidades. Mejora capacidades nacionales en España, extranjero y en el espacio virtual. Persecución: Impedir su planificación, financiación y acceso a los materiales. Preparación de la respuesta: Sinergia y coordinación. Atención a las víctimas.</p>	<p>Anticiparse: cooperación con los de la Unión y otros países aliados. Prevenir. Involucrando a toda la población. Apoyar a los elementos moderados del Islam. Proteger Responder: que se dispongan los recursos necesarios -operativos y jurídicos- y que estén preparados.</p>
	CIBERSEGURIDAD	<p>Colaboración entre el sector público y el privado. Infraestructuras críticas. Cooperación nacional e internacional</p>	<p>Capacidad de prevención, detección, investigación y respuesta (Marco jurídico operativo y eficaz). Seguridad de sistemas y redes comunes. Esquema Nacional de Seguridad. Infraestructuras críticas. Seguridad y resiliencia de TIC's en sector privado. Seguridad TIC en sector industrial. Promoción profesionales en ciberseguridad. Plan de I+D+i para la industria. Cultura de ciberseguridad. Ciudadanos, profesionales y empresas.</p>	<p>Fortalecer la legislación, sin que ello suponga poner en riesgo la privacidad. Cooperación internacional: acuerdos de control de las ciberarmas; luchar a escala europea; homogeneizar la legislación penal en la UE ; y, por último, lucha cibernética más allá de la UE. Mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas. Elaboración Estrategia Española de Ciberseguridad.</p>

		RECOGIDAS EN AMBAS ESTRATEGIAS	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2013	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2011
LÍNEAS ESTRATEGICAS	NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA	<p>Evitar que terroristas puedan llegar a adquirir sustancias nucleares, químicas, biológicas o materiales radiológicos.</p> <p>Multilateralismo eficaz y cooperación activa. Cooperación con UE y OTAN.</p> <p>Tratados e instrumentos internacionales. Participación en el Programa de Defensa Antimisiles de la OTAN.</p> <p>Control exportaciones y tráfico productos doble uso (uranio).</p> <p>Limitación de la proliferación de los misiles de medio y largo alcance</p>	<p>Vigilancia de la red.</p> <p>Planes nacionales de prevención. Plan nacional de biocustodia.</p> <p>Combatir las transferencias de conocimiento, tecnología, bienes y equipos. Financiación ilegal. Cooperación regional.</p> <p>Capacidades de prevención de atentados.</p>	<p>Estrategia Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva.</p> <p>Aspiración a un mundo sin armas nucleares.</p>
	ORDENACIÓN FLUJOS MIGRATORIOS	<p>Ordenación eficaz de los flujos migratorios. Control y vigilancia eficaz fronteras exteriores. Cooperación con los países de origen y tránsito</p> <p>Legalidad y seguridad ciudadana. Lucha contra la discriminación. Igualdad. Atención especial a los colectivos más vulnerables.</p> <p>Promoción de la integración social.</p>	<p>Colaboración entre Administraciones Públicas y con ONG,s y sector privado.</p>	<p>Alianza de Civilizaciones.</p> <p>Favorecer el diálogo con las confesiones religiosas de las poblaciones inmigrantes.</p>
	CONTRAİNTELIGENCIA	<p>Potenciar las capacidades de inteligencia.</p>	<p>Normativa protección información clasificada. Sensibilización personal que maneja información clasificada.</p> <p>Protección y sensibilización de los españoles en el extranjero.</p> <p>Cooperación internacional.</p>	

		RECOGIDAS EN AMBAS ESTRATEGIAS	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2013	SÓLO EN LA ESTRATEGIA DEL AÑO 2011
LÍNEAS ESTRATEGICAS	EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES	<p>Reconfigurar el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis.</p> <p>Enfoque integrador entre Administraciones.</p> <p>Marco jurídico ante emergencias y catástrofes.</p> <p>Énfasis en la prevención. Coordinación interadministrativa.</p> <p>Cooperación europea e internacional.</p> <p>Cultura de prevención.</p>	<p>Marco de referencia para coordinación de esfuerzos, priorización y optimización de recursos.</p> <p>Red de alerta nacional de riesgos. Detección temprana. Creación de un sistema inteligente de planificación en red.</p> <p>Directorios de recursos para una gestión eficiente de la respuesta.</p> <p>Resiliencia. Programas de educación en centros escolares.</p> <p>Planes de preparación y respuesta ante pandemias.</p> <p>Protocolos de situaciones de crisis alimentarias.</p>	<p>Fomento de la participación ciudadana.</p> <p>Programas de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la elaboración de una cartografía de riesgos</p>
	SEGURIDAD MARÍTIMA	<p>Optimización y uso eficaz de los recursos.</p> <p>Búsqueda de sinergias. Integración de medios civiles y militares.</p> <p>Cooperación internacional.</p>	<p>Enfoque integral. Actuación coordinada y cooperativa.</p> <p>Integración de las capacidades de prevención y respuesta.</p> <p>Acuerdos bilaterales internacionales.</p> <p>Colaboración con el sector privado.</p>	<p>Vigilancia y seguridad marítima.</p> <p>Impulso de iniciativas internacionales tendentes a garantizar unas vías de comunicación seguras para el suministro de recursos básicos y a mejorar la gobernanza de los espacios marítimos</p>
	PROTECCIÓN INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS	<p>Responsabilidad compartida y cooperación público-privada.</p> <p>Protección de las infraestructuras críticas. Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas.</p> <p>Refuerzo de la resistencia y capacidad de recuperación (resiliencia),</p>	<p>Planificación escalonada a partir de un enfoque integral multirriesgo y homogeneizador.</p> <p>Equilibrio y eficiencia. Concentrar los esfuerzos sobre las áreas más vitales.</p> <p>Sistemas redundantes o aislados.</p> <p>Coordinación entre la gestión de riesgos y la gestión de crisis.</p> <p>Cooperación internacional. Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas y Directiva Europea 2008/114/CE. Canales internacionales de información, alerta temprana y respuesta.</p>	