





CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS  
DE LA DEFENSA NACIONAL



ANIVERSARIO 1964-2014

# Documentos de Seguridad y Defensa 63

## Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad

Escuela  
de Altos  
Estudios  
de la  
Defensa



MINISTERIO DE DEFENSA

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autor y editor, 2014

NIPO: 083-14-168-3 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: septiembre 2014



NIPO: 083-14-167-8 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-969-5 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

# ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>Introducción general</b> <i>Rubén Carlos García Servert</i>	
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Definición de seguridad nacional</b> .....	10
<b>Capítulo primero</b>	
<b>España en el mundo. Intereses y centros de gravedad de España</b> <i>Emilio Sánchez de Rojas Díaz</i>	
<b>Introducción</b> .....	13
<i>¿Una estrategia sin política?</i> .....	14
<i>¿Qué es seguridad?</i> .....	18
<i>Situaciones de crisis</i> .....	20
<b>Nuestra visión del mundo</b> .....	22
<i>Geopolítica</i> .....	22
<i>El marco global</i> .....	23
<i>Nuevas amenazas: problemas perversos</i> .....	24
<b>La visión española</b> .....	25
<i>¿Que son intereses vitales?</i> .....	28
<i>Estrategia de Seguridad Nacional</i> .....	30
<i>El bienestar y el desarrollo de los españoles</i> .....	32
<i>¿Dónde viven los españoles?</i> .....	33
<i>Intereses de las empresas españolas</i> .....	33
<b>Conclusiones</b> .....	34
<b>Capítulo segundo</b>	
<b>Análisis del futuro de los riesgos y las amenazas para la seguridad nacional de España</b> <i>Carlos Echeverría Jesús</i>	
<b>Introducción conceptual</b> .....	37
<b>España: geopolítica, geoestrategia y geoeconomía</b> .....	39

<b>La conceptualización de los riesgos y de las amenazas en las estrategias más recientes: una aproximación excesivamente generosa</b> .....	41
<b>La ubicación temporal de una y otra estrategias</b> .....	41
<b>Riesgos y amenazas comentados</b> .....	42
Los conflictos armados.....	42
Terrorismo.....	44
Ciberamenazas.....	45
Crimen organizado.....	46
Inestabilidad económica y financiera.....	47
Vulnerabilidad energética.....	48
La proliferación de armas de destrucción masiva (ADM).....	49
Flujos migratorios irregulares.....	50
Espionaje.....	52
Emergencias y catástrofes.....	52
Vulnerabilidad del espacio marítimo.....	53
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.....	54
<b>La necesidad de una priorización</b> .....	54
<b>La geografía y sus consecuencias inmediatas para España</b> .....	55
<b>Principales riesgos/amenazas derivados directamente de la ubicación geográfica de España</b> .....	55
<b>Los/as otros/as riesgos/amenazas: discusión sobre la relevancia y la viabilidad de los/as mismos/as</b> .....	57
<b>Conclusiones</b> .....	58

### Capítulo tercero

#### Unidad de acción. Un principio, no una opción

*Félix Faura Mateu*

<b>Resumen</b> .....	61
<b>Consideraciones generales sobre la Unidad de Acción</b> .....	62
<b>(¿In?)Consistencia de nuestro modelo de organización para la Unidad de Acción</b> .....	67
<b>Una mirada retrospectiva</b> .....	71
<b>Un recorrido ilustrativo sobre la (¿des?)coordinación en la Administración</b> .....	73
<b>Protección Civil</b> .....	74
<b>Gestión y operación de medios aéreos y marítimos</b> .....	75
<b>Seguridad Aérea</b> .....	76
<b>Telecomunicaciones</b> .....	77
<b>Servicios de Astronomía, Geodesia, Geofísica y Cartografía</b> .....	78
<b>Energía</b> .....	79
<b>Conclusiones</b> .....	80
<b>Acrónimos</b> .....	81

### Capítulo cuarto

#### La vinculación estructural progresiva de la estrategia de seguridad española con una unión europea más profunda y más amplia (2014-2024)

*Francisco Aldecoa*

<b>Consideraciones generales</b> .....	83
--	----

	Página
<b>El porqué y el para qué del vínculo estructural entre ESN con la Unión Europea.....</b>	88
<b>La federalización de la construcción europea, especialmente desde el ingreso de España el 1 de enero de 1986 al federalismo intergubernamental de hoy .....</b>	92
<b>La génesis y el desarrollo de la seguridad, con especial referencia a la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y a la Estrategia de Seguridad Interior (ESI) .....</b>	96
<b>La seguridad (y la defensa) en el Tratado de Lisboa en su doble dimensión interior y exterior: la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia, su dimensión exterior y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) .....</b>	100
<b>La Unión Europea, actor diplomático y proveedor de seguridad, con especial referencia a la diplomacia común europea y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) .....</b>	102
<b>La dimensión europea (UE) de las amenazas y riesgos para España.....</b>	105
<b>Las líneas de acción estratégicas comunes de España y la Unión Europea.....</b>	106
<b>Conclusiones. El déficit de la dimensión europea (UE) en la Estrategia de Seguridad Nacional ESN. La necesidad, por razones de seguridad, de profundizar en ese vínculo. ....</b>	107
<b>Acrónimos .....</b>	110

## Capítulo quinto

¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?

*Alfredo Sanz y Calabria*

<b>La Estrategia de Seguridad Nacional. ¿Un proyecto compartido? .....</b>	113
<b>Un repaso (breve) a la teoría de la comunicación aplicada a nuestro caso .....</b>	116
<b>El receptor: ¿quién es la señora María? ¿Le importa la Seguridad?.....</b>	118
<b>El emisor: ¿quién le habla de seguridad a la señora María?.....</b>	121
<b>El mensaje: la «cultura de defensa». ¿Una respuesta?.....</b>	124
<b>El referente: la cultura de seguridad. Un proyecto compartido .....</b>	128

## Epílogo

*Rubén Carlos García Servert*

## Composición del grupo de trabajo

## Documentos de Seguridad y Defensa



## Introducción general

Rubén Carlos García Servert  
*General de división del Ejército del Aire*  
*Comandante del CAOC Torrejón*

### Introducción

Presentamos hoy este trabajo colectivo en el que se han pretendido armonizar unas ideas sobre el desarrollo futuro de una Estrategia Española de Seguridad.

El punto de partida para todas las ponencias ha sido la recientemente publicada *Estrategia Española de Seguridad de 2013*,<sup>1</sup> documento que ha constituido el referente obligado de las reflexiones contenidas en este documento.

Sin embargo, como podrá comprobar el lector, este trabajo no es una glosa, ni un comentario, ni una crítica de dicha estrategia, sino un producto nuevo con ideas nuevas, dirigido más bien al desarrollo futuro de los conceptos contenidos en el documento oficial.

No debería, pues, interpretarse este trabajo colectivo como una estrategia alternativa a la publicada, sino como su continuación, su *aggiornamento*, en función de las tendencias de fondo que el panorama estratégico actual deja entrever en su evolución acelerada.

---

<sup>1</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, Madrid: Gobierno de España. 2013.

Para lograr tan ambicioso fin, el de innovar en cuestiones tan complejas como las estratégicas y a la vez tan estudiadas, se constituyó el grupo con una gran variedad de perspectivas que pudieran permitir conclusiones sólidas, sin el sesgo intelectual al que llevan experiencias profesionales próximas.

Desde la libertad de reflexión que ha presidido las discusiones del grupo se ha llegado a conclusiones que considero válidas para posteriores evoluciones de la Estrategia Española de Seguridad y que incluso pudieran ser útiles en la redacción de la Ley Orgánica de Seguridad Nacional, aún en elaboración a la hora de cerrar esta publicación.

Por tanto, el reto asumido por el grupo fue presentar ante el lector atento, no necesariamente especializado en estas cuestiones, una argumentación clara de las especificidades de España ante el mundo y de su entorno estratégico de riesgos y amenazas, para derivar de ahí las claves esenciales de toda Estrategia de Seguridad que pretenda ser efectiva.

El primer asunto que surgió en las discusiones fue la necesidad de una definición de seguridad nacional que fuera rigurosa y comprensible para todo lector. El consenso del grupo llegó en torno a la lógica que a continuación reproduzco, poniendo en el centro de dicha definición el resultado, en lugar de las acciones. Esta definición no tiene referencias, pues es, en sí misma, innovadora.

### **Definición de seguridad nacional**

A efectos de trabajo, «seguridad nacional» es la situación relativa y su medida nos da una idea del nivel en que está garantizado en un Estado, el imperio de los valores contenidos en su Constitución, incluidos la supervivencia del Estado, la vida e integridad, el libre ejercicio de los derechos y libertades y el bienestar de sus ciudadanos. Igualmente, es parte integral de la seguridad nacional el grado de integración y solidaridad de una nación con sus socios y aliados, con los que comparte una comunidad de valores.

Por tanto, de forma esquemática, «la Seguridad Nacional será, pues, en una comunidad nacional y en un momento dado, la medida del nivel de paz, integración, concordia, derechos y bienestar presente y futuro de sus ciudadanos».

En este sentido, un nivel razonable de seguridad nacional es un prerrequisito para la existencia y el normal desarrollo de la vida social e individual y a su consecución contribuyen innumerables factores.

La seguridad nacional tiene una naturaleza dual, en la que cabe discrepancia entre sus dos posibles perspectivas:

- Por una parte, es un concepto objetivo, mensurable por indicadores y nunca alcanzable al 100%.
- Por otra, es un concepto subjetivo, sumatorio de las percepciones individuales de los ciudadanos sobre su propia seguridad.

Partiendo de esa definición, que es válida para cualquier país del mundo, el siguiente paso fue exponer las peculiaridades de España, que justificarán cabalmente por qué nuestra Estrategia de Seguridad debe tener caracteres propios.

El reto de estudiar las características distintivas de España en el mundo, con particular atención a los intereses y centros de gravedad de España, correspondió al coronel D. Emilio Sánchez de Rojas, que fundamentó el estudio en su dilatada experiencia personal y académica en estos asuntos.

Una vez definida la peculiar posición geográfica, histórica y cultural de España, era imprescindible analizar los riesgos y amenazas más relevantes a los intereses y centros de gravedad de España, definidos en el capítulo anterior. Correspondió esta tarea a un experto, el profesor D. Carlos Echeverría, que llega a conclusiones claras, fundamentadas en un análisis riguroso. No es de extrañar que, para él, el gran riesgo actual para nuestro futuro sea la inmigración ilegal, sobre todo valorando en su correcta medida la previsible evolución de los factores demográficos y económicos que están detrás de tal riesgo securitario.

Llegados a este punto, dadas las limitaciones de longitud del trabajo, hubo que tomar una decisión complicada, elegir las líneas de acción que, a juicio del grupo, dadas las peculiares características de España y del entorno estratégico, parecían esenciales en la evolución hacia el futuro de la Estrategia de Seguridad de nuestro país.

Se acordó que las líneas esenciales en las que centrar la acción debían ser la unidad de la acción del Estado, el marco europeo y la opinión pública.

Se encomendó el primero de estos ejes al catedrático de la Universidad Politécnica de Cartagena, D. Félix Faura. Su análisis, fruto en parte de su participación en los trabajos conducentes a la puesta en marcha del concepto de Unidad de Acción Aérea del Estado, actualmente en el CORA, llega a conclusiones relevantes. Sin Unidad de Acción no hay Estrategia de Seguridad posible, es decir, hablamos de un prerrequisito más que de un modo de enfocar la cuestión. Su análisis es claro, riguroso y, sin embargo, muy innovador, ya que no se suele hablar con tanta nitidez de estos temas.

El segundo eje de desarrollo estratégico para España se desarrolla en el documento del catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, D. Francisco Aldecoa. En su ponencia demuestra cómo, a partir de las ca-

racterísticas específicas de España y de su entorno estratégico no cabe, en un mundo globalizado, otra estrategia de Seguridad que la que forme parte integral de una Estrategia Europea. Nuestro futuro de Seguridad está indisolublemente atado a la Unión Europea, porque los riesgos y amenazas para España lo son para Europa en su conjunto. Llama la atención en su análisis que esta realidad europea no es solo un desiderátum, sino un hecho jurídico hoy en día.

Finalmente se toca un eje de desarrollo particularmente sensible y frecuentemente olvidado. El general de brigada, D. Alfredo Sanz, director de la Academia de Artillería de Segovia, a quien desde estas líneas felicitamos por el 250 Aniversario de la institución a su mando, explica de una forma particularmente clara por qué en la práctica no es posible una Estrategia de Seguridad que no implique al ciudadano de a pie. Esta perspectiva pone de manifiesto la dificultad de acceso de los estudios estratégicos al gran público y la necesidad de acometer esta cuestión de forma prioritaria. Toda estrategia que la mayoría de los ciudadanos no perciban como propia está condenada a la irrelevancia.

Presentamos, pues, un documento de reflexión que pretende huir del simple comentario o de la acumulación de ideas previas, para servir de base a redacciones futuras de temas estratégicos. Al grupo de trabajo le gustaría abrir un debate amplio, no limitado a los círculos de expertos. El tiempo dirá si los objetivos han podido ser alcanzados.

## España en el mundo. Intereses y centros de gravedad de España

Emilio Sánchez de Rojas Díaz  
*Coronel de Artillería (R)*

*Escuela de Altos Estudios de la Defensa, jefe del Departamento de Investigación y Análisis*

## Capítulo primero

### Introducción

*Ignoranti quem portum petat nullus ventus suus est...* «Cuando no sabemos a qué puerto nos dirigimos, todos los vientos son desfavorables». Lucio Aneo Séneca, *Epistulae morales ad Lucilium* (Epi. 71.3, 3).

La política de defensa era la instancia granítica que garantizaba la soberanía, independencia, integridad territorial y, en todo caso, la continuidad de un régimen político. Los tiempos, sin embargo, han cambiado y —por poner un momento más o menos trascendental— desde que la televisión transmitió en directo el horror del terrorismo catastrófico del 11-S, a la política de defensa se le ha sobrepuesto la Estrategia de Seguridad.<sup>1</sup>

Se redefine, así pues, qué es política de defensa, se introduce la interrogante de qué es Estrategia de Seguridad, dónde acaba una y empieza otra o como complementa una a otra. La Seguridad es el pilar básico, la principal obligación del Estado, sobre la que se asienta todo el sistema de derechos que este garantiza, y la política de defensa, en cuya ejecu-

<sup>1</sup> Conferencia del SEGENPOL en el XXXIV Curso de Defensa Nacional. «Política de Defensa Nacional», CESEDEN, 18 de febrero de 2014.

ción las Fuerzas Armadas son una herramienta fundamental, constituye el principal instrumento para garantizar la respuesta ante potenciales amenazas, la disuasión frente a hipotéticos enemigos y la oposición contra actos hostiles que afecten a los intereses de nuestra nación o pongan en peligro el marco de convivencia que nos hemos dado como pueblo libre, soberano y democrático.<sup>2</sup> Estos párrafos, extraídos de una conferencia del secretario general de política de defensa, son un buen punto de partida para nuestra reflexión

### *¿Una estrategia sin política?*

Uno de los errores que se cometen con más frecuencia es confundir los objetivos con las estrategias para alcanzar dichos objetivos. Las estrategias de seguridad se convierten en algo parecido a una lista de deseos, a los que se asigna un esfuerzo insuficiente para alcanzarlos. Este es frecuentemente el caso de las estrategias de seguridad.

Uno de los ejemplos más evidentes es el de la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 2002, donde a partir de la premisa de que los Estados Unidos poseen una «fortaleza e influencia en el mundo sin precedentes e inigualable», el documento anuncia que los Estados Unidos derrotarán a las tecnologías catastróficas que se encuentran en manos de algunos amargados, a la vez que se aprovechará la situación para hacer al mundo «no solo más seguro sino mejor», a través de un «internacionalismo distintivamente americano», desarrollando unos objetivos derivados. De acuerdo con Thomas Mahnken, se cometieron los fallos más frecuentes en estos casos:

- Fallos al reconocer o establecer que los recursos son escasos.
- Errores al reconocer o definir el problema.
- Presunciones falsas sobre competencia o causalidad.
- Un enfoque insuficiente.
- Confundir los objetivos estratégicos con las estrategias.
- Malos objetivos estratégicos.<sup>3</sup>

*Mutatis mutandis*, podríamos pensar que esta situación es trasladable a nivel nacional. Veamos.

Para Alonso Baquer,<sup>4</sup> «Tras todo comportamiento colectivo existen fines, ya sean políticos, de acción, que convendría calificar como estratégicos y medios, que conviene denominar de fuerza (o militares)... El fin político

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> Mahnken, T.: *Thinking About Competitive Strategies. Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice.* Stanford: Stanford Security Studies, 2012, pág. 62 y 344.

<sup>4</sup> Alonso Baquer, M.: «Estrategia, Geoestrategia, Geopolítica». IEEE Documento de análisis 08/2010. [En línea] 17 de agosto de 2010.

exige que se concrete esta doble secuencia: una designación estratégica y una resolución táctico-logística»

¿Pueden ser coherentes la política, la estrategia, el arte operacional y las tácticas?, se pregunta Colin Gray. La política debe responder a la pregunta «qué», mientras que la estrategia ofrece la respuesta a «cómo». A su vez, la estrategia requiere respuestas en lo que comúnmente puede entenderse como los «niveles» operacionales y tácticos del comportamiento.<sup>5</sup>

Pero Gray alerta ante una visión simple y mecánica: «Se podría pensar que los fines, maneras, medios y asunciones proporcionan un perfecto diseño de las intenciones y acciones mecánicas que permite un ajuste conveniente y mutuo de los elementos. En la práctica, el diseñar la estrategia no es simple ni mecánica, porque las piezas en el modelo tienen poca o ninguna tendencia natural a cohesionarse». No obstante, la secuencia fines, maneras y medios es un buen punto de partida para nuestro estudio.

No debe haber confusiones entre propósito e instrumento. La política, la estrategia y las tácticas son de naturaleza diferente y responden a diferentes preguntas. La política decide qué y para qué; la estrategia decide el cómo y las tácticas lo hacen.<sup>6</sup> ¿Qué es una estrategia? Hay muchas definiciones, pero todas deben tener en su núcleo la función estratégica, que consiste en proporcionar coherencia entre los fines, las maneras y los medios.<sup>7</sup>

Existen tareas estratégicas a todos los niveles dentro del esfuerzo humano, desde la gran estrategia o la seguridad nacional, a una operación a pequeña escala por parte de una compañía de soldados. Pero, al menos en principio, la elegante sencillez de la fórmula trinitaria, fines, maneras y medios, ofrece un concepto organizador tan potente que consigue afrontar la complejidad, la confusión, e incluso el caos de desorden de los comportamientos y acontecimientos interdependientes.<sup>8</sup>

Si hablamos de una «Estrategia de Seguridad» esta debería estar diseñada para alcanzar unos objetivos marcados por una eventual «Política de Seguridad», empleado SEGURIDAD con mayúsculas, la realidad es que no. De acuerdo con la Estrategia Nacional de Seguridad,<sup>9</sup> «La seguridad

---

<[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2010/DIEEEA08-2010Estrategia-GeoestrategiaGeopolitica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA08-2010Estrategia-GeoestrategiaGeopolitica.pdf)>. [Último acceso: 8 de marzo de 2014.]

<sup>5</sup> Gray, C. S.: «Politics, Strategy, and the Stream of Time», en *Infinity Journal*, vol. 3, núm. 4, invierno, págs. 4-9, pág. 6. 2014.

<sup>6</sup> Gray, C. S.: *Strategy: Some Notes for a User's Guide*. 2012, *Infinity*, vol. 2, núm. 2, págs. 4-9, pág. 6.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pág. 5.

<sup>8</sup> Gray, C. S.: *The whole house of strategy*, *JFQ*, núm. 71 4.º, 2013 págs. 58-62, pág. 60.

<sup>9</sup> ESN. *La Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid: Gobierno de España. Presidencia del Gobierno, 2013. *Estrategia de Seguridad*, pág. 1.

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».

Por otro lado, la capacidad de obtener recursos para alcanzar los fines de la política de seguridad nacional no es ilimitada. En este sentido, una estrategia puede también ser definida como «La manera de emplear los medios disponibles de un Estado para alcanzar unos objetivos definidos por la política de seguridad». Aunque es axiomático que los estados formulan e implementan sus estrategias con recursos finitos, en el futuro próximo nos enfrentaremos a unas restricciones crecientes. Tanto por razones de política interior como por razones económicas, los recursos y la atención en la seguridad nacional serán probablemente limitados en los próximos años.<sup>10</sup>

Es el momento de adoptar una estrategia a largo plazo que incluya, pero que de ninguna manera se vea limitada a medios militares, y que contemple tanto la soberanía compartida con la UE, como la importancia defensiva de ser estado parte del tratado de Washington, o el valor añadido que proporciona la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y otros mecanismos de fomento de la confianza y la seguridad. Pero no podemos olvidar que ante situaciones de incertidumbre generalizada la mejor forma de obtener un nivel de seguridad es reforzar la capacidad de disuasión, lo que requiere —entre otras cosas— mantener una estrategia de disuasión a largo plazo.<sup>11</sup>

Una política de seguridad es excesivamente compleja y requiere un consenso que todos consideran necesario, así lo recogía la exministra de defensa Carmen Chacón,<sup>12</sup> que considera «asuntos de Estado» no solo los asuntos de seguridad, sino también la política de defensa:

Si el acuerdo siempre es aconsejable, hay materias en las que resulta imprescindible. En esta Comisión tratamos lo que suele denominarse asuntos de Estado. Es decir, asuntos que afectan no solo a nuestro bienestar sino a nuestra seguridad colectiva... Un consenso que responda al carácter de asunto de Estado de la política de defensa. Un consenso animado del espíritu de quienes elaboraron nuestra Constitución hace ahora treinta años. Un consenso que culmine su labor hasta lograr la plena identificación entre la sociedad y las Fuerzas Armadas.

<sup>10</sup> Mahnken, T.: op. cit., pág. 4.

<sup>11</sup> Mahnken, T.: op. cit., pág. 7.

<sup>12</sup> Chacón, C.: «Líneas generales de la Política de Defensa», Revista Española de Defensa, 2008. Comparecencia de la Ministra de Defensa ante Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.

En el mismo sentido se expresaba más recientemente el ministro Pedro Morenés:<sup>13</sup>

Quiero que el punto de partida y eje fundamental de mi gestión sea mi convencimiento de que la Política de Defensa es una Política de Estado, donde han de tener cabida las máximas sensibilidades posibles presentes en esta Cámara de representación de la soberanía nacional...

Pero el ministro Morenés deja claro que la responsabilidad de su gestión corresponde al Gobierno: «Por supuesto, el carácter de Política de Estado no ha de eximirnos de la responsabilidad de su gestión, que es competencia exclusiva del Gobierno, y de su eficacia para defender a España, los valores e intereses de los españoles, allí donde puedan verse amenazados o donde la seguridad de nuestros ciudadanos pueda estar comprometida». Y apunta lo que entiende por seguridad:

Déjeme detenerme un momento en el concepto de seguridad. Es, sin duda, el sustrato donde se apoya la estructura social y productiva de la Nación, y sin la cual no podría mantenerse estable el Estado de Bienestar. Muchas veces, debido a su condición de telón de fondo sobre el que se proyectan otras actividades, la Seguridad y la Defensa desaparecen de la percepción de la sociedad. Como el aire o el agua, solo valoramos su importancia cuando nos falta.<sup>14</sup>

La Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido,<sup>15</sup> indica que:

La política de seguridad nacional requiere la planificación y definición de principios y líneas de actuación permanentes, capaces de dar respuestas integrales a los desafíos actuales. Necesita continuidad en el tiempo, superando los marcos temporales y las agendas políticas particulares de cada Gobierno. Este motivo, la seguridad nacional se apoya en el compromiso y el consenso de todos, para actuar de forma concertada y cohesionada.

Las dinámicas cortoplacistas asociadas a las elecciones, y la dificultad de su eventual redacción hace que nunca se haya abordado una Política de Seguridad Nacional a medio-largo plazo, que incluyera los intereses nacionales permanentes, y que reuniera la *constancia*, *regularidad* y *firmeza*, que la permanencia de los citados intereses requiere, así como la coordinación de esfuerzos.

<sup>13</sup> De Morenés, P.: Comparecencia del ministro de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Madrid: s. n.º 2012.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> ESN, op. cit., pág. 8.

Si no disponemos de una política de seguridad nacional,<sup>16</sup> la Estrategia de Seguridad Nacional debería derivarse al menos de nuestra «cosmovisión»: la realidad geopolítica actual y la visión compartida del papel futuro de España en el mundo. Pero antes de continuar conviene identificar qué entendemos por seguridad, término sobre cuyo significado no existe un consenso.

### *¿Qué es seguridad?*

Desde una perspectiva clásica, el concepto de seguridad se relaciona con la integridad del Estado soberano en el marco del Derecho Internacional y, en función de dicho concepto se articula todo el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas, se sustenta, como contrapartida, en la idea de amenaza militar.<sup>17</sup> Se ha centrado en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones armadas externas en un sistema internacional anárquico y violento.<sup>18</sup>

Frente a esta concepción tradicional aparecen formulaciones alternativas, como son las de seguridad común, comprensiva, cooperativa, global, etc.<sup>19</sup> Esos avances teóricos allanaron el camino a la aparición de nuevos conceptos de seguridad como «seguridad societal» y «seguridad humana». No se trata de afrontar problemas «nuevos», sino que ahora esos problemas son tratados como problemas de seguridad: se han «securizado» (12 págs. 5-6).<sup>20</sup>

<sup>21</sup>En opinión de David Baldwin,<sup>22</sup> para caracterizar un enfoque de seguridad es necesario hacerse cuatro preguntas:<sup>23</sup>

1. ¿Para quién es la seguridad? Es decir, ¿cuál es el sujeto que debe ser asegurado?
2. ¿Qué valores hay que asegurar o proteger? ¿La independencia política y la integridad territorial del Estado o una amplia gama

<sup>16</sup> Es un término equivalente al concepto inglés security, no de seguridad interior, equivalente al concepto inglés safety.

<sup>17</sup> Conde Pérez, E.: «Riesgos y Amenazas del Cambio Climático», en Marín González: Seguridad, modelo energético y cambio climático. Madrid: Ministerio de Defensa, 2011, pág. 278, pág. 35.

<sup>18</sup> Pérez de Armiñón, K.: «El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos», Fundación CIDOB, 2007, Revista CIDOB d'Afers Internacionals 76, págs. 59-77. ISSN: 1133-6595.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Hänggi, H., «Making Sense of Security Sector Governance», en Hänggi y Winkler: Challenges of Security Sector Governance. Münster : LIT, 2003, págs. 3-23, págs 5-6.

<sup>21</sup> ESN, op. cit.

<sup>22</sup> Baldwin, D.: «The concept of security», Review of International Studies, vol. 23. núm. 1, 1997, págs. 5-26, pág. 13.

<sup>23</sup> Las dos primeras son las más importantes.

de valores, desde el bienestar económico hasta la salud de las personas?

3. ¿Qué amenazas a la seguridad se perciben?
4. ¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad? Disuasión militar, cooperación internacional, desarrollo humano en el enfoque amplio de la seguridad humana, etc.<sup>24</sup>

Es difícil obtener una definición absoluta de la seguridad, como afirma Gérard Dussouy,<sup>25</sup> sin simplificar la realidad. La ESN (7 pág. 6) introduce su concepto de seguridad en el siglo XXI que «debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas» Conforme a esta visión integral,

La seguridad nacional es 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.

Al examinar la Estrategia de Seguridad Nacional con las preguntas planteadas por Baldwin,

- El sujeto que debe ser asegurado: en primer lugar el ciudadano, pero también España.
- Los valores a asegurar: libertad y bienestar, pero también los principios y valores constitucionales.
- Amenazas que se perciben: son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde las que afectan al territorio, a la estabilidad económica y financiera o las infraestructuras críticas.
- ¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad?: aquí nos sorprende con una desconexión absoluta con el resto del texto, pasando a hablar de seguridad a seguridad interior, con un párrafo inconexo con la línea argumental del resto del texto:

El mandato constitucional de garantizar la convivencia democrática dentro del marco de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y de proteger a los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos y libertades públicas se facilita en nuestro país mediante un sistema de seguridad pública apoyado fundamentalmente en dos cuerpos estatales, uno de naturaleza civil —el Cuer-

<sup>24</sup> Pérez de Armiñón, K.: op. cit.

<sup>25</sup> Dussouy, G.: *Quelle géopolitique au XXIe siècle?* s.l.: Complexe, 2001. pág. 500.

po Nacional de Policía— y otro de naturaleza militar —la Guardia Civil— «que, junto a policías autonómicas y locales, tienen la responsabilidad del mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Este último aspecto choca con lo que indicaba la EES:<sup>26</sup>

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Solo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos.

...y nos retrotrae a conceptos propios de finales de los años 80, en plena guerra fría.

La definición aportada por el general García Servert a este mismo documento cumple perfectamente con todas las condiciones deseables.

### *Situaciones de crisis*

Uno de los elementos que debe ser abordado en una Estrategia de Seguridad Nacional es el de las crisis y su gestión. Ya no se contempla la crisis exclusivamente como el estadio previo al desencadenamiento de las hostilidades dentro de un conflicto bélico ni puede delimitarse con claridad en qué momento concreto se inicia y cuándo desaparece por completo.<sup>27</sup>

Para Willem den Toom, crisis es: «La confrontación de dos partes entre las que, después de más o menos tiempo, se agrava fuertemente una tensión existente con riesgo de finalizar en conflicto»,<sup>28</sup> donde al hablar de conflicto no nos referimos necesariamente a un conflicto bélico o violento. Este concepto amplio contempla al conflicto<sup>29</sup> como una situación y, por lo tanto, no descarta la posibilidad de inacción ante la misma.

<sup>26</sup> EES: Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. [En línea] 2011. Recuperado de:

<<http://www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/d0d9a8eb-17d0-45a5-adff-46a8af4c2931/0/estrategiaespanoladeseguridad.pdf>>, pág. 9.

<sup>27</sup> Vega Álvarez, S.: Gestión de Crisis en la Seguridad Nacional. ¿Un sistema efectivo y eficiente? Madrid: ESFAS, 2014, Monografía CEMFAS, pág. 9.

<sup>28</sup> Cárdenas Hernández, J. M.: «Aproximación a un modelo de gestión de crisis español», Boletín de Información, núm. 255, 2003, CESEDEN.

<sup>29</sup> Una de las definiciones más ampliamente aceptadas de conflicto es la de Mitchell (42), que cuando estudia el conflicto distingue tres componentes interrelacionados: una situación conflictiva, un comportamiento conflictivo y unas actitudes y percepciones conflictivas.

Mitchell define una situación de conflicto como «cualquier situación en la cual dos o más entidades sociales o "partes" (independientemente de cómo estén definidas o es-

Una crisis se caracteriza por la existencia de un riesgo, la sorpresa, la incertidumbre (lugar y el tiempo del desarrollo de un riesgo), su intensidad (que exigirá respuestas perfectamente calibradas), la urgencia (que demanda procedimientos ágiles para afrontarla), la presión (capacidad de reacción, evitando la improvisación: respuestas prudentes y consensuadas).<sup>30</sup>

A primera vista, el término gestión de crisis podría parecer una contradicción. Una crisis lo es en gran parte porque surge «como de ninguna parte» y desafía nuestro sentido de lo normal y bien gestionado. Una crisis también se caracteriza frecuentemente por la confusión o incluso el pánico, por lo que plantearse su gestión podría resultar incluso paradójico.

El primer antecedente normativo del sistema nacional de conducción de crisis es la Directiva de Defensa Nacional 1/84. El segundo fue la Directiva de Defensa Nacional 1/86. El desarrollo de esta directiva dio lugar a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis,<sup>31</sup> posteriormente, se creó el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia y finalmente<sup>32</sup> la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC).<sup>33</sup>

La Estrategia de Seguridad Nacional<sup>34</sup> propone en su penúltimo párrafo:

Los instrumentos de gestión de crisis a nivel nacional serán revisados para facilitar el proceso de toma de decisiones en el marco del Sistema de Seguridad Nacional. En particular, el sistema de gestión de crisis seguirá el mismo enfoque integral que inspira esta Estrategia, contará con directrices claras de actuación que permitan la coordinación de los diferentes ámbitos implicados,...

El citado párrafo es una relación de principios u objetivos abstractos, más que directrices concretas para alcanzar objetivos. Como concluye Mario Laborie,<sup>35</sup> «las Estrategias de Seguridad Nacional no deben ser consideradas un fin en sí mismo», puesto que «estos documentos constituyen

---

tructuradas) perciben que poseen objetivos mutuamente incompatibles» (42 pág. 17), donde cuando hablamos de objetivos nos referimos a «resultados futuros deseados». Por actitudes y percepciones conflictivas entendemos los patrones comunes de las expectativas, orientaciones emocionales y percepciones que acompañan a la participación en una situación de conflicto (42 pág. 28); y por comportamiento conflictivo, las acciones realizadas por una parte en una situación de conflicto, dirigida a la parte contraria con la intención de provocar que el oponente abandone o modifique sus objetivos.

<sup>30</sup> Cárdenas Hernández, J. M.: op. cit., pág. 33.

<sup>31</sup> Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre.

<sup>32</sup> Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero.

<sup>33</sup> Vega Álvarez, S.: op. cit., pág. 16.

<sup>34</sup> ESN, op. cit., pág. 58.

<sup>35</sup> Laborie Iglesias, M.: «La estrategia de seguridad nacional», IEEE, 3 de junio de 2013. Recuperado de: <[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEA34-2013\\_EstrategiaSeguridadNacional-2013\\_MLI.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf)>.

una referencia de máximo nivel para llevar a cabo el planeamiento estratégico». La Estrategia de Seguridad Nacional es un documento tipo «visión» con pocas directrices que faciliten el planeamiento estratégico.

### Nuestra visión del mundo

Como recordaba Nicolás Spykman, todo Ministerio de Asuntos Exteriores funciona mentalmente con un mapa del mundo diferente. Para definir el marco de una estrategia española son necesarias consideraciones como cuál es la visión de España sobre el mundo, nuestra cosmovisión.

Una cosmovisión es una interpretación amplia del mundo y de una aplicación de este punto de vista a la manera en que juzgamos y evaluamos las actividades y estructuras que dan forma al mundo. «En términos más simples, nuestra visión del mundo es una visión del mundo y una visión para el mundo».<sup>36</sup>

### Geopolítica

Para Colin Flint,<sup>37</sup> la geopolítica moderna identifica las fuentes, prácticas y representaciones que permiten el control del territorio y la extracción de recursos. Es decir, poderes, recursos y geografía.

Dicho de forma simple, geopolítica es el mundo al que enfrenta cada Estado. La realidad geopolítica está definida por las líneas de comunicación y la disposición de los centros de recursos económicos y naturales. Estas dos variables están, a su vez, determinadas por la interacción de las características geológicas y la acción humana, que crean un conjunto de restricciones objetivas y geográficamente específicas, y afectan a la política exterior.<sup>38</sup>

Un Estado no puede cambiar su geopolítica para ajustarla a sus intereses, no puede variar de golpe la localización de los recursos y las rutas. Pero la geopolítica está en constante evolución, con unas rutas, convirtiéndose en más importantes que otras, mientras que los viejos centros de obtención de recursos son reemplazados por otros. Cuando un Estado toma en consideración su situación geopolítica y persigue una geoestrategia que sea un reflejo de la misma —es decir, cuando controlan los

<sup>36</sup> Phillips, W. y Brown, W. *Making Sense of Your World*, Chicago: Moody Press, 1991, pág. 308. ISBN-13: 978-1879215511, pág. 29.

<sup>37</sup> Flint, C.: *Introduction to Geopolitics*. New York: Routledge, 2011, pág. 296. ISBN: 978-0-415-66772-2 (hbk), pág. 35.

<sup>38</sup> Grygiel, J. J.: *Great Powers and Geopolitical Change*. Baltimore: JHU Press, 2006, pág. 29.

centros de recursos y las líneas de comunicación— elevan y mantiene su posición de poder.<sup>39</sup>

La idea de globalización apoya la creencia en una reducción gradual del papel limitado de la geografía y la geopolítica en los estados. Pero la realidad es que el control exclusivo sobre las rutas y recursos no puede ser reemplazado por el «mercado», por lo que podemos afirmar que la geografía y la geopolítica son tan importantes como lo fueron en el pasado.<sup>40</sup>

### *El marco global*

Ignorar la existencia de una realidad o las consecuencias de un problema no modifica, súbita o espontáneamente, la naturaleza de las cosas. La realidad permanecerá viva y tenaz, aunque se pretenda obviarla u ofrecerla deformada... (López-Ibor, 2009).

Si tuviéramos que escoger una palabra que definiera la situación en la primera década del siglo XXI, esa sería incertidumbre.<sup>41</sup> Como nos recuerda Fareed Zakaria,<sup>42</sup> ahora estamos viviendo «el tercer gran cambio de la era moderna», el «ascenso de los demás»:

Un aspecto de esta nueva era es la traslación del poder de los estados a otros actores; y entre los «demás» que están ascendiendo se incluyen muchos actores no estatales... El poder está abandonando los estados-nación para dirigirse hacia arriba, hacia abajo y hacia los márgenes.

Sobre estos «nuevos actores» transnacionales; el presidente Rajoy afirmaba que, a diferencia de los actores tradicionales,

...estos nuevos actores se conforman de tal forma que, con muy poco poder formal, superan las barreras de todo orden: geográficas, institucionales, sociales... Ello les sitúa fuera de los límites del «derecho internacional» que tradicionalmente se imponen los Estados, con lo que adquieren la ventaja de un adversario desconocido, difuso, ilocalizable e impredecible.<sup>43</sup>

Henry A. Kissinger<sup>44</sup> afirmaba que «el centro de gravedad de los asuntos mundiales se está desplazando hacia el Pacífico y prácticamente todos los actores principales en la escena internacional están definiendo sus nuevos papeles». Junto a los Estados Unidos aparecen en un estudio sis-

<sup>39</sup> Ibíd, pág. 10.

<sup>40</sup> Ibíd, pág. 11.

<sup>41</sup> Incertidumbre estrategia podría ser indicadora de falta de liderazgo global.

<sup>42</sup> Zakaria, F.: El mundo después de USA. Madrid: Espasa, 2009, págs. 13-15.

<sup>43</sup> Rajoy, M.: op. cit.

<sup>44</sup> Kissinger, H. A.: A «Global Order in Flux». The Washington Post, 9 de julio de 2004. Recuperado de: <<http://www.henryakissinger.com/articles/wp070904.html>>.

témico tres potencias denominadas emergentes: China e India de forma clara, y en menor medida Rusia. La Unión Europea muestra su incapacidad de influir por su debilidad política y su no disponibilidad de una fuerza militar, a pesar de que la suma de la de sus países socios sea impresionante. Iberoamérica aparece como irrelevante y África como inexistente. Pero no hay que olvidar que, como ocurre con una fotografía tomada con un objetivo de ojo de pez, es una imagen deformada. El tiempo ha pasado a ser un factor determinante de forma creciente. El presidente del gobierno, Mariano Rajoy,<sup>45</sup> afirmaba en una conferencia dictada al curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas que:

La medida del tiempo ha evolucionado. Lo que hoy sucede en el otro lado del mundo se conoce a los pocos minutos en este. Esto produce no solamente esa sensación de globalidad de la que hablan los autores de "La Aldea Global", sino el vértigo de la velocidad, al ver que algo aparentemente tan alejado se planta ante nuestros ojos en escasos segundos.

### ***Nuevas amenazas: problemas perversos***

Hoy en día, los límites entre la seguridad nacional y la internacional son difíciles de definir. Aparece el concepto de amenaza «interméstica», que se caracteriza por «la ausencia de amenazas en la frontera y la ausencia de fronteras para la amenaza». Este planteamiento añade aún más dificultades a la conceptualización de seguridad.<sup>46</sup>

La paradoja es que las denominadas «nuevas amenazas», como la inseguridad ciudadana, el terrorismo, la ciberinseguridad, la proliferación nuclear, el tráfico de drogas, la piratería marítima, la inmigración ilegal, la contaminación ambiental y el cambio climático, la pérdida de identidad nacional, que amenazan la paz y la estabilidad del mundo actual, existen desde hace mucho tiempo, y es tan solo cuando son potenciadas por la globalización cuando se convierten en amenazas.<sup>47</sup>

Los «problemas perversos»<sup>48</sup> son los que no pueden ser descritos de una forma simple y estable, no tiene un punto de parada, no pertenece a la clase de problemas susceptibles de ser tratados de una forma parecida para obtener soluciones idénticas, ni están abiertos a soluciones

<sup>45</sup> Rajoy, M. (24 de Junio de 2014). Discurso del presidente del Gobierno a los alumnos de Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en el Centro de Estudios de la Defensa Nacional. Madrid: Presidencia del Gobierno.

<sup>46</sup> Howard, M.: Las causas de los conflictos y otros ensayos. Madrid: Ediciones Ejército, 1987.

<sup>47</sup> Kourliandsky, J. J. «Nuevas amenazas, un concepto relativo», Barcelona: s.n., 2010, La Vanguardia, Dossier, núm. 84, págs. 84 y 85.

<sup>48</sup> En inglés, wicked problems.

tipo prueba-error-prueba. Las soluciones no pueden ser evaluadas como buenas o malas, y las propias ideas de cómo resolverlos afectan a la interpretación de lo que representa el propio problema.<sup>49</sup>

Estos problemas carecen de un número de soluciones potenciales o un conjunto de operaciones permisibles que puedan ser aplicados de forma mecánica para generar una solución definitiva. Un caso claro de problemas perversos fue el derribo de Sadan Husein, que pretendía transformar a Irak en una democracia y así reequilibrar el Oriente Medio hacia posiciones más próximas a los Estados Unidos. La falta de comprensión de las implicaciones estratégicas dio lugar a unos resultados mucho peores que la situación que se pretendía mejorar.<sup>50</sup>

Hoy asistimos a una proliferación de problemas perversos en los límites de la UE, a los de Libia, Mali, Siria, Egipto, Yemen, Irak, Irán, Georgia, Ucrania, que parecen señalar un fuerte decaimiento del liderazgo mundial de los Estados Unidos que, además de no imponer hegemonícamente sus opiniones, está perdiendo su capacidad de influir. Con su pivote hacia el pacífico ha perdido parte de su *hard power*, y con el uso de dobles estándares está perdiendo su ejemplaridad, su *soft power*.

Un éxito inmediato no significa el final de los problemas estratégicos perversos, que se presentan retos cambiantes y evolutivos. No disponemos de un conjunto de indicadores o técnicas operacionales que puedan ser aplicadas a todos los problemas estratégicos o que permanezca válido para un mismo problema durante todo su ciclo de vida.<sup>51</sup>

## La visión española

Si aceptamos que geopolítica es el mundo al que enfrenta cada Estado, que la realidad geopolítica está definida por las líneas de comunicación y la disposición de los centros de recursos económicos y naturales, y que un estado no puede cambiar su geopolítica para ajustarla a sus intereses, pero que la geopolítica está en constante evolución, el primer paso es tratar de identificar la realidad geopolítica española.

En cuanto a los recursos económicos, el primer elemento a tener en cuenta es que tenemos una soberanía compartida con la UE. Como recuerda Federico Steinberg,<sup>52</sup> «la política económica exterior española tiene que apoyarse en las herramientas que nos brinda nuestra pertenencia a la UE

<sup>49</sup> Watts, B. D. «Barriers to acting strategically», en Mahnken: *Competitive Strategies for the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, 2012, págs. 47-67, pág. 53.

<sup>50</sup> Watts, op. cit., pág. 53 y 54.

<sup>51</sup> *Ibíd.*

<sup>52</sup> Steinberg, F.: *La economía en la estrategia de acción exterior española*, Madrid: Elcano, *Estrategia Exterior Española* 5/2014, 2014.

y al euro y centrar sus esfuerzos en conseguir que la UE avance hacia una mayor integración que respete los intereses españoles y tenga una voz más fuerte en el mundo». Sin embargo, al mismo tiempo, reconoce que «tiene que poder actuar más allá de la UE, reconociendo que hay múltiples aspectos en los que no podremos contar con su apoyo».

En materia económica, lo interno y lo externo son hoy indivisibles y están en constante interacción y, además, más de dos tercios del comercio de España tiene lugar con países de la UE, que probablemente tendrán un crecimiento débil en el futuro. Por ello se hace necesario un esfuerzo por diversificar las exportaciones hacia los nuevos polos de crecimiento.<sup>53</sup>

Esto nos define dos espacios de interés geopolítico: uno actual, la UE, como espacio específico de soberanía compartida, y otro de proyección, los nuevos polos de crecimiento, particularmente Asia-Pacífico y del sudeste, pero también podríamos incluir algunas zonas de América Latina y nuevos mercados como Australia.

En relación con los recursos naturales, los recursos energéticos son especialmente importantes por la extrema dependencia española y su carácter de casi isla energética. Para la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS), los tres factores clave para la seguridad energética son:

- Una oferta adecuada a precios asumibles.
- La seguridad de las instalaciones y las redes de transporte.
- La sostenibilidad medioambiental.

Compaginar estos factores no es fácil, pero especialmente en el caso de los hidrocarburos (petróleo y gas) por la inestabilidad crónica en la mayor parte de las zonas productoras.

Para Gonzalo Escribano<sup>54</sup>, en los últimos años, el escenario energético internacional ha estado dominado por la revolución no convencional en EE. UU. y Canadá, lo que apunta a que la autosuficiencia energética de América del Norte podría abocar a los productores convencionales a la marginalidad en el escenario energético global. Esta primera conjetura debe matizarse para España, dada la centralidad geopolítica de los productores convencionales y las incertidumbres acerca de recibir exportaciones significativas de gas estadounidenses a medio plazo.

El concepto de seguridad energética puede decantarse en varios vectores. La dependencia energética y la necesidad de diversificación definida

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> Escribano, G.: «La acción exterior española en un escenario energético en transformación», Real Instituto Elcano, 6 de febrero de 2014. Recuperado de: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/eee2-2014-escribano-accion-exterior-espanola-escenario-energetico-transformacion#UxwY8](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eee2-2014-escribano-accion-exterior-espanola-escenario-energetico-transformacion#UxwY8)>. [Último acceso: 8 de marzo de 2014.]

por Escribano incorporan a los productores actuales, que nos completan nuestro panorama geopolítico, incorporando el norte de África (especialmente Argelia) y Nigeria en el golfo de Guinea; Brasil, Perú, Colombia, Venezuela y Méjico; Rusia y Noruega, y cómo no, el golfo Pérsico.

El Instituto Elcano identifica seis grandes espacios para la actuación española (29): Europa; el Magreb y toda la vecindad sur; América Latina; EE. UU. y el Atlántico Norte; Asia-Pacífico; y el ámbito propiamente global. La ENS<sup>55</sup> identifica lo que califica como los entornos estratégicos para nuestro país: la Unión Europea (UE), el Mediterráneo, América Latina, Estados Unidos y la relación transatlántica, África, Asia, Australia y Rusia.

Pero no son claros a la hora de separar lo que son zonas de soberanía compartida —que no entorno estratégico—, es decir, la UE de las demás, así como al integrar zonas donde los intereses son continuos. Mediterráneo, Iberoamérica, Norteamérica, con las zonas donde son crecientes, pero aún representan un «archipiélago de intereses», más que una zona continua (Asia), y unen zonas de importancia económica creciente (golfo de Guinea) con otras donde su importancia está más ligada a los riesgos que genera (Sahel y África occidental).

Molina define como objetivos estratégicos: *Integración europea; Democracia avanzada*, situando al ciudadano en el centro de atención; promover un entorno internacional de estabilidad económica y financiera; asumir las responsabilidades internacionales que corresponden a España en protección de derechos humanos, cooperación al progreso socioeconómico, acción humanitaria y lucha contra el cambio climático; y reforzar la influencia internacional (sobre todo en Europa, América Latina, el Mediterráneo y las potencias globales).

A ellos suma unos objetivos de seguridad: defender a los ciudadanos españoles de agresiones, terrorismo y otras amenazas para su libertad y bienestar con origen en el exterior, así como contribuir a la paz y seguridad internacionales en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Molina identifica las siguientes líneas de acción:

- a. Mantener una capacidad militar efectiva para la defensa propia y contribuir a la paz y seguridad internacionales.
- b. Proteger la seguridad y libertades de los ciudadanos frente al terrorismo, los ciberataques, la trata de personas y la delincuencia organizada internacional.
- c. Garantizar el acceso sostenible a la energía y a otros recursos naturales en el exterior y proteger las infraestructuras básicas frente a amenazas externas.

<sup>55</sup> ENS, op. cit., pág. 2.

- d. Promover el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva.
- e. Prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios irregulares en las fronteras.
- f. Proteger la salud de los ciudadanos y la integridad de los ecosistemas.
- g. Establecer un sistema eficaz de protección y defensa de los españoles en el exterior.

### *¿Qué son intereses vitales?*

La *Estrategia Militar Nacional de los EE. UU. de América 2011* cita que «...no hay intereses más vitales que la seguridad de los americanos, de nuestro territorio y de nuestra forma de vida». <sup>56</sup> Pero es en la de 1998 donde aparece una clasificación de los intereses nacionales, con un esbozo de definición de los intereses nacionales vitales:

...nuestros intereses nacionales deben estar claros. Estos intereses se encuentran en tres categorías. La primera incluye los intereses vitales, aquellos de importancia general, primordiales para la supervivencia, inocuidad y vitalidad de nuestra nación. Entre ellos se encuentran la seguridad física de nuestro territorio y el de nuestros aliados, la seguridad de nuestros ciudadanos, nuestro bienestar económico y la protección de nuestras infraestructuras críticas. Haremos todo lo posible para defender estos intereses, incluyendo —cuando fuera necesario— el empleo de nuestros medios militares de forma unilateral y decisiva. <sup>57</sup>

En la segunda categoría se incluyen situaciones en las que intereses nacionales importantes están en riesgo, pero sin afectar a la supervivencia de la propia nación; y por último, en la tercera categoría se incluirían intereses humanitarios y otros intereses, como son violaciones de los derechos humanos, apoyo a la democracia, promoción de un desarrollo sostenible, donde la nación tiene que actuar porque sus propios valores se lo exigen.

La visión que actualmente tienen los EE. UU. de los intereses nacionales vitales se ve reflejada en su *Estrategia de Seguridad Nacional* de mayo de 2010. Los agrupa en cuatro intereses nacionales perdurables: Seguridad, Prosperidad, Valores y Orden Internacional. Es sin duda útil tener, en un

<sup>56</sup> The National Military Strategy of the United States of America 2011. Redefining American's Leadership, pág. 5.

<sup>57</sup> A National Security Strategy for a New Century. La Casa Blanca, diciembre de 1999, introducción, pág. 1; National Interests.

solo lugar, una lista de los objetivos del presidente en dominios importantes (como una patria segura de ataque con ADM, una solución de dos estados al conflicto palestino-israelí, una península de Corea desnuclearizada, una economía competitiva y en crecimiento que pueda soportar un papel global preponderante), y una lista de las muchas cosas que el Gobierno está haciendo y se propone hacer en apoyo de esos objetivos. Pero esto no es estrategia.<sup>58</sup>

En el caso español se sigue el modelo norteamericano. De acuerdo con la Revisión Estratégica de la Defensa, los intereses nacionales de seguridad se pueden clasificar, en *vitales*, *estratégicos* y otros. «Los intereses vitales son aquellos que España está dispuesta a proteger —incluso militarmente— ante cualquier amenaza o riesgo». La Estrategia Española de Seguridad<sup>59</sup> contemplaba el concepto de intereses vitales cuando indica que «la Política de Seguridad de España estará siempre guiada por la defensa de nuestros intereses vitales y estratégicos y de nuestros valores». Y va más allá, al definir: «...son intereses vitales los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de los españoles, así como los relativos a los elementos constitutivos del Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica».

Y la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>60</sup> recoge igualmente los términos *intereses vitales y estratégicos* cuando habla, en el capítulo 2, de «La defensa de los intereses vitales y estratégicos de España en el mundo es un objetivo primordial de la seguridad nacional. Las dimensiones internacionales de la seguridad nacional son cruciales... España debe preservar su seguridad nacional en un entorno que está cambiando profunda y constantemente».

Molina afirma que parece razonable resumir los *valores e intereses fundamentales* en torno a cuatro grandes propósitos:

1. La convivencia democrática de acuerdo al modelo establecido en la Constitución de 1978 (Estado del bienestar, libertad, igualdad, justicia, pluralismo y participación política, imperio de la ley, monarquía parlamentaria o autogobierno territorial).
2. La seguridad entendida como la protección efectiva de la vida y de los derechos y libertades de los ciudadanos, así como la defensa, estabilidad, continuidad e integridad territorial del Estado.
3. La prosperidad sostenible o, lo que es lo mismo, un país orientado a alcanzar un bienestar económico basado en el crecimiento sosteni-

<sup>58</sup> Zelleke, A. y Zorn, J. T.: United States: «Where's the Strategy?», The Diplomat, 5 de febrero de 2014. Recuperado de: <<http://thediplomat.com/2014/02/united-states-wheres-the-strategy/>>.

<sup>59</sup> EES, op. cit., pág. 16.

<sup>60</sup> ESN, pág. 10.

ble, considerando la sostenibilidad desde diversas dimensiones: la de la cohesión social, la generación de empleo, el respeto al medio ambiente, la competitividad del tejido productivo, el acceso seguro al suministro energético, la posibilidad de obtener financiación y la responsabilidad fiscal.

4. La cultura y el conocimiento, entendidos desde el respeto a la variedad y desde la recompensa al talento y al mérito, como elementos centrales a promocionar en la sociedad por su contribución a la innovación y el enriquecimiento colectivos.

### *Estrategia de Seguridad Nacional*

Una estrategia nacional sería comienza a partir de una evaluación a sangre fría del panorama mundial y de los futuros más probables que puedan surgir. También comienza a partir de una evaluación igualmente desapasionada de capacidades: sus fortalezas y debilidades, y de la nación cómo estos pueden cambiar con el tiempo plausible.<sup>61</sup>

Como el estratega Richard Rumelt afirma, «una buena estrategia funciona cuando se centra la atención y los recursos en uno, o unos pocos, de los objetivos fundamentales cuyo cumplimiento dará lugar a una cascada de resultados favorables....», Por su parte, Michael Porter hace hincapié en que la esencia de la estrategia es *la elección de lo que no hacer*. Por otra parte, una estrategia debería unir estas difíciles decisiones a sus consecuencias presupuestarias. Y además, esta estrategia apoyaría explícitamente una visión articulable y alcanzable del futuro.<sup>62</sup>

La principal asunción a la hora de diseñar una Estrategia de Seguridad Nacional es que los estados disponen de recursos limitados y no son capaces de mantener una política exterior «*Tous azimuths*». La Estrategia de Seguridad Nacional de un Estado no está necesariamente motivada por factores geográficos y geopolíticos. Es el concepto más flexible de los tres, puede cambiar rápidamente —en semanas o meses— por cambios de liderazgo o simples procesos burocráticos.<sup>63</sup> Es decir, una Estrategia de Seguridad Nacional no consiste en describir un escenario, priorizar y definir acciones.

La cuestión energética es una de las más centrales del panorama estratégico para casi todo el planeta, tanto a corto como a largo plazo. España es todavía un país vulnerable desde el punto de vista energético, reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional.<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Zelleke: op. cit.

<sup>62</sup> Ibíd.

<sup>63</sup> EES, op. cit., pág 21.

<sup>64</sup> Estrategia Española de Seguridad Un proyecto compartido, Gobierno de España, 31 de mayo de 2013. <<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/5A600DAD-CFEF->

En febrero de 2013, los principales países exportadores de petróleo a España fueron, por zonas geográficas: México (15,2%), Colombia (4,7%) y Venezuela (4,6%) en las Américas; Nigeria (13,6%) y Libia (8,0%) en África; Rusia (14,7%) en Europa y Arabia Saudí (13,6%), e Irak (7,4%) en el Golfo Pérsico. Destaca el efecto de las sanciones a Irán, donde se importaba más del 10% del crudo, y la reducción de las importaciones de Libia, que antes de las crisis de 2011, con un 14,5%, era el tercer exportador de crudo a España.

El gas natural constituyó en 2011 el 22,3% del consumo de energía primaria en España. En febrero de 2013 los principales exportadores de gas a España eran Argelia (55,8%), Nigeria (11,3%), Qatar (8,8%), Trinidad Tobago (8,6%) y Noruega (7,3%). Es evidente la enorme dependencia del gas argelino a la vez que Egipto ha dejado de exportar gas a España, a pesar de la moderna planta de licuación de gas de Unión Fenosa Gas en Damietta.

De acuerdo con los datos de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), el petróleo no convencional, así como el gas no convencional (*shale gas; tight gas; Coal-Bed Metane*) están destinados a tener un papel clave en los mercados energéticos futuros. Se estima que las reservas de recursos mundiales técnicamente recuperables de gas no convencional se aproximan a las de recursos convencionales (420 billones de metros cúbicos).<sup>65</sup> En cuanto a los crudos, los recursos hallados en las arenas bituminosas de Canadá y el petróleo extra pesado de Venezuela son, en la actualidad, los principales yacimientos, pero Rusia y Estados Unidos también poseen reservas significativas.<sup>66</sup>

La importancia económica y política de estos recursos *no convencionales* radica en su dimensión y su amplia distribución geográfica, en contraste con la concentración de los recursos convencionales. Esto supondría importantes beneficios, como una mayor diversificación energética, una mayor seguridad de suministro en aquellos países que dependen de las importaciones para satisfacer sus necesidades de gas, e incluso reducción del coste de la energía.<sup>67</sup>

Frente a las limitaciones del enfoque de la disminución de la dependencia energética, la estrategia de seguridad energética más apreciada es la reducción de la vulnerabilidad a través de la diversificación. España cuenta con un grado de diversificación de abastecimiento de crudo superior a la media europea. En importaciones de gas natural licuado (GNL), España

---

45C1-84F0-DF5B06684E26/0/EstrategiaSeguridad\_3105.pdf>, [Último acceso: 12 de junio de 2013], págs. 29 y 30.

<sup>65</sup> WEO: Golden Rules for a Golden Age of Gas, París: INTERNATIONAL ENERGY AGENCY IEA, 2012.

<sup>66</sup> MITC: La Energía en España 2010, Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010.

<sup>67</sup> WEO, *ibíd.*

es el país más diversificado de Europa. La flexibilidad que otorga el GNL amplifica el impacto de la diversificación igualmente importante en el conjunto de importaciones (GNL y por gasoducto).<sup>68</sup>

La singularidad más relevante es la especialización española en las importaciones de crudo latinoamericano, sobre todo de México y Colombia (unas nueve veces más importantes para España que para la UE), pero también Venezuela. Otro país que irrumpe en el mapa de suministradores españoles es Brasil, con potencial para incrementar sus aportaciones de crudo y biocombustibles. Si se mantiene el auge del petróleo no convencional (*tight oil*) en EE. UU., América Latina podría liberar suministros y reforzar la especialización española en la región.<sup>69</sup>

Un segundo grupo de países de importancia para España son los de África occidental, Angola, Guinea Ecuatorial, Camerún y Gabón, que junto a Nigeria, supone casi el 20% de las importaciones españolas de petróleo.<sup>70</sup> Los países de Oriente Medio representan un riesgo asimétrico, especialmente por la dependencia de Arabia Saudí —segundo suministrador español en 2012— y el descenso de las importaciones españolas por el embargo Irán y la inseguridad en Irak, lo que ha supuesto un choque asimétrico para España, Italia y Grecia.

### ***El bienestar y el desarrollo de los españoles***

Ya en 1960 Charles J. Hitch y Roland N. McKean, en un documento de la RAND Corporation afirmaban lo siguiente:

Los recursos son siempre limitados en comparación nuestros deseos y siempre constriñen nuestra acción (si no fuera así, podríamos hacer cualquier cosa, y no habría problema para escoger la línea de acción preferida). Como consecuencia, la limitación en recursos se denomina frecuentemente restricciones. Tratamos de conseguir el resultado más deseable posible a la vista de esas restricciones.<sup>71</sup>

Defender el bienestar y el desarrollo de los españoles —dentro y fuera del territorio nacional— es un interés vital y, por tanto, un fin imperativo de la seguridad nacional. La defensa interior de los intereses de los españoles es el objetivo primordial tanto en España como en el marco de la UE, con soberanía compartida en un número creciente de asuntos. La defensa de los intereses españoles y de los españoles fuera de los ámbitos de soberanía, en el exterior, es un asunto menos tratado, pero no menos importante.

<sup>68</sup> Escribano, op. cit., pág. 6.

<sup>69</sup> *Ibíd.*, pág. 9.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, pág. 10.

<sup>71</sup> Hitch, C. J. y McKean, R. N.: *The Economics of Defence in the Nuclear Age*. Santa Mónica: The RAND Corporation, 1960, pág. 23.

La principal herramienta —de ninguna manera única— para la ejecución de las estrategias de seguridad en el exterior son las embajadas de España, representantes tanto del Estado español como de su administración. Las embajadas están adoptando un papel esencialmente económico y comercial, pero aún es necesaria una reconfiguración que permita que la promoción de los valores, se vea emparejada con la defensa de los intereses (españoles y de los españoles), aumentando sensiblemente el componente sectorial de las mismas.

### ¿Dónde viven los españoles?

Si hemos de defender los intereses de los españoles que viven en el exterior, necesitamos saber dónde viven esos españoles. Las comunidades más numerosas, siguientes:

<b>Total</b>	<b>2.058.048</b>
<b>América</b>	1.302.596
<b>Europa</b>	691.593
<b>Asia</b>	27.485
<b>Oceanía</b>	19.101
<b>África</b>	17.273
Argentina	404.111
Venezuela	188.585
Brasil	117.523
Cuba	108.858
México	108.314
Estados Unidos	103.474

Fuente Instituto Nacional de Estadística <sup>(72)</sup>

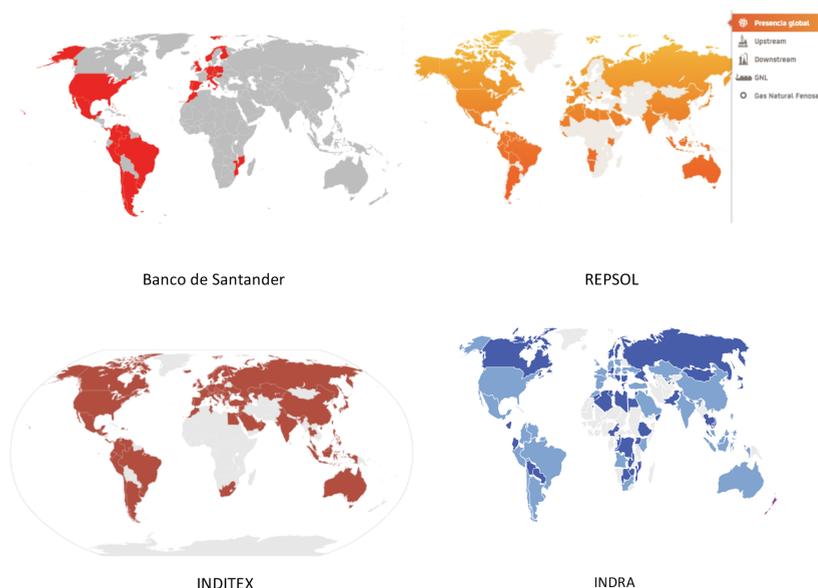
Las conclusiones son evidentes: de los 2 millones españoles que viven fuera de España (el 4,3% de la población) cerca de 700.000 que viven en países que son parte de la UE, pero la gran mayoría se concentra en América (1.300.000), particularmente en Argentina, Venezuela, Brasil, Cuba, México y Estados Unidos.

### Intereses de las empresas españolas

Si el bienestar de los españoles es un interés vital, las empresas españolas o las multinacionales cuyo actor más influyente sea español, deben ser tenidas en cuenta sean estas estatales o privadas.

<sup>72</sup> Instituto Nacional de Estadística. Estadística del Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero. Datos a 1 de enero de 2014. Madrid: INE-2014, 2014, Censo. Recuperado de: <<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p85001/a2014/&file=pcaxis>>.

Sin pretender realizar un análisis exhaustivo, el estudio de la proyección exterior de las grandes empresas españolas nos vuelve a dar resultados que no por esperados dejan de ser relevantes. Empresas como el Banco de Santander, Inditex, Repsol, INDRA o FCC, por solo citar algunas de las principales tomadas como ejemplo, demuestran un nivel importante de proyección global de los intereses de los españoles. El elemento común a todas ellas es su proyección al «hemisferio occidental», América. Iberoamérica debería ser una prioridad y no solamente por razones lingüísticas o culturales.



Otra línea dominante es la horizontal del gran norte, incluyendo tanto la UE como Rusia, y por último se observa una importancia creciente del área Pacífico-Índico. Otro elemento relevante es el hecho de que es la industria de defensa la que tiene una gran proyección exterior.

## Conclusiones

El marco de la soberanía española tiene dos dimensiones: una nacional y una de soberanía compartida con Europa. Los mecanismos europeos son herramientas de importancia creciente.

Se hace necesaria una reevaluación de la Política de Seguridad que tenga en cuenta los intereses de España y de los españoles, y los riesgos y las amenazas que nos afectan, así como sus potenciadores, para lo cual es imprescindible disponer de análisis que huyan de tópicos y que abandonen ciertos complejos. La priorización de riesgos por imitación de otros

documentos que responden a los intereses de otros países puede producir un mal uso de unos recursos siempre escasos.

Europa —incluyendo Rusia, Mediterráneo occidental, Iberoamérica, Golfo Pérsico, Golfo de Guinea, Estados Unidos<sup>73</sup> y la dorsal Pacífico-Índico— son zonas a contemplar, por ser donde se concentran los intereses presentes y de un futuro a medio plazo. África subsahariana, particularmente el Sahel, concentra riesgos y amenazas.

Sin olvidar los valores que promovemos, los intereses de los españoles deberían ser tenidos en cuenta de manera creciente a la hora de formular las políticas de seguridad y, por ende, las estrategias para alcanzar los objetivos definidos por las mismas.

La política de seguridad es una política de Estado que debería contemplar los intereses vitales, los principales objetivos y el marco de valores que defina nuestra actuación. Las estrategias de seguridad estarían, en ese caso, definidas por el Gobierno, como de hecho ocurre, pero asegurando siempre ese consenso definido por las políticas.

Las estrategias de seguridad nacional no deben ser consideradas un fin en sí mismo, sino como una referencia de máximo nivel para llevar a cabo el planeamiento estratégico sectorial. En realidad, la denominada Estrategia de Seguridad Nacional es un documento tipo «visión» con pocas directrices que faciliten el planeamiento estratégico.

Uno de los elementos que debe ser abordado en una Estrategia de Seguridad Nacional es el de la crisis y su gestión. El concepto de crisis que se maneja hoy en día es amplio, complejo y multisectorial.

---

<sup>73</sup> De forma creciente ante un eventual acuerdo de libre comercio.



## Análisis del futuro de los riesgos y las amenazas para la seguridad nacional de España

Carlos Echeverría Jesús

*Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED*

### Capítulo segundo

#### Introducción conceptual

La Estrategia Española de Seguridad (EES), aprobada en junio de 2011, y la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), aprobada en mayo de 2013, recogen ambas un amplio listado de riesgos y amenazas a la seguridad de nuestro país. El estudio de los mismos y su adecuación a la realidad geoestratégica, que es y previsiblemente seguirá siendo la nuestra en años venideros, será el objeto de estudio de este capítulo.

En términos conceptuales, consideraremos riesgo a toda posible situación que podría darse como consecuencia de un conjunto de circunstancias y que conllevaría un daño en caso de producirse, mientras que amenaza sería toda posible acción orientada a infligir un daño que siempre es de carácter intencionado.

Una aproximación simplificadora ha relacionado tradicionalmente los riesgos con la seguridad y las amenazas con la defensa, fácil de comprender y coherente también con la idea de que una amenaza suele ser un riesgo que ha crecido en envergadura y que se ha materializado, haciéndose altamente peligroso. Tratándose además ambas de realidades que, por su propia naturaleza, son evolutivas, importante será también considerar de partida que una vez materializado en amenaza un riesgo,

aquella puede tener después distintas intensidades. Las amenazas son, pues, variables según sea más rápida o más lenta la evolución del entorno estratégico, pudiendo afectar al territorio, a la estabilidad económica y financiera, a la población, etc.

La defensa se ejerce frente a una amenaza definida, nítida, clara, pero frente a los riesgos no se aplica la defensa sino una Estrategia de Seguridad. Peligroso es que, en los últimos lustros de posguerra fría, algunos países, preferentemente los occidentales, entre los que se encuentra España, tienden a incidir más en los riesgos que en las amenazas, algo que se traduce en alimentar más las partidas de seguridad que las de defensa en los presupuestos nacionales.<sup>1</sup>

La seguridad tiene, pues, contenidos muy amplios, y la defensa es uno de sus componentes: en términos de seguridad nacional esta trata de precaverse contra riesgos y amenazas, y la defensa nacional, como parte de la seguridad nacional, hace frente a las amenazas manifestadas que afectan a los intereses nacionales.<sup>2</sup> La defensa es, por lo tanto, un medio, no el único, que contribuye al logro de la seguridad nacional. Esta no es una acción sino un resultado. Importante es destacar también cómo se ha difuminado la distinción entre seguridad interior y seguridad exterior y cómo riesgos que parecían ubicados de partida en aquella (terrorismo y tráficos ilícitos varios) afectan también a esta y cómo evolucionan a veces rápidamente para transformarse en amenazas y requerir de respuestas tradicionalmente consideradas como pertenecientes al ámbito de la defensa.<sup>3</sup>

Riesgos y amenazas, yendo ya siempre juntos en todo tipo de documentos, aparecen citados cada vez con más frecuencia a partir del final de la guerra fría —esas cuatro décadas en las que lo que dominó claramente fue la amenaza— y con especial intensidad en los dos primeros conceptos estratégicos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) producidos en el período que el fin de la conflictividad Este-Oeste abre, el de Roma de 1991 y el de Washington de 1999<sup>4</sup>. También aparecerán en la Estrategia de Seguridad Europea aprobada por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003 y en su actualización de 2008.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> V., nuestra obra, Echeverría J. C.: *Relaciones Internacionales III: paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional* Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 2011, Colección Grado, págs. 168 y 169.

<sup>2</sup> En ocasiones suele hablarse al unísono de amenazas y de peligros.

<sup>3</sup> Sobre cómo se difumina dicha separación tradicional, v. Laborie Iglesias, M.: *La Estrategia de Seguridad Nacional* (mayo 2013), Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), núm. 34/2013, 3 de junio de 2013, pág. 3. Recuperado de: <[www.ieee.es](http://www.ieee.es)>.

<sup>4</sup> V. Echeverría J. C.: *Relaciones Internacionales III*, op. cit., págs. 228-230.

<sup>5</sup> V. *European Security Strategy. A secure Europe in a better world* París, EU Institute for Security Studies, diciembre de 2003, 21 páginas. Recuperado de: <[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)>.

Los Estados, particularmente los occidentales, comienzan también a inventariar dichos riesgos y amenazas en sus propias estrategias nacionales, y aunque la mayoría de ellos suelen tener una dimensión global, lo cierto es que algunos son particularmente relevantes para países que ocupan una posición geográfica muy particular, destacándose de entre ellos el caso de España.

De nuestra posición geográfica se derivan una geopolítica y una geoestrategia, obligándonos a asumir desafíos que otros países de nuestro entorno no sufren con la misma inmediatez e intensidad. El hecho de que España es miembro de la única organización internacional intergubernamental de carácter supranacional —la Unión Europea (UE), organización a la que sus Estados miembros ceden parcelas de soberanía en el marco de un proceso de integración en marcha desde hace largas décadas— cuenta y debería de contar mucho más, en lo que a la definición de riesgos y amenazas y al diseño de respuestas para las mismas respecta. Ello hace también de nuestro país un caso particularmente interesante de estudio.

El objetivo de este capítulo es realizar una prospección más que repetir riesgos y amenazas sobradamente inventariados, e incluso hacer una reorganización y una priorización de los mismos atendiendo a la evolución de los acontecimientos en nuestro entorno geoestratégico más inmediato y en la sociedad internacional en general.

### **España: geopolítica, geoestrategia y geoeconomía**

La geopolítica refleja la relación entre el territorio, los recursos y el poder, y está en constante evolución como lo están los actores y los factores de las relaciones internacionales. Cuando un Estado toma en consideración su situación geopolítica y quiere beneficiarse de ella o neutralizar los riesgos y amenazas que de ella se derivan diseña una geoestrategia. Esta le permitirá mantener o mejorar su posición.

La vecindad inmediata de España por el sur es el mundo árabe, africano y musulmán que nos pone en contacto directo con el espacio de los «tres círculos» del que hablara el presidente egipcio y líder del tercermundismo, Gamal Abdel Nasser, en las décadas de los cincuenta y los sesenta del siglo xx. Dicha vecindad, que no solo es marítima sino también terrestre en nuestras fronteras con Marruecos a través de las hoy ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla, ha estado ahí siempre, pero va adquiriendo cada vez más importancia en el mundo de la globalización en el que estamos inmersos.

---

La actualización de 2008 se tituló Proporcionando seguridad en un mundo cambiante. Sobre dicha revisión v. Echeverría, C.: Relaciones Internacionales III, op. cit., pág. 246.

Lo primero que debemos destacar de esa frontera es que es, en términos económicos, la más dramática del mundo, con consecuencias evidente también en la dimensión de la seguridad.<sup>6</sup> Diferenciales de desarrollo de uno a trece entre España y Marruecos, que se disparan a entre uno y cuarenta si el país comparado con España es Malí o Sierra Leona, avanzando ya hacia la franja del Sahel y hacia el África occidental, nos ponen rápidamente en situación.<sup>7</sup> Si en el contexto de la globalización la economía ha ido reemplazando progresivamente para algunos autores a los demás criterios para medir la competición global en las relaciones internacionales, y la geoconomía habría empezado a sustituir a la geoestrategia en un marco de competición que es cada vez más global, es evidente que la geoconomía importa y mucho a nuestro país por los motivos que indicamos en este epígrafe y en el siguiente.<sup>8</sup>

Siendo económica, la frontera también lo es cultural, religiosa y étnica, separando mundos fácilmente clasificables cuando distinguimos entre Europa y el mundo árabe y africano, o cuando distinguimos entre occidente y el Islam. También en términos político-diplomáticos hay diferencias con consecuencias en la seguridad: la frontera separa un espacio de integración política que avanza, aunque no sin dificultades, la UE, y un mundo disgregado, dividido y que con frecuencia sufre tensiones y enfrentamientos entre sí por parte de algunos de los Estados que lo componen, en la orilla sur del Mediterráneo.<sup>9</sup> Aparte de tensiones nacionales entre algunos de los Estados de la orilla sur del Mediterráneo, esa parte del mundo sufre con el yihadismo salafista de una amenaza terrorista que es global, extremadamente ambiciosa y muy letal, y cuya proyección incluye también a la otra orilla.

<sup>6</sup> Echeverría J. C.: «El contexto en el que la inmigración irregular se incrementa exponencialmente en el Mediterráneo occidental en los últimos tres años», en AA. VV.: *Diario de las Segundas Jornadas de Fronteras Exteriores de la UE* (Melilla, 18 a 19 de junio de 2013), Melilla: Fundación para el Desarrollo Económico Hispano-Marroquí (FHIMADES), 2013, pág. 120.

<sup>7</sup> A quienes visualizan más la frontera norte-sur por antonomasia en el Río Grande que separa Méjico de los EE. UU. hemos de recordarles que ahí el diferencial de desarrollo es de «tan solo» de uno a seis o a siete.

<sup>8</sup> V., nuestro epígrafe sobre la seguridad económica y su contenido en Echeverría J. C.: *Relaciones Internacionales III*, op. cit., p. 128.

<sup>9</sup> Sirve para ilustrar dicha realidad el mostrar a una UE que, además, es la única organización supranacional que existe en el mundo, frente a una franja septentrional africana, en la que se solapan organizaciones internacionales como la Unión del Magreb Árabe (UMA), la Liga Árabe, la Unión Africana (UA) o la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), por citar solo a algunas a las que los Estados de la región pertenecen —Marruecos abandonó la UA en 1984—, pero sin que ninguna de ellas sea de integración. La organización más inmediata a nuestra frontera, la UMA, existe desde 1989 pero ha conseguido escasísimos logros siquiera en el ámbito de la cooperación entre sus Estados miembros.

### **La conceptualización de los riesgos y de las amenazas en las estrategias más recientes: una aproximación excesivamente generosa**

En los listados de riesgos y amenazas mezclados que aparecen en la EES y en la ESN podemos encontrar todo, es decir, constituyen inventarios completos de lo que son riesgos y amenazas en términos universales, sin que falte ninguno, aunque luego en el desarrollo de cada uno de ellos suelen destacarse algo más aquellos que más caracterizan a nuestro entorno regional. Ello nos plantea ya un primer desafío que es doble: hay que destacar de entre esa abundancia lo que realmente nos afecta en términos de riesgos y de amenazas, por un lado, y hay que evaluar si la forma en la que lo más importante se incluye y se argumenta es la más apropiada.

Además, examinando ambas estrategias para nuestros intereses vitales, estas elaboran a continuación esos inventarios de riesgos y de amenazas que pueden ponerlos en peligro aportando con ello la necesaria especificación.<sup>10</sup>

### ***La ubicación temporal de una y otra estrategias***

En el presente subepígrafe vamos a recorrer esas dos estrategias que son las más recientes y que nos permiten aprehender mejor el estado de la cuestión en la materia. Lo haremos exponiendo la enumeración de riesgos y amenazas de una y de otra, para pasar después a hacer un análisis de los contenidos de estos y de su evolución en el siguiente subepígrafe. Ello nos permitirá realizar después lo que consideramos una necesaria reestructuración de dichos riesgos y amenazas a la luz de las tendencias que podemos observar de la evolución de nuestro entorno y de su previsible continuación.

La EES inventariaba en 2011 hasta nueve riesgos y amenazas, dedicando además un capítulo específico a los factores que pueden generar riesgos o amenazas, o multiplicar o agravar sus efectos.

Los riesgos y amenazas entonces inventariados eran los siguientes, presentándolos además en el orden que se supone de prioridades en el que aparecían en el documento: conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, y emergencias y catástrofes.

<sup>10</sup> V., los intereses vitales en una y otra en Presidencia del Gobierno: Estrategia Española de Seguridad (EES). Una responsabilidad de todos, Madrid: Gobierno de España, 2011, pág. 16, y Presidencia del Gobierno: Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido (en adelante, ESN), Madrid: Gobierno de España, 2013, pág. 10, ambas recuperadas de: <[www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)>.

Poniendo en relación este listado con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 veremos que esta priorizaba las siguientes, a las que calificaba directamente de amenazas (*threats*): terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, estados fallidos y crimen organizado. En realidad, en el epígrafe anterior que recogía estas amenazas principales (*key threats*) ya había recorrido buena parte de las que cita la Estrategia Española de Seguridad de 2011, en un epígrafe inmediatamente anterior referido a los desafíos globales (*global challenges*).<sup>11</sup> Lo que queremos decir con ello es que los inventarios de unos y otros documentos suelen tender a ser exhaustivos y a incorporar todo lo imaginable, desde lo más inmediato en el momento de ser redactados (terrorismo y armas de destrucción masiva en 2003, en la Estrategia Europea, o conflictos armados y terrorismo en 2011 en la Estrategia Española) hasta las recogidas después en términos de no dejarse nada fuera del inventario.

Volviendo a la EES de 2011, recordemos que los factores que se consideraba que podían multiplicar o agravar los efectos de riesgos y amenazas eran los siguientes: la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático y, finalmente, la generalización del uso nocivo de las nuevas tecnologías.

Poniendo en relación la EES con su sucesora ESN, que en ningún caso debemos de olvidar que se madura y se aprueba en menos de dos años después de que la anterior viera la luz, vemos que la de 2013 amplía ya el inventario de riesgos y amenazas a doce, definiendo además, como no podía ser de otra manera en una estrategia, los doce ámbitos prioritarios de actuación para hacerles frente.

A los nueve riesgos y amenazas que la EES aportaba, la ESN le añade tres: el espionaje, que es colocado en la nueva enumeración precediendo a la última del anterior, es decir, a las emergencias y catástrofes; las vulnerabilidades del espacio marítimo y, finalmente, la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

### ***Riesgos y amenazas comentados***

Una vez visualizados los riesgos y amenazas veamos lo esencial de los mismos, deteniéndonos más en aquellos que eran y siguen siendo los más significativos en relación con los intereses de España.

#### **Los conflictos armados**

Los conflictos armados son, en efecto, un riesgo o una amenaza para cualquier Estado, y para España mucho más si acudimos de nuevo a su

<sup>11</sup> V. European Security Strategy, op. cit., pág. 5-9.

ubicación tanto geográfica —vecindad con el Mediterráneo/Oriente Próximo y con el continente africano— como temporal. De esta última destacamos que los años 2011 a 2013 son los del origen y la consolidación, en términos de agravamiento, de los procesos de revueltas árabes que los más posibilistas llegaron incluso a calificar en sus momentos más tempranos de «Primavera Árabe».<sup>12</sup> Aquellos tiempos de ensimismamiento generalizado sobre el contenido supuestamente «liberalizador y democratizador» de las revueltas nos llevó a algunos a mostrar una actitud mucho más cauta y a invitar a un proceso de replanteamientos que es en el que ahora estamos.<sup>13</sup> En ese tiempo, los conflictos desarrollados en el continente africano se han mostrado además especialmente cruentos, con las consecuencias que ello tiene, generando inestabilidad en la región y en su entorno.

Si en 2011 inventamos, en el momento de aprobarse la EES, la guerra civil en Libia, la inestabilidad creciente en Túnez, Egipto y Malí o, yendo un poco más lejos, en nuestro recorrido por el continente, en la República Democrática del Congo o en Somalia, en 2013, cuando se aprueba la segunda, la guerra es ya una realidad en Malí, la inestabilidad perdura en Libia. Sudán del Sur, que había nacido a la independencia en julio de 2011 sufre también de importantes problemas y en la República Democrática del Congo y en Somalia, aunque con algunas mejoras, perdura la violencia. A ello podíamos añadir, además, el creciente deterioro de la situación en Nigeria, donde la amenaza terrorista de Boko Haram era y es cada vez más letal, sobre todo a partir de que, desde 2009, intensificara exponencialmente su activismo en relación con años precedentes. Siempre en África, a lo largo de 2013, se iban identificando los indicadores de la conformación de un conflicto también en la República Centroafricana, con consecuencias de nuevo para España. Desde una aproximación más amplia podemos destacar que los conflictos producidos en dos países históricamente claves para atraer excedentes de mano de obra africana dada su actividad económica —Costa de Marfil a partir de 2002 y Libia desde 2011— han tenido y siguen teniendo consecuencias para toda la región del África occidental, reorientando dichos excedentes hacia Europa.

<sup>12</sup> Sobre el origen, el desarrollo y las consecuencias más tempranas de dichas revueltas, v. Echeverría J. C.: «El impacto de las revueltas árabes en la región euromediterránea», en AA.VV.: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2011, Madrid: Editorial Tecnos, 2013, págs. 309-381.

<sup>13</sup> Quien esto escribe indicaba como colofón a un artículo en el contexto del lanzamiento de las revueltas lo siguiente: «Los países europeos del Mediterráneo, y por extensión la UE y la OTAN, tenemos que reevaluar las amenazas y redefinir nuestras relaciones en una región en la que los actores con sensibilidades distintas se convertirán pronto en nuestros interlocutores». V. Echeverría J. C.: «Revueltas árabes. Norte de África», *Revista Atenea*, núm. 25, abril de 2011, pág. 26.

Este recorrido selectivo y no exhaustivo nos ha permitido, en cualquier caso, situarnos en lo que a los conflictos que más afectan a la seguridad de España respecta. En este recorrido no debemos circunscribirnos al continente africano, pues es preciso introducir en 2011 en términos de un escenario más de revueltas árabes violentas, pero en 2013 como el de una cruenta guerra civil con consecuencias internacionales cada vez más evidentes el caso de Siria.

La proximidad de España a algunos de los conflictos armados más complejos y con consecuencias humanitarias más luctuosas explica su prioridad. Recordemos que la Estrategia Europea de Seguridad (2003) colocaba a este riesgo/amenaza, calificándolos además de conflictos regionales en lugar de conflictos armados en tercer lugar, y que aludía a escasísimos ejemplos —Cachemira, región de los Grandes Lagos, península Coreana y, sobre todo decía, Oriente Medio—, aunque incorporados en términos globales como global es la aproximación de un actor como es la UE.<sup>14</sup>

### Terrorismo

El terrorismo, que aparece en segundo lugar en los listados de una y otra estrategia, ha estado lamentablemente muy presente en la historia reciente de España, tanto el autóctono —ETA, GRAPO, etc.— como el foráneo, con manifestaciones de grupos de Oriente Próximo en nuestro suelo desde hace décadas (recordemos el atentado contra el restaurante El Descanso, en las afueras de Madrid, el 12 de abril de 1985), y más recientemente con la consolidación del terrorismo yihadista salafista.<sup>15</sup> Conviene recordar aquí que el zarpazo hasta hoy más sangriento de este último en suelo europeo tuvo lugar en España el 11 de marzo de 2004 en diversos puntos de Madrid. Aunque en estos años aquí tratados, y también en términos de perspectivas, parecemos asistir a una progresiva reducción de la amenaza representada por el terrorismo doméstico —a pesar de que ETA hoy por hoy siga viva como organización terrorista, conservando clandestinidad, armamento y efectivos humanos y logísticos, pues ha declarado el fin de sus actividades pero ni se ha desarmado ni se ha disuelto—, ello no debe llevarnos a considerar desaparecida la amenaza y menos cuando la otra, la del terrorismo yihadista salafista, crece por doquier y particularmente en nuestro entorno más inmediato.

La fijación además de España, en términos de la manipulación interesada del mito de Al Ándalus, y la inmediatez geográfica entre España y el

<sup>14</sup> European Security Strategy, op. cit., pág. 8.

<sup>15</sup> Sobre el atentado contra el restaurante El Descanso, que provocó 18 muertos y 82 heridos, v. nuestra monografía Echeverría, C.: Hizbollah and Spain. Presence and Attention: Discreet, But Relevant, The Friends of Israel Initiative Paper, núm. 12, 26 de diciembre de 2012, pág. 3. Recuperado de: <[www.friendsofisraelinitiative.org](http://www.friendsofisraelinitiative.org)>.

mundo árabe y musulmán al que aludíamos anteriormente, incrementa la peligrosidad de este riesgo susceptible de evolucionar de forma rápida hacia una amenaza o, incluso, de poder ser considerado de forma simultánea como ambas cosas<sup>16</sup>. En este aspecto conviene, además, insistir en otra dimensión de la realidad: a la inmediatez geográfica aludida anteriormente hemos de añadir la interrelación profunda entre ambos mundos gracias a la presencia de millones de musulmanes en suelo español y europeo, y al hecho de que los yihadistas salafistas hacen proselitismo entre dichas comunidades, haciendo aún más evidente y directa la amenaza.<sup>17</sup>

La evolución de la situación en escenarios como Libia, Nigeria o el Sahel, unida a la perduración de la amenaza terrorista yihadista en Argelia o Túnez, y el alimento que la guerra en Siria, ha supuesto para la ideología yihadista salafista y para sus herramientas de proselitismo y captación, reclutamiento, canalización, financiación e implementación de su activismo en términos de ejercicio del terrorismo, permite concluir que para España el terrorismo deberá de seguir estando en la posición de cabeza en términos de preocupación en los próximos años.

Recordando también aquí en términos de contextualización con nuestro entorno más inmediato, el de la UE, el terrorismo era recogido en 2003 en términos muy generales, haciéndose una referencia concreta a la red Al Qaida comprensible, dada la proximidad temporal del 11-S pero que, también aquí, muestra en relación con España la distancia que separa a la aproximación general de la de un Estado miembro particularmente amenazado por un terrorismo más rico (el doméstico y el foráneo, pero que tenía y tiene facetas aún más complejas que la mera referencia a Al Qaida).<sup>18</sup>

### Ciberamenazas

Las ciberamenazas nos sitúan en relación con la seguridad tecnológica y en este tiempo España se ha dotado incluso de una estrategia particular al respecto, poniendo de manifiesto la importancia que nuestras autori-

<sup>16</sup> El terrorismo yihadista salafista se transformó en amenaza para un vecino inmediato de España, Argelia, y lo fue durante varios lustros, comenzando a principios de los años noventa del siglo xx. Aunque en Argelia nunca hubo una guerra civil a pesar de que muchos autores se refieran a su conflicto en tales términos, movidos sobre todo por la pérdida de vidas producidas (200.000), sí es un buen ejemplo de cómo lo que generalmente se considera riesgo puede transformarse en amenaza.

<sup>17</sup> Sirve para ilustrar esta afirmación el alto número de musulmanes europeos, incluidos españoles, que han ido y que siguen yendo a combatir a Siria bajo estandartes de sanguinarios grupos yihadistas salafistas.

<sup>18</sup> European Security Strategy, op. cit., págs. 6-7. Este documento citaba expresamente a España en su enumeración de algunos Estados miembros (cinco) en los que se habían desarticulado células de la red terrorista.

dades conceden a la misma.<sup>19</sup> Difícil es dilucidar si España está más o menos amenazada en esta dimensión que otros países de nuestro entorno, pero en cualquier caso estamos aquí ante uno de los riesgos, o eventualmente ante una de las amenazas, que se muestran globales por antonomasia.<sup>20</sup>

Esta amenaza, —y vamos a decantarnos en este caso por tal caracterización, frente a la del más liviano riesgo— ya que la experiencia está demostrando que evoluciona rápidamente hacia tal en términos económicos, sociales y de defensa, dentro y fuera de España, es útil para ilustrar un mal que reproducen estrategias tanto nacionales como de organizaciones internacionales (UE y también OTAN) y que es la excesiva compartimentación de riesgos y amenazas. A título de ejemplo, recordemos que se separa terrorismo de ciberamenazas, y ello cuando un grupo o red terrorista puede ser también el ejecutor de amenazas «ciber».<sup>21</sup>

De hecho, aquí de nuevo debemos evocar la Estrategia Europea de Seguridad (2003) cuando al hablar de terrorismo se refiere a la creciente interconexión entre grupos y redes a través de medios electrónicos como agravante de su peligrosidad.<sup>22</sup>

### Crimen organizado

El crimen organizado está y seguirá estando en nuestras estrategias, y no solo por inercias de otros Estados y organizaciones internacionales que así lo incorporan de forma automática, sino porque dicho riesgo, que en determinadas circunstancias también podría degenerar en amenaza, existe en España desde antiguo, aprovechando también tanto la ubicación geográfica como otros factores que podríamos calificar de facilitadores o estimuladores.<sup>23</sup> Los grupos de delincuencia organizada italianos, rusos, iberoamericanos, balcánicos, chinos y nigerianos, entre otros, vienen operando desde hace años en suelo español y las desarticulaciones de células de los mismos – que podrían alimentar jugosos inventarios – per-

<sup>19</sup> La Estrategia de Ciberseguridad Nacional, junto con la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, fueron aprobadas ambas en la reunión del Consejo de Seguridad Nacional celebrada el 5 de diciembre de 2013. V. Reunión del Consejo de Seguridad Nacional. Recuperado de: <[www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)>.

<sup>20</sup> V. Estrategia de Ciberseguridad Nacional (55 páginas).

<sup>21</sup> V. el agudo análisis de Hernangómez de Mateo, J. L.: Dilemas informáticos y la Estrategia de Seguridad Nacional, Documento de Opinión del IEEE núm. 6/2014, 13 de enero de 2014, pág. 5. Recuperado de: <[www.ieee.es](http://www.ieee.es)>.

<sup>22</sup> European Security Strategy, op. cit., pág. 7.

<sup>23</sup> V. dos interesantes obras sobre el tema que recogen la incidencia en España de este riesgo/amenaza son De la Corte Ibáñez, L. y Giménez-Salinas Framis, A.: Crimen.org, Barcelona: Planeta, 2010; y Magaz Álvarez, R. (coord.): Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED, 2010.

miten comprobar la envergadura de este riesgo, siempre susceptible de convertirse en amenaza si aumenta en envergadura o en concentración en lugares concretos. A ello hemos de añadir el hecho de que España ha sido históricamente, y sigue siendo, una de las puertas principales de entrada en Europa occidental de diversos tipos de drogas, desde la cocaína colombiana, cuyo consumo además se ha disparado exponencialmente, hasta la heroína asiática, pasando por el hachís o las metaanfetaminas africanas.<sup>24</sup>

Es significativo que la referencia al crimen organizado fuera la que en la Estrategia Europea de Seguridad (2003) tuviera una extensión mayor (tres párrafos) de todas las citadas. También en ella, y como ocurriera en relación con los conflictos regionales/conflictos armados, la UE da una visión global como global es su perfil de actor —refiriéndose a la heroína afgana, a las redes criminales balcánicas y a la piratería—, pero que podría enriquecerse indudablemente con las «aportaciones» de dicha amenaza, y así era considerada en 2003, recibiría por parte de la especificidad sufrida por un Estado miembro como es España.<sup>25</sup>

### Inestabilidad económica y financiera

La inestabilidad económica y financiera tiene para el caso español y para el período tratado diversas dimensiones que conviene destacar aquí. En términos de coyuntura temporal, nuestro país ha sido uno de los más afectados por la crisis económica, considerada global, aunque donde ha tenido particular incidencia ha sido en Occidente, desde que estallara en 2008 y explicando esto en buena medida la ausencia de una referencia específica en documentos como la Estrategia Europea de Seguridad. La crisis ha tenido sus peores años en términos de consecuencias precisamente en los que ambas estrategias españolas se han elaborado y aplicado. Pero junto a ello no debemos olvidar otra realidad, esta no coyuntural, que juega a favor de seguir incluyendo en relación con España la inestabilidad económica y financiera —o, en suma, el factor económico— en los listados analizados y en los futuros: la vigencia de una importante economía informal en nuestro país.

La economía informal, de envergadura considerable tanto en España como en Italia dentro del contexto de la UE, es negativa no solo para el erario público y para la salud democrática de una sociedad, sino que también y concretamente para el caso que España contribuye a alimentar, por ejemplo, un «efecto llamada» que puede alimentar a otros de los riesgos/amenazas incluidos en ambos listados: el de los flujos migratorios irregulares que acceden a territorio nacional, y que en determinadas coyun-

<sup>24</sup> «España es el país europeo donde más cocaína se consume por habitante», *La Razón*, 3 de marzo de 2011, pág. 41.

<sup>25</sup> European Security Strategy, op. cit., pág. 9.

turas y de hacerse masivo puede agravar el riesgo y degenerar incluso en amenaza, y el del crimen organizado que ve en dicha informalidad extendida un factor más de atracción para su repliegue a nuestro país.<sup>26</sup> En los análisis concretos más recientes esta economía informal supone alrededor del 20% del Producto Interior Bruto (PIB) en nuestro país, cifra ya de por sí preocupante, pero que lo es más cuando ello se da en un contexto de alto paro y, en términos geográficos, de las vulnerabilidades ya expuestas.<sup>27</sup>

Riesgos y amenazas existen también para los intereses españoles en el exterior por la inseguridad física (ataques terroristas, secuestros, huelgas masivas, etc.) y por la inseguridad jurídica (regímenes populistas que pueden intervenir/nacionalizar empresas o producir cambios legales sorpresivos), perfectamente ilustrados en escenarios de implantación terrorista de diversos tipos, de revueltas (como las revueltas árabes iniciadas en el otoño de 2010 en diversos escenarios y con consecuencias negativas en la mayoría de ellos) o de nacionalizaciones e intervenciones en países varios, como Argentina o Bolivia, por ejemplo.<sup>28</sup>

#### Vulnerabilidad energética

La vulnerabilidad energética, y a pesar de nuestra diversificación de las fuentes de abastecimiento, es y seguirá siendo una realidad. Que España es un país vulnerable en lo energético lo destaca la ESN en 2013, recordando que tenemos una alta dependencia del exterior, de un 76% en lo que a las tres fuentes principales de energía —el petróleo, el gas y el carbón— respecta<sup>29</sup>. Destaca entre ellas los hidrocarburos y, a pesar de la diversificación, el recorrido por los abastecedores y los porcentajes que de ellos recibimos es esclarecedor. Con respecto al petróleo, compramos a México el 15,2%, a Rusia el 14,7%, a Nigeria el 13,6% (el mismo porcentaje que compramos a Arabia Saudí), a Irak el 7%, a Libia el 8% o a Venezuela el 4%, entre otros. Ante la coyuntura de estos años recientes marcados por las sanciones internacionales a Irán y por la caída brutal de la producción de Libia, menos importante el primero y más el segundo

<sup>26</sup> España dejó de ingresar durante la primera década del siglo xxi el equivalente al 5,6% del PIB por culpa de la economía sumergida. V. «El dinero negro hunde España», La Tribuna de Albacete, 12 de junio de 2011, pág. 42.

<sup>27</sup> V., la obra colectiva, AA. VV.: Implicaciones de la economía sumergida en España, Madrid: Círculo de Empresarios, 2010.

<sup>28</sup> Aunque el caso Repsol YPF-Argentina ha acabado resolviéndose con un acuerdo entre ambas partes en diciembre de 2013, la expropiación de YPF por el Gobierno argentino en abril de 2012 provocó un agravamiento en las relaciones hispano-argentinas y debilitó la imagen internacional de la petrolera española. V. «Repsol YPF. La mejor solución posible», Informe Semanal de Política Exterior (ISPE), núm. 868, 2 de diciembre de 2013, pág. 4.

<sup>29</sup> ESN 2013, págs. 29 y 30.

para España, hemos tenido que importar más desde África occidental o desde algunos países árabes.

En cuanto al gas, este representa el 22,3% del consumo de energía primaria en España y aquí la dependencia está menos diversificada: compramos el 55,8% a Argelia, el 11,3% a Nigeria o el 8,8% a Qatar, entre otros.

En momentos en los que está de moda incidir en la evolución hacia la autosuficiencia energética de algunos países —comenzando por EE. UU. con la práctica del *fracking*—, es importante destacar que España no aparece como uno de los países con potencialidades para decantarse por dicha opción, y ello sin entrar en cuestiones también importantes de tipo económico o medioambiental.<sup>30</sup>

La referencia específica a la vulnerabilidad energética invita a poner en relación este/a riesgo/amenaza con otros/as riesgos/amenazas de los listados analizados, insistiendo de nuevo en la necesidad de huir de la compartimentación excesiva que autores como Hernangómez de Mateo denuncian y con razón.<sup>31</sup>

### La proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)

El riesgo/ la amenaza que puede aparecer como más entendible en escenarios más lejanos a España, como Oriente Próximo, por ejemplo, no debemos olvidar que su proximidad a nuestro territorio no solo se verificó cuando con el avance de las revueltas en Libia se inventariaron sistemas de ADM que aún no habían sido eliminados desde que el coronel Muammar El Gadaffi se comprometiera con la Comunidad Internacional a hacerlo, sino que también se verifica cuando dichas armas pueden poner en peligro a nacionales o a intereses españoles más allá de nuestras fronteras, cuando la contribución a la construcción o al tráfico de dichas armas puede tener lugar en nuestro territorio o, finalmente, pero no menos importante, cuando el uso o la amenaza del uso de tales sistemas de armas atenta a la seguridad internacional, algo que también debe ser percibido como amenazante.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Barea, J.: «Perspectiva ambiental y futuro del fracking en España», *Economía Exterior*, núm. 68, primavera de 2014, págs. 117-123.

<sup>31</sup> Se refiere dicho autor en su análisis sobre la ciberseguridad a la posibilidad de ataques cibernéticos a nuestras redes de abastecimiento energético, a nuestras empresas o a los Estados que son nuestros principales abastecedores de energía y, en consecuencia, a la necesidad de tener esto previsto incluyendo medidas tanto preventivas como reactivas. V. Hernangómez de Mateo, J. L.: *op. cit.*, pág. 8.

<sup>32</sup> Sobre la cuestión de los tráficos en nuestro territorio existe un ejemplo reciente que es lo suficientemente ilustrativo como para alimentar nuestra reflexión. La operación Terracota de la Guardia Civil, iniciada en 2013 y cuyos resultados más visibles acaban de ver la luz en la primavera de 2014, permitía realizar detenciones en España

La Estrategia Europea de Seguridad (2003) aludía a la especificidad de Oriente Medio, por un lado, y al riesgo, en aquellos momentos muy presente en todas las evaluaciones, del posible uso de armas de destrucción masiva por grupos terroristas.<sup>33</sup> Una década después podemos afirmar que la proliferación de armas de destrucción masiva es tan preocupante como entonces, o incluso más ante la evolución de los acontecimientos tanto en términos globales como regionales, con consecuencias directas para España.<sup>34</sup>

### Flujos migratorios irregulares

España, como país frontera, adquiere en esta dimensión toda su importancia en lo que a riesgos, y en el peor de los casos a amenazas respecta. España no es el único Estado que tiene frontera terrestre con áreas complejas, pues Grecia o Bulgaria, también miembros de la UE, tienen en sus fronteras con Turquía puntos de paso irregular que en términos numéricos son hoy por hoy incluso más preocupantes, pero sí es preciso reconocer que las fronteras meridionales españolas son potencialmente aún más preocupantes por un doble motivo: primero, porque nos encontramos con la frontera Norte-Sur más dramática del mundo, como señalábamos anteriormente, y las tendencias de seguridad económicas y demográficas no son nada halagüeñas<sup>35</sup> y, segundo, porque la naturaleza de las relaciones hispano-marroquíes aporta una dificultad añadida, particularmente en lo que a los límites terrestres con Ceuta y con Melilla respecta.<sup>36</sup> Aquí es preciso evaluar dicha especificidad en negativo si la ponemos en relación con la reivindicación marroquí sobre las ciudades autónomas.<sup>37</sup> Por otro lado, tampoco es que las relaciones bilaterales UE-Marruecos en la

---

de individuos acusados de tratar de vender a Irán materiales industriales susceptibles de doble uso, civil y militar, incluyendo en este segundo aspecto su programa nuclear. V. Sáiz-Pardo, M.: «Desarticulada una red que iba a enviar a Irán material para fabricar misiles», Diario de Navarra, 8 de abril de 2014, pág. 5.

<sup>33</sup> V. European Security Strategy, op. cit., págs. 7 y 8.

<sup>34</sup> España es un Estado clave en el despliegue del nuevo sistema de defensa antimisiles de los EE. UU., que tiene en la base de Rota una de sus facilidades clave actualmente en proceso de despliegue. V. Echeverría J. C.: «Los antecedentes del escudo antimisiles», Revista Atenea, núm. 32, noviembre de 2011, págs. 42-46.

<sup>35</sup> Las proyecciones de población de la ONU estiman que, con las actuales tasas de crecimiento demográfico, el continente africano que hoy tiene 1.000 millones de habitantes tendrá 1.600 millones en 2030 y casi 2.000 en 2050. V. «Apuntes», ISPE, núm. 883, 24 de marzo de 2014, pág. 8.

<sup>36</sup> «Mediterráneo. Ceuta y Melilla en el ojo del huracán», ISPE, núm. 880, 3 de marzo de 2014, pág. 3.

<sup>37</sup> Marruecos nunca ha reivindicado formalmente las ciudades y los otros tres territorios españoles en el escenario norteafricano —los peñones de Vélez de la Gomera y de Alhucemas y el archipiélago de las Chafarinas—, pero ello no le impide activar periódicamente dicha «reivindicación» y poner por ello en dicha dimensión de la complejidad de las relaciones bilaterales la gestión a futuro del control de los flujos migratorios irregulares.

materia sean fáciles: un ejemplo ilustrativo de las dificultades es la complejidad de unas negociaciones para alcanzar un Acuerdo de Readmisión de Irregulares entre Marruecos y la UE, que duran ya más de una década y sin visos de culminarse pronto.

Importante es también destacar en este apartado una realidad que, no siendo en sí ni española ni europea, sí afecta y previsiblemente seguirá afectando en el futuro, a la seguridad de España: las malas relaciones entre Argelia y Marruecos, que tienen consecuencias no solo en términos diplomáticos y económicos —la frontera terrestre entre ambos países está cerrada desde el verano de 1994— sino también en la dimensión de la seguridad. La necesaria lucha contra riesgos/amenazas como el terrorismo yihadista o los múltiples tráfico ilícitos (drogas, seres humanos, etc.), que aparte de nacional tiene que ser internacional ante la envergadura creciente de los mismos, no se da en la orilla sur del Mediterráneo, o no se da con la intensidad y continuidad con la que debería darse, precisamente porque ambos países, que son los centrales de la subregión del Magreb, no colaboran como debieran. A ello se añade, además, y desde 2011, el caos generado en Libia, que ha transformado a este país en una verdadera plataforma desde la que grandes contingentes de irregulares emprenden la travesía hacia la UE a través de Italia.

Socios en la UE y aliados en la OTAN —aunque de aliados deberíamos hablar también en lo que a la UE respecta a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 y sus consecuencias en términos de la política común de seguridad y de defensa (PCSD)— no perciben con claridad las susodichas dificultades ni las hacen por tanto suyas, como deberían de hacer en el marco de organizaciones internacionales como las citadas.<sup>38</sup> Si incluso Italia ha tenido problemas recientemente para «comunitarizar» tanto en términos de percepciones, primero, como de acción combinada, después, la cuestión de la respuesta a la ofensiva migratoria irregular masiva que sufre en sus costas más meridionales, imaginemos la situación de España en escenarios complejos como los tratados, y en particular en las vallas de Ceuta y de Melilla que fijan y tratan de asegurar la frontera española pero también la de UE, con el vecino marroquí<sup>39</sup>. En este sentido los grandes compromisos de principio alcanzados en al-

<sup>38</sup> El contenido de la PCSD es exhaustivamente estudiado en otro capítulo de esta obra.

<sup>39</sup> Siendo las fronteras marítimas claras y entendibles, como fue en un principio el caso de las españolas en el Atlántico durante la crisis de los cayucos, entre 2005 y 2007, o el de las italianas ahora agravadas por la situación de caos que se vive en Libia desde hace ya más de tres años, las dificultades se manifestaron y se siguen manifestando para obtener un apoyo firme de los demás Estados europeos, centrándonos en los miembros de la UE aunque no solo, y que suele canalizarse a través de las contribuciones a la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) tanto en términos de fondos como de recursos humanos y logísticos.

gunos marcos multilaterales —el último de ellos y en pleno fragor de la gran ofensiva migratoria en el Mediterráneo por la IV Cumbre UE-África—, aunque son destacables como llamadas de atención, suelen tener resultados limitados sobre el terreno.<sup>40</sup>

Importante es también destacar las tendencias en este ámbito, con la amenaza de que los flujos de irregulares no harán sino aumentar —véase lo que está sucediendo con los sirios—, y con las decisiones que este fenómeno está provocando en países de nuestro entorno. A destacar, por ejemplo, que tanto Italia, en Europa, como Argelia, en el Magreb, han criminalizado en años recientes la inmigración irregular.

### Espionaje

Añadido en la ESN de 2013, el espionaje es una actividad de honda tradición pero que se encuentra en pleno auge por doquier, aprovechando los avances tecnológicos de nuestra época, con consecuencias múltiples para los Estados y para los actores no estatales —pensemos en los económicos, tecnológicos y financieros, por ejemplo— que la sufren. Como la ciberseguridad, y teniendo múltiples puntos en común con la misma, el espionaje constituye, por su propia naturaleza, uno de los riesgos/amenazas que menos es percibido por la opinión pública y, en consecuencia, que menos relevante parece. Pero las consecuencias de mostrar debilidades en cualquiera de ellos sí se acaban percibiendo, tanto en términos de seguridad, en su sentido más amplio, como de defensa. La más reciente de las crisis vividas en los últimos años entre aliados —los EE. UU. y la UE— en la materia, la filtración sobre la recopilación masiva de datos por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA, en sus siglas en inglés) estadounidense de comunicaciones telefónicas europeas, pone en evidencia la magnitud de las vulnerabilidades.<sup>41</sup> Las tensiones que ello genera entre Estados —véase el caso más reciente entre los EE. UU. y la República Popular China— afecta incluso a las relaciones entre aliados, con el caso Snowden y las tensiones entre Estados occidentales que han creado sus filtraciones, pero en términos de amenaza insistimos en destacar las consecuencias quizás menos mediáticas pero aún más preocupantes que afectan de forma cotidiana a los Estados y a la prosperidad de sus ciudadanos.

### Emergencias y catástrofes

En un país que ha sufrido importantes accidentes en sus costas, pero sobre todo en un país que comparte con Marruecos el asomarse, en el

<sup>40</sup> «UE-África subsahariana. África, más visible en el radar», ISPE, núm. 886, 14 de abril de 2014, pág. 5.

<sup>41</sup> «EE. UU.-UE. El affaire Snowden sigue su marcha» ISPE, núm. 863, 28 de octubre de 2013, págs. 3 y 4.

estrecho de Gibraltar, a una de las vías marítimas más transitadas a diario del mundo, las vulnerabilidades en esta dimensión están siempre ahí.

Las emergencias y las catástrofes invitan a referirse a acontecimientos imprevistos, pero en este apartado es importante también destacar las situaciones catastróficas y de emergencia que pueden generarse gracias a la confluencia de diversos factores que, siendo previsibles, no concitan el esfuerzo internacional necesario para prevenirlos.<sup>42</sup> La escasez de agua, la creciente sequía, las plagas y otras lacras que se dan con demasiada frecuencia —y previsiblemente irán a más— en nuestro vecindario inmediato meridional del Magreb y sobre todo del Sahel, tienen ya y tendrán cada vez más consecuencias directas en nuestro territorio y en nuestros intereses.<sup>43</sup>

### Vulnerabilidad del espacio marítimo

Es esta, junto con la del espionaje y la de la seguridad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales, otra de las novedades introducida por la ESN en relación con su predecesora, la EES. En cualquier caso, en aquella ya se hablaba de la necesidad de controlar el espacio marítimo ante riesgos como los derivados de la vulnerabilidad energética, con los peligros que acechaban y acechan a las líneas y redes de abastecimiento.

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional enumera un conjunto de intereses marítimos nacionales y recoge los riesgos y amenazas que pesan sobre ellos, ya sea por actuaciones ilegales, como el terrorismo o los tráfico ilícitos, o por las condiciones naturales del medio, como sucede con los accidentes y catástrofes.<sup>44</sup> Los tráfico ilícitos constituyen una amenaza en las aguas que nos rodean, tanto las atlánticas como las mediterráneas. Estas últimas, dados los factores que intervienen y que veíamos en epígrafes anteriores donde nos referíamos a la importancia de la vecindad euro-árabe y euro-africana, hacen de este angosto mar epicentro de tráfico ilícitos y del protagonismo de los grupos delincuenciales que los manejan, llevando no solo a España sino a la propia UE a intensificar sus trabajos de cara a diseñar un plan de lucha contra tales actividades en el Mare Nostrum.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Una llamada de atención en términos globales sobre la importancia de la geografía, el clima y otras circunstancias físicas es la obra de Kaplan, R.: *La venganza de la geografía*, Barcelona: RBA, 2013.

<sup>43</sup> V., dos obras colectivas que con una distancia entre la publicación de la primera y la segunda de una década confirma tendencias en esta dimensión. Marquina Barrio, A. (ed.): *Environmental Challenges in the Mediterranean 2000-2050*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002; y Marquina Barrio, A. (ed.): *Una devastación incipiente. La seguridad alimentaria en el Magreb*, Madrid: Ediciones UNISCI, 2013.

<sup>44</sup> Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (55 págs.).

<sup>45</sup> «Italia, la otra puerta de Europa», *El Mundo*, 20 de marzo de 2014, pág. 4.

En lo referente a la piratería como riesgo/amenaza —que ya aparecía citada en la Estrategia Europea de Seguridad en momentos tan tempranos como 2003—, la experiencia del redimensionamiento de la misma en el Golfo de Adén a partir de 2008 ha obligado a una implicación directa de España que ha visto cómo sus intereses eran atacados en tan lejanas latitudes<sup>46</sup>. Aquí de nuevo detectamos otro desafío a la compartimentación de riesgos/amenazas, dada la ubicación por la UE de la piratería marítima como una de las dimensiones del crimen organizado cuando un Estado miembro como España prefiere incorporarlo a un apartado distinto como es el de la vulnerabilidad del espacio marítimo.

### Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales

La emergencia de esta vulnerabilidad en términos específicos supone un esfuerzo más en términos de inventariar riesgos y amenazas desgajando unos de otros y provocando a la vez nuevos solapamientos. La defensa de las infraestructuras críticas y de los servicios esenciales supone un desafío creciente puesto en relación con algunos de los/as riesgos/amenazas citados anteriormente y de los que destacaremos particularmente dos: el terrorismo y las ciberamenazas.<sup>47</sup>

### La necesidad de una priorización

Además de evitar limitar nuestro análisis a repetir riesgos y amenazas tal y como han sido inventariados/as en los dos estrategias más recientes, nuestro objetivo es doble: priorizarlos en función de los intereses de España, los actuales y previsiblemente los del futuro más inmediato, si es que cabe añadir o corregir algo a los considerados hasta ahora, además de acompañar dicha priorización con un análisis de las condiciones que los incentivan y refuerzan o que los debilitan.

Riesgos y amenazas evolucionan como lo hace el entorno geoestratégico del país en cuestión, en este caso de España. Merced a la evolución de las revueltas árabes, nunca antes había evolucionado tan sorpresivamente y tan a peor nuestro entorno geoestratégico como lo ha hecho desde hace tres años y hasta hoy, y las tendencias nos permiten además vaticinar aún un mayor deterioro de la situación.

<sup>46</sup> La implicación española en la dinamización del Consejo de Seguridad de la ONU, primero, y la implicación de la UE en la que es su primera misión naval – la operación Atalanta – es ilustrativa. Sobre la referencia a la piratería en la Estrategia Europea de Seguridad, enmarcada en dicho documento en el apartado sobre «Crimen Organizado», véase *European Security Strategy*, op. cit., pág. 9.

<sup>47</sup> En la dimensión de la ciberseguridad en relación con la necesaria defensa de las infraestructuras críticas, v. la reflexión de Hernangómez de Mateo, J. L. op cit., págs. 14 y 15.

Ello nos obliga a replantear dicho entorno y a adaptar el listado de riesgos/amenazas en función de su evolución, siendo esto lo central para la seguridad y la defensa de España en los próximos años.

La especificidad de España está, en primer lugar, en su particular ubicación geográfica, constituyendo el acceso a un polo de atracción como es la UE desde algunas de las zonas más convulsas en términos de presente y de futuro del planeta.

### ***La geografía y sus consecuencias inmediatas para España***

El Mediterráneo ha sido presentado en los últimos años como punto de tensión, menos, y como punto de oportunidades, más, en los planteamientos político-diplomáticos tanto de España como de la UE. Sin ánimo de alimentar tensiones sino más bien de describir lo evidente y de prevenir las consecuencias más desestabilizadoras, dicho discurso debería cambiarse<sup>48</sup>. No se trata de «inventarse un enemigo» sino de destacar lo que es evidente, en la misma línea además de lo que actualmente está haciendo Argelia en relación con su vecindad inmediata tanto por el sur como por el este.

Ello implicaría no tanto sustituir riesgos/amenazas en el listado, sino más bien reorganizar este para mostrar las intensidades de estos/as. Los inventarios, por largos —y lo son cada vez más, pues vimos cómo de la EES a la ESN se incorporaron tres nuevos llegando la lista hasta doce— acaban convirtiéndose en una enumeración más académica que política, en un esfuerzo intelectual por incluir y explicar todo, para que al final no cuaje nada o casi nada en términos de convencer a la opinión pública de la gravedad de algunos de los aspectos tratados.

En primer lugar debería estar nuestra posición geográfica, en sí misma y con las consecuencias que de ella se derivan por el agravamiento, ahí sí, de riesgos y amenazas varios.

### ***Principales riesgos/amenazas derivados directamente de la ubicación geográfica de España***

La frontera es económica —la más dramática del mundo—, político-diplomática y de seguridad con otro mundo.<sup>49</sup> Afirmarlo no es ni arrogante ni

<sup>48</sup> Marquina Barrio, A.: El Mediterráneo y la Estrategia de Seguridad de España, Comentarios UNISCI, Unidad de Investigación en Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), núm. 88, 2014. Recuperado de: <[www.ucm.es/info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)>.

<sup>49</sup> Que es la frontera más profunda del orbe no es de ahora, y se agudiza con el paso del tiempo. V. Echeverría J. C.: «La seguridad del Mare Nostrum», Revista Atenea, núm. 16, mayo de 2010, pág. 32.

despectivo; es responsable porque trata de llamar a las cosas por su nombre. España forma parte de un proceso avanzado de integración en diversos ámbitos que ha hecho de la UE, entre otras cosas, la primera potencia comercial del mundo. Ser frontera, y además terrestre, de un mundo con otro en el que lo que domina es la división entre Estados (un Magreb no integrado y sin visos de estarlo algún día, por hablar de lo más inmediato), las crecientes tensiones internas en estos (agravadas por las revueltas árabes), la omnipresencia de la amenaza transversal representada por el terrorismo yihadista salafista (en el Magreb, en el Sahel, en Nigeria, en Egipto o en Siria), la vecindad con guerras y otros conflictos difícilmente resolubles (República Centroafricana, Sudán del Sur, Malí, etc.),<sup>50</sup> los tráficó ilícitos y la corrupción que generan, y los problemas medioambientales que cada vez se hacen más estructurales y más cercanos, sirven todos ellos para alimentar ese epígrafe general e inaugural que es la frontera. Indudablemente, directamente vinculado —y subsumido— en este está otro/a de los/as riesgos/amenazas: los flujos migratorios irregulares.

Llamémoslo «flujos migratorios irregulares» o inmigración irregular masiva, lo importante es incorporar y desmenuzar oportunamente esta realidad directamente relacionada con la frontera. Hoy más que nunca se hace necesario huir de demagogias cuando estas están tan presentes, no solo entre la opinión pública en general sino incluso, e irresponsablemente, en círculos más elevados incluidos los académicos que deberían destacar precisamente por un tratamiento riguroso y desinhibido del tema. Aquí no se está hablando del emigrante, en este caso del inmigrante regular, sino de la inmigración irregular masiva que amenaza las fronteras de España y de la UE. Las tendencias, agudizadas por las lacras de todo tipo antes indicadas, por las tendencias demográficas africanas y por el polo de atracción que supone un mundo como es la UE y sus Estados miembros, situados de forma tan inmediata en lo geográfico, son evidentes.

A continuación deberían de ser destacadas debilidades y vulnerabilidades que requieren de respuestas, y aquí cabrían cómodamente cuestiones como la inestabilidad económica y financiera, a la que podríamos añadir un riesgo o eventualmente una amenaza relacionado con nuestro caos administrativo que permitiría quizás, entre otras cosas, la implantación de otro de los/as riesgos/amenazas tratados/as: el crimen organizado. Es obligado y urgente fortalecer nuestro tejido político, jurídico y cultural para afrontar realidades como la de la economía informal o la laxitud que permite el asentamiento de grupos de crimen organizado — incluyendo aquí el tráfico de drogas y de otras mercancías (incluida la trata de seres humanos en nuestro país—. Ello se hace saneando el cuerpo político y concienciando a la población en esta dimensión de la seguridad que tanto

<sup>50</sup> Argumosa, J. R.: «África subsahariana. Un cinturón de quiebra», Revista Atenea, núm. 16, mayo de 2010, págs. 12-15.

le afecta. La tentación de asimilar estas lacras como efecto directo de la anterior, es decir, del contagio producido por ser frontera, no es de recibo y ha venido sirviendo para eludir responsabilidades. En esta dimensión la unidad de acción del Estado deberá ser ejemplar, pues ese saneamiento es urgente a la luz de cómo evolucionan las lacras citadas y de cómo, ahí sí, el entorno circundante invita a agravar aún más la situación.

### ***Los/as otros/as riesgos/amenazas: discusión sobre la relevancia y la viabilidad de los/as mismos/as***

Otros/as riesgos/amenazas inventariados tienen o una importancia relativa o están íntimamente relacionados con el hecho de que se tomen o no en serio los dos anteriores expuestos en esta reorganización.

La vulnerabilidad energética lo es menos para un país como España que para otros que no tienen tan diversificadas sus fuentes de energía. Asumiendo que por motivos económicos y medioambientales, entre otros, España no se va a incorporar a la moda del *fracking* para ir avanzando hacia la autosuficiencia energética,<sup>51</sup> y que en lo que a la energía nuclear respecta se tomaron decisiones ya desde antiguo y que las energías renovables tienen sus límites, las prioridades de España deberían ser dos de cara a los años venideros.<sup>52</sup> Seguir manteniendo la diversificación de sus fuentes tanto de petróleo como de gas, por un lado, contribuyendo a que la seguridad de los países y regiones de donde proceden se refuerce —esto nos pone en relación con la frontera, pensando y no solo en un país como Argelia— y presionando para que en la UE se avance hacia una mayor coherencia y a que algo clave para nosotros como es la extensión hacia Francia, país del que por otro lado dependemos en términos de abastecimiento eléctrico, de las redes gasísticas procedentes de Argelia por nuestros dos gasoductos (el Durán Farrell y el Medgaz) sea cuanto antes una realidad.<sup>53</sup>

Ciberamenazas, proliferación de armas de destrucción masiva, espionaje, vulnerabilidad del espacio marítimo y vulnerabilidad de las infraes-

<sup>51</sup> Véase el esclarecedor número dedicado a «Gas y petróleo, otra revolución USA», Economía Exterior, núm. 68, primavera de 2014.

<sup>52</sup> La dependencia energética tan acusada del exterior —España es el séptimo país más dependiente en energía de los Estados miembros de la UE— es una debilidad, pero asumiendo que la búsqueda de fuentes autóctonas no es hoy por hoy una opción lo importante será seguir manteniendo diversificadas las fuentes. Véase De Ramón, M.: «España, una creciente dependencia energética», Revista Atenea, núm. 9, septiembre de 2009, pp. 6-9.

<sup>53</sup> En la necesidad de conectar las tuberías de gas de la fachada atlántica y la fachada mediterránea en los Pirineos insistía ya hace un lustro el profesor Alejandro Lorca Corrons en «La seguridad energética europea», Revista Atenea, n.º 9, septiembre de 2009, pág. 16.

estructuras críticas y de los servicios esenciales son los/as cinco riesgos/amenazas restantes cuya singularización o separación no deja de ser una decisión política de quien ha procedido a elaborar las estrategias analizadas. Sin restar importancia a ninguna de ellas —y en particular a la proliferación de armas de destrucción masiva que representa una amenaza global y, además, en auge<sup>54</sup>— sí procederemos a una reflexión que puede ser útil de cara a pensar en futuras reubicaciones o a su mantenimiento como realidades singulares.

Estimula saber, en lo que a las ciberamenazas respecta, que la UE es pionera en cuanto a la aprobación de legislación sobre ciberseguridad y ciberdelitos con el Convenio de Viena en vigor desde 2010, o que España se ha dotado en años recientes de hasta una decena de organismos oficiales dedicados a este ámbito, incluyendo un Mando de Ciberdefensa, pero lo importante será que dichas herramientas se coordinen bien entre sí y se muestren particularmente proactivas frente a una amenaza que si algo demuestra cotidianamente es que ella sí lo es.<sup>55</sup> Tal y como señalan los expertos en ciberseguridad, los ataques a infraestructuras críticas ya han comenzado, con una continua labor de zapa que puede durar meses o años en palabras de estos. Es significativo que los sectores más atacados a lo largo de 2012 en España fueron el energético, el aeroespacial civil, el de defensa y el farmacéutico.<sup>56</sup>

Vemos pues cómo de ese «cajón desastre» final que nos ha quedado una vez hemos reubicado los/as demás riesgos/amenazas, hay varias de ellas que se solapan entre sí, que están interconectadas, y que por ello quizás habría también que reubicar. Ciberseguridad y espionaje, ciberseguridad/ciberdefensa y las amenazas contra las infraestructuras críticas que dicha dimensión está obligada a prevenir, cuando se puede, y a responder a la amenaza una vez esta ha cristalizado para minimizar daños, pueden quizás no solo funcionar sino también ser presentadas a la opinión pública de una forma más coherente, integrada y fácil de entender.

## Conclusiones

Nuestro estudio pasa revista a los contenidos de las dos estrategias más recientes de nuestro país en lo que a riesgos y amenazas respecta.

<sup>54</sup> Recordamos aquí de nuevo la importancia del papel de España en el marco del escudo antimisiles al que aludíamos con anterioridad y que también es necesario evocar en términos de prospectiva. V. Contreras, J.: «El primer destructor del escudo antimisiles llega a Rota», *El Mundo*, 11 de febrero de 2014.

<sup>55</sup> «Ciberguerra. ¿Estamos preparados?», *Revista Atenea*, núm. 49, septiembre de 2013, págs. 14 y 16.

<sup>56</sup> «Ciberseguridad. Las claves de los expertos de la industria española», *Revista Atenea*, núm. 49, septiembre de 2013, págs. 18-24.

Lo hace no solo realizando su inventario, sino sobre todo situando su ubicación en las mismas en un doble contexto. El más general, que se debe a la propia evolución del mundo en los últimos lustros —particularmente en el marco de la posguerra fría— y que tuvo su impacto en la reflexión estratégica realizada tanto por los Estados como en el seno de las principales organizaciones internacionales de las que España es miembro, la OTAN y la UE. Y el más específico, que es el que tiene que ver precisamente con la especificidad de nuestro país.

Es esa especificidad de España, que hemos de subrayar en términos geográficos —particularmente geoeconómicos y geoestratégicos— y por el deterioro de la seguridad al que han conducido acontecimientos producidos en años recientes (revueltas árabes, proliferación de conflictos, redimensionamiento del terrorismo, etc.), la que obliga a hacer una revisión crítica de esos inventarios de riesgos/amenazas que, con frecuencia por inercia, se incorporan a un documento tan importante como es una Estrategia de Seguridad.

Un recorrido exhaustivo por el listado de los/as doce riesgos/amenazas presentes en los documentos analizados nos ha llevado a una conclusión que pretende ser práctica e instrumental para avanzar en la reflexión sobre los que de verdad afectan y afectarán en los próximos años a España.

La relevancia de la frontera aún debe ser entendida por muchos, dentro y fuera de España, y las distancias ideológicas o geográficas no deberían debilitar a la sociedad española y europea, al respecto. Es preciso comprender en su totalidad la realidad de la vecindad Norte-Sur y las distancias abismales que en diversos ámbitos existen entre uno y otro lado, con consecuencias inmediatas en la seguridad y en la defensa. El efecto inmediato visible hoy, y que previsiblemente lo será cada vez más en el futuro, es la creciente presión sobre esa frontera que es española y europea a la vez. La inmigración irregular masiva no es algo que debemos esperar en un futuro incierto, sino que ya está ahí y la alimentan y la alimentarán toda una serie de factores que aquí han sido expuestos.

Dicha realidad produce automáticamente riesgos/amenazas que no van a desaparecer por el mero hecho de no atenderlos/as, y las tendencias apuntan incluso a su agravamiento por efecto de procesos que España, o incluso la UE, no tienen capacidad de reconducir de forma inmediata y sin la colaboración de actores implicados en los mismos. Entre dichos procesos destacaremos en esta Conclusión solo algunos, desde la evolución en las relaciones interestatales en el Magreb hasta la proliferación de conflictos y de otras rémoras, tanto de origen natural como humano, en el Sahel.

Sí puede y debe actuar España, entendiendo por tal al Estado en términos de unidad de acción de sus componentes y de sus herramientas y a una sociedad bien instruida y concienciada, para hacer frente con más efica-

cia a lacras que nos son propias como la economía informal o la laxitud ante el asentamiento en nuestro país de grupos y redes delincuenciales y terroristas.

Los/as demás riesgos/amenazas inventariados han sido oportunamente analizados, demostrando cómo las vulnerabilidades en el ámbito energético se alimentan por las opciones políticas que nos alejan, y mucho, de la autosuficiencia, pero a la vez la diversificación de los abastecedores nos hace menos vulnerables que a otros países de nuestro entorno comunitario.

Finalmente, y siempre en términos de la pedagogía en la que aún hay que insistir, hemos comprobado la importancia de la dimensión «ciber» y su solapamiento con varios/as de los/as riesgos/amenazas que las susodichas inercias nos invitan a presentar por separado, en un más que criticable esfuerzo por hacer largos y sesudos listados que, lamentablemente, suelen tener el efecto contrario al buscado. Dicho efecto consiste en que la opinión pública acabe banalizando tantos/as riesgos/amenazas y no haga suyo lo esencial, que es asumir su creciente vulnerabilidad ante peligros que con frecuencia están ya en casa y nos afectan también a nosotros y no solo a esos otros que, aunque muchos de ellos geográficamente cercanos, parecen pertenecer a otro mundo y no al nuestro.

## Unidad de acción. Un principio, no una opción

Félix Faura Mateu

*Catedrático de la Universidad Politécnica de Cartagena*

## Capítulo tercero

### Resumen

El objetivo principal de este trabajo es evaluar, en un contexto de estudio prospectivo sobre desarrollos futuros de la estrategia española de seguridad, las principales características que tiene, o debería tener, el vector definido por la Unidad de Acción del Estado. Para ello se toma como referencia la posición fijada en este concepto por la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Partiendo de este documento se realiza una evaluación sobre la situación actual de los principales factores que le afectan, así como una sucinta visión retrospectiva que intenta ayudar a comprender nuestra realidad en estos asuntos a partir de la evolución de nuestro modelo de organización de Estado. Parte del análisis realizado se sustenta en un recorrido ilustrativo y posiblemente representativo, por un conjunto de sectores de la administración, de cierta conexión con la seguridad nacional, que permite visualizar la posible dificultad sistémica de nuestra administración para la Unidad de Acción, al tiempo que explorar algunas líneas de trabajo que permitan avanzar positivamente hacia el futuro.

### Palabras clave:

Unidad de Acción, Estrategia de Seguridad Nacional, riesgos y amenazas de Estado, modelo de organización de Estado.

## Consideraciones generales sobre la Unidad de Acción

El objetivo principal de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN2013), la preservación de la seguridad nacional, se vincula a la consecución de un conjunto de objetivos específicos, compuesto por doce elementos, isomorfo con otro conjunto de ámbitos de actuación, compuesto por otros doce elementos, que a su vez están directamente correlacionados con las doce amenazas o riesgos principales identificados en dicha estrategia.

La metodología con la que se pretende alcanzar cada uno de los doce objetivos específicos y en última instancia el objetivo principal está basada en el desarrollo de un conjunto de Líneas de Acción Estratégicas (LAE), 79, agrupadas por objetivos específicos (o ámbitos de actuación). En una primera aproximación se percibe claramente que la mayoría de las LAE seleccionadas podrían considerarse profundizaciones, reformulaciones, extensiones, o derivaciones de los cuatro principios informadores definidos previamente:

1. Unidad de Acción.
2. Anticipación y prevención.
3. Eficiencia y sostenibilidad.
4. Resiliencia.

Es lógico que así sea por el propio concepto y naturaleza de estos principios, pero también se percibe con cierta claridad que uno de los cuatro principios informadores, la Unidad de Acción (UA), tiene (de forma intencionada o no) especial infiltración en todas las LAE, o lo que es igual, parece que este principio se configura como una especie de principio informador rector, como una especie de principio de principios que, junto a los otros, proporcionan gran parte del «ADN» o la arquitectura conceptual de la Estrategia de Seguridad Nacional.

En la ESN2013 se establece/define la Unidad de Acción como: «Implicación, coordinación de todos los actores y recursos del Estado bajo la dirección del presidente del Gobierno, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general. El enfoque integral de seguridad, comprensivo de todas sus dimensiones, justifica este principio de acción y precisa, a su vez, de una gestión completa a través de un Sistema de Seguridad Nacional impulsado y liderado por el presidente del Gobierno».

De esta definición se pueden extraer para nuestro análisis, inicialmente, dos palabras clave: *implicación* y *coordinación*. Estas dos palabras pueden ser consideradas como los principales instrumentos/objetos de los que se sirve el nuevo Sistema de Seguridad Nacional para impulsar la UA.

Si estos son los instrumentos/objetos constitutivos de la UA, los sujetos a los que afecta son «todos» los actores y recursos del Estado. Es evidente

que el adjetivo «todos» no debería dejar mucho margen de interpretación. Estamos hablando de una cuestión que afecta a todas las personas que tienen capacidad de actuar directa o indirectamente en el Sistema (incluyendo por extensión la colaboración de la sociedad en general) y a todos los recursos que el Estado tiene a su disposición.

Habiendo dejado clara la definición de este principio que afecta a «todos» los posibles actores del Sistema de Seguridad no hay mucho más que matizar sobre el sujeto del Principio, salvo observar que es coherente con los subtítulos de las dos ESN publicadas hasta la fecha: «Una responsabilidad de todos»<sup>1</sup> y «Un proyecto compartido»<sup>2</sup>. Habría, sin embargo, que profundizar mucho más en los instrumentos-objetos de la misma, «implicación» y «coordinación» que, junto con el término «integración», forman la triada sobre la que se asienta este principio.

Empezando por el primero de ellos, y desde un punto de vista cualitativo, la *implicación*, o más bien su falta, habría que considerarla teniendo en cuenta su doble naturaleza: activa y pasiva. Las dos tienen su presencia y tendencia, y aunque su impacto social desde el punto de vista de la UA en el ámbito de la seguridad nacional, no es el mismo y los posibles tratamientos, tanto preventivos como en su caso correctivos, no son iguales, a largo plazo tienen un mismo efecto debilitador sobre la UA y en consecuencia sobre las LAE. Quizá por eso llama un poco la atención que este término se invoque solo nueve veces en la ESN2013, sobre todo si lo comparamos con el término *coordinación* y sus sinónimos, utilizados reiterativamente, a los que nos referiremos posteriormente. Quizá sea esto un indicio, involuntario pero revelador, que visualiza, de una forma un tanto simplista pero expresiva, la asimetría con la que se tratan estos dos conceptos y de sus consecuencias, en el sentido de que si se hiciera mucho más énfasis en el primero de ellos, en la *implicación*, habría que hacerlo mucho menos en el segundo, en la *coordinación*.

Quizá sea también pertinente llamar aquí la atención sobre el concepto de «seguridad nacional». El término *nacional*, invocado más de 500 veces en la ESN2013, ha desplazado completamente al de *nación* (invocado 0 veces), un término ampliamente utilizado en otras Estrategias de Seguridad de nuestro entorno, la francesa, por ejemplo,<sup>3</sup> lo que de alguna manera deja entrever una cuestión de fondo muy probablemente conectada con el término *implicación*.

<sup>1</sup> *La Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*, Madrid: Gobierno de España, 2011.

<sup>2</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Madrid: Gobierno de España, 2013.

<sup>3</sup> Laboire, M.: Las estrategias de seguridad nacional de Francia y España: Un análisis comparado, Documento de Análisis IEEE núm. 42/2013.

La falta de implicación pasiva probablemente responde, mayoritariamente, a una falta de conciencia social sobre la importancia de la seguridad y el grado real en que nos afecta su fragilidad o deterioro, aunque también se ha detectado que, sociológicamente, puede responder, entre otras causas, a un cierto autopoicionamiento político personal un tanto teórico<sup>4</sup>. Esta cuestión requiere un análisis mucho más detenido sobre sus causas, factores activadores e intensificadores, así como sobre sus consecuencias y dinámica de evolución que ha sido tratado por el General Sanz en otro capítulo de este estudio.<sup>5</sup> En cualquier caso, es razonable pensar que con el tiempo suficiente, si se trabaja desde los primeros niveles educativos y se sostiene un debate abierto y serio sobre los riesgos y amenazas reales,<sup>6</sup> sobre los intereses y centros de gravedad de España<sup>7</sup> en una sociedad abierta y globalizada como la nuestra; probablemente se puede ir ganando la batalla de la opinión pública y la implicación de todos los actores necesarios para situarnos en niveles más cercanos a países de nuestro entorno. Iniciativas en este sentido, como la reciente moción aprobada en el Senado en la que se insta al Gobierno para que elabore un plan de acción que conciencie, sensibilice y acerque (como en otros países de nuestro entorno)<sup>8</sup> a los jóvenes españoles a todo lo concerniente a la seguridad y defensa de España a través de las distintas etapas de su formación, desde la escuela a la universidad, son alentadoras. En consecuencia, siendo inquietante, y por tanto requiriendo atención sus causas y consecuencias, no es especialmente grave. La verdaderamente preocupante es la activa.

Quizá la activa sea cuantitativamente menor que la pasiva, pero su grado de incidencia es varios órdenes de magnitud superior. La razón es que esta actitud sobrepasa la esfera del comportamiento individual y puede estar instalada en determinados entornos institucionales y administrativos. En el ámbito individual, no es fácil poder encontrar alguna justificación adicional a una falta de lealtad y reciprocidad con el Estado que le permite disfrutar de todos los derechos y libertades que tenemos reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico pero aun siendo esto preocupante lo es mucho más cuando se ejerce desde una parte de la administración, que como tal, no puede sustraerse a una política de Estado de la que es parte consustancial. La existencia de esas zonas de penumbra institucional/administrativa, donde en algunos casos se detecta un verdadero vacío colaborativo con la acción del Estado, induce procesos y actuaciones que sin duda alguna generan una seria inestabilidad interna

<sup>4</sup> Informe de resultados del X estudio del CIS: «Defensa Nacional y Fuerzas Armadas», Madrid, 2014.

<sup>5</sup> V. el trabajo de Alfredo Sanz y Calabria sobre opinión pública en este mismo volumen.

<sup>6</sup> V. el trabajo de Carlos Echeverría sobre amenazas y riesgos en este mismo volumen.

<sup>7</sup> V. el trabajo de Emilio Sánchez de Rojas sobre intereses de España en este mismo volumen.

<sup>8</sup> Palacián, B.: Ciudadanía y cultura de defensa y seguridad nacional en Francia, Documento informativo IEEE núm. 03/2013.

en los sistemas de seguridad. Es evidente que su evaluación, calibración, prevención y posible corrección requieren de una política de Estado que hasta ahora no ha dado muy buenos resultados, pero en la que algo hemos avanzado últimamente. Al menos se ha levantado el velo que cubría esta situación y quizá por causas sobrevenidas se es más consciente del problema. En cualquier caso, esta perspectiva requiere un análisis más político que sobrepasa ampliamente el alcance de este trabajo.

Nos centraremos ahora en el segundo instrumento-objeto de la UA, la *coordinación*. Como se ha comentado anteriormente, la UA está infiltrada en la mayoría de las LAE. Quizá por ello este término y sus «sinónimos», cooperación, colaboración e integración (a este último le dedicaremos posteriormente alguna reflexión adicional), en diferentes formas gramaticales, aparecen más de 100 veces en la ESN2013, por lo que podemos decir que se trata del instrumento-objeto invocado más recurrentemente.

Algunos ejemplos ilustrativos de su infiltración en las LAE de los diferentes ámbitos de actuación prioritaria (objetivos específicos) serían los siguientes:

- «Lucha contra el terrorismo:
  - Prevención: ...se asegurará la acción coordinada de todas las administraciones...
  - Persecución: ...mediante la adecuación de los instrumentos nacionales precisos de coordinación, dirección y supervisión...
  - Preparación de la respuesta: ...se adoptarán las medidas y planes necesarios que aseguren la sinergia y coordinación de todos los organismos con responsabilidad en la materia...
- Lucha contra el crimen organizado:
  - ...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...
- Seguridad económica y financiera:
  - Fomento de los mecanismos de coordinación adecuados que permitan el desarrollo de la seguridad económica...
  - Definición de un procedimiento de estrecha cooperación entre las entidades privadas y las autoridades públicas responsables de la seguridad...
- Seguridad energética:
  - Favorecer una marco regulatorio armonizado, ...
  - Colaboración público-privada para garantizar...
- Proliferación de armas de destrucción masiva:
  - ... Se fortalecerán los medios jurídicos nacionales, en coordinación con otros Estados, para la prevenir la proliferación, fomentando igualmente la cooperación regional.

- Ordenación de los flujos migratorios:
  - Estrecha colaboración entre Administraciones Públicas,... con objeto de prevenir los riesgos asociados a la inmigración irregular.
- Protección ante emergencias y catástrofes:
  - Adopción de un enfoque integrador y potenciador de las actuaciones entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales...
  - Elaboración de un marco de referencia en la materia que propicie el impulso y la coordinación de esfuerzos, establezca prioridades y optimice recursos para alcanzar objetivos comunes.
  - Establecimiento de protocolos de actuación coordinada de las diferentes partes involucradas.
- Seguridad marítima:
  - Adopción de un enfoque integral y potenciación de la actuación coordinada y cooperativa del elevado número de departamentos, organismos y agencias...
- Protección de infraestructuras críticas:
  - ... Es imprescindible que tanto las Administraciones Públicas como los operadores privados... trabajen de forma coordinada en la protección...
  - Coordinación... Resulta esencial la existencia de una adecuada coordinación operativa entre las organizaciones responsables de la gestión de riesgos y la gestión de crisis».

Por otra parte, el nuevo Sistema de Seguridad Nacional de la estrategia se sustenta en ocho principios: liderazgo, funcionamiento integrado y coordinación, optimización, modernización de infraestructuras, implicación, colaboración público-privada, transparencia y gestión de la información. Estos principios sustentadores tienen también una clara correlación con los principios informadores, especialmente los que hacen referencia a la Unidad de Acción. Son ejemplos similares a los realizados anteriormente para las LAE, los dos siguientes:

- «El Funcionamiento Integrado y Coordinado:
  - De todas las Administraciones Públicas con competencia en materia de seguridad nacional, en un espíritu de cooperación y lealtad institucional.
- La colaboración público-privada»

En consecuencia con lo anteriormente expuesto se puede considerar que la UA es un principio informador fundamental del que se impregnan gran parte de las acciones a desarrollar y sin el cual difícilmente se pueden llevar adelante las LAE. Es un principio catalizador tan fácil de entender que cuesta comprender, para una mirada ajena a nuestra realidad, la razón de tanta recurrencia al mismo. Pero esa es la realidad de nuestro modelo de

Estado. Un modelo avanzado, adaptado teóricamente a nuestras circunstancias, pero ciertamente complejo para gestionar instrumentos que en otros Estados funcionan con naturalidad y hasta con cierta simplicidad.

Quizá esta sea una de las causas por las que este principio informador, o más bien la triada de conceptos en los que se asienta, tengan una presencia en la ESN2013 manifiestamente superior a la de los otros tres principios.

- Anticipación y prevención: 36
- Eficiencia y sostenibilidad: 11
- Resiliencia: 8

Lo que nos lleva a pensar que la UA es algo más una buena coordinación (cooperación e integración) y algo más que uno de los cuatro principios informadores de la ESN2013. Podríamos pensar que, consciente o inconsciente, su posición en la ESN revela una preocupación e inquietud constante por unas consecuencias cada vez más explícitas pero cuyas causas, aunque conocidas, no son fáciles de evitar y mucho menos de eliminar.

### **(¿In?)Consistencia de nuestro modelo de organización para la Unidad de Acción**

En la mayoría de países que se han dotado de un modelo de organización descentralizada del poder y que tienen un cierto recorrido en la gestión del mismo, se considera que este modelo, en cualquiera de sus variantes, es posiblemente el más avanzado y viable en sociedades maduras configuradas por identidades muy diversas, aceptándose también que este sistema, aun siendo complejo e imperfecto, tiene más ventajas que inconvenientes. Esta percepción ha sido asumida en la estrategia organizativa de España, como una especie de principio informador que afecta nuclearmente a nuestro modelo de organización y, en consecuencia, a todo su posible desarrollo.

Es cierto que, institucionalmente, no son pocas las experiencias que indican que un sistema de gobierno multinivel puede responder mejor al complejo encaje de las diversas identidades y, en general, al fortalecimiento de la calidad de la democracia en la que se desarrolla. Por otra parte, el concepto mismo de descentralización también se ha percibido como fuertemente correlacionado con la eficiencia y la calidad de la acción pública. Incluso desde el punto de vista de la eficacia técnico-administrativa, se les ha concedido un plus de bondad, de estilo de Gobierno más próximo a los ciudadanos, de mayor y mejor capacidad para captar, reconocer y resolver los problemas y peculiaridades identitarias, o lo que es igual, más capacidad de interpretar y dar respuesta a las preferencias ciudadanas. Políticamente también se ha extendido la visión de que la descentralización tiende a favorecer el reparto y la distribución de poder,

el fomento del necesario diálogo y equilibrio entre los múltiples niveles de toma de decisiones y la adopción de políticas de consenso; lo que teóricamente, en su conjunto, conduce a políticas más legitimadas.

Suiza, Alemania, EE. UU. o Canadá son ejemplos de países de nuestro entorno o referencia que han disfrutado durante muchos años, y disfrutan actualmente, de modelos de organización que, de una u otra manera, operan con esquemas descentralizados que saben procesar la diversidad identitaria, es más, esta se percibe como una fortaleza más que como una debilidad, como muy bien expresó B. Obama: «Lo que hace que Estados Unidos sea excepcional son los lazos que mantienen unida a la nación más variada del mundo». Por otra parte estos países, lejos de asumir una actitud inercial que no cuestiona el modelo, siempre han dispuesto de una cultura administrativa y de Estado proactiva que les ha impelido a realizar con carácter sistemático, análisis, estudios y propuestas de reforma continua de sus sistemas con objetivo identificar fallos, ineficiencias y riesgos potenciales, corregirlos y en consecuencia seguir mejorando su eficacia, y con ello optimizar su modelo de organización. En los últimos años, estos estudios y propuestas se han intensificado notablemente (son ejemplo de ello las reformas de la Administración Pública en Reino Unido o Canadá) como consecuencia de los nuevos retos y las dificultades a las que se enfrentan la sociedad en general y particularmente los Estados con modelos de organización de este tipo, tales como la necesidad de competir en una economía globalizada; la preocupación por defenderse de los nuevos riesgos y amenazas globales; las dificultades para financiar un catálogo expansivo de servicios o la necesidad de cumplir con nuevas exigencias sociales.

Sin embargo, siendo estos países referentes en muy diversos ámbitos y siendo sus modelos de organización y desarrollo imitables en muchos aspectos, no parece que hayamos sido capaces de captar y retener lo mejor de sus experiencias (que en general han sido previas a las nuestras). Esto es, la de imprimir al modelo una dinámica de progresión positiva. Más bien parece lo contrario, parece que la deriva del nuestro más que tender a instalarse en una espiral de mejora parece que discurre por una lenta espiral de progresivo deterioro. Más que avanzar en la potenciación de las ventajas que tiene este modelo se ha ido profundizado en los inconvenientes, las limitaciones y las complejidades que, sin duda alguna, también tiene, entre ellas y no precisamente despreciable, la de favorecer en ciertas estructuras administrativas, fundamentalmente aunque no exclusivamente, en la escala local y autonómica, una dinámica institucional<sup>9</sup> que limita extraordinariamente alcanzar los necesarios niveles de unidad de acción.

<sup>9</sup> Herrero de Miñón, M.: «Génesis, desarrollo y perspectivas del Estado de las Autonomías», Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año L, núm. 75,

Esto, evidentemente, es malo, pero lo peor puede ser que el sistema por razones que tienen que ver más con una falta de implicación y lealtad institucional que con la naturaleza y complejidades propias del mismo, presenta síntomas claros de agotamiento. Parece que se ha llegado a situaciones que bordean, cuando no sobrepasan, los límites, las condiciones constitutivas del sistema. Esto podría llegar a provocar una situación de cierto bloqueo, ya que por una parte parece que no puede avanzarse mucho más por la vía de la descentralización y sus consecuencias (aparentemente insoslayables) de falta de coordinación que son las que nos ocupan, pero por otra parte nuestro sistema presenta una notable histéresis. En consecuencia, si el sistema no puede evolucionar mucho más en la dirección que lo estaba haciendo y tampoco es reversible, la situación es preocupante y requiere de mucha pericia para poder seguir avanzando y emprendiendo reformas de calado que desactiven los problemas de falta de coordinación, colaboración e integración que limitan la unidad de acción, al tiempo de seguir progresando en un contexto global en constante cambio.

Si nos alejamos un poco del plano más estratégico, nos situamos en un plano más operativo y hacemos un cierto recorrido por nuestro entramado organizativo, una especie de cartografía de urgencia que nos identifique los principales «accidentes organizativos» o descoordinativos que se presentan en la acción del Estado, nos encontraríamos con toda una colección de inconvenientes, disfunciones o ineficiencias, entendidas estas como prácticas o modos de funcionamiento del sistema que pueden afectar negativamente a la eficacia de las políticas públicas y especialmente a las que requieren de una cierta consistencia y coherencia. Estamos hablando de confusión competencial, fallos de coordinación, duplicidad de actuaciones, proliferación de normativas, inexistencia de una cultura de la cooperación, etc. o lo que es igual, de una inconsistencia o precaria Unidad en la Acción del Estado, cuyas consecuencias se perciben cada vez con mayor claridad. Una de las consecuencias de las crisis económicas es que suelen dejar al descubierto o agudizar las disfunciones de los sistemas organizativos a los que afecta.

Algunos ejemplos de estas disfunciones pueden encontrarse diversos informes, como el de la Agencia de Evaluación sobre la Eficacia de la Acción Pública en el Estado Autonómico: diagnóstico y propuestas de mejora<sup>7</sup>, donde se identifican algunas ineficiencias de nuestro modelo de Estado, tales como:

«...

- En el ámbito de la adopción de decisiones y del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se destaca la carencia de procesos de planificación compartidos o integrados, lo que en oca-

---

1998, p. 203-219.

siones impide la ejecución de políticas coherentes, menoscaba la complementariedad de las distintas políticas, impide o dificulta el cumplimiento de objetivos definidos en las Directivas europeas así como el uso eficiente de los recursos públicos, dando lugar a situaciones de sobrefinanciación o de déficit de dotaciones.

- En el ámbito de la cooperación, las ineficiencias que se producen no radican en la inexistencia o insuficiencia de los instrumentos de cooperación existentes (ya que existen múltiples órganos de cooperación a nivel político), sino en el uso y funcionamiento de los mismos (ausencia de procedimientos participativos, comunes o de cooperación más administrativa que política).
- En relación con los principios de responsabilidad y transparencia, uno de los problemas más destacados es la carencia de sistemas de información que permitan conocer y comparar la eficacia y la eficiencia de las diferentes políticas y servicios públicos.
- En relación con la actuación administrativa orientada a ciudadanos y empresas, se observan problemas derivados de la falta o insuficiente desarrollo de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas, dificultades en la interoperabilidad de las distintas aplicaciones diseñadas por las CC. AA., o falta de actualización de los datos y deficiente volcado de los mismos.

Por otra parte, la concurrencia de actuaciones de varios niveles de administración puede que en sí misma no sea disfuncional aunque la realidad es que a veces genera duplicidades (cuando distintas Administraciones prestan servicios idénticos a públicos idénticos); exceso de regulaciones, sobreoferta de servicios, sobreinspecciones o incluso ausencia de actividad y descoordinación en la gestión de procedimientos compuestos (integrados por actos de distintas Administraciones). Otras deficiencias derivan de la existencia de servicios ofertados en condiciones más accesibles o más ventajosas en CC. AA. limítrofes y de los supuestos de vacío competencial, en los que ninguna administración considera de su competencia un determinado ámbito material.

...».

En síntesis, disponemos de un modelo de organización del Estado que, en cuestiones esenciales, tiene serias dificultades para intentar hacer posible aquel sencillo y magnífico pensamiento de San Agustín: «En las cosas necesarias, la unidad; en las dudosas, la libertad; y en todas, la caridad». Disponemos, pues, de un modelo que entre sus principios informadores no llegó a asumir la necesidad de imponer una restricción del tipo: una Administración, una competencia. Si se hubiese establecido con claridad este principio todo este tipo de disfunciones podrían ser evitadas o superadas mucho más fácilmente a través de los mecanismos adecuados de información y coordinación. Otra cosa es que este principio se asumiera lealmente pero eso está correlacionado con el

concepto de *implicación* que hemos comentado anteriormente y que no es objeto de este trabajo.

### Una mirada retrospectiva

Las razones que nos han llevado a esta situación se retrotraen al origen del modelo de Estado autonómico y su configuración. Sobre la situación y evolución de estos temas se han realizado muy diversos estudios. La mayoría son trabajos de naturaleza jurídica difíciles de sintetizar por limitaciones de espacio en este artículo; no obstante, entre ellos destaca el muy reciente informe sobre la reforma de las Administraciones Públicas (del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), realizado por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA), del que se realiza una exégesis en lo relativo a los temas que estamos tratando con objeto de ayudar a comprender la situación actual que se visualiza posteriormente.

Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA., en una primera aproximación al Título VIII, podría parecer que la Constitución realiza la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA. con arreglo a un sistema de doble lista horizontal (enumerando el artículo 148 las materias en que las CC. AA. podrían asumir competencias y estableciendo el artículo 149.1 las materias de exclusiva competencia estatal). Sin embargo, la realidad ha sido bien distinta. El artículo 148 se configuró simplemente como una limitación temporal para las comunidades que no accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151. En definitiva, transcurrido el período transitorio de los cinco años, el precepto constitucional relevante para analizar el sistema constitucional de distribución de competencias es el artículo 149. Hoy en día, el Tribunal Constitucional (TC) solo reconoce al 148 un valor «hermenéutico» (STC 247/2007).

Por tanto, la realidad es que la Constitución acude a un modelo de lista única de las competencias mínimas estatales, definidas en el artículo 149. En el mismo deben distinguirse dos ámbitos materiales de competencias:

- El ámbito del artículo 149.1, en el que se establece un núcleo mínimo de competencias estatales exclusivas atribuidas al Estado. En este ámbito, las comunidades no pueden asumir competencia alguna (artículo 149.1), salvo apoderamiento expreso del Estado por las vías previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 150.
- El ámbito constituido por el artículo 149.3 cuando prevé que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CC. AA., en virtud de sus respectivos Estatutos».

Los Estatutos de Autonomía deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», ya que son «las normas llamadas a fijar las competencias asumidas por las CC. AA. dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquella» (STC 247/2007).

Por último, se establecen dos cláusulas de cierre en el artículo 149.3:

- La cláusula de prevalencia, en virtud de la cual las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las CC. AA. en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas», de escasa aplicación práctica en la doctrina del TC.
- La cláusula de supletoriedad, según la cual, el Derecho estatal «será, en todo caso, supletorio del Derecho de las CC. AA.». El Tribunal Constitucional tiene declarado que esta cláusula no constituye un título autónomo de atribución de competencias y, por tanto, no permite al Estado modificar el derecho estatal que rige como supletorio en una materia en la que carece de competencias (STC 61/1997).

La doctrina viene a clasificar las competencias de la Comunidad Autónoma en función de las potestades de intervención que asume sobre una determinada materia, distinguiendo así entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas.

El artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una relación de materias respecto de las que cabe resaltar dos aspectos. De un lado, que la competencia exclusiva del Estado se refiere a «materias» cuyo contenido solo se enuncia, es decir, no se describe ni se delimita (por ejemplo, «Relaciones Internacionales», «Defensa y Fuerzas Armadas» o «Administración de Justicia»). De otro lado, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye solo la «función» relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la «legislación», siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones (STC 247/2007) o bien a la «legislación básica» (o «bases» o «normas básicas»). El TC ha ido delimitando el contenido de cada una de las materias y la extensión de las potestades atribuidas.

En función de las concretas potestades que la Constitución atribuye al Estado sobre una materia, cabe distinguir tres técnicas de atribución de competencias a que acude el artículo 149.1:

- Competencias exclusivas en sentido estricto o plenas, en las que el Estado asume la totalidad de las funciones sobre la materia, es decir, las potestades legislativa, de desarrollo normativo y ejecutiva.

- Competencias legislativas, en las que el Estado se reserva la potestad legislativa, correspondiendo a las CC. AA. la potestad ejecutiva. El TC ha fijado el sentido de las palabras «legislación» (estatal) y «ejecución» (autonómica); STC 249/1988 y STC 51/2006.
- Competencias compartidas, en las que al Estado le corresponde dictar las «bases», «normas básicas» o «legislación básica», y a las CC. AA. el desarrollo normativo de esas bases y la potestad ejecutiva en la materia.
- Competencias concurrentes, es decir, aquellos casos en que el Estado y las CC. AA. pretenden incidir sobre una misma materia o sobre un mismo objeto en virtud de títulos competenciales diversos.

El TC resuelve tales conflictos acudiendo al título competencial prevalente, invitando, en todo caso, a los titulares de las competencias al establecimiento de técnicas de *coordinación* o *cooperación* que eviten el total desplazamiento de un título competencial.

Así pues, el sistema constitucional de reparto de competencias puede dar lugar a duplicidades no solo por la existencia de las competencias concurrentes mencionadas, sino por otros motivos como son el entrecruzamiento de diferentes títulos competenciales, la coincidencia en el mismo espacio geográfico de actividades administrativas con base en diferentes títulos, o por una frecuentemente confusa y discutida delimitación entre la legislación básica y la de desarrollo, y por la propia actividad de fomento impulsada por todas las Administraciones.

La naturaleza compleja del sistema, junto a la intensidad, constancia y fragmentación de las fuerzas que operan en el mismo, han provocado un cierto desequilibrio dinámico que ha hecho que el sistema evolucione vertiginosamente, sin mecanismos estabilizadores consistentes, y presente serias inestabilidades. Qué duda cabe que estas circunstancias lastran la competitividad del Estado y debilitan la necesaria visión integradora, pero las consecuencias son todavía mucho más serias cuando esta dificultad sistémica para la Unidad de Actuación se traslada a ámbitos conectados con la seguridad y defensa del Estado.

### **Un recorrido ilustrativo sobre la (¿des?)coordinación en la Administración**

Algunos ejemplos ilustrativos sobre la (falta de) coordinación, colaboración e integración; y por extensión, de Unidad de Acción en diferentes ámbitos de nuestra Administración conectados con la seguridad y defensa podrían ser, entre otros, los que afectan a la protección civil, gestión y operación de medios aéreos y marítimos, seguridad aérea, telecomunicaciones, servicios de información geográfica, o energía. Todos estos ejemplos y algunos otros no muy diferentes han sido señalados, de una

u otra forma, en diversos informes realizados sobre la Administración Pública española citados anteriormente.

### *Protección Civil*

El Tribunal Constitucional declaró que la competencia estatal en materia de protección civil se engloba en la atribución que el artículo 149.1.29 de la Constitución realiza en favor del Estado en materia de seguridad ciudadana y que presenta carácter de concurrente con la competencia propia de las CC. AA. (STC 123/1984 y 133/1990). La gestión de las emergencias de cierto nivel (el denominado nivel 2) ha sido una de estas transferencias estatales a las Administraciones autonómicas (basada en la Ley 2/1985 de Protección Civil y legislación posterior). Asimismo, el TC ha señalado cuáles son las situaciones de interés nacional que amparan la intervención del Estado.

Este planteamiento puede ser razonable desde el punto de vista político, pero es muy complejo de gestionar desde un punto de vista operativo como efectivamente se pudo comprobar en sucesos tales como el hundimiento del *Prestige* en 2002, las grandes nevadas de Burgos en 2004, o el grave incendio que afectó a la provincia de Guadalajara en 2005. Estos sucesos impulsaron, tanto a la Administración central como a las autonómicas, a tomar iniciativas sobre la creación o potenciación, de unos servicios de emergencias técnicamente especializados y cualificados, de respuesta rápida a las necesidades ciudadanas que se pudieran producir; pero más allá de estas iniciativas, estos sucesos sirvieron para reconocer públicamente que la Administración Central debía aportar al sistema general algo más que una normativa y una estructura de coordinación en materia de protección civil.

Coincidiendo con algunos de estos graves acontecimientos, el presidente del Gobierno formulaba, a finales de 2004, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre, con una directriz que establecía que las Fuerzas Armadas debían: «... colaborar en el Sistema de Protección Civil y, junto con otras instituciones del Estado, contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos»; cuya consecuencia principal fue la asignación de una nueva misión a las Fuerzas Armadas. Así pues, el 7 de octubre de 2005, el Consejo de ministros acordó crear la Unidad Militar de Emergencias (UME). Es decir, el Gobierno de la nación, con la creación de la UME optó, para intentar resolver eficazmente problemas como los generados en la gestión de los indicados anteriormente, por la creación de una unidad militar de «intervención rápida, con plena disponibilidad, con presencia en todo el territorio nacional y que responda de manera ágil y eficaz a las necesidades de la sociedad española ante catástrofes o emergencias que pongan en peligro la seguridad de los ciudadanos».

Es evidente que hizo falta enfrentarse a los límites de funcionamiento del sistema para comprobar su ineficacia y promover una solución integradora que asegurara una cierta Unidad de Acción en todo el Estado.

No obstante, actualmente, a nivel orgánico, todavía disponemos de ciertas duplicidades como son las Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD), creadas mediante el Real Decreto 1123/2000, que ya no tienen espacio interno de actuación desde la creación de la UME como medio sustancial de apoyo estatal a las CC. AA. en caso de desastres. Por otra parte, sigue siendo absolutamente necesario mejorar los procesos de planificación con el fin de alcanzar estrategias compartidas, así como de diseñar e implantar un sistema de evaluación e inspección en esta materia que se guíe por unas directrices o planes comunes.

Asimismo, la mejora de la capacidad de movilización de equipos y medios de actuación de una comunidad autónoma para atender una situación de emergencia en otra comunidad autónoma (lo que implica crear previamente un inventario actualizado de los medios disponibles); o la mejorable coordinación entre el SEPRONA y demás agentes estatales y autonómicos con competencias en materia de conservación de la naturaleza y medio ambiente (estableciendo un sistema claro que determine el orden de precedencia de los distintos agentes actuantes), son algunos ejemplos de ámbitos que requieren atención para alcanzar un mayor grado de integración.

### ***Gestión y operación de medios aéreos y marítimos***

No es difícil comprobar la existencia de una cierta proliferación y duplicidad de medios aéreos y marítimos entre los numerosos organismos e instituciones de las Administraciones del Estado, cuya operación y gestión es cuestionable. Esta situación no parece que mejore, más bien parece lo contrario y provoca, de forma creciente, una cierta ineficiencia (y descoordinación en algunos casos) debido a la dispersión, externalización y fragmentación de los recursos necesarios para su mantenimiento.

El Estado dispone de unas flotas de más de 300 aeronaves susceptibles de ser utilizadas en misiones civiles, repartidas entre los Ministerios de Defensa, del Interior, de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Del mismo modo, el Estado dispone también de diversos buques científicos y naves de vigilancia marítima repartidos entre los Ministerios del Interior, de Economía y Competitividad, de Hacienda y del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Análogamente, el Ministerio de Defensa mantiene convenios de colaboración con la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y con el Ministerio de Economía y Competitividad para la operación, mantenimiento y explotación de buques científicos.

Los medios aéreos y marítimos, como plataformas multipropósito de gran valor y muy avanzadas tecnológicamente, llevan implícitos unos costes muy elevados de desarrollo, adquisición y operación. A ello se une la complejidad de su sostenimiento, los elevados gastos de formación y preparación de sus tripulaciones, y el conjunto de inversiones requeridas en materia de organización e infraestructura.

Tanto el Ejército del Aire como la Armada poseen unas excelentes capacidades y experiencia, en la gestión y coordinación de medios aéreos y marítimos; muy por encima de cualquier otra alternativa. En consecuencia, parece mucho más eficiente que los medios aéreos y de vigilancia marítima del Estado pudieran estar en su mayoría operados por el Ejército del Aire y la Armada, quienes podrían realizar, si procede, las misiones bajo control operativo del organismo estatal que dirija la operación, lo que al mismo tiempo podría ser también beneficioso tanto para el Ejército del Aire como para la Armada, ya que podría contribuir a mantener el alto nivel de adiestramiento requerido de las tripulaciones.

Por otro lado, desde la perspectiva de la integración, es evidente que debería avanzarse hacia una estandarización y homogeneización de los medios aéreos y marítimos que deban adquirirse en el futuro en sustitución de los actualmente operativos. Igualmente, respecto de aquellos medios que sea necesario adquirir y que sean susceptibles de proporcionar múltiples capacidades beneficiando a múltiples organismos estatales simultáneamente, como ocurre con los aviones tripulados remotamente, que permiten la colaboración en áreas tales como la lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal, el crimen organizado, el control de fronteras, la búsqueda y salvamento de personas, la generación de cartografía o la intervención en emergencias.

Sería conveniente, pues, avanzar hacia la operación unificada y la implantación de fórmulas de colaboración en la gestión de los medios aéreos y marítimos de que dispone la AGE por el Ejército del Aire y la Armada. Así, en relación a los medios aéreos, el concepto de la operación unificada podría tender hacia la disposición de una única flota, o una flota mixta de aviones civiles y militares, operada en su mayoría por personal del Ejército del Aire bajo el control operativo del organismo correspondiente, lo que implicaría seguramente una mayor eficiencia y coordinación. Análogamente, en relación a los medios marítimos, la operación unificada podría ser similar ya que los buques serían operados por personal de la Armada estando la operación dirigida por el organismo correspondiente.

### ***Seguridad Aérea***

Mientras el Estado tiene la competencia de los aeropuertos de interés general, las comunidades autónomas la tienen para el resto (deportivos y

de uso restringido, entre otros), aunque solo cinco de ellas (Cataluña, Madrid, Navarra, Valencia y Aragón) han asumido dicha competencia. Para el resto de comunidades autónomas es la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) la que asume la planificación, autorización, construcción, gestión y régimen de inspección de los aeropuertos autonómicos no de interés general.

Se da, además, la circunstancia que sobre aquellos aeropuertos de supervisión autonómica, existen determinadas características que deben ser inspeccionadas por la autoridad estatal (como el mantenimiento de los aspectos de la seguridad operacional, ligados a la operación y explotación de las infraestructuras aeronáuticas de uso restringido). En consecuencia, pueden existir organismos de inspección aeroportuaria concurrentes, incluso sobre las mismas instalaciones, lo que más que garantizar una redundancia asegura una ineficiencia. Sería, pues, razonable (el Real Decreto 1189/2011 relativo a planeamiento y apertura al tráfico de aeródromos lo posibilita) el establecimiento planes de inspección (AGE-CC. AA.), realizado por inspectores de AESA en los aeródromos de uso restringido al objeto de evitar el solapamiento en los procesos de inspección lo que permitirá a las CC. AA. prescindir de la infraestructura que precisan para el desarrollo de estas funciones, con la consiguiente mejora en su eficiencia y sostenibilidad.

### *Telecomunicaciones*

Algunas CC. AA. han hecho una interpretación algo más que amplia de sus potestades de organización y han creado estructuras administrativas en materia de telecomunicaciones, que es competencia exclusiva del Estado.

En el ámbito de las telecomunicaciones se ha producido una proliferación de observatorios en las CC. AA. dedicados al estudio y seguimiento del sector de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, cuyas funciones no añaden ventaja alguna técnica a las que podría y debería realizar el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), en el caso de que este asumiera la unificación de este disperso y fragmentado sistema de observación. Por otra parte, no ha existido una planificación estatal del despliegue de redes e infraestructuras para la provisión de estos servicios que se prestan en condiciones de mercado, existiendo entre otros solapamientos y duplicidades, los de convocatorias de ayudas entre la AGE y las CC. AA. para el despliegue de infraestructuras de banda ancha. En realidad, no existe la necesaria unidad de mercado en el Estado ni los necesarios procedimientos de coordinación y, en su caso, resolución de conflictos entre la legislación sectorial estatal y la

legislación de las Administraciones competentes. En consecuencia, en un sector tan dinámico como este que afecta directamente al círculo de protección de los intereses generales, es absolutamente necesario un marco legal que regule, coordine y elimine ineficiencias, descoordinaciones y disfunciones.

Afortunadamente, en el transcurso de la redacción de este artículo ha sido promulgada la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. Esta nueva Ley «persigue, como uno de sus principales objetivos, el de recuperar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, estableciendo procedimientos de coordinación y resolución de conflictos ... que pueda afectar al despliegue de redes y a la prestación de servicios...», basándose en la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones del artículo 149.1.21.<sup>ª</sup> de la Constitución y en las competencias de carácter transversal de los artículos 149.1.1.<sup>ª</sup> y 149.1.13.<sup>ª</sup> del texto constitucional.

La nueva Ley, que no se limita a la regulación de las «comunicaciones electrónicas», aborda, de forma integral, el régimen de las «telecomunicaciones» al que se refiere el artículo 149.1.21.<sup>ª</sup> de la Constitución Española, lo que además de ser una buena noticia en términos generales lo es, especialmente, en términos de seguridad.

### ***Servicios de Astronomía, Geodesia, Geofísica y Cartografía***

La Ley 14/2010, sobre Infraestructuras y Servicios de Información Geográfica en España (LISIGE) y el Real Decreto 1545/2007, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, son dos de las normas principales que regulan este sector y que establecen una cierta división de las competencias entre el Estado y las CC. AA.

El Administración del Estado, concretamente el Ministerio de Fomento, dispone de dos órganos dedicados a la gestión de estas materias: la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional y el Centro Nacional de Información Geográfica, (CNIG). Existe, además, un tercer órgano de carácter consultivo: el Consejo Superior Geográfico (CSG).

La Dirección General del Instituto Geográfico Nacional tiene las competencias sobre la programación del Plan Cartográfico Nacional, la producción, actualización y explotación de bases topográficas y cartográficas, la planificación y gestión de las redes geodésicas terrestres de ámbito nacional, los trabajos y estudios de Astronomía, Geodesia y Geofísica y la gestión de sistemas de detección y comunicación de los movimientos sísmicos y actividad volcánica. Por otra parte, el CNIG comercializa y difunde, nacional o internacionalmente, la producción cartográfica. Y por último, el CSG es un órgano colegiado que ejerce la función consultiva y de planificación de la información geográfica, en el

que participan tanto miembros de los Ministerios implicados como de las CC. AA. y las EE. LL.

Pero por otro lado, existen cuatro CC. AA. con organismos dedicados a labores cartográficas: el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, el Instituto Cartográfico de Cataluña, el Instituto Cartográfico Valenciano y el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

Esta situación muestra algunas disfunciones tales como las derivadas del hecho de que la LISIGE permite la producción cartográfica redundante (sobre el mismo territorio) del Estado y de las CC. AA.; el despliegue de redes geodésicas autonómicas que replican a la nacional; la existencia de registros de cartografía autonómicos (existen en seis comunidades autónomas: Aragón, Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Canarias y Extremadura) junto al registro central; o la existencia de Infraestructura de Datos Espaciales: portales de acceso libre, con información geográfica, mapas y visores, en casi todas las CC. AA.

En consecuencia, hay evidentes duplicidades e ineficiencias que aconsejarían tomar iniciativas como la optimización y coordinación de las infraestructuras geodésicas del Estado para el posicionamiento geográfico y la navegación terrestre, ampliando la Red Geodésica Nacional de estaciones permanentes (desplegando estaciones nuevas y utilizando estaciones de las redes autonómicas); o la asunción por parte del Instituto Geográfico Nacional de las funciones relacionadas con la actividad cartográfica que realizan los Institutos y Entidades cartográficas de las CC. AA. (competencia única) para profundizar en la búsqueda de eficiencia, al tiempo, el impulsar la participación y la cooperación territorial a través del Consejo Superior Geográfico y sus órganos colegiados.

### **Energía**

En el ámbito energético existen en la mayoría de comunidades autónomas (trece) varias agencias de gestión de la energía (más de cuarenta) que operan en distintos ámbitos territoriales (autonómico, provincial y local), integradas en la Asociación de Agencias Españolas de Gestión de la Energía, con funciones que en algunos casos son coincidentes con las que realiza el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) como única Agencia de ámbito nacional. Ello da lugar a ineficiencias tales como descoordinación de actuaciones, duplicidades y dispersión de acciones de apoyo en materia de energías renovables, o ahorro y eficiencia energética de las distintas Administraciones.

En consecuencia, parece algo más que razonable la racionalización de los entes autonómicos existentes en materia de energía, y la integración de aquellos que dupliquen sus competencias con las realizadas por el IDAE.

## Conclusiones

Podríamos pensar que Unidad de Acción es un excelente instrumento, una buena opción o elección entre otras y junto a otras. No es cierto. No es una opción. Entre otras razones porque la Unidad de Acción, en el marco de una estrategia de seguridad, es una condición previa, un prerequisite absolutamente necesario para que puedan actuar otros principios, aunque evidentemente no es, ni mucho menos, suficiente. Por otra parte, de su buena gestión depende la actuación del Principio de Eficiencia y Sostenibilidad, y a su vez, la acertada gestión de estos dos principios (combinada con la del Principio de Anticipación y Prevención), favorece también la actuación del Principio de Resiliencia. Sin embargo, debe hacerse notar que las acciones recíprocas no son necesariamente ciertas, o lo que es igual, la precedencia en estos principios es un factor relevante, no presentan conmutabilidad. En síntesis, los cuatro principios informadores de la ESN2013 son esenciales, aunque hay una cierta jerarquía en su incidencia sobre una ESN. En consecuencia, de las capacidades de despliegue de una correcta y eficaz Unidad de Acción y de su buen acoplamiento con el principio de anticipación y prevención se derivarán mejores actuaciones en el resto de principios que afectan a la seguridad nacional.

La cartografía organizativa de nuestro modelo de Estado muestra un territorio poco favorable para estrategias que impliquen Unidad de Acción. Es lógico que así sea, partimos de un modelo organizativo muy complejo y diverso que requiere de altísimas capacidades de coordinación y cooperación para mostrar una cierta cohesión y coherencia. Esto podría ser razonable, incluso conveniente, por razones de naturaleza política. Lo que no parece aceptable es que, a estas alturas de desarrollo del modelo de organización del Estado, se visualice un mapa incompleto e inconexo, con ámbitos de soberanía ambigua, contextos desregulados, responsabilidades difusas y ámbitos sobrerregulados o redundantes. Probablemente existan ámbitos administrativos más desgovernados de lo que pensamos, aunque también es posible que estén menos desgovernados de lo que tememos. Estamos, pues, instalados en un equilibrio inestable y de evolución incierta, aunque quizá la percepción de que las amenazas y los riesgos a los que nos tenemos que enfrentar son comunes y, en su mayoría, globales<sup>10</sup> actúen *ad futurum* como un factor unificador.

Habría que superar la concepción individualizada y reduccionista de los conceptos coordinación e integración entre todos los sujetos del Sistema Nacional de Seguridad para poder avanzar más eficientemente hacia el objeto sistema, la seguridad nacional. La mejor conexión entre sujeto y objeto requiere menos de cada uno de estos conceptos individualmente

<sup>10</sup> Innerarity, D. y Solana, J. (eds.): La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales. Madrid: Paidós, 2011.

y más de todos (incluida la implicación) simultáneamente, es decir, más Unidad de Acción.

La Unidad de Acción puede ser la palanca movilizadora que promueva un avance real (en los temas de seguridad nacional) desde el plano teórico de la ESN al operativo. Puede ser el instrumento que permita pasar de unas estrategias un tanto virtuales a unas estrategias más reales, a unas estrategias que somaticen el viejo aforismo de Séneca: «No bastan en una nación las fuerzas sin la unión, ni la unión sin fuerzas».

Son muchas las ESN publicadas por países de nuestro entorno y referencia, aunque no hay grandes diferencias teóricas entre ellas.<sup>11</sup> La mayor diferencia está, precisamente, en el carácter más o menos virtual de los principios y líneas de actuación, es decir, en el potencial de desarrollo e implementación, a nivel operativo, de los mismos. Desde esta perspectiva, se considera que la Unidad de Acción debe asumirse en los futuros desarrollos legislativos, especialmente en la esperada nueva Ley de Seguridad como un principio que va más allá de la coordinación, integración e implicación de los objetos y sujetos a los que afecta ESN. La Unidad de Acción podría dejar de ser pura retórica estratégica y hacer evolucionar el Sistema de Seguridad Nacional, mediante el impulso del necesario liderazgo político y la «ingeniería concurrente» de todos los sujetos e instrumentos implícitos en ella, hacia un sistema verdaderamente unificado en términos de seguridad. O dicho de otra manera, será la concurrencia y simultaneidad de estos dos conceptos organizativos con el de una implicación proactiva, y el liderazgo del gobierno del Estado, lo que podríamos denominar *stricto sensu* Unidad de Acción, lo cual permitirá disponer de un Sistema de Seguridad Nacional que estará algo más que coordinado, integrado o implicado; estará cohesionado, será consistente y, además, mucho más eficiente.

### Acrónimos

ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
LAE	Líneas de Acción Estratégica
UA	Unidad de Acción
CC. AA.	Comunidades Autónomas
AGE	Administración General del Estado
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
UME	Unidad Militar de Emergencias
AESA	Agencia Estatal de Seguridad Aérea

<sup>11</sup> Análisis comparativo de la Estrategia española de seguridad, «una responsabilidad de todos». Documento de Análisis IEEE núm. 17/2011.

LISIGE Ley de Infraestructuras y Servicios de Información Geográfica en España  
CNIG Centro Nacional de Información Geográfica  
CSG Consejo Superior Geográfico  
EE. LL. Entidades Locales  
IDEA Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía

# La vinculación estructural progresiva de la estrategia de seguridad española con una unión europea más profunda y más amplia (2014-2024)

Francisco Aldecoa  
*Catedrático de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid*

## Capítulo cuarto

### Consideraciones generales<sup>1</sup>

El objetivo de este trabajo es analizar la relación estructural que existe entre la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)<sup>2</sup> y la Unión Europea (UE) desde que España pertenece a la entonces Comunidad Europea (CE) el 1 de enero de 1986, hoy UE hace ahora 28 años y medio. Hay que tener en cuenta que este vínculo entre España y la UE.<sup>3</sup> es cada vez más fuerte y progresivo. Partimos de la convicción, que fundamentaremos a lo largo de este trabajo, de que durante los próximos años se fortalecerá aún más, poniendo la vista en los próximos diez años que es la vida que se suele dar a las estrategias de seguridad.

Para realizar este estudio parto de la noción de seguridad que utiliza el General García Servert:

Seguridad Nacional es la situación relativa y su medida, que nos da una idea del nivel en que está garantizado, en un Estado, el imperio de los valores contenidos en su Constitución, incluidos la supervi-

<sup>1</sup> Documento definitivo 19.06.2014

<sup>2</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido, Presidencia de Gobierno de España, 2013.

<sup>3</sup> Con esta referencia, lo que trato es de aclarar que el vínculo es con la Unión Europea y no solo con Europa, que son dos cosas distintas.

vencia del Estado, la vida e integridad, el libre ejercicio de los derechos y libertades y el bienestar de sus ciudadanos. Igualmente, es parte integral de la Seguridad Nacional, el grado de integración y solidaridad de una nación con sus socios y aliados, con los que comparte una Comunidad de valores<sup>4</sup>.

Tendré especialmente en cuenta la segunda parte de la misma, en la que se señala el grado de integración y solidaridad de una nación con sus socios y aliados, con los que comparte una comunidad de valores, y concretamente me referiré prácticamente en exclusiva a la relación con la UE, como socio y aliado.<sup>5</sup> Relación cualitativamente diferente a otras en cuanto a su «grado de integración y solidaridad» (...) «con los que comparte una comunidad de valores», como señala el citado García Servert.

Con la UE comparte los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, tal y como establece el artículo 2.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE):<sup>6</sup>

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracteriza por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad e igualdad entre mujeres y hombres.

Estos son, en definitiva, los valores comunes que explican por qué estamos juntos, y cada vez más con Estados miembros en el seno de la UE.<sup>7</sup> A esto hay que añadir que en el ámbito de la seguridad, esa vinculación tiene unas razones propias cada vez más exigentes.

Este trabajo comienza con una justificación sobre el porqué del vínculo estructural. Después analizaremos el para qué del mismo, fundamentado especialmente en los propios Tratados, cuestión que retomaremos en las conclusiones. A continuación explicamos cómo durante los 28 años que España pertenece a la Comunidad Europea, esta se ha transformado cualitativamente, produciéndose una auténtica metamorfosis, un cambio

<sup>4</sup> V. el trabajo del Gral. Rubén García Servert en este mismo volumen.

<sup>5</sup> Somos socios de la UE desde 1986, que España se incorpora a la misma y aliados con los Estados miembros de la Unión Europea desde el 1 de diciembre de 2009, que entra en vigor el Tratado de Lisboa.

<sup>6</sup> Tratado de la Unión Europea reformado a través del Tratado de Lisboa firmado en diciembre de 2007 y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

<sup>7</sup> El Preámbulo de la versión consolidada mediante el Tratado de Lisboa de 2007 del Tratado de la Unión Europea, retomando el Preámbulo del Tratado de Roma de 1957, señala resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa.

de naturaleza, que implica que se ha profundizado y ampliado, ya que en 1986 era una comunidad con unos lazos únicamente económicos, entre los doce Estados miembros y en la actualidad son 28, transformándose esa relación entre estados en una Federación, aunque incompleta, especialmente desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, que rescata los elementos sustantivos del Tratado Constitucional.

En el epígrafe 4 estudiamos la génesis y el desarrollo de la seguridad durante este mismo periodo, recalcando que cuando España ingresa no había prácticamente nada en este ámbito, explicando el alcance y significado que tuvo la EES, así como su desarrollo cinco años después hasta llegar a la situación actual. Haremos también referencia a la repercusión que tiene la Estrategia de Seguridad Interior ESI de 2010<sup>8</sup> en la ESN.

En el punto 5 analizaremos los cambios cualitativos del Tratado de Lisboa en materia de seguridad, especialmente como consecuencia del proceso constitucional, desplegándose incluso paulatinamente una política común de seguridad y defensa y también una seguridad interior como consecuencia de la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Seguidamente, estudiaremos la importancia que tiene la Unión Europea como actor global en la prevención de conflictos, así como la dimensión de seguridad de la diplomacia común europea y del SEAE, cuestión poco conocida pero de indudable repercusión presente y futura. En el epígrafe siguiente analizamos la dimensión europea UE de los riesgos y amenazas españoles y en el 8 las líneas de acción estratégicas comunes que se proponen, especialmente para la ESN, teniendo en cuenta las consideraciones anteriores. Por último, establecemos unas conclusiones en torno al déficit de la dimensión europea, de la Unión Europea, en la ESN.

Son necesarias cuatro consideraciones previas que condicionan todo nuestro estudio:

- a. Denominamos el título de este trabajo «Estrategia de Seguridad Española (ESE)» porque creemos que es la denominación más adecuada desde la perspectiva europea, frente a otras con denominaciones equivalentes como la Estrategia de Seguridad Francesa, Italiana, Portuguesa, (...). De esta manera se diferencian mejor, como estrategias nacionales, que por otro lado se deben integrar o coordinar con la EES. Pensamos, asimismo, que esa denominación puede ser la más adecuada en el futuro en vez de la ESN, y así lo proponemos.

---

<sup>8</sup> Hacia un modelo europeo de seguridad, Secretaría General del Consejo Europeo, marzo de 2010.

- b. ¿Quién debe elaborar y aprobar la ESN? Entendemos que si esta está vinculada a la noción de soberanía parece que debe ser en el caso español las Cortes Generales quien las elabore y las apruebe, ya que son quienes encarnan la soberanía nacional. Además, la propia ESN señala que es imprescindible vincular al ciudadano y para ello habrá que empezar por el principio *ex ante*, es decir, en el momento de su elaboración, no *ex post*, buscando su apoyo.<sup>9</sup>

La ESN señala<sup>10</sup> que la seguridad nacional es un servicio público, que debe ser objeto de una política de Estado. De esta política se responsabiliza al Gobierno y a otras autoridades. Creo que este planteamiento no es correcto. Si se quiere que los ciudadanos se sientan «propietarios» de esta política, los responsables deben ser los representantes de los mismos, que son los que deben elaborarla. Al Gobierno le corresponderá presentar al Parlamento para su aprobación un proyecto que responda ampliamente a las demandas sociales de la ciudadanía y que contenga el máximo respaldo parlamentario, con objeto de conseguir el completo apoyo de los representantes de la soberanía nacional, que serán la garantía de su vertebración social, su efectividad y supervivencia. Esto mismo podemos decir de la Estrategia Europea de Seguridad<sup>11</sup> que hasta ahora ha sido aprobada por el Consejo Europeo, y será necesaria que en el futuro también lo apruebe el Parlamento Europeo, cuestión que posiblemente ocurrirá en esta próxima VIII Legislatura (2014-2019).

- c. ¿Por qué denominamos a ese vínculo estructural como progresivo? Por tres motivos.

- La UE se está federalizando. Durante los 63 años de existencia y especialmente en estos 28 que pertenecemos a ella. Lo va a ser aún más en los próximos años, siendo la voluntad expresa de la mayor parte de los españoles<sup>12</sup> y del resto de los ciudadanos de la UE.

<sup>9</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, op. cit., pág.7.

<sup>10</sup> Estrategia de Seguridad Nacional, op. cit., pág.8.

<sup>11</sup> Estrategia Europea de Seguridad. «Una Europa Segura en un mundo mejor», aprobada en el Consejo Europeo de 13 de diciembre de 2002.

<sup>12</sup> Es interesante recordar que los dos únicos Referenda que se han celebrado en la España democrática han tenido que ver con los temas de seguridad Me refiero especialmente al referéndum sobre la Constitución Europea en España de 20 de febrero de 2005, en el que se aprobó con el 76,7% de votos a favor. La cuestión de la política de seguridad y defensa y el concepto de alianza defensiva aparece en la constitución. El otro fue el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, celebrado el 12 de marzo de 1986.

- La UE está impulsando una estrategia europea de seguridad durante los últimos diez años, una ESI<sup>13</sup> durante los cuatro últimos, que ha sentado las bases para desarrollar incluso una política de defensa frente a las amenazas, a partir de la alianza defensiva entre sus miembros, que se está desarrollando progresivamente a través de diferentes medios como el Centro de Operaciones de la Unión Europea,<sup>14</sup> la Agencia Europea de Defensa, las operaciones de gestión de crisis (...) en aplicación del Tratado de Lisboa (TL).
  - Desde la perspectiva de la seguridad, incluso de la defensa, en las que crecen las demandas de la misma como consecuencia del aumento de la percepción de los riesgos y amenazas; sin embargo, se está dedicando menos presupuesto debido de la crisis económica. Además, teniendo en cuenta diversos factores que explicaremos a continuación, somos uno de los países europeos más vulnerables en relación a las amenazas y riesgos futuros, tanto interiores como exteriores. Por ello, es necesario fortalecer el vínculo.
- d. ¿Por qué me refiero a una Unión Europea más profunda y más amplia? Porque en los próximos diez años la Unión Europea va a seguir profundizando en la senda federal. No está claro ni cuándo ni hasta dónde, pero a mi juicio sí está clara la tendencia, ya que a lo largo de estos treinta años se han producido cinco cambios constitucionales, tal y como explico a lo largo de este texto. En relación a la cuestión de la ampliación, recordar que en los últimos diez años se han adherido trece nuevos estados, y en los próximos diez serán otros tantos, es decir, alrededor de cuarenta.<sup>15</sup>

Ambas cuestiones se deben al carácter dinámico de la Unión Europea y son muy sobresalientes a la hora de definir una estrategia de seguridad. Como explico más adelante, desde el momento que son miembros no solo son socios, sino que también se convierten en «aliados».

Este trabajo está elaborado desde la perspectiva de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Para ello hemos tenido en cuenta gran parte de la bibliografía reciente, que es inmensa, en este ámbito, especial-

<sup>13</sup> Estrategia de Seguridad Interior, Gobierno de España, 2010.

<sup>14</sup> Para este autor el Centro de Operaciones de la Unión Europea es el embrión de un cuartel general. V.:

REGALADO DE LOS COBOS, G.: ¿Un brote verde de una futura defensa integrada?. *Documentos de Seguridad y Defensa*, núm. 55, marzo, 2013.

<sup>15</sup> Más difícil es concretar cuales serán estos estados, pero parece que serán todos los de los Balcanes, incluida Albania, quizás Noruega, Suiza e Islandia, posiblemente alguno de los vecinos, como Moldavia y Georgia, y es más problemático el tema de Turquía y quizá Ucrania.

mente en el campo de la seguridad,<sup>16</sup> haciendo especial referencia a las Escuelas Europeas y muy especialmente a la escuela sobre el «poder normativo»,<sup>17</sup> de la que me siento deudor.<sup>18</sup>

### **El porqué y el para qué del vínculo estructural entre ESN con la Unión Europea**

A mi juicio, son tres las razones radicales que justifican el vínculo estructural entre la ESN y la Unión Europea, es decir, el porqué. Debo aclarar que existen bastantes más, pero son de otra naturaleza. Las razones son las siguientes: la soberanía compartida, los riesgos comunes son los mismos e indivisibles y las líneas estratégicas de acción deben ser al menos compatibles. Así:

- a. La soberanía compartida: el art. 93 de la Constitución Española de 1978 establece la posibilidad de atribución del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. El único caso en el que se ha aplicado hasta ahora este precepto ha sido como consecuencia de la aprobación en las cortes General de la autorización para la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas, el 12 de junio de 1985. Este proceso fue consecuencia de una larga negociación que duró siete años y que entró en vigor el 1 de enero de 1986.

Hay que resaltar que desde entonces ese vínculo se ha profundizado y las competencias soberanas compartidas que se ejercen en común han aumentado considerablemente y progresivamente,

---

<sup>16</sup> Hübner, D.: *Shifting EU Institutional Reform Into High Gear*. Report of the CEPS High-Level Group, Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2014; Keukeleire, S. y Delreux, T.: *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke Hampsire: Palgrave Mac Millan, 2014, 2.ª edición; Missiroli, A.: *EUISS Year Book of European Security 2014*, European Union Institute for Security Studies, Francia, 2014; Sjurser, H. (ed.): *The EU's Common Foreign and Security Policy. The Quest for Democracy*, Londres y Nueva York: Routledge, 2012.

<sup>17</sup> Algunas de las publicaciones que cabría destacar son las siguientes: Hadfield, A.; Manners, I. y Whitman, R. (eds): *The Foreign Policies of European Union Member States*, Routledge, 2013; Lynggaard, K.; Löfgren, K. y Manners, I.: *Crossroads in European Union Studies*, Palgrave Macmillan, 2014, en prensa; Manners, I.: «Normative Power: A Contradiction in Terms?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, págs. 235-258.

<sup>18</sup> Se entiende por la escuela del poder normativo a un conjunto de autores como los citados anteriormente, que revalorizan la relevancia de dicho concepto. El poder normativo significa la capacidad de la UE de transformar estados y sociedades en la dimensión de la democracia y el resto de los derechos humanos, y la estabilidad política y la prosperidad económica, a través especialmente de la exportación de valores y normas.

a través de la firma de otros cinco tratados<sup>19</sup> que modifican los Tratados constitutivos tal y como analizaremos en su momento.<sup>20</sup> Esta tendencia a la profundización se incrementará posiblemente durante la próxima VIII Legislatura del Parlamento Europeo 2014-2019.

- b. Los riesgos y amenazas fundamentales son los mismos e indivisibles. Del análisis de los 12 riesgos de la ESN, y de los de la EE,<sup>21</sup> así como del estudio que presenta el profesor Carlos Echeverría,<sup>22</sup> se desprende que al menos las más importantes son estrictamente los mismos.
- c. Las líneas estratégicas de acción para hacerlos frente. Para que estas sean eficaces y eficientes deberán estar profundamente vinculadas, ser compatibles, producir sinergias, y sobre todo, tener algún mecanismo de coordinación en su ejecución.

A esto debemos añadir que en la medida en que se reducen los presupuestos de seguridad y defensa durante los últimos cinco años y, sin embargo, se incrementan los riesgos y amenazas, es necesario tomar medidas de *pooling and sharing* y estas solamente pueden hacerse especialmente desde en la UE o entre sus Estados miembros.<sup>23</sup>

Del análisis de las razones del vínculo estructural se desprende que estas son cualitativamente diferentes a las que se establecen con otros actores, socios o aliados, ya que en el caso de la Unión Europea es con el único que compartimos los mismos valores, soberanía y la ejercemos en común, y como veremos después, somos también aliados, en aplicación del art. 42.7 de TUE.

Hay que tener en cuenta que las situaciones que se crean con los demás grupos de estados que tenemos compromisos internacionales son completamente distintas. Entre ellos los estados europeos que no son miembros de la Unión Europea, con los otros cuatro Estados de la Alianza Atlántica (EE. UU., Canadá, Turquía y Noruega),<sup>24</sup> que no son miembros de

<sup>19</sup> Estos son: AUE (Bruselas, 1986), TM ( Maastrich,1992), TA (Ámsterdam, 1997), TN (Niza, 2001) y TL (Lisboa, 2007).

<sup>20</sup> Quizá habría que señalar que las dos únicas reformas de la Constitución de 1978 han sido debidas a cuestiones realizadas con la Unión Europea: la primera en 1993 para recoger las implicaciones de la ciudadanía europea y la segunda en 2012 con objeto de limitar el endeudamiento exterior.

<sup>21</sup> Estrategia Española de Seguridad, op. cit., 2011.

<sup>22</sup> V. el trabajo de Carlos Echeverría sobre amenazas y riesgos en este mismo volumen.

<sup>23</sup> García Servert, R.: «Iniciativas pooling and sharing. El caso del mando de transporte aéreo europeo», en: Documentos de seguridad y defensa 55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas, pág. 47 y sig.

<sup>24</sup> De estos cuatro uno es candidato a la UE, Turquía. Noruega ha solicitado adhesión en dos ocasiones y se ha rechazado en referéndum y los otros dos al no ser europeos

la UE, o los de los Países Mediterráneos, y los de la Comunidad Iberoamericana, a pesar de su relevancia y de nuestro estrecho vínculo.

Por todo ello entendemos que la percepción de los riesgos y amenazas son diferentes con otros Estados, grupos de Estados y, por tanto, el alcance estratégico de las respuestas comunes también son distintas en cuanto a su naturaleza, efectividad e implicaciones.

Es importante resaltar también el para qué, o dicho de otro modo, qué es lo que los Estados miembros están dispuestos a hacer juntos. Son cinco los elementos que contiene el artículo 3 del TUE que explican precisamente el para qué de su creación y existencia.<sup>25</sup>

- 1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*
- 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.*
- 3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.*
- 4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.*
- 5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección*

---

nunca serán candidatos siendo un requisito imprescindible conforme al artículo 49 del TUE.

<sup>25</sup> El Tratado de la Unión Europea reformado a través del Tratado de Lisboa.

*de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.*

En el ámbito de la seguridad, se refieren especialmente los párrafos 1.º y 5.º, en donde se establece que la finalidad de la Unión Europea es nada más y nada menos que «la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos», y en el párrafo 5.º se establece que uno de sus objetivos constitucionales es contribuir a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta (...). Es decir, que en este artículo se nos recuerda algo que ya sabíamos, pero que se imprescindible tenerlo presente, ya que es la razón de ser de la UE: conseguir la paz y mantenerla.

El Tratado recoge los objetivos de una entidad política: la paz, un espacio físicamente unificado, el desarrollo económico y social y una acción activa en la escena internacional. Constituye el contrato social entre la Unión, los Estados miembros y sus ciudadanos, en definitiva, los objetivos de una verdadera «politeia».<sup>26</sup>

Esta formalización retrotrae al espíritu fundacional de la aventura europea hace 64 años, cuando Schuman señaló la federación europea «es indispensable para la preservación de la paz», que sería gracias a las realizaciones concretas o solidaridades de hecho,<sup>27</sup> siendo un rasgo esencial del proyecto europeo.

Por último, es importante resaltar el art. 21.2 del TU, que desarrolla los preceptos anteriores, y establece un fundamento distinto para la Acción Exterior, superando la tradicional fundamentación en valores e intereses y concretando nuevos para qué cuando señala:

*La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:*

- a. Defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad.*
- b. Consolidar y respaldar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional.*
- c. Mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores.*

<sup>26</sup> V. Aldecoa, F. y Guinea, M.: La Europa que viene. El Tratado de Lisboa, Madrid: Marcial Pons, 2010, pág. 102.

<sup>27</sup> Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950.

- d. Apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza.*
- e. Fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional.*
- f. Contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible.*
- g. Ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano.*
- h. Promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.*

La consecución de estos objetivos está relacionada con los riesgos de la ESE. Estos objetivos se definen antes que la ESE, ya que están copiados directamente del TC<sup>28</sup> de 2004. Es especialmente relevante y significativa la letra d), que hace referencia a la erradicación de la pobreza y la h), que hace referencia a promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial.

### **La federalización de la construcción europea, especialmente desde el ingreso de España el 1 de enero de 1986 al federalismo intergubernamental de hoy**

Como es sabido, el proceso de construcción europea se origina como consecuencia de la segunda guerra mundial (1939-45), con objeto de hacer no solo impensable sino estructuralmente imposible más guerras entre los europeos. Para ello se comienza especialmente a partir de la Declaración Schuman,<sup>29</sup> que establece la reconciliación franco alemana proponiendo la creación de la primera de las comunidades supranacionales de integración, la CECA, entre los seis estados fundadores con objeto de establecer «la primera etapa de una federación europea». Sin embargo, será a través del método económico mediante el cual se impulsará el proceso de construcción europea y la consecución del objetivo de la paz.

Durante los 28 años largos de pertenencia de España a la Comunidad Europea, y después a la Unión Europea, esta ha tenido cambios muy profundos, pasando de ser una comunidad de naturaleza económica a una

<sup>28</sup> Véase el Tratado Constitucional, en: Aldecoa, F.: Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Madrid: Biblioteca Nueva, 2004. V., especialmente, págs. 40, 75 y sig.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

unión de naturaleza política, aunque incompleta y expansiva.<sup>30</sup> Durante la fase comunitaria, esta se caracterizaba porque estaba formada por estados, aunque existía un vínculo comunitario, básicamente económico, formado por seis, nueve, doce Estados miembros. En la fase de la unión lo que caracteriza la misma es el conjunto. Ya tendrá menos importancia que seamos doce, quince, veinticinco, veintisiete, veintiocho, que es como han ido aumentando el número de miembros a través de las siguientes ampliaciones. Muchos, sobre todo desde fuera, ya no saben quiénes son sus componentes. Lo importante es que se visualiza la unidad, el conjunto, la UE, una auténtica mutación, ya que implica un cambio de naturaleza, pasar de una comunidad de estados a una Unión Europea.

El cambio que se ha producido en estas casi tres décadas, es decir, cuando España ya pertenecía a la UE, es mucho más profundo que durante las tres décadas largas anteriores. Sin embargo, se suele decir lo contrario. Es curioso que se conozca mejor el proceso histórico de los primeros 34 años que de los 30 últimos, a pesar de que estos son mucho más relevantes, especialmente desde la lógica de la naturaleza de la construcción europea y por ello de la política exterior y de la seguridad. Esta es la razón por la que dedicamos este epígrafe.<sup>31</sup>

España, junto con Portugal, ingresa en la Comunidad Europea de diez miembros convirtiéndose con ello en doce, el 1 de enero de 1986, después de un complicado proceso de negociación que dura siete años.<sup>32</sup> Esquemáticamente, ese proceso de federalización<sup>33</sup> progresiva tiene las siguientes etapas, desde 1985 en que se celebra el consejo Europeo de Milán:

- a. El AUE, en vigor desde el 1 de enero de 1987, que implicará la puesta en marcha del mercado interior para 1992, lo que signifi-

<sup>30</sup> Algunos entienden que es el paso del racimo de uvas a la naranja. El racimo de uvas es la comunidad de estados, quiere decir que lo que existe en un racimo son las uvas, y lo que se ve es cada una de las uvas, es decir, cada uno de los estados. Existe un vínculo entre ellas, el racimo es el vínculo comunitario. La naranja representa a la Unión Europea, y lo que visibiliza es una unión, una naranja que está formada por gajos, es decir, por estados. La metamorfosis es el cambio de naturaleza, es decir, pasar de racimo de uvas a una naranja, el elemento principal será cada uno de los elementos que lo forman, los Estados miembros, a que sea lo que identifica al conjunto lo que define a este, la Unión Europea.

<sup>31</sup> A veces suele imponerse la percepción exclusiva del balance negativo del último lustro, consecuencia de la crisis económica que padecemos.

<sup>32</sup> Era la segunda solicitud de ingreso, ya que la primera se hizo por el ministro Castilla el 9 de marzo de 1262, solicitud que no tuvo contestación por parte de la UE, ya que entendían que España no podía ser miembro hasta que cambiara su régimen político y se convirtiera en una democracia.

<sup>33</sup> V. Sidjanski, D.: El futuro federalista de Europa, Barcelona: Ariel, 1998. En este libro se pone el acento de los relevantes avances federalistas iniciados en el Consejo Europeo de Milán de 1985.

cará la desaparición de las fronteras interiores, es decir, entre los Estados miembros, objetivo que parecía imposible en su momento. En 1995 entrará en vigor en espacio Schengel, que permitirá la desaparición de los controles fronterizos en la mayor parte de los Estados miembros, menos en Gran Bretaña e Irlanda, que tendrá algunas particularidades.

Esta cuestión tendrá una enorme importancia para la seguridad, sobre todo desde el punto de vista simbólico, ya que se entendía que la soberanía de un estado llegaba hasta donde estaban delimitadas sus fronteras. Esto sigue siendo así, pero sin embargo ya no se visibiliza esa delimitación.

- b. Tratado de Maastrich. En vigor desde el 1 de enero de 1993, con el mismo nace la UE y la ciudadanía europea, y otros muchos avances en materia institucional y de ampliación de competencias, además del desarrollo de la cohesión y del fondo de cohesión de la política regional. La ciudadanía europea nace vinculada a la nacionalidad de los Estados miembros. Significa un plus respecto a la protección de los derechos humanos. Estos, que estaban garantizados para todas las personas que estuvieran en los países miembros de la UE, aunque no gozarán del estatuto de ciudadanos. Con ello, se reconocen siete nuevos derechos de ciudadanía, para los nacionales de los Estados miembros.
- c. El nacimiento de la moneda común es el 1 de enero 1999, hace ahora 15 años y medio, aunque no estará en nuestros bolsillos hasta el 2002. Es posiblemente el elemento federalizante y federalizador más completo y todavía no ha terminado de desarrollar todos sus efectos. En sus inicios son 11 los países miembros que pertenecen a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y en la actualidad somos ahora 18 los miembros.<sup>34</sup> Se ha vivido un momento de preocupación sobre su supervivencia, especialmente de 2010 a 2012. En la actualidad el sistema está consolidado y fortalecido. Han solicitado el ingreso todos los países comunitarios excepto Gran Bretaña. Dinamarca y Suecia dudan respecto a la conveniencia de su incorporación. Por otro lado, son 40 los estados que utilizan el euro como moneda, aunque no pertenezcan a la UEM.
- d. La Convención y el Tratado Constitucional. Posiblemente, el cambio cualitativo en este proceso comienza a partir de la Declaración de Laeken,<sup>35</sup> que convoca la Convención de 2002, donde se señala que uno de los desafíos a los que se enfrenta es «Cómo hacer que

<sup>34</sup> Se ha decidido en junio de 2014 el ingreso de Lituania en la UEM para el 1 de enero de 2015, con lo que serán a partir de entonces 19 miembros.

<sup>35</sup> Consejo Europeo: «Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea», Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 15 de diciembre de 2001.

la Unión Europea se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo Multipolar». <sup>36</sup> La Convención supondrá un cambio muy profundo, dado que participan no solo los representantes de los gobiernos, sino también los de los parlamentos, en representación de la legitimidad de los estados y en relación a la legitimidad de los ciudadanos estarán representados por dos representantes de la Comisión y quince del Parlamento Europeo. Esto es lo que explica que se produzca un cambio cualitativo en la senda federal. <sup>37</sup>

- e. La vigencia del Tratado de Lisboa, desde el 1 de diciembre de 2009. El Tratado de Lisboa implica el rescate del tratado Constitucional, ya que se incorporan los elementos sustanciales que contenía el mismo, especialmente se dotará a la Carta de Derechos Fundamentales de plena efectividad jurídica, se comunitariza el espacio de libertad y justicia, se amplían los poderes del Parlamento Europeo, nace la diplomacia común europea (DCE) y la PCSD, entre otros avances. Es especialmente relevante en la lógica federal, la explicitación del denominado federalismo intergubernamental, <sup>38</sup> que consiste en entender que la UE es una unión de estados y ciudadanos, y por ello responde a dos legitimidades distintas: la estatal y la europea, que tendrán un reflejo institucional en el Consejo y en el PE respectivamente.

Del análisis de las etapas enunciadas anteriormente, se desprende que los avances federales han sido impresionantes. Podemos sintetizarlos, entre otros, en el logro del mercado interior, la desaparición de las fronteras, la democratización del sistema político europeo, el nacimiento de la moneda única, la vigencia con carácter jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales (...). En definitiva, el paso de una comunidad fundamentada en el mercado común y en las cuatro libertades de trabajadores, mercancías, servicios y capitales con unas políticas comunes, básicamente económicas, en una unión de estados y ciudadanos, que es lo que constituye en la actualidad la UE, con una Carta de Derechos Fundamentales que protege y garantiza los mismos incluso de una forma más exigente que las constituciones de los Estados miembros. Es decir, es un auténtico federalismo intergubernamental, tal y como señala el politólogo francés Quermone. Además se profundizará en la próxima década. <sup>39</sup>

<sup>36</sup> *Ibíd.*

<sup>37</sup> V. Guinea, M.: *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, Madrid: Congreso de los Diputados, 2011.

<sup>38</sup> Quermone, Y.: *L'Europe et le federalisme*, París: Montehrestien, 1999.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

### **La génesis y el desarrollo de la seguridad, con especial referencia a la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y a la Estrategia de Seguridad Interior (ESI)**

Son dos los cambios profundos que se han producido en materia de seguridad en estos treinta años. El primero será especialmente, decisivo desde que se producen las transformaciones de la sociedad internacional como consecuencia de la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989. Esto afectará especialmente a las percepciones de seguridad, sobre todo como consecuencia de la desaparición de la guerra fría y del sistema de bloques, la descomposición de la Unión Soviética y el inicio de la guerra de Yugoslavia y es lo que exigirá que la Unión Europea se ocupe de forma clara de la seguridad a partir de entonces.

El segundo es como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE. UU., que afectará no solo a la seguridad exterior, sino también la seguridad interior, ya que serán consecuencia del terrorismo islamista radical y sobre todo a partir de entonces será más difícil su diferenciación. Su separación se difumina.

Podemos resaltar sintéticamente las siguientes etapas:

- a. El Acta Única Europea de 1986 entra en vigor en 1987. Aparecen por vez primera los objetivos de seguridad, vinculados a la cooperación política europea, si bien a los aspectos políticos y económicos de la misma.
- b. Será con el Tratado de Maastrich donde nace el segundo pilar, PESD y las primeras referencias a todos los ámbitos de la seguridad, incluso, en su caso, a la defensa. Si bien este pilar será intergubernamental dependerá del Consejo y en el funcionamiento del mismo no se aplicará el método comunitario, sino el intergubernamental, lo que implica que las decisiones se tomen por unanimidad.
- c. Con los Tratados de Ámsterdam y Niza se pone en marcha la PESD, y nacen las primeras misiones de gestión de crisis, tanto civiles como militares. Se desarrollarán treinta misiones, especialmente en el ámbito de la prevención y entrenamiento, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz, y excepcionalmente en la imposición de la paz, como en el caso del Cuerno de África.
- d. En la Convención Europea 2002-2003 se produce el cambio cualitativo. Esto se explica debido a la composición diferente que tiene la misma respecto a la conferencia gubernamental. En las CIG solo participaban los representantes de los gobiernos de los Estados miembros. Sin embargo en la Convención Europea estarán repre-

sentadas las dos legitimidades, de los Estados miembros y de los ciudadanos de la unión.

- e. El Tratado Constitucional va a suponer un cambio cualitativo en el ámbito de la PCSD, en donde además de desarrollar algunos de los instrumentos de la PSD que venía funcionando anteriormente, como son el desarrollo de las operaciones Petersberg, surgirán nuevos planteamientos.
- f. El Tratado de Lisboa rescata los elementos sustantivos del Tratado Constitucional en materia de política común de seguridad y defensa. Con ello se produce un cambio cualitativo en el alcance de dicha política.

De este análisis se desprende que durante los 28 años de presencia de España en la Unión Europea ha cambiado completamente las percepciones de seguridad por parte de esta, así como los instrumentos y las políticas de la Unión en torno a la seguridad y especialmente en el ámbito de la defensa, ya que en sus inicios no había nada al respecto.<sup>40</sup>

Es especialmente significativa la aprobación de la EES el 13 de diciembre de 2003 por el Consejo Europeo, formado entonces por quince Estados miembros. La misma fue propuesta por el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) Javier Solana. Se titulaba «Una Europa segura en un mundo mejor».<sup>41</sup> La misma significó una innovación importante en la concepción de las estrategias de seguridad, ya que se fundamentaba, como se desprende de su título, que Europa será más segura en cuanto el mundo sea mejor, entendiéndolo especialmente en términos de desarrollo económico y social. Este planteamiento es consecuencia de la opción europea de luchar contra la pobreza, que se refleja en el hecho de ser el actor internacional que dedica más aportación al desarrollo, casi la mitad de la aportación mundial, y ésta no se reduce a pesar de la crisis económica.

La EES tendrá una gran repercusión y para muchos es mucho más que una estrategia de seguridad, ya que en alguna medida se convierte en una estrategia de política exterior en su conjunto, dado que todavía la Unión Europea no tiene un instrumento de esa naturaleza. Al mismo tiempo, la Estrategia tuvo una gran influencia en el desarrollo de la PESC, impulsando la puesta en marcha de las previsiones del Tratado en torno a la PESD. Incluso en buena medida también incidió de forma considera-

<sup>40</sup> Es muy frecuente contemplar en los manuales de integración europea y de seguridad señalar la relevancia que se le da a la CED, proyecto consecuencia del Plan Plevén de 1952 que no llegó a entrar en vigor y sin embargo a la poca importancia que se le da a la PCSD que va mucho más allá y que establece las bases constitucionales para un posible desarrollo de una política común de seguridad y defensa, razón por la que le dedico el siguiente epígrafe.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

ble en las transformaciones profundas que se desarrollan en este ámbito a lo largo del proceso constitucional.

Por otro lado, hay que resaltar que el análisis de las amenazas es similar al análisis clásico de otras estrategias. Estas son a) terrorismo b) proliferación de armas de destrucción masiva c) conflictos regionales d) desaparición del estado y e) delincuencia organizada. En 2008 la Presidencia francesa propuso revisar en profundidad la EES, con objeto de desarrollarla y superar sus carencias. Sin embargo, una vez más, el veto británico impidió que se aprobara la propuesta, y en su lugar el Consejo Europeo aprobó el informe sobre la aplicación de la EES.<sup>42</sup> En esa actualización se incorporan nuevos riesgos y amenazas, como son las seguridad energética, los ataques cibernéticos, el cambio climático, entre otros, de tal forma que si comparamos la misma con la ESN se desprende que el análisis de las amenazas y los riesgos es muy similar después de su actualización.

Se pueden sintetizar las estrategias que establece el EES en las siguientes.

- a. Crear seguridad en los vecinos, que es la aplicación de la doctrina de la seguridad estructural. Estaremos más seguros en cuanto los vecinos se sientan más seguros, estén mejor gobernados y estén más desarrollados.
- b. Establecer un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz. Nuestra seguridad y prosperidad dependerán cada vez más de un sistema multilateral eficaz, que respete el derecho internacional y apoye al sistema de Naciones Unidas. Eso explica que la UE financie más del 40% del presupuesto del mismo.
- c. Posibilitar las intervenciones preventivas en los conflictos armados, especialmente a través de actividades políticas, diplomáticas, comerciales, de desarrollo, humanitarias, y también de gestión de crisis civiles y militares. Precisamente eso explicará la puesta en marcha de la PESD a partir de 2009 y la aparición de las operaciones Petersberg un año después.<sup>43</sup>

En este ámbito si existen diferencias considerables con la ESN. A los diez años de aprobar la EES se ha intentado, una vez más, elaborar una estrategia nueva en el Consejo Europeo de diciembre de 2013. Sin embargo,

<sup>42</sup> Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, 11 de diciembre de 2008.

<sup>43</sup> Gnesotto, N.: Política de seguridad y defensa de la Unión Europea los cinco primeros años. París: Instituto de Estudios de Seguridad, 2004. En el prólogo el propio Javier Solana señala que «los tres objetivos estratégicos, hacer frente a las distintas amenazas, llevar la seguridad a la Vecindad de la Unión, y promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz», pág. 7

esto no ha sido posible por el veto británico. En todo caso se ha aprobado un plan de trabajo para año y medio, hasta junio de 2015.<sup>44</sup>

A lo largo del año ha tenido gran repercusión las diferentes propuestas dirigidas al desarrollo y aplicación de la PCSD, especialmente el deseo por parte del PE de aprobar una nueva estrategia de seguridad, teniendo en cuenta que se cumplían diez años de la primera, «Una Europa segura en un mundo mejor», propuesta por el entonces AR Javier Solana, ya que esta estaba quedando obsoleta necesitaba una autorización aún más completa que la realizada en el 2008. Así, el presidente del PE, Martin Schulz, solicitó ante el Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 «la elaboración de una nueva estrategia europea de seguridad, una estrategia que se centre en los intereses esenciales, las tareas esenciales y las capacidades esenciales de la UE. Una estrategia que compromete y respeta los recursos. La cooperación es mejor que la rivalidad nacional». Sin embargo, el Consejo no ha redactado dicha estrategia.

El Consejo Europeo de 19 y 20 de diciembre de 2013 había levantado una gran expectativa en el desarrollo de la PCSD. Sin embargo, sus resultados son limitados. El más importante, la elaboración de un plan de trabajo para año y medio hasta junio de 2015 en los siguientes ámbitos: a) Incrementar la efectividad y el impacto. Estrategia de seguridad marítima, la ciberdefensa, la ayuda a la gestión de fronteras, la seguridad energética... b) La mejora en el desarrollo de las capacidades, drones, reabastecimiento en vuelo, comunicación por satélite, desarrollo del mando europeo de transportes, de momento solo para un número reducido de países que tienen por objeto gestionar la puesta en marcha del A 400. c) El fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa. Doble uso seguridades de suministro... El Consejo decidió evaluar los avances concretos en junio de 2015 y dará nuevas orientaciones, basadas en el Informe que el propio Consejo elabore.

Hay que señalar que la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente en materia de defensa, una vez más, se ha dejado pendiente, en este caso por el veto británico, ya que este país insistirá en limitar los desarrollos comunitarios en materia de defensa, reservando esta especialmente a los Estados miembros y a la Alianza Atlántica. Es importante resaltar la apuesta a favor de las medidas de *pooling and sharing*, ya que el Consejo Europeo constató que se habían incrementado las amenazas en materia de seguridad y defensa y, sin embargo, se reducen los presupuestos de defensa de los Estados miembros de una forma drástica a lo largo de los cinco años últimos. La forma de resolver esto es a través de una mayor integración en materia de seguridad y defensa.

<sup>44</sup> V. ALDECOA, F.: «La política exterior de la Unión Europea antes las elecciones de Mayo», *Temas para el debate*, abril 2014, pág. 42 y sig.

### **La seguridad (y la defensa) en el Tratado de Lisboa en su doble dimensión interior y exterior: la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia, su dimensión exterior y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)**

Con el Tratado de Lisboa, al rescatar los elementos sustantivos de la Constitución, supone un cambio cualitativo respecto a la situación anterior, ya que incorpora, por un lado, un nuevo diseño en materia de política común de seguridad y defensa (PCSD) y por otro la comunitarización la cooperación en asuntos en libertad, seguridad y justicia CAJI.

Respecto a la PCSD hay que señalar que por un lado se recogen algunos desarrollos de lo que existía anteriormente en el ámbito de la PESD. En este sentido, las innovaciones son tres: se amplía el número de casos en que puede ponerse en marcha una operación de gestión de crisis —las denominadas tareas de Petersberg—, se permite a un grupo de estados que ejecute una misión de este tipo y se mejora el procedimiento de financiación para la preparación y puesta en marcha de este tipo de operaciones.

Por otro lado el Tratado incorpora cuatro cambios fundamentales, que son precisamente los que configuran la PCSD. Estos son, a saber: a. La cláusula de alianza defensiva, b. La cooperación estructurada permanente, c. La cláusula de solidaridad y d. La Agencia Europea de Defensa.<sup>45</sup>

- a. La cláusula de alianza defensiva. Esta tiene gran importancia ya que convierte a la Unión Europea en una auténtica alianza defensiva. El art. 42.7 del TUE establece un compromiso equivalente al art. 5 del Tratado de Washington. Cuando señala:

«Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la Política de Seguridad y Defensa de determinados Estados miembros.

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta».

Este precepto tiene especial importancia para los siete estados de la Unión Europea que no son miembros de la Alianza Atlántica, así como para los territorios de soberanía de los Estados miembros que

---

<sup>45</sup> Documentos de seguridad y defensa 55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas.

no están en el área geográfica delimitada en el Tratado de Washington. Así ocurre en el caso español con las plazas de Ceuta y Melilla.

- b. La cooperación estructurada permanente. Para hacer creíble la alianza defensiva es necesario disponer de medios disuasorios suficientes con objeto de que esta sea operativa. Para ello hace falta dotar de unas capacidades militares permanentes. El artículo 47.6 del TUE establece

«Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión. Esta cooperación se regirá por el artículo 46 y no afectará a lo dispuesto en el artículo 43».

Los criterios más elevados de capacidades figuran en el Protocolo (n.º 10) sobre la cooperación estructurada permanente en el que se establece los criterios sobre capacidades.<sup>46</sup> En la cooperación estructurada permanente participan los estados que quieren y que cumplen determinados criterios de capacidades militares. Es algo así como en la unión económica y monetaria, donde los estados que participan tienen que voluntariamente solicitarlo y cumplir los criterios de convergencia económica.<sup>47</sup> El problema es que esta previsión no se ha puesto en marcha, y por tanto hace menos visible esta alianza.

- c. La cláusula de solidaridad. Se establece para situaciones de catástrofes naturales o de origen humano o terrorismo, en los términos que recoge el art. 222 del TFUE, que dice:

1. *«La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano. La Unión movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros, para:*

- a) *Prevenir la amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas; prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de ataque terrorista.*

<sup>46</sup> «Protocolos sobre cooperación estructurada permanente», en: Protocolo núm. 10 del Tratado de Lisboa.

<sup>47</sup> La propuesta francesa de 2008 consistía en comenzar la cooperación estructurada permanente con los seis Estados grandes de la UE.

*b) Prestar asistencia a un Estado miembro en el territorio de este, a petición de sus autoridades políticas, en caso de catástrofe natural o de origen humano.*

*2. Si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano, a petición de sus autoridades políticas los demás Estados miembros le prestarán asistencia. Con este fin, los Estados miembros se coordinarán en el seno del Consejo».*

c. La Agencia Europea de Defensa, establecida en el artículo 42.3 y siguientes que contempla la creación de una agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento. Su objetivo fundamental es la contribución al establecimiento de una política europea de capacidades y armamento, y responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial y la coordinación de las capacidades nacionales.

Esta disposición tiene gran relevancia y está también vinculada en su aplicación a la Estrategia Europea de Seguridad Interior EESI.<sup>48</sup> Las mismas necesitan en alguna medida un desarrollo legislativo para dotarla de más eficacia. Concretamente, la resolución de PE de 2012 sobre la PCSD<sup>49</sup> solicita una serie de medidas para hacerla mucho más operativa.

Por otro lado, hay que resaltar la importancia que tienen la desaparición del sistema de pilares, y especialmente la desaparición del tercer pilar de cooperación en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Ese espacio se comunitariza, quiere decir, que se aplicará a partir de la entrada en vigor el método comunitario, lo cual dará un conjunto de herramientas de mucha más legitimidad y eficacia con objeto de garantizar el buen funcionamiento del mismo. Hay que resaltar que la seguridad es indivisible, y por ello la comunitarización de la seguridad interior va a tener repercusiones importantes sobre el conjunto la seguridad e implicará la puesta en marcha del denominado «Programa de Estocolmo» y a su vez de la aprobación de la denominada ESI, precisamente durante la presidencia Española de 2010.<sup>50</sup>

### **La Unión Europea, actor diplomático y proveedor de seguridad, con especial referencia a la diplomacia común europea y al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)**

La Unión Europea se ha ido transformando a lo largo de los últimos años en un actor global, que promueve la estabilidad, la seguridad y el de-

<sup>48</sup> EESI aprobada en el Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.

<sup>49</sup> Parlamento Europeo: Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Política Común de Seguridad y Defensa, 22 noviembre 2012.

<sup>50</sup> ESI: Estrategia de Seguridad Interior.

sarrollo sostenible.<sup>51</sup> Esto se ha conseguido especialmente como consecuencia de los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa en materia de política exterior es la llamada Diplomacia Común Europea.<sup>52</sup> Esta implica la aparición de un ministro de asuntos exteriores, denominado Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad un auténtico ministerio que son la administración central del Servicio Europeo de Acción Exterior SEAE y unas Embajadas, que son las delegaciones exteriores de la Unión Europea. La misma quedará regulada por la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 denominada «Estructura y funcionamiento del SEAE».<sup>53</sup> A través de la misma se le dota al SEAE de una autonomía funcional y no dependerá ni de la Comisión ni del Consejo. Este cambio implica una transformación muy profunda de los instrumentos básicos de la política exterior, que tendrá una gran repercusión en los ámbitos de seguridad.

Con esta innovación se supera la distinción que existía anteriormente entre política exterior, que dependía del Consejo, y relaciones exteriores, que dependía de la Comisión Europea. Y con ello se trata de resolver el problema de la decisión. Se resuelve parcialmente, ya que se va a unificar la preparación de la decisión a través de una mente única (la AR) propiamente la decisión seguirá exigiéndose la unanimidad en el Consejo de Asuntos Exteriores y la ejecución también se unificará, recayendo en el SEAE

- a. Ministro de asuntos exteriores (AR). El cambio implica la unificación de tres figuras distintas: el alto representante anterior, el vicepresidente de la Comisión encargado de las relaciones exteriores y el ministro de Asuntos Exteriores del país que ejerce la presidencia rotatoria. De tal manera que el AR se convierte en la única autoridad con competencias en el ámbito exterior y en el ámbito de la seguridad.
- b. Ministerio. Servicios Centrales del SEAE. Se unificará todas las dependencias relativas a la política exterior y seguridad en una sola unidad administrativa, con autonomía funcional (el SEAE) y se unificarán incluso los edificios, estableciéndose uno singular, recientemente inaugurado, en la Plaza Schuman.

<sup>51</sup> V., entre otros, el siguiente documento: Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de la AR de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. «La vecindad en la encrucijada. Aplicación de la Política de Vecindad en 2013». En el mismo se refiere de forma específica a la UE como actor diplomático y proveedor de seguridad.

<sup>52</sup> Aldecoa, F. (ed.): La diplomacia común europea, Madrid: Marcial Pons, 2011.

<sup>53</sup> Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 entrará en vigor el 1 de enero de 2011. V.: Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, (2010/427/UE), DOUE, L 201, 3 de agosto de 2010, pág. 30.

- c. La dirección general 7 del Organigrama del SEAE se constituye como una unidad administrativa independiente, que será la responsable de la PCSD. Esta unidad prácticamente corresponde o tiene las mismas funciones que un Ministerio de Seguridad y Defensa de los Estados miembros, incluso cuenta con un centro de inteligencia.
- d. Las Embajadas. Las delegaciones de la Comisión se transforman en embajadas de la Unión. En las mismas estará dirigido por un jefe de misión que pertenecerá al SEAE y tendrá el rango de embajador y habrá distintos funcionarios de la Comisión que pertenecen a distintos departamentos. Entre ellos habrá un agregado de seguridad que generalmente será un militar.

Del balance del funcionamiento de estos cuatro años escasos del SEAE se desprende la enorme relevancia que tiene el nacimiento y puesta en marcha de la Diplomacia Común Europea. Así se manifiesta, por ejemplo, en la evaluación que hace el PE ante el informe de revisión presentado por la AR en 2013.<sup>54</sup> En este sentido, hay que señalar que la diplomacia europea, compatible con la de los Estados miembros, tiene una red de más de 5.000 funcionarios distribuidos en 140 delegaciones, convirtiéndose en la actualidad en la primera red diplomática del mundo.<sup>55</sup> Esta red tiene una enorme relevancia diplomática y política creciente, e incluso también en materia de seguridad,<sup>56</sup> cuestión que todavía apenas ha trascendido incluso en los medios especializados.

Nótese que esta diplomacia común es una diplomacia integral, quiere decir que desempeña todas las funciones de la diplomacia clásica, que la misma está compuesta por dos tercios de funcionarios de la Unión y un tercio de funcionarios de los Estados miembros, y que además cada vez se desarrolla más y está creciendo. Al mismo tiempo, los Estados miembros, incluso los más importantes como Francia e Italia están desarrollando planes para cerrar embajadas en los estados que no tienen especial relevancia para ellos y adscribiendo a las embajadas de la Unión su representación bilateral. Lo mismo está ocurriendo en España<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Informe de revisión AR julio de 2013.

<sup>55</sup> Hay que tener en cuenta que esta red de 140 embajadas no incluye los veintiocho Estados miembros, en donde hay representación de la UE pero no es representación diplomática. Por lo tanto, si sumamos ambas cifras podemos ver que prácticamente tiene representación diplomática en el conjunto de estados de cierta significación de la sociedad internacional y en OOI salvo los microestados o pequeñas islas.

<sup>56</sup> Hay que hacer notar que en los servicios centrales del SEAE también se ha creado un célula de inteligencia, que tiene también funcionarios en las delegaciones de la Unión en el Exterior. Por su propia naturaleza existe muy poca información pública al respecto.

<sup>57</sup> Hay que hacer notar que el modelo de diplomacia común es distinto al que se aplica en materia de seguridad y defensa, ya que en el ámbito de la diplomacia se desarrolla

### La dimensión europea (UE) de las amenazas y riesgos para España

Distinguimos con el profesor Carlos Echeverría entre riesgos y amenazas, entendiendo que estas últimas se caracterizan porque estas últimas pueden exigir o exigen el uso de la fuerza.<sup>58</sup> Del análisis de las amenazas en el caso español se desprende que las tres más importantes, conflictos armados, terrorismo y crimen organizado, ya no son ninguna de ellas específicamente españolas, como consecuencia de que prácticamente ha desaparecido el terrorismo de ETA. Sin embargo, el terrorismo yihadista, especialmente después de los atentados de Atocha (Madrid) el 11 de marzo de 2004, tiene cada vez más importancia y, por diversas razones, geográficas, culturales, de emigración, tienen en España especial relevancia, incluso creciente y somos de los más vulnerables de los Estados miembros de la UE en este aspecto.

Esto quiere decir que las amenazas no son aisladas, sino que se combinan entre ellas e incluso se incrementan sus efectos (por ejemplo, el terrorismo y el agudizamiento de los conflictos en el Sahel). Al mismo tiempo hay que resaltar que básicamente son europeas, y no españolas, italianas o francesas y sobre todo, la respuesta a esta amenaza común es más eficaz si se desarrolla desde la UE que si se hace desde un Estado miembro. Lo que conlleva la necesidad de fortalecer la ESI y la EES, así como a la necesidad de profundizar y desarrollar las políticas de seguridad que se adopten.

Lo mismo podemos decir de los riesgos. Entre ellos la inestabilidad económica y financiera, el paro, los flujos migratorios, la insuficiencia energética. Se reducen de mejor manera y a veces únicamente cambiando las políticas de la UE y no la política española, que no tiene verdaderamente capacidad para reducir estos riesgos.

Especial importancia tiene el riesgo de inmigración ilegal que se está produciendo a través de las fronteras de Melilla y Ceuta, cuestión que cada día tiene más importancia y que posiblemente se esté transformando incluso de riesgo en amenaza. Concretamente, el profesor Carlos Echeverría considera que el problema de la inmigración ilegal masiva potencia las amenazas fundamentales que tiene España y concretamente el efecto potenciador que tiene en relación con conflictos como el Sahel o Siria, el crimen organizado, y especialmente el terrorismo yihadista.

Hay que tener en cuenta que es la única frontera terrestre que tiene la UE en África. Por ello hay que entender que este riesgo o amenaza no es

---

una diplomacia nueva, distinta a la de los estados, y compatible con estas, mientras que en la seguridad y defensa el sistema es de integración, al menos de momento.

<sup>58</sup> V. Echeverría, C.: op. cit.

español, sino que es europeo. España es solo la puerta de entrada, por tanto la solución tiene que venir determinada desde Europa, ya que los factores que lo condicionan son geoeconómicos y geoestratégicos y tenderán a crecer posiblemente en los próximos años las razones profundas que originan esta migración masiva.

Del análisis realizado se desprende que hay una confluencia en cuanto a la percepción de amenazas. Sin embargo existe una cierta divergencia en la fundamentación, en relación al vínculo entre desarrollo y seguridad y por ende de las políticas a seguir, dando distinta relevancia a las mismas. De ello se desprende que si bien ambas estrategias son compatibles, la EES ni siquiera cita a la europea. Ello conlleva que la necesidad de algún mecanismo de coordinación, con objeto de obtener importantes sinergias entre ambas.

### **Las líneas de acción estratégicas comunes de España y la Unión Europea**

Las consideraciones anteriores llevan a entender que nuestros riesgos y amenazas son nuestras debilidades crecientes, las cuales se pueden hacer frente mejor desde el ámbito europeo (UE) para que se convierta en «nuestras oportunidades». Para ello, desde la perspectiva de seguridad española, es conveniente federalizar Europa (UE) cada vez más, con objeto de que se convierta en un actor diplomático proveedor de seguridad. Con ello, será España uno de los países que más se beneficie de esa situación, ya que como hemos visto anteriormente nuestros riesgos y amenazas son más relevantes.

Debe ser un objetivo de la EES que la ESI y la EES se conviertan en auténticas políticas comunes europeas, que hagan frente a nuestros riesgos y amenazas crecientes. Así, por ejemplo, la vertiente meridional de la Política de Vecindad tiene especial importancia para nosotros, ya que es una auténtica política de prevención de conflictos, incluso de mediación, que nos conviene desde la perspectiva de la seguridad española desarrollar y profundizar, o también la nueva Estrategia de Seguridad Marítima, que se aprobará en el Consejo Europeo de junio.

Lo mismo se puede decir de las misiones de gestión de crisis, que se están desarrollando para África central, las cuales tienen especial relevancia e incidencia para los intereses estratégicos de España.

Respecto al riesgo que implica la inmigración ilegal, especialmente en Melilla y Ceuta, hay que insistir que es un riesgo europeo, y que por tanto la solución tendrá que contemplarse desde ese ámbito, es decir, desde la UE. Hay que recordar la posibilidad de activar la Cláusula de Seguridad, contemplada en el artículo 222 del TFUE, ya que puede entenderse como uno de los supuestos que contempla dicho precepto, catástrofe natural

de origen humano. La solución más estructural de este problema tendrá que ir de la mano del reforzamiento de las medidas contempladas en la Comunicación del Consejo Asuntos de Interior de noviembre de 2013.

Por otro lado, las soluciones definitivas de los problemas de la inmigración ilegal de Melilla y Ceuta tienen que pasar por el desarrollo de una política de establecimiento de flujos migratorios con los países de nuestro entorno.<sup>59</sup> La misma tendrá que combinarse con estrategias completas dentro de la política de desarrollo para África, que es mucho más eficaz en el ámbito europeo que en el nivel español, donde por cierto se está reduciendo de forma considerable.<sup>60</sup>

### **Conclusiones. El déficit de la dimensión europea (UE) en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). La necesidad, por razones de seguridad, de profundizar en ese vínculo**

Del análisis que hemos realizado hasta ahora se desprenden las siguientes conclusiones:

La seguridad, hoy se considera indivisible. Es decir, que la distinción entre seguridad interior y exterior se percibe cada vez más volátil, especialmente desde los atentados de 11 de septiembre de 2001 y entre otros, los atentados de Atocha de marzo de 2004. Además, esta seguridad está cada vez más vinculada con el papel e influencia que tiene Europa (UE) en el mundo, y de su capacidad para gestionar los conflictos en la era de la globalización.

En la UE se han dado avances importantes en la federalización de la misma, especialmente en los últimos 27 años, que comienzan antes que los cambios en Europa y en el mundo y que coinciden prácticamente con el desarrollo progresivo de las competencias en el ámbito de la seguridad y la defensa y al mismo tiempo casi con la incorporación de España a la UE.

Teniendo en cuenta que nuestras amenazas y nuestros riesgos son básicamente los mismos que los de los estados vecinos europeos y los de la UE en su conjunto, y que los más complicados de ellos solo tienen solución en el ámbito de la misma, de la UE, habrá que profundizar en esta vinculación estratégica. Todo ello nos permitirá avanzar hacia un entorno

<sup>59</sup> Creo que ha sido un gran acierto la convocatoria del Grupo Mediterráneo celebrada en Alicante por los ministros de AAEE de los siete Estados mediterráneos, el 16 de abril de 2014, donde entre otros asuntos se trató este especialmente. Declaración del Grupo Mediterráneo Oficina de Información Diplomática. MAEC.

<sup>60</sup> También hay que hacer notar los cambios que se están produciendo en Frontex y en Eurosur, que tratan de ampliar las funciones y capacidades de dichas agencias, e incluso de dotarlas de funciones específicas en materia de salvamento.

seguro, estable y próspero siendo los objetivos fundamentales de la Política de Vecindad.

Las amenazas y riesgos se ampliarán en la perspectiva de los próximos diez años, y estos riesgos y amenazas no son privativos de los Estados miembros, sino que cada vez más son riesgos comunes de la UE en su conjunto.

Por ello, dese la perspectiva de la ESN, es más necesario que nunca que la UE se federalice más, convirtiéndose ésta en un actor global. Que se fortalezca, se desarrolle y se implemente todas las previsiones constitucionales previstas en la PCSD contempladas en el T, especialmente la puesta en marcha de la integración reforzada permanente, que haga creíble la Política de Seguridad. Que se actualice y profundice la EES y se establezca una estrategia global en el ámbito de la política exterior europea a lo largo de 2015 que sea capaz de hacer gobernable la globalización. Que se vincule nuestra ESE con la ESI de 2010 y con los nuevos programas de libertad, seguridad y justicia que se aprobarán en el Consejo Europeo de 28 de junio.

Para ello, habrá que vincular a la ESN la fundamentación de la necesidad de profundización entre las dos estrategias de seguridad, señalando los vínculos expuestos más claros entre ambas estrategias, es decir, no tiene sentido que hagan lo mismo separadamente. También tendrán que establecerse acuerdos entre ambas políticas de seguridad y desarrollar sistemas de coordinación específicos, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación.

En la práctica, y en la aplicación de la Estrategia, habrá que tener en cuenta que será interés de España que se fortalezca la Unión Europea como actor global, a través del SEAE reforzándose al mismo tiempo la dimensión de seguridad del mismo y de sus delegaciones. Será importante que nuestros funcionarios, entre ellos militares, se incorporen en las nuevas estructuras de seguridad establecidas en el SEAE, así como en las delegaciones en el exterior, donde existen puestos *ad hoc* para ellos. Es fundamental incidir en la opinión pública sobre la relevancia de estas dimensiones y sobre todo transmitir la necesidad de abordar los riesgos desde Europa, ya que es más eficaz y eficiente que si se hace desde nuestro país.

Las cuestiones de seguridad, e incluso defensa, por la propia naturaleza de los riesgos y amenazas, especialmente en el caso español y cada vez más en el futuro, serán responsabilidad de la Unión, y menos de los Estados miembros, como ocurre con la política exterior y la diplomacia común. Así está ocurriendo con la diplomacia común europea, que se fortalecen y amplían las Embajadas de la Unión y se reducen las de los Estados miembros, tal y como hemos señalado anteriormente.

De las elecciones europeas del 25 de mayo de 2014 se desprenden nuevos riesgos que sobrevuelan Europa, especialmente en determinados estados, dado el avance que han tenido las fuerzas populistas radicales no defensoras de los derechos fundamentales en países como Francia y Grecia, y otros. Sin embargo, esas mismas formaciones en el conjunto del PE apenas tienen significación, ya que en el caso de que consigan formar grupo parlamentario propio serán la 7.<sup>a</sup> u 8.<sup>a</sup> fuerza, o irán a los no inscritos, y no la primera, como ocurre en el caso de Francia.<sup>61</sup>

La construcción europea nace en la inmediata posguerra contra los nacionalismos exacerbados, el populismo, la xenofobia y el racismo. En estas elecciones estas tendencias se han despertado en algunos países. El recrudescimiento de estos elementos es, al menos, un riesgo para Europa. Frente a ello, la única solución es avanzar en más y mejor Europa unida, es decir, en la federalización europea, con políticas de solidaridad de hecho que generen crecimiento, empleo y bienestar social a través del reparto de la riqueza. Esta ha sido la medicina europea de la posguerra que ha configurado la sociedad del bienestar y es el elemento identitario europeo, que urgente recuperar.

Este incremento de la federalización pasa por la convocatoria de la tercera Convención Europea, que se espera durante la presente Legislatura 2014-2019. En la misma habrá que abordar temas como la mejora del sistema político, las políticas acticas de empleo y desarrollo de políticas sociales, la política energética común, el desarrollo de nuevas bases en la Política de Seguridad y Defensa, y sobre todo que se apruebe un sistema por el que puedan entrar en vigor las reformas de los Tratados sin necesidad de unanimidad.<sup>62</sup> A Europa le falta dar el gran paso, como señala Luuk van Middlar<sup>63</sup> en su reciente obra, al señalar que «el gran cambio es pasar de nosotros los estados a nosotros, los ciudadanos», y eso implica que la reforma constitucional futura que posiblemente se realizará a través de una Convención, deba poder hacerse sin necesidad de la unanimidad de los estados, pero a través de un gran apoyo de los ciudadanos.

Asimismo, hay que señalar la relevancia creciente de la seguridad y defensa en Europa (UE) y la percepción cada vez más extendida de la necesidad de su fortalecimiento, de su posición en el mundo y de su dimensión de seguridad, ya que sus avances y desarrollo son más eficientes y eficaces en el ámbito europeo que en los Estados miembros. Por ello, es imprescindible darle más peso a la hora de establecer una ESN, explíci-

<sup>61</sup> V. European Elections 2014. A first look Pro-European perspectives. European Movement International, 12 de junio de 2014.

<sup>62</sup> V. Europe de 27 de mayo de 2014. En el mismo se contempla la posibilidad de que se designe un comisario para la política de defensa, como consecuencia de la necesidad de desarrollo de la misma.

<sup>63</sup> V. van Middlar, L.: El paso hacia Europa, Madrid: Galaxia Gutemberg, 2014.

tando el vínculo estructural con la Unión Europea. A nuestra Estrategia la denominaría Estrategia de Seguridad Española. También es importante resaltar la importancia que tiene para nuestra Política de Seguridad la consolidación de la UE como actor global, especialmente a través de la disuasión, de la prevención y la solución de conflictos, para reducir las amenazas crecientes que tenemos. La cuestión de la seguridad en el primer cuarto del siglo XXI no puede ser solo responsabilidad del gobierno o de las autoridades políticas. Por ello, hay que democratizar la seguridad de diversas maneras, comenzando por la elaboración de la ESN por parte de los representantes de la soberanía nacional y no solo por el gobierno, sino por las Cortes Generales. La democratización de la seguridad exige que participe toda la sociedad en la responsabilidad de la misma.

Para concluir, de cara a los próximos diez años, el gran aporte a la Europa federal, UE, a la Estrategia de Seguridad Española es doble: por un lado, como socio que consolida nuestra posición política, económica y social, que sirve para disminuir los riesgos frente al exterior. Por otro, la reciente condición de aliado que nos ayuda a poder abordar con muchas más capacidades las amenazas crecientes a las que nos enfrentamos. Por ello, la Estrategia Española de Seguridad será europea o no será.

## Acrónimos

AA	Alianza Atlántica
AAEE	Asuntos Exteriores
AG	Asamblea General
ARAE	Alta Representante Asuntos Exteriores y de la Política de Seguridad
AUE	Acta Única Europea
AVM	Asociación de Vecindad Meridional
AVO	Asociación de Vecindad Oriental
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
CnE	Convención Europea
CPE	Cooperación Política Europea
CMPE	Comunidad Política Europea
EEES	Espacio Europeo de Educación Superior
EEMM	Estados Miembros Unión Europea
EES	Estrategia Europea de Seguridad
EE	Estrategia Española de Seguridad 2011
ESE	Estrategia de Seguridad Española
ESI	Estrategia de Seguridad Interior

ESN	Estrategia de Seguridad Nacional 2013
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
NNUU	Naciones Unidas
OII	Organizaciones Internacionales
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PEC	Política Exterior Común
PE	Parlamento Europeo
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OTAN	Organización del Atlántico Norte
TA	Tratado de Ámsterdam
TC	Tratado Constitucional
TL	Tratado de Lisboa
TM	Tratado de Maastrich
TN	Tratado de Niza
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UB	Unión Bancaria
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria



## ¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?

Alfredo Sanz y Calabria

*General de brigada del Ejército de Tierra, director de la Academia de Artillería*

### Capítulo quinto

Quizá haya alguien a quien le hay sorprendido el título de este trabajo. Ojalá que así fuera, porque ese era el objeto de su elección.

No soy sociólogo, ni politólogo, ni siquiera un experto en comunicación, solo soy un soldado. Eso sí, un soldado con bastantes años y muy curioso, lo que hace que a veces me haga preguntas como la anterior.

Me han pedido que reflexione sobre la interrelación entre el vector «opinión pública» y la Estrategia de Seguridad Nacional. Será porque las cosas no están muy claras al respecto y me temo que no seré yo quien tenga las respuestas adecuadas. Pero siempre me cabe el recurso de plantear algunas hipótesis y hacer públicos los interrogantes que, de una manera u otra, me asaltan desde hace tiempo. Empecemos.

### **La Estrategia de Seguridad Nacional. ¿Un proyecto compartido?**

España es una sociedad democrática, con todas las imperfecciones habituales en este tipo de gobiernos; pero democrática a fin de cuentas, y la democracia se basa, además de en el hecho obvio de que los ciudadanos depositan sus votos de vez en cuando, en que son libres (dentro de unos márgenes libremente pactados) y, por tanto, responsables de las decisiones que toman en el uso de esa libertad.

Ahora bien, ¿puede una decisión ser libre si no está suficientemente informada? O dicho de otro modo, y dado que la libertad exige responsabilidad, ¿hasta qué punto podemos ser responsables si desconocemos las consecuencias que pueden acarrear nuestras decisiones?

En este sentido hay que aplaudir que en el documento «Estrategia de seguridad nacional. Un proyecto compartido», publicado en mayo de 2013, pueda leerse en el primer párrafo de su introducción:

Las sociedades que se hacen responsables de su seguridad son sociedades más libres. En cuanto componente fundamental para defender los valores constitucionales y alcanzar los ideales de justicia, prosperidad y progreso, la seguridad es un pilar de la conservación, la estabilidad y la continuidad del Estado, así como de la vida y del bienestar de sus ciudadanos.<sup>1</sup>

Pero volvamos al título de este apartado... Un proyecto compartido. ¿Compartido? ¿Por quién?

Veamos lo que dicen las encuestas:

Si se consulta la página web del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) se puede comprobar que solo aparecen dieciséis coincidencias de la palabra «seguridad» desde el año 1980 hasta hoy en día, las más de las veces respecto a aspectos de la, así llamada, «inseguridad ciudadana». Un apunte en la línea de lo que luego veremos: ¿puede distinguirse de la inseguridad rural?, ¿y de la seguridad nacional?, ¿son inseguridades distintas...? En segundo lugar, y de manera mucho más reciente, aparece a notable distancia la seguridad informática.<sup>2</sup>

¿Es qué no hay más aspectos de la seguridad que nos preocupen? ¿Por qué el CIS no ha tratado temas como el de la seguridad económica o alimentaria? ¿Cuándo nos acogimos al ensimismamiento secular, que decía Ortega, y nos olvidamos de que también nos afecta lo que sucede más allá de nuestras fronteras? ¿Cómo es posible que el órgano que debe aportar datos al conjunto del Estado para facilitar sus decisiones presente tal escasez de estudios al respecto?

Podría alegarse que el tema de la seguridad es una incorporación reciente a la agenda política, pero ¿sería verdad?

Hace ya algunos años, en 2001, publiqué un artículo en el que argumentaba la necesidad de evolucionar desde el término «Defensa», vigente

---

<sup>1</sup> Gobierno de España: «Estrategia de Seguridad Nacional, un Proyecto Compartido», Madrid, 2013, pág. 5. Recuperado de: <[http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F-24D5887D/0/Seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F-24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf)>.

<sup>2</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas. Página principal, consultada en <[www.cis.es](http://www.cis.es)> el 24 de enero de 2014. Elaboración propia.

en aquel momento, al de «Seguridad».<sup>3</sup> En el ínterin se ha popularizado la locución «Seguridad y Defensa», como si fueran un todo; tal vez sin entender que la Defensa, al igual que otras políticas del Estado, es solo una herramienta para alcanzar esa Seguridad, y que por tanto no debería —no puede, de hecho— estar en el mismo plano.

Así que comencemos por tratar de entender a qué nos referimos cuando hablamos de Seguridad.

En la introducción a este trabajo colectivo, el General García Servert ha definido el concepto de Seguridad. De dicha definición se deduce que la Seguridad tiene una base objetiva, pero que al ser una «situación relativa» y dar «idea de un nivel» es, sobre todo, una percepción.

Podemos avanzar la hipótesis de que una determinada percepción de la realidad —cualquier percepción—, se construye, entre otros factores, a partir de la memoria del individuo y de la información de que dispone; de manera que dos personas con la misma información no tienen porqué tener la misma percepción, atendiendo a sus vivencias previas. Y viceversa, dos personas con la misma memoria pueden tener percepciones distintas si es diferente la información que han recibido.

Además, la memoria, en una constatación de lo obvio, puede alimentarse desde la experiencia propia; o, las más de las veces, desde el aprendizaje de lo ajeno; un aprendizaje, eso sí, más o menos activo, más o menos personal, más o menos vicario en la mayoría de las ocasiones.

En este sentido la última guerra vivida por el conjunto de los españoles finalizó en 1939, lo que supone que en el momento actual solo puedan guardar recuerdo de la misma los mayores de 80 años, es decir un 5,5% del total de la población,<sup>4</sup> y aunque ha habido algunos conflictos posteriores (Ifni, Sáhara), puede afirmarse que, en líneas generales, los españoles no nos sentimos amenazados, ¿o sí?

Para contestar a esta pregunta, una vez descartado el factor memoria, no queda más remedio que centrarnos en la transmisión de información, y en sus derivadas: el aprendizaje y la evaluación. Es decir ¿conocemos los riesgos que corremos? ¿Los hemos valorado adecuadamente?

Una sociedad democrática madura debería contestar afirmativamente a ambas preguntas. Naturalmente, como en todas las sociedades complejas, el grado de detalle de este conocimiento será diferente dependiendo del grupo social correspondiente.

<sup>3</sup> Sanz y Calabria, A.: «Seguridad y Defensa ¿está usted seguro?», Revista Ejército, núm. 721, Madrid, marzo de 2001). Recuperado de: <[http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/RET\\_721.pdf](http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/RET_721.pdf)>.

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística. Pág. principal, consultada en <[www.ine.es](http://www.ine.es)> el 1 de junio de 2014. Elaboración propia.

Lo que sería sorprendente, incluso suicida, es que, interrogado el conjunto de la sociedad, la respuesta mayoritaria a cualquiera de las dos fuera negativa; y es aquí donde empiezan a producirse los problemas, porque intuyo que en España existen amplias capas que jamás han contestado a ninguna de ambas preguntas por una sencilla razón: ni ellos mismos, ni nadie, se las ha hecho.

Por ejemplo, es notorio que el gran público desconoce el impacto que podría haber tenido sobre el precio de la energía en España el secuestro de la planta de gas de In Amenas, en el sur de Argelia, de haberse prolongado en el tiempo más de lo que lo hizo,<sup>5</sup> con la consiguiente subida de la luz; toda vez que este aspecto apenas fue mencionado, ni siquiera en la prensa especializada.

No es el único caso, de manera que, a lo que parece, nos encontramos ante una cierta falta de comunicación... ¿Comunicación? Bueno, para que haya comunicación debe haber un intercambio de información. ¿La hay?

Como me da la impresión de que lo que no funciona demasiado bien es la comunicación en asuntos de seguridad, a eso dedicaré los siguientes párrafos: a tratar de analizar las causas y a indicar (solo indicar) posibles vías de solución.

### **Un repaso (breve) a la teoría de la comunicación aplicada a nuestro caso**

Como he dicho antes, la comunicación, toda comunicación, es un intercambio de información.

A nuestros efectos definiremos información como un proceso en el que un emisor, de acuerdo a un determinado código, transmite un mensaje que hace alusión a un referente. Esta transmisión se hace en un contexto dado, a través de un canal, y alcanza a un receptor que debe decodificarlo.

Es decir, para el análisis de cualquier proceso de información debemos considerar el emisor, el receptor, el mensaje, el código, el canal, el contexto y el referente.

Dejaré para el final a emisor, receptor y mensaje; y, por simplificar, diremos que el código es el conjunto de signos y reglas que permiten la comunicación, o dicho de otra manera: el lenguaje empleado que, en nues-

---

<sup>5</sup> Arteaga, F. y Escribano, G.: «La ocupación yihadista de la planta de gas de In Amenas en Argelia: ¿consecuencia de la intervención en Mali o secuestro fallido?», Comentario Elcano 8/2013. Recuperado de: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/comentario\\_arteaga-escribano\\_ocupacion\\_yihadista\\_gas\\_argelia\\_mali](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/comentario_arteaga-escribano_ocupacion_yihadista_gas_argelia_mali)>.

tro caso y por simplificar, es el castellano o cualquiera otra de las lenguas oficiales en el Estado español.

El canal es el medio físico por el que se transmite el mensaje. Como la difusión de la información, tal y como tendremos ocasión de ver, tiene múltiples orígenes y, en principio, su destinatario son todos los ciudadanos, cabe esperar que se empleen múltiples medios; y así ocurre: aparece información y análisis sobre diferentes temas de seguridad en prensa convencional y digital, radio, televisión, internet, etc., en conferencias y coloquios, e incluso en cualquier tertulia de barra de bar, por más que a veces parezca imposible.

El contexto es el conjunto de circunstancias en el que se lleva cabo el fenómeno. Como el proceso de transmisión de información relativa a la seguridad se alarga en el tiempo y tiene múltiples orígenes y destinatarios, dicho contexto es sumamente variable y, muchas veces, tiene una influencia inesperada sobre la eficacia de la comunicación. Cualquiera puede comprender que no es lo mismo hacer un comentario sobre los asaltos a la valla de Melilla en el curso de una comida privada, que tratar el asunto en el marco del debate sobre el estado de la nación, en sede parlamentaria. Pero tampoco es lo mismo si el día anterior ha ganado la selección española de fútbol, que si se ha producido un atentado que ha costado la vida a algunos españoles, pongamos por caso.

El referente es la realidad que es percibida gracias al mensaje. En realidad, es una construcción abstracta que es el fin último de cualquier proceso informativo. El referente, por tanto, no existe más que en la mente de transmisores y receptores. Si dicho referente es el mismo, podemos afirmar que el proceso de información ha sido eficaz; si, por el contrario, no fuera así, habría que preguntarse qué es lo que ha fallado.

En el caso que nos ocupa, y desde el punto de vista de la comunicación, el referente es claramente la seguridad; y si la respuesta a la pregunta ¿es un proyecto compartido? (se entiende que entre emisores y receptores) fuera positiva, sobraría el resto de este ensayo e invitaría al lector que no perdiera más el tiempo y se fuera a tomar una cervecita, leer una novela, o lo que en este momento más le apetezca.

Sin embargo, a lo que sospecho, los especialistas y el público en general no comparten la misma apreciación de los riesgos, ni de las herramientas necesarias para prevenirlos, ni de la forma de emplearlos. De ahí, por ejemplo el debate eterno sobre los presupuestos de defensa, o si es preferible dedicar más dinero a la cooperación exterior, etc. Así que creo que será necesario profundizar en el análisis y tratar de descubrir la razón por la cual ese referente no es el mismo.

En los párrafos siguientes me centraré en describir al receptor: en nuestro caso la señora María a la que hace mención el título; el emisor que, como tendremos ocasión de ver, son varios; y el mensaje, que también es variopinto.

Al final, trataré de poner un poco de orden en todo lo anterior indicando algunas de las posibles vías a explorar, siempre con la vista puesta en intentar que la Seguridad sea un proyecto compartido.

### **El receptor: ¿quién es la señora María? ¿Le importa la Seguridad?**

En realidad, el receptor debería ser cualquier miembro de la sociedad española; sin embargo, me van a permitir una caricatura que, como todas, no deja de ser una imagen algo distorsionada y bastante exagerada de la realidad, pero que en su simplicidad nos permite hacernos una idea clara de la misma.

A tal fin he escogido una familia, formada por la señora María del título, y su marido: el señor Roberto. A ambos se les conoce en el barrio por «los Fernández». Tienen dos hijos que, en el momento presente viven con ellos. La hija, Elena, ha vuelto a casa tras una relación fallida, de la que le queda un hijo, el nieto de la señora María, que es su ojito derecho. El hijo de los Fernández, Manolo, nunca llegó a irse de casa.

Al señor Roberto le gusta el fútbol; a la señora María no demasiado, pero no duda en sentarse con su familia a ver un partido cuando juega «la Roja». Es moderadamente optimista, pero le preocupa el futuro, y eso hace que, a lo que sospecho, ella sea la gran formadora de opinión de su familia en temas de seguridad.

Evidentemente, no tengo forma de demostrarlo, pero la intuición y el conocimiento de nuestra sociedad me indican que es así; y viene siéndolo, al menos, desde que, desde la sombra, lideró la campaña que terminó con la suspensión del servicio militar obligatorio tras las elecciones del año 2000. La elección de aquel año como fecha de referencia de este análisis no es casual, porque hay un antes y un después en los temas de Defensa y, por ende, en los de Seguridad.

En aquellas fechas, además de cambiar el modelo de reclutamiento, se publicó un Libro Blanco de la Defensa<sup>6</sup> y, posteriormente, la Revisión Estratégica de la Defensa;<sup>7</sup> al poco tiempo se aprobó una nueva Ley de Tro-

<sup>6</sup> Ministerio de Defensa: Libro blanco de Defensa. Madrid: Secretaría General Técnica, 2000. Recuperado de: <<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-Libro-Blanco-de-la-Defensa-2000.pdf>>.

<sup>7</sup> Ministerio de Defensa: Revisión Estratégica de la Defensa, Madrid: Secretaría General Técnica, 2003. Recuperado de: <<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/RED-Revision-Estrategica-Defensa-espanol.pdf>>.

pa y Marinería<sup>8</sup> e, incluso, una nueva Ley de Defensa Nacional;<sup>9</sup> amén de la Directiva de Defensa Nacional que suele redactarse al comienzo de cada legislatura.

Como digo, no se puede demostrar que la señora María sea la gran formadora de opinión de este país en temas de seguridad, al menos por el momento, pero creo que hay indicios suficientes como para considerarlo una hipótesis plausible; digna, tal vez, de estudios posteriores.

La señora María, al igual que el señor Roberto, es una española de mediana edad (30 a 65 años), que supone un 26% de la población española.<sup>10</sup> Se siente moderadamente de izquierdas,<sup>11</sup> pero es sumamente conservadora en el sentido sociológico del término.<sup>12</sup> Al igual que otras muchas, dejó sus estudios al finalizar la educación secundaria<sup>13</sup> y su fuente principal de información es la televisión (cuatro horas diarias de media) y, en menor medida, la radio; predominando en ambos casos los programas de «miscelánea» e «información», según la terminología empleada por la Sociedad General de Autores de España (SGAE), y siendo la cadena más visionada Telecinco, seguida a corta distancia de Antena 3.<sup>14</sup>

La señora María tiene una importancia capital en nuestra historia, porque es la piedra angular de muchos de los hogares de España. En un país con más de un 25% de su población en paro, no puede entenderse que no se haya producido un estallido social de amplias proporciones sin achacarlo a dos factores. Uno: sigue existiendo economía sumergida, de la que muchas señoras marías forman parte, bien en servicios del hogar o en otros oficios; y dos: la señora María, con sus ingresos, alguna pensión de los padres, algo del paro de los hijos, etc. es capaz de sacar adelante y mantener a toda la familia.

Es verdad que esta familia ya no es la de los años 70 y anteriores. Hace mucho que la familia nuclear tradicional ha dejado de ser la norma, y ahora los hijos no se emancipan hasta una edad impensable hace unos años; de hecho el 79% de los menores de treinta años, aún viven con sus

<sup>8</sup> Recuperado de: <<http://www.boe.es/boe/dias/2006/04/25/pdfs/A15752-15758.pdf>>.

<sup>9</sup> Recuperado de: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-2005.t3.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-2005.t3.html)>.

<sup>10</sup> Cifras de población a 1 de enero de 2013. Recuperado de: <[www.ine.es](http://www.ine.es)>. Elaboración propia.

<sup>11</sup> Un 4,51 en una escala de 1 a 10, donde 1 es izquierda, y 10 es derecha. Barómetro del CIS febrero 2014. Pregunta 25.

<sup>12</sup> La serie histórica de barómetros del CIS demuestra una constante en esta y otras valoraciones de carácter sociológico, independientemente de los avatares de la vida política española.

<sup>13</sup> Un 63% de los españoles. Barómetro del CIS febrero 2014, pregunta 29 aa.

<sup>14</sup> SOCIEDAD GENERAL DE AUTORES DE ESPAÑA (SGAE): *Anuario 2013*. Recuperado de: <<http://www.anuariosgae.com/anuario2013>>.

padres.<sup>15</sup> Y eso por no hablar de los padres que, ya jubilados y en una sociedad cada vez más envejecida, no tienen más remedio que vivir con sus hijos, de hecho el 30,6% de los mayores de 65 años lo hacen.<sup>16</sup>

Todo parece indicar que la señora María tiene una gran influencia en su entorno cercano, que se manifiesta en todos los órdenes de la vida, porque es la base de la organización social de un gran número de familias de este país.

Pero ¿a la señora María le importa la seguridad?

Evidentemente sí, y mucho, porque si algo aterra a la señora María es que su familia sufra lo más mínimo. De ahí la insistencia que en todos los barómetros del CIS se le da a la educación y la sanidad.

Sin embargo sospecho que en la alta valoración de estos factores pesa tanto el interés privado y personal de la señora María como el público y general. Me explico, a la señora María no le preocupan demasiado los efectos que sobre el sistema productivo y el balance de rentas pueda tener una asistencia sanitaria deficiente –todo eso le es ajeno–; lo que le preocupa es que si sus padres o hijos enferman, van a sufrir (la señora María goza de una gran empatía) y, de rebote, puede que se resienta la calidad de vida de toda la familia.

Lo mismo sucede con la educación; si los chicos no gozan de la educación oportuna, puede ser que no alcancen las metas a las que ella misma no llegó; y, además, ella no podría ser tan independiente, porque habría de atenderlos durante un periodo de escolarización obligatoria inusualmente largo; y su porvenir sería bastante más oscuro.

Lo que ocurre es que a la señora María sí que le interesa la seguridad, pero solo aquella que la salvaguarda de los riesgos más cercanos, de aquellos de los que es consciente.

Así, no es de extrañar que durante los muchos años que ETA ha estado activa, el terrorismo ocupara un lugar preeminente en los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). O que cuando los medios de comunicación social se han cebado sobre algún caso escabroso (el crimen de Alcasser, el asesinato de Marta Díaz del Castillo, la desaparición de Madeleine McCann, etc.) haya repuntado en las encuestas la sensación de inseguridad ciudadana, tal y como mencionaba al principio.

---

<sup>15</sup> Consejo de la Juventud de España: «Observatorio de emancipación», núm. 4 (cuarto trimestre 2013). Recuperado de: <<http://www.cje.org/gl/en-que-trabajamos/empleo/actividades-y-campanas-del-cje/observatorio-joven-de-emancipacion>>.

<sup>16</sup> Imsero: «Informe 2010. Las personas mayores en España, Tomo I». Recuperado de: <[http://www.imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/22023\\_inf2010pm\\_v1.pdf](http://www.imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/22023_inf2010pm_v1.pdf)>.

¿Por qué a la señora María le importa un rábano la...

No, no es que a la señora María le importe un rábano la Estrategia de Seguridad Nacional; simplemente es que o bien no se ha enterado que existe —en el peor de los casos—, o que no sintoniza con sus intereses y preferencias, que se centran en asuntos mucho más cercanos y que ocupan amplio espacio y tiempo en sus fuentes habituales de información.

Lo malo es que, si mi hipótesis es correcta y la señora María es la que está verdaderamente preocupada por los temas de seguridad (aunque sea la seguridad cercana que ve y entiende); por ese motivo y por la influencia que tiene en la formación de opinión de su familia, nos encontraremos que, fácilmente, a más de un 70% de la población le tienen sin cuidado el resto de los asuntos de seguridad.

Ahora bien, ¿es responsable la señora María de esta situación?

Para contestar a esta pregunta debemos dar un paso más y adentrarnos en los emisores de los diferentes mensajes y en el contenido de los mismos.

### **El emisor: ¿quién le habla de seguridad a la señora María?**

Cabe esperar que en una sociedad democrática compleja, como en la que vivimos, los emisores de mensajes relativos a temas de seguridad sean múltiples.

Así, podemos empezar por los partidos políticos, cuyos programas electorales se concentran mayoritariamente en los aspectos interiores, por ser los que supongo mejor sintonizan con sus electores potenciales, prestando poca o nula consideración a lo que sucede allende nuestras fronteras.<sup>17</sup> Es más, en algunos casos, entran dentro de este apartado no solo los aspectos propios de la seguridad, sino los referentes a la política de personal de las Fuerzas Armadas o a la política de adquisiciones para las mismas, lo que añade una cierta confusión al mensaje (como tendremos ocasión de ver en el siguiente apartado), poniendo en el mismo plano de igualdad a políticas parciales, que deberían estar subordinadas a la principal, e incluso a aspectos técnicos de las mismas.

En el caso del Gobierno, solo muy recientemente, con la publicación de la ya citada «Estrategia de Seguridad Nacional. Un Proyecto Compartido», y la normativa posterior, se han empezado a dar los pasos necesarios para articular una organización de seguridad que sea capaz de coordinar los esfuerzos que venían haciéndose de manera muy dispar por diferentes actores; tanto del ámbito de la propia Administración (estatal, autonómica y local),

<sup>17</sup> El programa del PP para las elecciones del 2011 trata los asuntos de seguridad y defensa en las págs. 210 a 213 de su publicación, las últimas. Recuperado de: <<http://issuu.com/ppopular/docs/pp-programaelectoral/213?e=0>>. En el del PSOE el tema se trata en las págs. 142 y 143, que también son las últimas. Recuperado de: <<http://www.psoe.es/download.do?id=491371>>.

como de una pequeña pero afortunadamente muy activa comunidad «estratégica», que se expande en varios *think-tanks*, universidades y foros varios.

Hasta la fecha, las labores de coordinación recaían —y en buena medida, así sigue sucediendo— en varias Comisiones del Gobierno que, por su carácter interministerial, su falta de continuidad y la inexistencia de órganos de apoyo que conviertan sus pensamientos en obras (obras son amores y no buenas razones, dice el refrán español), dificultan, cuando no impiden, la elaboración de mensajes coherentes. Tampoco ayuda, como se ha visto en el trabajo del profesor Faura, la coexistencia de diferentes escalones en la propia Administración, cuyos Consejos Sectoriales tampoco disponen de la coordinación precisa entre ellos, necesaria para abordar la elaboración de un mensaje coherente en este ámbito.

Si bajamos un escalón, tanto el Ministerio del Interior como el de Defensa son emisores claros de mensajes relacionados con la seguridad. Sin embargo, su imparcialidad queda en entredicho cuando en ambos casos son susceptibles de ser vistos como juez y parte, toda vez que sus presupuestos, su organización y hasta su propia existencia dependen de que los ciudadanos perciban su necesidad. Asimismo, puede observarse una cierta competición entre ambos por conseguir unos recursos que en tiempo de crisis se presumen escasos. Esta situación no puede más que generar una cierta perplejidad cuando hoy en día, algunos de los riesgos que hemos visto en el trabajo del profesor Echevarría son claramente transfronterizos, sin una delimitación clara de las competencias entre lo que ocurre en territorio español y en el exterior.

En el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores, otro de los actores implicados, una vez recibida la partida correspondiente a la ayuda al desarrollo, tampoco se hace demasiado por explicar en qué se emplea, con qué fin último, y cómo colabora a la seguridad del conjunto de la sociedad española; transmitiendo una idea quijotesca de la realidad: los españoles somos un pueblo solidario que ayuda a los más desfavorecidos... Sin embargo, el planeta Tierra está lleno de ellos, y España solo se centra en algunos. Cualquier ciudadano informado debería preguntarse: ¿por qué en esos y no en otros? Yo lo hago.

Claro que, si queremos hablar de espíritu solidario, nada mejor que mirar el ejemplo de las Fuerzas Armadas, que en los últimos treinta años no han hecho otra cosa que «misiones humanitarias» o, en el mejor de los casos «misiones de paz», puesto que así han sido calificadas en todas las comparecencias de los ministros de Defensa en sede parlamentaria. En este caso hemos llegado al esperpento que se produjo como consecuencia de las medallas al mérito militar, naval o aéreo con distintivo rojo, reservadas a los casos de guerra, para las que hubo que cambiar su definición, porque España nunca estuvo en tal situación desde el año 1939... Sin comentarios.

Los Ejércitos, la Armada, la Guardia Civil y la Policía Nacional también elaboran mensajes referentes a la seguridad, y es muy evidente que los dos últimos Cuerpos son más efectivos que los primeros, por las razones antes explicadas al hablar de la señora María: su cercanía a los problemas que percibe los hace muy efectivos. Además, hay que reconocer que la labor de difusión que llevan a cabo, es tremendamente eficaz.<sup>18</sup>

No quiero terminar el ámbito institucional sin referirme a las Cortes Generales que, en mi opinión, deberían ser la mejor caja de resonancia para los debates centrados en temas de seguridad. Solo en fechas muy recientes se ha aprobado una Ley que obliga a los ministros de Defensa a comparecer, en algunos casos junto al de Exteriores, para dar explicaciones sobre las misiones en el exterior a asignar a las Fuerzas Armadas. Tal vez sea por lo reciente de la norma, o por razones que se me escapan, pero quitando los encendidos debates que siguieron a nuestra participación en Irak, la repercusión mediática y social de tales intervenciones ha sido irrelevante; en algunos casos, incluso, tal comparecencia se ha hecho en el marco de la Comisión de Defensa, en vez de frente al Pleno del Congreso; e, incluso, a posteriori, una vez iniciada la intervención correspondiente.

Pero no solo se emiten mensajes en el ámbito de la seguridad desde las instituciones. Los medios de comunicación social, consciente o inconscientemente, sitúan determinados temas en la agenda pública que hacen que las señoras marías de nuestra historia se polaricen. En este sentido, es llamativo el aluvión de llamadas a la calma que se han producido después del asesinato de Isabel Carrasco, presidenta de la diputación leonesa, poniendo el foco en una presunta inseguridad de la clase política ante un conjunto de ciudadanos evidentemente descontentos por la situación socioeconómica que se vive en España en el momento presente.

Como podemos ver «y no están todos», son muchos los que emiten mensajes referentes a la seguridad, con poca coordinación entre ellos tanto en las formas como en el fondo. Además, y lamentablemente, el proceso suele ser de «información» y no de «comunicación». Es decir, el emisor lanza su mensaje, pero no atiende a lo que dice el receptor, convirtiéndose en una «seguridad otorgada», algo similar a lo que ocurría en el ámbito de la política general durante el despotismo ilustrado, lo que en cualquier democracia que se precie debería ser inaceptable.

¿Y qué pasa con los mensajes en sí mismos? ¿Son tan fragmentarios como la existencia de múltiples emisores descoordinados permite intuir? Vamos a verlo.

<sup>18</sup> La cuenta de Twitter de la Policía tiene 892.000 seguidores (datos del 1 de junio de 2014). Recuperado de: <<https://twitter.com/policia>>.

### **El mensaje: la «cultura de defensa». ¿Una respuesta?**

Cuando se produjo la suspensión del servicio militar obligatorio —una demanda social de amplio espectro, que alcanzó la vía de los hechos gracias a una exigencia de Convergencia y Unión al Partido Popular para facilitar su investidura en el año 2000—, se extendió una cierta ola de nerviosismo por la sede central del Ministerio de Defensa y algunos otros lugares.

Tal nerviosismo se debía a que, según el análisis de aquel momento, el conocimiento que los ciudadanos tenían de los temas de Defensa se perdería al prescindir de su paso por filas.

Ni que decir tiene que aquella era una versión simplista de la realidad por múltiples razones.

La primera porque solo una minoría de la sociedad española realizaba el servicio militar, toda vez que las mujeres no podían alistarse; el número de «inútiles para el servicio» crecía de año en año y la prestación social sustitutoria, creada para generar una opción a la vida en los cuarteles, se reveló bien pronto como un fraude de ley por la incapacidad de la propia Administración para arbitrar un sistema que funcionara, de tal modo que los que optaron por la misma, solo en algunos casos llegaron alguna vez a hacer tal prestación, en cualquier caso de forma parcial e incompleta, generándose un excedente de peticionarios de tal magnitud, que fue imposible gestionar el enorme volumen de objetores desde los organismos encargados de hacerlo.

La segunda, porque pensar que el servicio militar sensibilizaba a los ciudadanos respecto a los temas de seguridad es tan ingenuo como pensar que porque los chicos jueguen al fútbol en el parque van a ser conscientes de las realidades de lo que sucede en los despachos del Comité Olímpico Internacional, si se me permite el símil.

La solución que se planteó en aquel momento fue potenciar algo cuyo germen venía latiendo desde hace tiempo en las entrañas de Castellana 109, la sede central del Ministerio: había nacido la «Cultura de Defensa».

Fue aquel un parto inducido, desde luego no un parto natural. Como hemos visto, surgió como reacción a algo que solo los más avanzados analistas del Ministerio se habían permitido sugerir en el periodo precedente. Y siempre que algo nace como una reacción, en vez de cómo una idea premeditada y bien estructurada, se aprecian defectos de origen que es preciso conocer para entender el porqué de su resultado.

Por otra parte, en aquella época se argumentó con frecuencia el papel que el servicio militar obligatorio tenía para que los ciudadanos conocieran otros rincones de España, ajenos a los de su comunidad de origen, lo que permitiría que valoraran y comprendieran otras realidades, facilitando una cierta idea de unidad nacional.

De manera que la cultura de defensa, en realidad, nació con un doble objetivo: mantener e impulsar un cierto «espíritu nacional» y sensibilizar al gran público sobre los temas de defensa (recordemos que entonces apenas se hablaba de seguridad en los términos actuales, aunque ya se introducía).

Esta idea tuvo su cristalización normativa en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005, cuyo artículo 31 dice:

El Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales. Asimismo, el resto de los poderes públicos contribuirán al logro de este fin.<sup>19</sup>

Del análisis de este artículo desde el punto de vista del hilo argumental que vengo siguiendo surgen algunas cuestiones en las que creo importante detenerse.

¿Por qué debe ser el Ministerio de Defensa el responsable de que «la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia»? Suponiendo que al hablar de «su historia» se refiera a la de la sociedad española y no a la del Ministerio de Defensa, lo lógico es que este cometido correspondiera al Ministerio de Cultura; ahora bien, como las competencias en educación ya entonces habían sido mayoritariamente transferidas a las comunidades autónomas, desde entonces se plantea la cuestión de cómo armonizar los intereses de todas las partes.

Además, según la Ley no basta con que la sociedad española conozca, lo que sería objeto de un esfuerzo pedagógico a todas luces fuera de las competencias lógicas de Defensa; sino que debe «valorar» y, lo que es más complejo: «identificarse», obviando que los españoles somos muy libres de identificarnos con lo que queramos, y no necesariamente con una cierta imagen «otorgada».

En mi modesta opinión, la imagen que los españoles tenemos de nosotros mismos, será la que los españoles nos creemos como agregado e interacción de cada una de las imágenes individuales, pero muy difícilmente la que tratemos de imponer desde uno u otro sector social.

La segunda parte de la labor encomendada al Ministerio, es decir que el ciudadano *conozca, valore y se identifique con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales*, creo que se puede dar por conseguida si nos atenemos a la valoración que obtienen las mismas en los diferentes barómetros del CIS,

<sup>19</sup> Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. BOE núm. 276, 18 de noviembre de 2005.

en los que desde hace algunos años siempre se encuentran entre las tres instituciones que más confianza ofrecen, y siempre con una nota superior a cinco, lo que supone una honrosa excepción.<sup>20</sup>

Pero no nos llevemos a engaño: las Fuerzas Armadas han alcanzado este lugar de privilegio en la sociedad sobre todo por su profesionalidad, y no por hacer uso de tal o cual ideología. El gran éxito de la campaña de comunicación (y aquí sí que la ha habido) ha consistido en presentar unas Fuerzas Armadas que, como institución, han sabido mantenerse al margen del juego político, son efectivas, son solidarias y sintonizan bien con los valores generalmente aceptados por la sociedad española. La señora María lo sabe y habla de ello con sus amigas, lo mismo hace el señor Roberto mientras se toma un cafelito y juega a ser seleccionador nacional de fútbol con sus compañeros.

Quizá alguien pudo pensar en algún momento que podría obtenerse alguna sinergia en las acciones que se emprendieran para alcanzar ambos objetivos. A fecha de hoy me parece un grave error, porque son dos asuntos perfectamente independientes y lo único que puede conseguirse, de seguir por ese camino, es que se termine confundiendo a las Fuerzas Armadas —una institución, no lo olvidemos— con un órgano más del Estado y, por tanto, sujeto a los intereses de la lucha política.

Para abundar más en la ceremonia de la confusión que la cultura de defensa ha generado, conviene ahora detenernos en la forma en la que se estructuró el Ministerio de Defensa en aquel periodo.

Para ello no hay nada más que echar un vistazo al Real Decreto 64/2001,<sup>21</sup> que reorganizó el Ministerio de Defensa tras la suspensión del servicio militar obligatorio. En el mismo se creaba la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL), que agrupaba a la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) y a la Dirección General de Relaciones Institucionales (DIGERINS), de nueva creación.

Según ese mismo Real Decreto, la DIGERINS era el órgano directivo al que correspondían las relaciones institucionales de la defensa. Con esta finalidad debía promocionar, difundir y fomentar la «conciencia de defensa nacional» (el entrecomillado es mío), planificar las acciones culturales del Departamento, gestionar el patrimonio histórico-artístico militar y coordinar las acciones de comunicación e información de la defensa. A tal fin contaba con el Instituto Español de Estudios Estratégicos, la Subdirec-

<sup>20</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas. «Barómetro», abril de 2013. Recuperado de: <[http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14009](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14009)>.

<sup>21</sup> Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, modificado por el Real Decreto 76/2000, de 21 de enero. Boletín Oficial del Estado núm. 24, 27 de enero de 2001.

ción General de Patrimonio Histórico-Artístico y la Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación de la Defensa.

Como podemos apreciar, el subconsciente le jugó una mala pasada al legislador, porque mientras el término empleado en la Ley era el de «cultura de defensa», a la hora de asignar cometidos a quienes debían desarrollarla se coló de rondón el fomento de la «conciencia de defensa nacional», que evidentemente no es lo mismo.<sup>22</sup>

Y ya desde un punto de vista orgánico ¿qué tienen que ver el Instituto Español de Estudios Estratégicos, responsable de las materias que de su propio nombre se deducen; la Subdirección General de Patrimonio Histórico-Artístico, responsable del mantenimiento y puesta en valor de bibliotecas, archivos y museos; y la Subdirección General de Relaciones Sociales y Comunicación de la Defensa, responsable de estos aspectos para el conjunto del Departamento, con las Fuerzas Armadas incluidas?

Pues, la verdad, no lo sé. Tampoco sé cómo se pueden articular políticas y procedimientos comunes para aspectos tan dispares y contradictorios como el atender al futuro de nuestra acción exterior «principal caballo de batalla del Instituto de Estudios Estratégicos»; al mantenimiento de nuestro acervo histórico, responsabilidad de Patrimonio; y la difusión de todo lo que atañe al complejo entramado que denominamos genéricamente «Defensa», los dos aspectos anteriores incluidos...

De aquellos polvos, estos lodos; y así, si uno visita el Portal de Cultura de Defensa, puede observar que sus contenidos tienen mucho de publicaciones, algo de cultura y muy poco de estrategia, incluyendo en ésta cualquier reflexión sobre la seguridad nacional.

Sin embargo, reconozcamos el mérito que tiene la Cultura de Defensa: seguramente, parte del alto valor que tienen las Fuerzas Armadas como institución se debe al esfuerzo concertado de presentar su imagen en las distintas operaciones como una fuerza solidaria; así como al magnífico trabajo de difusión de su cultura y valores; si bien la señora María no entiende el impacto que sobre la seguridad tienen ni unas ni otras acciones.

Pero es el momento de hacernos otra pregunta. Si, como hemos visto deberían ser múltiples los emisores de los mensajes ¿cabría esperar que hubiera múltiples mensajes? El instinto nos diría que sí, seguramente; sin embargo, y hasta fechas muy recientes, el desinterés general de las instancias superiores y del mismo nivel del Ministerio de Defensa en los temas de seguridad ha propiciado que solo desde Castellana 109, y en menor medida desde el Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de

<sup>22</sup> Para una discusión más completa de las diferencias v. Penedo, C.: «La defensa y sus públicos». Recuperado de: <<http://contextospnd.blogspot.com.es/2014/04/la-defensa-y-sus-publicos.html>>.

Asuntos Exteriores, se trate de llegar hasta los ciudadanos para hablarles de estos temas.

El resto es un vacío desolador, de manera que ni el Gobierno en su conjunto, ni las Cortes Generales, ni los partidos políticos suelen prestar la atención necesaria a estos asuntos, inmersos en una agenda política de carácter interno, o centrada en aspectos económicos (mayormente) o sociales (en algunos casos), que absorbe toda su atención.

En cualquier caso, y como debería ser palmario en el contexto actual, la Defensa es solo una herramienta para alcanzar la Seguridad, y no la única, por lo que creo indispensable superar y reformular el concepto de Cultura de Defensa. Superarlo, para crear una «Cultura de Seguridad» que englobe todos los aspectos y políticas que de ella se derivan; y reformular la «Cultura de Defensa» para hacerla subordinada a la anterior y desvestirla de los matices que pueden apartar a amplias capas de ciudadanos de la misma. No olvidemos que de lo que se trata, a fin de cuentas, es de lograr un referente común.

### **El referente: la cultura de seguridad. Un proyecto compartido**

Este referente común no puede ser otro que la citada cultura de seguridad, que debe ser compartida por todos los ciudadanos. No quiere esto decir que todos los españoles debamos saber lo mismo, de la misma manera que no todos sabemos lo mismo de fútbol: lógicamente tiene que haber especialistas, aficionados y quienes «toquen de oído», si se me permite el término; pero todos deben saber que el equipo de fútbol tiene once jugadores y que se juega con los pies, un balón y dos porterías. Ese es el mínimo exigible a la señora María, cuyas preocupaciones aunque centradas en la seguridad, van por otro lado. Lo mismo es aplicable al señor Roberto y a todos los Fernández.

Como dije al principio, no soy quién para dar soluciones, así que me conformaré con dar algunas ideas.

La primera, comprender que la seguridad hoy no tiene fronteras porque los riesgos tampoco las reconocen.

Y cuando hablo de fronteras no me estoy refiriendo solo a las físicas —que también—, sino a las conceptuales. En este sentido, el lenguaje no engaña y es fácil observar como en los últimos tiempos han aparecido términos como ciberguerra o ciberdefensa, por no hablar de las relaciones existentes entre el crimen organizado y los fenómenos de inmigración, o el riesgo de que puedan aparecer armas de destrucción masiva en manos terroristas.

Este hecho implica la necesidad de coordinar los mecanismos de prevención, disuasión y respuesta hoy existentes, pero que se encuentran

dispersos a lo largo y ancho de toda la Administración, tanto estatal como autonómica y local. Tradicionalmente, solo el Ministerio de Defensa ha empleado esta terminología, pero a medida que se securitizan los problemas, las respuestas deberían seguir el mismo camino.

Es decir, si cabe dentro de lo posible que se produzca un ciberataque a los mecanismos de control de la red eléctrica española, será necesario tener previsto cómo prevenirlo (mediante un sistema adecuado de ciberdefensa, por ejemplo); cómo disuadir al posible agresor (mediante la amenaza de una actuación policial, si es dentro de nuestras fronteras; o diplomático-militar si es en el exterior) y cómo responder (mediante un diseño redundante de la red, por ejemplo).

En el ejemplo anterior sería necesaria la coordinación, al menos, de los Ministerios de Presidencia, Interior, Exteriores, Defensa, Industria, Fomento, Economía y Hacienda; el CNI; los mecanismos de protección civil de las comunidades autónomas afectadas y un largo etcétera.

Esta tarea, que parece ingente no puede hacerse sin comprender que la seguridad es una cuestión de Estado y que no puede llevarse en el ámbito de un Ministerio específico —tal vez ni siquiera en el ámbito interministerial— por la necesidad de coordinar políticas muy dispersas en la actualidad. En este sentido me parece un acierto la creación del Consejo de Seguridad Nacional y de su brazo ejecutivo: el Departamento de Seguridad Nacional, pero aún habrá que esperar hasta ver su capacidad para coordinar las muy diferentes percepciones que tan acertadamente señala el profesor Faura en su ponencia.

Y ahora volviendo al ámbito de la opinión pública, lo mismo ocurre con la política de comunicación, que tampoco puede quedar centrada en un departamento, especialmente si este puede ser percibido como juez y parte, es decir: el principal interesado en que progrese una determinada cultura de seguridad.

En mi opinión, hace falta diseñar una «estrategia» de comunicación ligada a la estrategia de seguridad.

Esta estrategia de comunicación debería basarse en dos principios; el primero: la organización, estructura y política de comunicación a seguir deben ser permanentes, no se puede improvisar en este asunto; el segundo: deben emplearse las oportunidades que se presenten —y se presentarán— para explicar a los españoles la manera en la que les afectan las diferentes crisis a partir de sus intereses cercanos; es decir, de su calidad de vida, de la de sus seres queridos, etc. Proactividad y concreción. Cuanto más concreto sea el mensaje, más fácil será que el referente sea común. Ese es el secreto de esta comunicación.

Y he dicho comunicación, no información. Porque mientras el debate sobre la Política de Seguridad no alcance la calle, y los Fernández no hablen

de ello de vez en cuando (no voy a decir que con la misma asiduidad que lo que ha subido la cesta de la compra o del último gol de su equipo), es decir, mientras no sean conscientes de que el bienestar de los suyos depende de lo que suceda en una planta gasística en Argelia, no habremos alcanzado nuestro objetivo y nuestra democracia no habrá alcanzado su madurez.

## Epílogo

Rubén Carlos García Servert

*General de División del Ejército del Aire, comandante del CAOC Torrejón*

Es complicado encerrar algo tan sumamente dinámico como es la evolución del mundo, en un documento que contenga una reflexión estática.

El trabajo es una foto fija de cómo, en la primavera de 2014, un grupo de trabajo considera debiera afrontarse la reflexión estratégica a futuro. Resultaría sorprendente que las propuestas contenidas en lo que hemos llamado líneas de acción estratégica esenciales varíen en los próximos años; pero la experiencia nos dice que es mejor no hacer apuestas al respecto.

Si es, sin embargo, bueno soñar. Soñar que algún día en España los grandes temas de Seguridad lleguen a la calle y que los ciudadanos tomen el protagonismo en la definición de su futuro. Soñar que nuestra España camine por la senda de una mayor cooperación institucional, lo que hará a las posturas españolas más potentes en el exterior. Soñar con una Europa política unida.

Sin embargo, en este trabajo colectivo, los ponentes han intentado formular una reflexión estratégica rigurosa, que huya de un voluntarismo que, frecuentemente, conduce a la desilusión. El argumento de fondo consiste en demostrar que las líneas de acción del párrafo anterior son no solo deseables para una parte importante de la población española, sino también y sobre todo, imprescindibles.

En opinión del Grupo de Trabajo, toda Estrategia española de Seguridad que no sea capaz de poner en marcha mecanismos efectivos de unidad de acción en el Estado, o que se aparte de la vía europea o, peor aún, que no implique a la mayoría de nuestros conciudadanos, será papel mojado.

Los ponentes de esta obra colectiva han resumido su opinión en afirmaciones claras que, aún a riesgo de simplificar en exceso los matices de sus aportaciones, me parecen dignas de repetir.

Hay unas características geográficas, históricas y culturales que «colocan» a España en el mundo. La pertinente reflexión estratégica desde España del coronel Sánchez de Rojas, es distinta de la que se pudiera hacer desde otro punto de vista foráneo. Esto explica por qué frecuentemente las estrategias adaptadas, copia de creaciones extranjeras, nos resultan ininteligibles, incluso en un mundo globalizado. Sin embargo, la naturaleza trasfronteriza de los riesgos actuales, obliga a una confluencia continental de las posibles respuestas, tal y como anuncia el mismo autor, y analiza el profesor Aldecoa en su ponencia.

Dadas las especificidades de España, el profesor Echeverría nos presenta cómo el riesgo mayor a futuro se configura alrededor de la inmigración irregular masiva que, según sus palabras, «es algo que ya está ahí». Este riesgo deberá merecer la máxima atención en el futuro y exigirá la aplicación de medidas diversas para evitar que, en torno al mismo, se enquisten problemas estructurales que puedan convertirlo en una amenaza.

De la ponencia del profesor Faura me quedo con el título, dado que no es posible desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional, si previamente no se unifica y coordina la acción de las distintas administraciones públicas. El tema frecuentemente se presenta como una dialéctica entre diferentes modos de estructuración del Estado. En materia de seguridad, sin embargo, tal opción no existe. En sus propias palabras, la Unidad de Acción en materia de seguridad «es una condición previa, un prerrequisito».

El profesor Aldecoa deja claro al final de su aportación que la Estrategia de Seguridad Nacional cara al futuro, «será europea, o no será». Su análisis justifica plena y rigurosamente esta afirmación. En primer lugar, porque los riesgos actuales requieren respuestas continentales, dado que su magnitud excede la capacidad de respuesta de un solo país. Pero es que, además, esos riesgos son casi simétricos para los países europeos. En esta línea, como dice en sus conclusiones, «en la Unión Europea se han dado avances importantes en la federalización de la misma (...) con el desarrollo progresivo de las competencias en el ámbito de la seguridad y la defensa y al mismo tiempo casi con la incorporación de España a la UE».

La necesidad imperiosa de que el ciudadano de a pie asuma su cuota de responsabilidad en asuntos de seguridad, debiera obligar a los poderes públicos a iniciativas que lleven a la calle un conocimiento profundo de

estos temas y promuevan el debate. Es difícil imaginar una Estrategia de Seguridad efectiva que no refleje las aspiraciones de la ciudadanía. En el fondo, como afirma el general Sanz en sus conclusiones, mientras los españoles no sean conscientes de que el bienestar de los suyos depende de lo que suceda en lejanas tierras, «no habremos alcanzado nuestro objetivo y nuestra democracia no habrá alcanzado su madurez».

En su conjunto, parece evidente que, más allá de brillantes declaraciones y de sesudos análisis estratégicos, se impone una decidida apuesta por la efectividad. Y la efectividad en el campo de la seguridad, en una democracia consolidada, exige superar determinadas dificultades estructurales, que permitan asegurar la paz y lograr que la seguridad de los españoles alcance las mayores cotas posibles. Es una apuesta que, sin duda merece la pena proponer y llevar a la práctica. Esa ha sido la intención de este trabajo.



## Composición del grupo de trabajo

<b>Presidente</b>	Don Rubén Carlos García Servet General de división del Ejército del Aire Comandante del CAOC Torrejón
<b>Vocales</b>	Don Alfredo Sanz y Calabria General de brigada del Ejército de Tierra Director de la Academia de Artillería  Don Félix Faura Mateu Catedrático de la Universidad Politécnica de Cartagena  Don Francisco Aldecoa Luzárraga Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid  Don Carlos Echeverría Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad a Distancia
<b>Coordinador/ vocal</b>	Don Emilio Sanchez de Rojas Díaz Coronel de Artillería (R) Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Jefe del Departamento de Investigación y Análisis. (CESEDEN)



## Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
16. España y el conflicto del Líbano

17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa
42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unidad Europea

43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima
54. España y su posible papel en las iniciativas de «Partenariado» Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE
55. El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos
56. Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa
57. Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad
58. Energía y clima en el área de la seguridad y la defensa
59. Las revueltas árabes en el norte de África: implicaciones para la Unión Europea y para España
60. Estrategia de la información y seguridad en el ciberespacio
61. El impacto de las nuevas tecnologías y las formas de hacer la guerra en el diseño de las Fuerzas Armadas
62. Yihadismo en el mundo actual

