

Seguridad nacional y estrategia. La protección de los intereses y valores de España en un mundo globalizado

Tcl. Mario Laborie Iglesias*

Resumen:

'Seguridad' es un concepto dinámico, ya que en función de las personas que lo utilicen, del momento y lugar en que se encuentren, adquirirá un significado distinto. A lo largo del tiempo, la seguridad nacional, es decir aquella en que el objeto referente es el Estado-Nación, ha sufrido importantes transformaciones. Actualmente, nadie duda que el entorno internacional es mucho más complejo que unos lustros atrás, y que los Estados tienen dificultades para adecuarse a las mutaciones de un mundo cada vez más globalizado. Por consiguiente, se precisan nuevas políticas y líneas de acción que den respuesta a las incertidumbres actuales. Las estrategias de seguridad nacional, entendidas como la gestión integral de todos los elementos que componen el poder del Estado para alcanzar los objetivos nacionales dentro del sistema internacional, se convierten en herramientas indispensables para actuar en la "niebla de la globalización". En este sentido, el pasado 31 de mayo de 2013, el gobierno de España aprobó la "Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido" que constituye "la articulación fundamental de la Seguridad Nacional como Política de Estado". El presente artículo, desde la óptica española, reflexiona sobre la evolución del binomio incertidumbre-seguridad y de la adecuación de los instrumentos nacionales españoles para afrontar los retos de un contexto en continuo cambio.

* Teniente coronel de Artillería. Doctor en Seguridad Internacional, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Máster en Paz, Seguridad y Defensa, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Autor de la obra "La privatización de la Seguridad" y de diversos artículos y ensayos para publicaciones especializadas en temas de seguridad y defensa. Ha participado en las misiones en el exterior de Bosnia y Afganistán. Entre sus últimos destinos destacan el Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa y el Estado Mayor Militar Internacional de la OTAN (Bruselas-Bélgica). En la actualidad es analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). mlaborie@oc.mde.es



Palabras Clave

Seguridad
Defensa
Estrategia
Intereses
Incertidumbre

Keywords

Security
Defense
Strategy
Interest
Uncertainty

Abstract:

"Security" is a dynamic concept since, depending on the people who use it, the time and place in which they are found, it acquires a different meaning. Over time, national security, that is, one in which the referent object is the Nation-State has changed significantly. At present no one doubts that the international environment is much more complex than a few decades ago, and that countries have difficulty adjusting to the changes in an increasingly globalized world. Therefore, new policies and lines of action that respond to current uncertainties need to be implemented. National security strategies, defined as the integrated management of all the elements that make up the power of the state to attain the national goals within the international system, becomes a much needed tool to work in the "cloud of globalization". In this regard, on May 31, 2013, the Government of Spain approved the "National Security Strategy". A shared project "constitutes the fundamental articulation of Homeland Security as State Policy". This paper, from the Spanish perspective, reflects on the evolution of the binomial uncertainty-security and of the adjustment of the Spanish national instruments to face the challenges of a changing context.

I. Transformaciones, incertidumbre y seguridad

La continua transformación del entorno en el que la humanidad realiza sus actividades constituye una constante histórica. Solo hay que observar cómo en el último siglo se han modificado las pautas sociales, económicas, políticas o tecnológicas de las distintas comunidades, obviamente cada una con sus propias características identificativas, para verificar el profundo dinamismo del medio que nos rodea.

De este cambio continuo surge la incertidumbre, la angustia por satisfacer las necesidades físicas y metafísicas, y la exigencia de protegerse ante las eventualidades, los riesgos y las amenazas. Esta exigencia, más acuciante en épocas de crisis, nos obliga a buscar seguridad.

Pero 'seguridad' es un concepto controvertido, ya que su significado varía en función de las personas que lo utilicen y del momento y lugar en que se encuentren. Es decir, al mismo tiempo que varía el entorno, o quizás como consecuencia de ello, también se alteran las percepciones de lo que nos amenaza, de lo que nos inquieta, afectando a lo que se entiende por seguridad y, lo que es más importante, al modo en que hay que lograrla.

La firma de la Paz de Westfalia en 1648, cambió definitivamente los sistemas de gobierno imperantes hasta entonces, mediante la creación de otras entidades políticas, los Estados, que no reconocen una autoridad superior a ellos mismos.¹ El Estado, como "contrato social", viene a dar forma a la tesis de Rousseau de que dicho contrato *"es la solución para encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a otros, no obedezca, sin embargo más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes"*.²

Durante el siglo XIX y buena parte del XX, el Estado-Nación westfaliano se consolidó como el modelo predominante de organización política. Progresivamente, y de acuerdo a los postulados *rousseauianos*, los Estados asumieron el compromiso de proteger a sus ciudadanos, demandando a cambio su lealtad.³ Así, los habitantes de un país se

1 LABORIE IGLESIAS, Mario (2013). *La privatización de la seguridad*. Ministerio de Defensa. Servicio de Publicaciones. Madrid. España. P. 22.

2 ROUSSEAU, Jean Jacques (2011). *El Contrato Social*. Biblioteca El Mundo. Ciro Ediciones. P. 26 .

3 LABORIE IGLESIAS, Mario. "El Futuro de los Estudios Estratégicos en España". IEEE. Documento de Análisis 30/11. 16/11/2011. Disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA30-2011FuturoEstrategicoMLI.pdf



encontraban protegidos cuando el Estado, que en gran medida era capaz de gestionar la incertidumbre social, también lo estaba. En ese período, las amenazas a la seguridad de los Estados provenían de otros Estados, ya que en la mayor parte de las ocasiones los respectivos intereses nacionales eran, como hoy, incompatibles, un factor que apenas ha cambiado a lo largo de los siglos.

Para contrarrestar la amenaza externa y garantizar sus intereses nacionales, los Estados hacían uso de su 'poder militar' como instrumento primordial de su seguridad⁴ y de las relaciones con otras naciones, de ahí el vocablo 'internacional'. Durante la Guerra Fría, y pese a la acción de Naciones Unidas, el orden internacional imperante era fruto de esta concepción estado-céntrica de la seguridad, caracterizada por la competencia y no por la colaboración entre Estados. Es en estas circunstancias, y con las connotaciones señaladas, cuando se acuña el término 'Seguridad Nacional', y seguidamente el de 'Seguridad Colectiva' que se deriva del anterior.

En 1948, el diplomático estadounidense George Kennan acuñó una definición de 'seguridad nacional' que puede considerarse el arquetipo de la era de la confrontación bipolar. Para Kennan, seguridad nacional era "*la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras*". Según esta definición, el objeto referente de la seguridad era el Estado y la forma de lograrla consistía en contrarrestar las amenazas provenientes de otras naciones.

Sucintamente, esta concepción de seguridad nacional entendía que el uso de la fuerza militar estaba asociado a la defensa de la soberanía y de las fronteras del Estado ante una amenaza externa. La provisión de este tipo de seguridad era el primer objetivo del Estado, priorizado por delante de otros propósitos sociales y funciones gubernamentales. El predominio abrumador de los instrumentos militares, como factor fundamental de las relaciones entre los Estados, conllevaba que los conceptos "Defensa Nacional" y "Seguridad Nacional" fuesen intercambiables.

De igual forma, la seguridad interior de un país era un ámbito exclusivo de los gobiernos y la injerencia extranjera quedaba prohibida por el derecho internacional, recordar en este punto que el artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas señala que "*ninguna disposición de esta Carta autorizará a Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados*". Por lo tanto, seguridad interior y exterior se concebían como dos ámbitos distintos y distanciados.

Sin embargo, las transformaciones globales de las últimas décadas, o mejor dicho la aceleración de las mismas, han variado de nuevo la dualidad incertidumbre-seguridad. Como nunca antes en la historia, los medios de comunicación y transporte, los modos de producción de bienes y servicios o los movimientos de capitales y personas, entre otros, han cambiado de forma drástica la manera en que las distintas comunidades humanas se relacionan.

Las consecuencias esenciales de estas dinámicas son: la aparición de nuevos peligros, el empoderamiento del individuo, la relativización de los factores geográficos, la preponderancia de los conflictos intraestatales y el consiguiente desgaste de los elementos sociopolíticos tradicionales. En estas circunstancias, la eclosión del posmodernismo, entendido no como una época tras la modernidad, sino como condición humana que "*reivindica lo individual y local frente a lo universal*",⁵ supone la deslegitimación de las instituciones y prácticas sociales y políticas sobre las que se asentaba el orden internacional y la convivencia interna de los países.

4 LABORIE IGLESIAS, Mario. "La Evolución del Concepto de Seguridad". IEEE. Documento Marco 05/2011. 01/06/2011. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf

5 VÁSQUEZ ROCCA, Adolfo (2011). "La posmodernidad. Nuevo régimen de verdad, violencia, metafísica y fin de los metarrelatos". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Nº 29. Madrid, España.



En este escenario, los ciudadanos se encuentran ante nuevas incertidumbres y ponen en cuestión el antiguo paradigma de seguridad nacional. A los ojos de la sociedad, se deslegitima el uso de la fuerza como herramienta de relación entre los Estados, ya que los peligros, reales o aparentes, escapan a la lógica puramente militar. Así, la defensa nacional, en su noción ordinaria, pierde valor en el seno de la ciudadanía y deja de constituir el medio fundamental para lograr la seguridad. En realidad, el posmodernismo relativiza cualquier macropolítica, sea del signo que sea. Además, todos estos procesos parecen encontrarse fuera del control de los mecanismos económicos y políticos tradicionales. Consecuentemente, el concepto de seguridad deja de estar inequívocamente ligado al de Estado, produciéndose al mismo tiempo un proceso de fraccionamiento de la seguridad, por un lado hacia organizaciones internacionales y por otro hacia actores subestatales.⁶

Las condiciones expuestas suponen una profunda transformación en la naturaleza del Estado, ahora denominado poswestfaliano, y en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Como consecuencia inmediata, las acciones gubernamentales para proteger los intereses nacionales, entendidos como los comunes al Estado y a la sociedad, adquieren una gran complejidad.

Para acomodarse a estas tendencias, la observación, tipificación y análisis de los numerosos factores de inestabilidad e incertidumbre existentes se convierten en herramientas básicas para maniobrar en la 'niebla' de la globalización. De este modo, una vez que se han identificado los peligros que afectan a los intereses de la comunidad, los gobiernos nacionales deben desarrollar políticas que, de acuerdo a los valores consustanciales de la nación, valores que el posmodernismo también relativiza, eviten el posible daño. La seguridad nacional, en el sentido amplio, que más adelante se detallará, se convierte así en la más importante política de Estado. Esta es la razón fundamental por la que los países más avanzados han desarrollado estrategias de seguridad nacional y han implantado sistemas institucionales para su ejecución.

En resumen, en el nivel estatal, que pese a lo indicado sigue siendo considerado el primordial, la transformación del entorno, la creciente incertidumbre de la sociedad y la nueva concepción de seguridad, quedan indefectiblemente enlazadas en las respectivas estrategias de seguridad nacional.

II. Intereses, seguridad y estrategias de seguridad nacional

En el marco señalado anteriormente, la seguridad ya no sigue los preceptos de Kennan. Actualmente, las sociedades modernas deben afrontar nuevos riesgos y amenazas, normalmente transfronterizos tales como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales, las pandemias o los flujos incontrolados de personas, entre otros. Así, gobiernos y organizaciones internacionales de acuerdo a sus características intrínsecas, deben definir estos riesgos y amenazas y valorar la intensidad con que estos pueden afectar a los intereses nacionales, y decidir con qué medios del Estado van a hacerles frente.⁷

La compleja naturaleza de esos peligros, como posibilidad más o menos cierta de que se produzca daño, impide que sean afrontados con los instrumentos de los que han dispuesto los Estados tradicionalmente, obligando a reformular el concepto de seguridad nacional en dos sentidos. Por un lado, desaparece la división entre seguridad interior y exterior, consecuencia lógica de la pérdida de relevancia de los factores geográficos físicos; y por otro, el término 'seguridad' supera la tradicional noción de defensa militar, para englobar ahora aspectos tales como la economía, la sanidad o el medioambiente, resultado de la creciente atención hacia otras incertidumbres de la sociedad.

6 LABORIE. La privatización de la seguridad. *Op. cit.*

7 HUESO GARCÍA, Vicente (2007). "¿Dónde estamos?". Incluido en VVAA. Modelo español de Seguridad y Defensa. CESEDEN. Publicaciones de defensa. Madrid, España. Pp. 31-41. Disponible en http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/8.pdf



Por todo ello, hoy la seguridad se concibe por medio de la integración equilibrada y ponderada de todos los instrumentos disponibles, tanto públicos como privados, en poder de los Estados. Además, se reconoce la necesidad de que los Estados cooperen entre ellos para dar respuesta a los nuevos retos planteados. Actualmente ningún país, por poderoso que sea, es capaz de “gestionar” individualmente un entorno estratégico cada vez más incierto y caracterizado, como se ha señalado en el apartado anterior, por la pérdida de importancia relativa del “modelo Estado”, en favor de otros actores de naturaleza privada.

Esta evolución del entorno ha obligado a los Estados a desarrollar sistemas que, de acuerdo a las peculiaridades de la nación en cuestión, aborden la creciente complejidad de su seguridad. Además, “*los actores internacionales deben desarrollar una estrategia que les permita mantener o aumentar su capacidad de influencia en la estructura internacional. La entidad de la estrategia depende del papel al que aspire cada actor internacional*”⁸ Por todo ello, y como piedra angular de los sistemas citados, surgen las estrategias de seguridad nacional.

En su acepción más simple, estrategia es la relación calculada e integrada entre los medios disponibles y la consecución de los fines deseados, de tal manera que el riesgo asumido, el diferencial entre objetivos y medios, sea el menor posible. Desde el punto de vista de la seguridad nacional,⁹ estrategia supone la gestión integral de todos los elementos que componen el poder del Estado para alcanzar los objetivos nacionales dentro del sistema internacional. En este sentido, la estrategia se convierte en un proceso racional conformado por una variedad de acciones cuidadosamente integradas. En cualquier caso tiene más que ver con el liderazgo que debe guiar su concepción e implementación que con los recursos utilizados.¹⁰

La importancia de estos documentos estratégicos está determinada por su valor de referencia para los líderes políticos. Se trata que la toma de decisiones se lleve a cabo descartando aquellos sucesos puntuales, de carácter coyuntural, valiendo al mismo tiempo para determinar las posibles líneas de acción de los distintos gobiernos a medio y largo plazo. La premisa fundamental es que la estrategia debe encontrarse dominada por el propósito político que emana del nivel más alto de decisión del gobierno de la nación.¹¹

Las estrategias de seguridad nacional no deben ser consideradas un fin en sí mismo, sino que forman parte de un planeamiento estratégico comprensivo, que como actividad política, conlleva decisiones para resolver el problema de seguridad del Estado en cuestión, teniendo siempre presente tanto el contexto como los medios disponibles. A la vez, se muestra públicamente cuales son los intereses¹² vitales y los medios que se utilizarán para su protección.

En consecuencia, la determinación de esos intereses es el primer paso del planeamiento estratégico. En el entorno internacional, los intereses nacionales son declaraciones generales o específicas del estado final deseado por la nación, sobre la base de lo que las elites políticas entienden que es lo mejor para el bienestar nacional.¹³ Los intereses

8 ARTEAGA, Félix; FOJÓN, Enrique (2007). “*El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*”. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, España. P. 305.

9 En el nivel superior, la estrategia de seguridad, denominada por algunos como “gran estrategia”, incluiría la identificación y elaboración de los intereses, de las amenazas a ellos, del estado final deseado para la reacción frente a esa amenaza, del plazo de reacción y de la integración de fines militares y no militares para hacerla frente. BIDDLE, Stephen D. “*American Grand Strategy After 9/11: An Assessment*”. Strategic Studies Institute. 01/04/2005.

10 LABORIE. “*El Futuro de los Estudios Estratégicos ...*”, *Op. cit.*

11 *Ibidem.*

12 Para Arteaga y Fojón, en función de la posibilidad del recurso a la fuerza, existen tres grupos de intereses: los vitales relacionados con una amenaza de agresión militar directa, los esenciales relacionados con riesgos indirectos que afectan al bienestar material y los globales relacionados con riesgos remotos que afectan a la paz y seguridad internacional. ARTEAGA, FOJÓN. *Op. cit.* P. 28.

13 YARGER, Richard (julio 2010). “*The Strategic Appraisal: The Key to Effective Strategy*”. Incluido en BARTHOLOMEES, J.B. (editor). *Theory of War and Strategy*. Volume I. 4th Edition. Strategic Studies Institute. P. 56.



se asientan en el propósito nacional, que es esencialmente un resumen de los valores permanentes, creencias y ética de la nación. Al nivel más alto, los líderes políticos utilizan la política para identificar los intereses estatales y proporcionar una guía estratégica a los niveles subordinados.¹⁴ Es importante resaltar que, bajo ciertas circunstancias, es ciertamente difícil que las distintas fuerzas políticas de un país alcancen el necesario consenso para la definición de estos intereses.

En el caso español y según el *Libro Blanco de la Defensa 2000*, los intereses nacionales de seguridad se pueden agrupar, de forma general, en tres categorías: vitales, estratégicos y otros.¹⁵ Los intereses vitales son en realidad los elementos constitutivos del Estado que deben preservarse de cualquier agresión, estos son: ordenamiento constitucional, soberanía, población, territorio, entre otros. Por su parte, los intereses estratégicos son aquellos que aportan seguridad a nuestro entorno y cuya protección contribuye decisivamente a la defensa de los intereses vitales, destacan los que se derivan de la situación geográfica de España. Finalmente, España tiene otros intereses de diversa índole derivados de la posición que ocupa en la comunidad internacional, por ejemplo, impulsar la colaboración en materias de seguridad y defensa con los países de Iberoamérica.

III. La Estrategia de Seguridad Nacional de España de mayo 2013

España no ha sido ajena a las transformaciones globales señaladas. Incluso, podría afirmarse que los conceptos de seguridad y defensa españoles han evolucionado mucho más rápido y profundamente que en el resto de los países de nuestro entorno, como resultado de la profunda metamorfosis social y política sufrida por nuestra nación en las últimas décadas.

Como en otros países, mucho se ha debatido en España acerca de la necesidad de establecer un concepto amplio de seguridad, que fuese más allá de la tradicional defensa nacional y que respondiese oportunamente a los retos que hoy se le plantean al Estado. Las sucesivas Directivas de Defensa Nacional, aprobadas por el Presidente del gobierno de turno, que han orientado la política de defensa española durante un amplio período, eran de aplicación únicamente al ámbito militar. Pese a su indudable validez, estos documentos presentaban dos carencias fundamentales: la primera, abandono del conjunto de las administraciones del Estado a las cuestiones de seguridad nacional; y segunda, se carecía de un horizonte temporal amplio que aportase la necesaria estabilidad en una materia considerada muy sensible.

Por ello, se instaba recurrentemente a los poderes públicos de la administración para que se elaborasen una estrategia española, del más alto nivel político, en el que una vez determinados los intereses vitales y estratégicos nacionales se fijasen los objetivos y líneas de acción necesarias para garantizar la seguridad nacional.¹⁶

A mediados de 2011, esta reivindicación fue, en parte, satisfecha con la publicación de la "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos" (EES).¹⁷ Este documento supuso un paso de indudable trascendencia, ya que superaba visiones obsoletas en las que la seguridad y la defensa de los españoles descansaba, como responsabilidad exclusiva, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en las Fuerzas Armadas, situadas cada

14 YARGER, *op. cit.*, p. 55.

15 *Libro Blanco de la Defensa* (2000). Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica. Madrid, España. Pp. 68-69.

16 Por ejemplo, consultar BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (diciembre 2003). "Las Estrategias de Seguridad y de Defensa". Incluido en VVAA. Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI. Ministerio de Defensa. Monografías del CESEDEN. Nº 67.

17 "Estrategia Española de Seguridad - Una responsabilidad de todos". Gobierno de España. Madrid 2011. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es>



una de ellas en su ámbito.¹⁸ En realidad, la EES fue más importante por el proceso seguido en su redacción que por el resultado final; ya que por distintas razones, la EES no pasó de constituir un mero ejercicio teórico.

El pasado 31 de mayo de 2013, el gobierno de España aprobó la “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido” (ESN),¹⁹ que revisa y actualiza la EES 2011. La ESN 2013, que no supone ninguna ruptura con respecto a la EES, ratifica los siguientes conceptos básicos: enfoque integral, y concepción amplia y dinámica de la seguridad, como servicio público y política de Estado. Además, determina que los principios informadores de la estrategia serán: unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, y resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación.

El nuevo documento estratégico español se define así mismo como *“la articulación fundamental de la Seguridad Nacional como Política de Estado. Contiene directrices con el fin de reasignar todos los recursos disponibles del Estado de manera eficiente para la preservación de la seguridad nacional. En particular, hace un diagnóstico de nuestro entorno de seguridad, concreta los riesgos y amenazas a los que se enfrenta España en un mundo en constante transformación, define líneas de acción estratégica y configura un nuevo Sistema de Seguridad Nacional”*. Como se puede observar, la segunda parte de esta definición establece el índice temático seguido por la ESN 2013, y sobre el que a continuación se presentan los elementos considerados de mayor relevancia.

El entorno de seguridad

Los acontecimientos que transcurren más allá de las fronteras nacionales pueden impactar directamente en España. Por ello, nuestro país tiene una clara vocación internacional, como demuestra su firme voluntad de cumplir con los compromisos contraídos con las principales organizaciones internacionales o regionales a las que pertenece. Nuestra pertenencia a la ONU, la Alianza Atlántica y la Unión Europea (UE) condiciona de forma taxativa la política de seguridad española. Pero, pese a la pertenencia de nuestro país a estas organizaciones, España tiene una distintiva posición en el mundo, unos valores y cultura identificativos, y unos exclusivos intereses vitales y estratégicos. Por ello, la ESN, pese a las múltiples coincidencias con los documentos estratégicos de los países aliados y amigos, presenta sus propias características.

La ESN 2013 señala las tendencias globales que dan forma al mundo multipolar actual y que están impulsando la aparición de nuevos riesgos y amenazas a los que deben hacer frente las sociedades modernas. Entre estas tendencias cabe destacar las transferencias de poder entre Estados, las transformaciones en el mundo árabe, la mayor interdependencia o la adopción de una nueva postura estratégica por Estados Unidos.

Ante la creciente complejidad del entorno de seguridad global, la ESN 2013 señala que hoy existen *“... nuevos riesgos y amenazas que afrontar junto a los tradicionales como los conflictos armados, surgen otros tipos de naturaleza esencialmente transnacional, que se retroalimentan y, al interactuar, potencian su peligrosidad y la vulnerabilidad del entorno. El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos”*.

En este sentido, la ESN efectúa por primera vez de forma oficial una definición de seguridad nacional, que integra los intereses vitales y estratégicos de España: *“acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus*

18 Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad - Una responsabilidad de todos. IEEE. Documento de Análisis 17/2011. 26.06.2011. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA17_2011EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf

19 “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”. Presidencia del gobierno. 2013. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es>



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".

Los riesgos y amenazas. Ámbitos de actuación de la seguridad nacional

La ESN 2013 establece 12 riesgos y amenazas a la seguridad nacional española y, en concordancia con ellos, también define 12 ámbitos prioritarios de actuación, objetivo principal a alcanzar y líneas de acción estratégicas que enmarcarán las respuestas y actuaciones concretas para contrarrestarlos. De forma confrontada, se resumen a continuación esos riesgos, amenazas y líneas de acción.

Los conflictos armados - Defensa nacional: Aunque la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados ha disminuido, gracias a las interdependencias globales, los conflictos armados siguen representando una amenaza grave para la seguridad. La defensa nacional tiene como objetivo primordial hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales, como los compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales.

Terrorismo - Lucha contra el terrorismo: La globalización y la difusión de las nuevas tecnologías han supuesto el reforzamiento de los medios de acción y capacidades del terrorismo. La lucha contra este tipo de violencia política, que amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, se ha convertido en un fin prioritario de la acción de los gobiernos. Por ello, la ESN aboga por prevenir, actuar desde su origen, y proteger, disminuir vulnerabilidades, de acciones terroristas.

Ciberamenazas - Ciberseguridad: Junto a las innumerables ventajas que aporta, el ciberespacio es fuente de peligros, ya que puede encontrarse al servicio de numerosas actividades ilícitas o delictivas. En particular, la utilización que las organizaciones terroristas hacen de este ámbito constituye un aspecto de creciente preocupación. La respuesta, proveniente de la ciberseguridad, se centra en garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información a través del fortalecimiento de nuestras capacidades de prevención, detección y respuesta. Además, la intensificación de la colaboración internacional y la implantación de una cultura de ciberseguridad sólida son las líneas de actuación elegidas por la ESN.

Crimen organizado - Lucha contra el crimen organizado: Por su naturaleza transnacional, la delincuencia organizada vive en la actualidad un enorme crecimiento, subvirtiendo el poder de los Estados en una escala sin precedentes. Al igual que ocurre con el ciberespacio, el factor más alarmante de los últimos años en torno de esta amenaza a la seguridad, es su creciente asociación con grupos terroristas, de modo que las actividades de mafias y terroristas llegan a confundirse. El objeto de la lucha contra estas actividades es impedir el asentamiento en territorio español de los grupos criminales organizados; y para ello las líneas de acción gubernamentales son: la sensibilización y concienciación de la sociedad, la potenciación y mejora de los recursos, la mayor eficacia policial y la colaboración entre los centros y agencias de inteligencia.

Inestabilidad económica y financiera - Seguridad económica y financiera: La actual crisis económica y financiera que padece occidente ilustra cómo la inestabilidad en estos ámbitos es uno de los principales riesgos y amenazas actuales, tanto por sí misma como por el impulso que proporciona a otros riesgos. Esta amenaza, que está siendo fomentada por la gran interdependencia entre Estados y agentes privados, obliga a potenciar un modelo de crecimiento económico sostenible y a mitigar los desequilibrios de los mercados, de una forma flexible pero inmediata.



Vulnerabilidad energética - Seguridad energética: Vivimos en un mundo cada vez más dependiente de los recursos energéticos. Por ello, la excesiva dependencia exterior y la limitada interconexión con los países de nuestro entorno configuran una importante vulnerabilidad para España. Para combatir estos peligros, la seguridad energética pretende potenciar la flexibilidad operativa del sistema nacional de redes de transporte de energía, fomentar el ahorro energético y mejorar la eficacia energética; así como impulsar la sostenibilidad energética.

Proliferación de armas de destrucción masiva - No proliferación: La proliferación de armas de destrucción masiva constituye hoy la amenaza más peligrosa para nuestras sociedades. Como el reciente caso de Siria demuestra, la posibilidad del uso de estos arsenales de destrucción masiva por Estados sigue siendo factible. Pero, sin duda, la amenaza más peligrosa reside en que estas armas caigan en manos de grupos terroristas. En el campo de la no proliferación, España busca evitar el acceso a sustancias peligrosas por parte de terroristas o criminales y proteger a la población. Además, nuestro país se muestra comprometido con los esfuerzos internacionales para limitar la proliferación de misiles de largo y corto alcance.

Flujos migratorios irregulares - Ordenación de las migraciones: El creciente desequilibrio poblacional entre las regiones desarrolladas y subdesarrolladas, que además presentan elevados índices de crecimiento vegetativo humano, está induciendo a corrientes migratorias de unas zonas a otras. Estos flujos pueden constituir una amenaza para la seguridad si se producen de manera descontrolada e ilegal. España tratará entonces de prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios en sus fronteras, que son a su vez límites exteriores de la UE. Para ello, la vigilancia y control de los bordes territoriales, la cooperación con los países de origen y tránsito, o la promoción de la integración social son algunas de las líneas de acción ante este reto.

Espionaje - Contrainteligencia: El espionaje para hurtar información por parte de Estados o de grupos subestatales, se ha convertido en una actividad recurrente que afecta gravemente a la seguridad y economía, en sus vertientes industrial y tecnológica. Para contrarrestar esta actividad, España adoptará medidas de contrainteligencia en la defensa de nuestros intereses estratégicos, políticos y económicos.

Emergencias y catástrofes - Protección ante emergencias y catástrofes: En actualidad, las catástrofes naturales o producidas por la acción del hombre han alcanzado una nueva dimensión. La disrupción sobre el normal funcionamiento de los servicios públicos que estas calamidades producen, obliga a contemplar estos riesgos de forma más cuidadosa que antaño. En este aspecto, y con un enfoque integrador del conjunto de las capacidades disponibles, el objetivo estratégico es establecer un Sistema Nacional de Protección de los ciudadanos que garantice una respuesta adecuada.

Vulnerabilidad del espacio marítimo - Seguridad marítima: El espacio marítimo es un medio donde los riesgos y amenazas a la seguridad se pueden propagar de manera fácil y rápida, por su menor vigilancia que en los espacios terrestre y aéreo. La seguridad marítima se concibe como una forma de salvaguardar la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo y las infraestructuras marítimas críticas, así como la vida humana en el mar.

Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales - Protección de las infraestructuras críticas: La destrucción o el daño prolongado de las infraestructuras, que posibilitan el normal funcionamiento de los sectores productivos, impactan directamente sobre la seguridad de España y de los españoles. Por consiguiente, es preciso robustecer esas infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales para la sociedad, para lo cual la colaboración público-privada y la coordinación internacional resultan indispensables.



Hacia un nuevo Sistema de Seguridad Nacional

Pese a su indudable importancia, la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 constituye, nada más, que un nuevo peldaño hacia la necesaria implantación de un sistema integral de seguridad nacional. Se trata de superar la mera fase documental y crear una arquitectura estratégica comprensiva que englobe los aspectos institucionales, documentales y de gestión de crisis, relativos a la seguridad nacional. La EES 2011 reclamaba la creación de un *“modelo institucional integrado”* que diese *“respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual”*. Pero quizás, dadas las circunstancias en las que fue aprobada, no se logró avanzar más allá de la formulación meramente teórica.

En las actuales circunstancias, la condición imperativa es lograr que la totalidad de administración del Estado, incluyendo los ámbitos autonómico y local, recoja los postulados de la ESN y que cada uno de ellos desarrolle, en el marco de sus competencias, las respectivas normas y procedimientos de actuación. Con ello se trataría de asegurar la coherencia entre los diferentes agentes que participan en la seguridad nacional, tanto públicos como privados, y de volcar las cuestiones de seguridad en verdaderos instrumentos políticos.

En este sentido, la ESN 2013 muestra la clara determinación del gobierno de España para establecer de manera definitiva, una arquitectura institucional de seguridad para nuestro país. Para ello se crean dos nuevos organismos, el Consejo de Seguridad Nacional y los comités especializados, que constituirán la base del Sistema de Seguridad Nacional español. A estos efectos, se espera que el nuevo consejo, en un plazo de seis meses, elabore una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional que permita la constitución definitiva del citado sistema.

IV. Reflexiones finales

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Europa Occidental ha vivido ajena a los conflictos armados que, sin embargo, se han prodigado en otras partes del globo. La *Pax Americana* ha permitido el éxito del proyecto de integración europea, ya que se han podido destinar recursos económicos al desarrollo industrial y tecnológico, que de otra forma hubieran sido necesarios para la defensa del viejo continente. Este proceso ha permitido un aumento inédito de los niveles de bienestar social en Europa. Los dos factores señalados, ausencia de conflicto y bienestar, han creado la sensación de seguridad que sienten los ciudadanos europeos en la actualidad; aunque como se ha señalado en el texto, el entorno se está transformando tan rápidamente, que parece encontrarse fuera de control.

Incluso en mayor medida, esta situación es la que describe el estado de la seguridad en España. En una sociedad democrática y avanzada como la española, cualquier política, y la de la seguridad nacional es sin duda la más crucial, se encuentra sometida a los valores consustanciales de los españoles. En este sentido, la despreocupación que un segmento de la ciudadanía mantiene en cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa constituye un obstáculo fundamental para la implantación de un sistema de seguridad nacional efectivo.

Por ello, una de las tareas esenciales de la propia Estrategia de Seguridad Nacional será promover un adecuado nivel de cultura de seguridad y defensa entre la ciudadanía española. No hay que olvidar que la seguridad y la defensa, con mayúsculas, son valores esenciales para el mantenimiento de los valores de nuestra democracia y del modelo de Estado que los españoles nos hemos dado, así como para la protección de los intereses vitales y estratégicos de la nación. De nuevo, como ha sido costumbre en la historia, se trata de adecuar las incertidumbres que aquejan hoy a la población con las formas y medios de la seguridad nacional, responsabilidad irrenunciable del Estado.

