

17/2011

26 junio de 2011

Instituto Español de Estudios Estratégicos

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA
ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE
SEGURIDAD “UNA
RESPONSABILIDAD DE TODOS”

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD “UNA RESPONSABILIDAD DE TODOS”

INTRODUCCIÓN

Tras un largo proceso de elaboración, el Consejo de Ministros ha hecho pública la primera Estrategia de Seguridad Nacional que lleva por título: “Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos”¹. Este documento constituye un hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico en nuestra nación. Con esta estrategia del más alto nivel político se supera el modelo seguido hasta la fecha, en el que los documentos estratégicos de referencia eran de carácter departamental, elaborados por aquellos ministerios más involucrados en los temas de seguridad, como es el caso del Ministerio de Defensa. Buena prueba de esa especial sensibilidad en la realización de los documentos necesarios para el planeamiento estratégico es la referencia en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2008, firmada por el Presidente del Gobierno, a la necesidad de que se enmarcase en la estrategia de seguridad nacional, debiendo la política de defensa colaborar en su elaboración y en la consecución de sus objetivos. Se recogían así las inquietudes y la necesidad por dotarse de una referencia en seguridad nacional del más alto nivel gubernamental que coordinara todas las actividades y capacidades del Estado en materia de seguridad y defensa.

Las sucesivas directivas de defensa nacional, aunque han sido documentos válidos que han orientado la política de defensa durante un amplio período, presentaban como principal carencia la no implicación del conjunto de las administraciones del Estado en un aspecto tan esencial para la vida de la nación como la seguridad y la defensa, además de que carecían de un horizonte temporal amplio que aportase la necesaria estabilidad en materia tan sensible.

¹ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Nacional/EstrategiaEspanolaSeguridad_junio2011.pdf

De este modo España se incorpora, con este documento, al grupo de países más avanzados en materia de planeamiento estratégico, como son los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, la Federación Rusa o los Países Bajos.

Pero además de este importante aspecto, es necesario subrayar la enorme importancia del hecho de que, por primera vez, España dispone de una estrategia de seguridad que va a servir para alinear en la misma dirección a todos los elementos que forman parte de las Administraciones Públicas, las organizaciones sociales y el sector privado, es decir la sociedad en su conjunto. Era necesario superar 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 una de ellas en su ámbito. En efecto la seguridad es, como acertadamente reza el título de la estrategia, “Una responsabilidad de todos”.

Sin embargo la publicación de la estrategia de seguridad no es en modo alguno el final de un proceso en el que han trabajado, bajo la dirección de Javier Solana, un escogido grupo de personas y organismos, sino un primer peldaño que de nada servirá si la administración del Estado en su totalidad, incluyendo los ámbitos autonómico y local, no acoge los mandatos y orientaciones de este documento de un modo constructivo, desarrollando en el marco de sus competencias sus propias normas y procedimientos de actuación en lo referente a la seguridad. En este sentido, como uno de sus conceptos básicos, la EES hace hincapié en la capacidad de resistencia y recuperación para lo que habrá que dotarse de sistemas e instrumentos flexibles preparados para adaptarse a las diversas circunstancias.

Y es que es imprescindible fijar unos principios con vocación de continuidad, que en el documento se sitúa en torno a los diez años, si bien con revisiones quinquenales, que marque la visión de España con relación al panorama estratégico y la orientación de las políticas a desarrollar. Por ese motivo lo deseable es que la estrategia concite el mayor consenso político posible que facilite una pertenencia responsable y activa en las más importantes organizaciones internacionales que tanto han contribuido a la seguridad y el bienestar de los españoles.

En este aspecto es de resaltar cómo el país presenta una economía muy abierta, un idioma que es la segunda lengua de negocio en el mundo, una dimensión turística de gran peso y, en definitiva, una apertura al mundo que es un pilar esencial de nuestro desarrollo. España es una potencia media y un actor destacado en los más importantes procesos en marcha a escala global. La colaboración en la gestión de las diferentes crisis actualmente en desarrollo y en aquellas por venir, su compromiso en la defensa de los derechos humanos y su ejercicio

de la responsabilidad de proteger exige la disposición coordinada y sinérgica de los recursos del Estado, guiados por un plan común que por un lado optimice estos recursos y, por el otro, evite operaciones tardías de alto coste y pobres resultados.

Para realizar un breve análisis de los contenidos y peculiaridades de nuestra estrategia, en el presente documento se utiliza el método comparativo, de modo que se realiza un acercamiento a los documentos equivalentes de los Estados Unidos, Reino Unido, la OTAN y la Unión Europea. El motivo de haber elegido estos cuatro documentos es claro. En primer lugar se ha incluido la comparación con dos estrategias nacionales. Documentos en consecuencia que persiguen los mismos objetivos que la española, aunque sin duda tamizados por las características propias de cada una de las naciones. La primera de ellas es la correspondiente a los Estados Unidos, por su condición indiscutible de líder mundial en materia de seguridad y defensa, referencia necesaria en este ámbito, y porque se trata del documento de esta naturaleza probablemente más asentado y depurado debido a su condición de pionero, en su día, y a su metódico encaje en el conjunto del proceso de planeamiento nacional y militar norteamericano. La segunda, la estrategia del Reino Unido, la última estrategia de seguridad publicada antes de la española, que representa la visión de un país europeo, miembro de la Unión y dotado de una enorme tradición en el campo de la seguridad y la defensa, que ha sabido mantener una línea de actuación coherente en este campo, muy marcada por la actual crisis económica, por lo que se ha convertido en un referente a escala europea que merece la pena analizar.

A continuación se han elegido las dos organizaciones regionales de las que España es miembro, en las que la seguridad juega un papel primordial y a las que la Estrategia Española de Seguridad (EES) hace especial mención. La OTAN, como la organización regional más importante en el ámbito de la seguridad y defensa. La publicación el pasado año del Concepto Estratégico de la Alianza, que supone un paso más en su evolución y adaptación al nuevo escenario geopolítico, ofrece una ocasión única para realizar también una comparación entre la EES y el citado Concepto Estratégico. Aunque ciertamente el Concepto Estratégico no es propiamente una estrategia, no cabe duda de que trata numerosos elementos comunes con ésta, que justifican plenamente el interés y el desarrollo de la comparación con la EES.

Para finalizar, la EES se compara con la Estrategia Europea de Seguridad. La Unión Europea es el marco de referencia más importante de la posición española en el mundo y así lo recoge la propia Estrategia que aquí analizamos. Nuestro país, miembro entusiasta de la Unión y con vocación marcadamente europeísta, no puede por menos que situar su estrategia en sintonía con aquella elaborada también bajo la dirección de Javier Solana.

ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD "UNA RESPONSABILIDAD DE TODOS"			
CUADRO RESUMEN			
ESTRUCTURA			
La seguridad de España en el mundo; potenciadores del riesgo; amenazas, riesgos y respuestas; y, modelo institucional integrado			
OBJETIVO			
Analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación.			
LA SEGURIDAD DE ESPAÑA EN EL MUNDO			
<u>Constataciones:</u> España es una potencia media europea con características propias, tiene intereses globales que defender y fomentar, y puede tener que comprometerse con actuaciones lejanas. La acción exterior del Gobierno se complementa con la actividad de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y con la de la sociedad civil y el sector privado			
<u>Principios de acción internacional</u> - Marco europeo - Multilateralismo, legitimidad y legalidad internacional - Construcción de la paz - Protección de civiles - Responsabilidad de proteger	<u>Actuar en:</u> - Impulsar las reformas de las OOI - Reforzar nuestra influencia en foros e iniciativas multilaterales - Fortalecer las relaciones bilaterales	<u>España en un mundo globalizado</u> - Multilateralismo eficaz - Interdependencia responsable - Comprometida con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales - Orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global	- Unión Europea - EEUU - Rusia - Iberoamérica - Vecinos del Sur - África - Asia - ONU, OTAN y otros
INTERESES			
VITALES	<u>Relativos a los derechos fundamentales:</u> la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo		
	<u>Relativos al Estado:</u> soberanía, integridad territorial, ordenamiento constitucional y seguridad económica		
ESTRATÉGICOS	<u>Entorno pacífico y seguro</u>		
	- Consolidación y buen funcionamiento de la UE - Instauración orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos - Preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones - Relaciones constructivas con nuestra vecindad		
CONCEPTOS BÁSICOS			
<u>Enfoque integral</u> Integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes	<u>Coordinación</u> Cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas y entre el Estado y las empresas, ciudadanos y organizaciones sociales	<u>Eficiencia en el uso de recursos</u> Buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes para gastar mejor.	
<u>Anticipación y prevención</u> El Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir	<u>Capacidad de resistencia y recuperación</u> Sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias	<u>Interdependencia responsable</u> Colaboración con socios europeos e internacionales y establecer mecanismos de gobernanza para marcos e instrumentos multilaterales	
POTENCIADORES DEL RIESGO			
Fenómenos que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos, e incrementan nuestra vulnerabilidad			
<u>Disfunciones de la globalización</u> - Se abre la puerta a mecanismos de gobernanza global - Se facilitan desequilibrios macroeconómicos y crisis sistémicas de rápido contagio - La capacidad de los Estados para resolver problemas globales es cada vez más limitada		<u>Desequilibrios demográficos</u> - Crecimiento demográfico en países pobres - Envejecimiento de la población en Europa - Reto: preservar los modelos de cohesión social - Presión inmigratoria en las fronteras - Puede desatar racismo, xenofobia o problemas de integración	

<p><u>Pobreza y desigualdad</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Obstáculo para el progreso, y la estabilidad y seguridad internacionales -La desigualdad económica entre las dos orillas del Mediterráneo <ul style="list-style-type: none"> - Caldo de cultivo para el radicalismo - Pobreza y desigualdad también en regiones prósperas 	<p><u>Cambio climático</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Desatará conflictos por la escasez de recursos, disparará el número de refugiados climáticos y agravará la pobreza en muchas sociedades - Incremento de la fragilidad de algunos Estados, amenazando a la seguridad global
<p><u>Peligros tecnológicos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupos pueden colapsar el tráfico en el ciberespacio - Avances en biotecnología, nanotecnología, genética o inteligencia artificial => riesgos y dilemas éticos - Necesidad de una relación estratégica militar – civil 	<p><u>Ideologías radicales y no democráticas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de peso relativo de Occidente frente al éxito económico de ciertos regímenes autoritarios que no respetan los derechos humanos, podría suponer la emergencia de modelos alternativos atractivos - Ideologías extremistas pueden imponerse en sociedades frustradas por la debilidad de sus Estados, de sus élites y de la comunidad internacional
<p>AMENAZAS RIESGOS Y RESPUESTAS</p> <p><u>Amenaza:</u> toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España.</p> <p><u>Riesgo:</u> contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño.</p>	
Ámbitos de actuación	Terrestre, aéreo, marítimo, espacial, ciberespacio e informativo
AMENAZAS Y RIESGOS	Líneas estratégicas de acción
Conflictos armados	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de la paz => eje básico de la política de seguridad española. Actuar “antes”, “durante” y “después” de los conflictos - Enfoque integral para prevenir guerras y para gestionar las crisis e instaurar una paz duradera - España debe dotarse de medios militares y civiles adecuados - Las FAS deben ser polivalentes, desplegadas, flexibles e interoperables - La disuasión es complementaria de la anticipación y la prevención
Terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia antiterrorista debe estar basada siempre en el respeto a los derechos humanos, al Estado de Derecho, y al ejercicio de las libertades y garantías constitucionales - Misión: mantener a España -a sus ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras- seguros y protegidos frente a cualquier atentado y sus consecuencias - Ejes de la estrategia antiterrorista: <ul style="list-style-type: none"> • Anticiparse al desarrollo de las acciones terroristas • Actuar sobre los diversos factores que incrementan la amenaza e involucrar a toda la población • Proteger a los ciudadanos e intereses españoles • Asegurar que los distintos actores dispongan de los recursos necesarios -operativos y jurídicos- y que estén preparados para responder en todo momento ante cualquier contingencia - En relación con ETA, continuar con los mismos principios que han guiado a todos los Gobiernos de la democracia
Crimen organizado	<ul style="list-style-type: none"> - España ha puesto en marcha durante los últimos años toda una serie de medidas destinadas a mejorar los sistemas de información e inteligencia; crear nuevas unidades operativas; incrementar los recursos humanos, materiales y tecnológicos de las unidades especializadas contra el crimen organizado; potenciar la colaboración y cooperación policial, de inteligencia, aduanera y judicial en el ámbito nacional, y con los servicios de inteligencia del exterior; y dotar nuevas competencias a la Fiscalía Especial contra la Corrupción - Estos avances se complementarán en una triple dirección: <ul style="list-style-type: none"> • Potenciando los recursos y las capacidades de inteligencia • Mejorando la coordinación entre organismos nacionales e internacionales • Adaptando y mejorando permanente los instrumentos jurídicos

Inseguridad económica y financiera	<ul style="list-style-type: none"> - Promover un desarrollo económico sostenible - Mitigar los desequilibrios de los mercados - Luchar contra las actividades delictivas - Avanzar en la gobernanza económica en la UE y a escala global - Potenciar la presencia económica internacional de España - Garantizar la capacidad de los servicios críticos económicos y financieros
Vulnerabilidad energética	<ul style="list-style-type: none"> - Ejes de acción: diversificación de las fuentes de energía y abastecimiento (elevando sustancialmente la contribución de las energías renovables), el ahorro y la eficiencia energética, la liberalización de los mercados y el desarrollo de infraestructuras - Líneas y redes de abastecimiento: es una prioridad el control del espacio marítimo
Proliferación de armas de destrucción masiva	<ul style="list-style-type: none"> - A favor de un mundo sin armas nucleares - El caso iraní merece especial atención => podría desatar una carrera de proliferación nuclear - Comprometidos con: la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear y el Grupo de Suministradores Nucleares - España apoya los esfuerzos para limitar la proliferación de misiles de medio y largo alcance - Respaldo al programa de Defensa Antimisiles de la OTAN
Ciberamenazas	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la legislación, sin poner en riesgo la privacidad - Fomentar la colaboración entre el sector público y el privado - Concienciar a las Administraciones Públicas, empresas y ciudadanos - Mejorar la cooperación nacional e internacional - Elaborar mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas
Flujos migratorios no controlados	<ul style="list-style-type: none"> - Estrecha colaboración entre las Administraciones Públicas, las ONG y el sector privado - Políticas a desarrollar: inmigración regular, cooperación con los países de origen y tránsito, defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, control y vigilancia eficaz de los accesos a las fronteras exteriores, integración social y defensa de los derechos humanos
Emergencias y catástrofes	<ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionar el marco jurídico de la protección civil, revisando la Ley vigente, que data de 1985, y poniendo énfasis en la prevención, la coordinación inter-administrativa, el necesario apoyo a la protección civil local y el fomento de la participación ciudadana - Riesgos ambientales: fenómenos meteorológicos, degradación ambiental, accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas u organismos modificados genéticamente, la contaminación de suelos y aguas, el uso insostenible de recursos hídricos, y la capacidad de transmisión de agentes patógenos y químicos a través de la atmósfera - Riesgos sanitarios: pandemias - Fomentar la colaboración internacional - Promover cultura de prevención entre los ciudadanos - Mayor integración europea en esta materia
MODELO INSTITUCIONAL INTEGRADO	
<p style="text-align: center;"><u>Justificación cambios organizativos propuestos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - superación de la compartimentación, duplicidades y solapamientos <ul style="list-style-type: none"> - mejora de la coordinación interministerial - seguimiento y evaluación líneas de actuación - colaboración y cooperación de todos los actores - Promoción de la cooperación con Comunidades Autónomas <ul style="list-style-type: none"> - Revisión de la EES cada cinco años (validez 10 años) 	<u>Nueva estructura institucional</u>
	Consejo Español de Seguridad: órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis. Se reunirá en diferentes formatos
	Comisiones interministeriales: apoyo al Consejo E. de Seguridad
	Unidad de Apoyo al Consejo E. de Seguridad: órgano instrumental y estructura de asistencia a la Presidencia del Gobierno
	Foro social: órgano consultivo. Representantes Administraciones Públicas, expertos, etc.
	Reformas normativas: incorporar un enfoque de seguridad a futuros desarrollos normativos.
Otras iniciativas: Creación de la Unidad de Respuesta Integrada Exterior; desarrollo de Sistema de Inteligencia Económica (SIE), establecimiento Comisión coordinadora (crimen organizado); y elaboración estrategias de segundo nivel.	

COMPARATIVA DE LA EES CON LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los Estados Unidos (EEUU) en la EES

El capítulo 2 de la EES incluye un epígrafe bajo el título de “*Estados Unidos y las nuevas relaciones trasatlánticas*”, en el que se recogen las siguientes ideas:

- Es decisivo para el mundo y primordial para España que el entorno euro atlántico esté dotado de estabilidad, paz y seguridad.
- En ese marco, los EEUU siguen siendo la mayor potencia mundial en términos económicos, militares, científicos y culturales, por lo que son un socio indispensable y prioritario.
- Los valores comunes y las estrechas relaciones bilaterales en todos los ámbitos se plasman, en las cuestiones de defensa, en el Convenio de Colaboración y en el Convenio Bilateral de Alto Nivel suscritos entre los dos países.
- España busca impulsar con los EEUU una visión ampliada de las relaciones trasatlánticas en el ámbito de la seguridad que incluyan a Iberoamérica y el continente africano, en el que España podría jugar un papel clave por su posición geográfica y los estrechos vínculos que nos unen con esas zonas.
- Las principales cuestiones a abordar en ese ámbito serían la inmigración irregular y el narcotráfico, la garantía de los suministros energéticos, y la mejora de las comunicaciones aéreas y marítimas.

Cabe destacar el hecho de que el apartado dedicado a los EEUU ocupe el segundo lugar en el citado capítulo 2, tan sólo por detrás del dedicado a la Unión Europea, y por delante de los de Rusia, Iberoamérica, el Mediterráneo, África subsahariana y ONU/OTAN, lo que indica la importancia que el documento concede a esta relación bilateral.

La “Estrategia de Seguridad Nacional” de 2010 de los EEUU y la EES

Por lo que respecta a la comparación entre la EES y la Estrategia de Seguridad Nacional (en adelante NSS, en siglas en inglés) promulgada por el presidente Barack Obama en mayo de 2010, y aunque su estructura y hasta extensión física son bastante diferentes, sí que es posible establecer un paralelismo en algunos de los preceptos básicos que contienen.

Frente a la **estructura** de la EES, la NSS se dispone en tan sólo dos apartados, “*Aproximación estratégica al mundo actual*” y “*Modo de promover los intereses estadounidenses*”. Eso da

lugar a un documento mucho menos rígido estructuralmente, pero en el que es más difícil “rastrear”, por ejemplo, la identificación de las amenazas o sus consecuencias para los EEUU.

Ese mismo carácter de documento más generalista se percibe en el **objetivo general** que se fija para cada Estrategia, a saber:

- En la EES, analizar las amenazas y riesgos para la seguridad de España, identificar líneas de respuesta, y definir mecanismos de coordinación.
- En la NSS, garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de los EEUU.

Como se observa, el objetivo de la NSS es mucho más genérico. El motivo puede ser que la EES es un documento doctrinal de nuevo cuño, que se promulga por primera vez en España, y por lo tanto debe ser mucho más detallado a la hora de poner en funcionamiento una nueva estructura de la seguridad nacional, mientras que la NSS es la actualización cuatrienal de un documento más que consolidado.

Comparando los epígrafes “Seguridad de España en el Mundo” de la EES, y “Aproximación estratégica” de la NSS, se constata que en ambos hay un listado de los **intereses** que cada país pretende defender, y que se resumen en la siguiente tabla:

EES		NSS	
<u>Intereses vitales</u>	Relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de los españoles.	<u>Intereses permanentes</u>	- La seguridad de los EEUU, sus ciudadanos, y los países socios y aliados
	Relativos al Estado: soberanía, integridad territorial, ordenamiento constitucional y seguridad económica.		- Una economía fuerte, e innovadora, en un orden económico internacional abierto que promueva las oportunidades y la prosperidad
<u>Intereses estratégicos</u>	Establecer un entorno pacífico y seguro: Consolidación y buen funcionamiento de la UE; orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los DDHH; preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones; relaciones constructivas con nuestra vecindad.		- Respeto por los valores universales en el interior y en el exterior
			- Un orden internacional liderado por los EEUU que promueva la paz y la seguridad por medio de una mayor colaboración para afrontar los desafíos globales

A pesar de la distinta clasificación terminológica, se comprueba que los intereses son muy similares en ambas estrategias, con la salvedad de las referencias en la NSS a un papel de liderazgo mundial que España, como potencia media, no aspira a desempeñar.

En los mismos epígrafes, la EES hace una exposición muy somera de la **visión del entorno estratégico** en el que se desenvuelve España y su papel en un mundo globalizado. Aunque la NSS hace referencia a ese entorno global del mundo actual, lo describe con mucho más detalle en el epígrafe “*El mundo tal y como es*”, lo que se puede justificar por dos motivos principales:

- Una vez más, el hecho de que la visión de España del mundo tiene un carácter más regional, como corresponde a una potencia media, frente a una superpotencia con intereses de alcance mundial como los EEUU.
- El hecho de que la NSS incluya en este epígrafe la mención de los riesgos y amenazas para su seguridad, mientras que la EES dedica a esta cuestión dos epígrafes independientes y mucho más detallados.

Los **principios de actuación** que determinan cómo estos países buscan configurar un mundo más seguro se comparan en la siguiente tabla:

EES	NSS
<ul style="list-style-type: none"> - Multilateralismo eficaz: La multipolaridad sin un multilateralismo eficaz puede desembocar en graves conflictos - Interdependencia responsable: sinergias, soluciones conjuntas, no se puede ni se debe trabajar en solitario - Compromiso con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales: trabaja a través de la UE, la ONU, la OTAN, la OSCE y el G20 - Orden internacional estable: que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global 	<ul style="list-style-type: none"> - Construir los fundamentos internos: fortalecer la economía, prevenir los ataques terroristas; construir una nación más segura y resistente a los ataques; vivir según los propios valores - Buscar una implicación global: renunciar al aislacionismo; fortalecer las alianzas basadas en valores comunes; profundizar la cooperación con otros centros de poder; ofrecer a los adversarios que se adapten a las normas internacionales; integrar todas las capacidades de la nación - Promover un orden internacional justo y estable: derechos y responsabilidades de las naciones; modernización de las instituciones y normas; afrontar los retos comunes; ONU, G-8, G-20; recurso a la fuerza, si fuera necesario

Como se ve, la mayor diferencia entre ambas Estrategias radica en lo que fue la innovación de la NSS de 2010 con respecto a anteriores versiones de la misma, y es ese enfoque de que la seguridad comienza en el interior de los EEUU, mientras que la EES adopta un enfoque más clásico al centrarse en la acción exterior del Estado.

En lo que respecta a los **riesgos y amenazas** para la seguridad, la EES le dedica dos epígrafes, diferenciando además los denominados “potenciadores del riesgo” a los que se dedica el capítulo 3. Por el contrario, y como ya se reseñó con anterioridad, la NSS no dedica un epígrafe específico a esta cuestión, sino que las va desgranando en distintos puntos del

apartado “Aproximación estratégica al mundo actual”. La comparación entre ambas Estrategias se resume en la siguiente tabla:

COMPARATIVA DE AMENAZAS Y RIESGOS		
EES		NSS
<u>Amenazas y riesgos</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Conflictos armados – Terrorismo – Crimen organizado – Inseguridad económica y financiera – Vulnerabilidad energética – Proliferación de armas de destrucción masiva – Ciberamenazas – Flujos migratorios no controlados – Emergencias y catástrofes 	<p style="text-align: center;"><u>Amenazas y riesgos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – La posición de los EEUU como superpotencia – Extremismo violento – Conflictos post-Guerra Fría – Terrorismo – Proliferación de armas de destrucción masiva – Ciberamenazas – Dependencia energética – Cambio climático – Pandemias – Estados fallidos – Crimen transnacional – Desigualdades – Tensiones demográficas y culturales – Lucha por los recursos – Rápida urbanización – Falta de democracia
<u>Potenciadores del riesgo</u>	<ul style="list-style-type: none"> – Disfunciones de la globalización – Desequilibrios demográficos – Pobreza y desigualdad – Cambio climático – Peligros tecnológicos – Ideologías radicales y no-democráticas 	

Por tanto, la identificación de riesgos y amenazas es prácticamente la misma en ambos documentos, con independencia de clasificaciones específicas de los mismos.

Para finalizar, ambas estrategias detallan las líneas de actuación a adoptar para asegurar la seguridad en el entorno descrito; en el caso de la NSS, se le dedica al completo el segundo capítulo de los dos que contiene, el titulado “Promoviendo nuestros intereses”, mientras que en la EES se citan primero a nivel general en el capítulo 2, y posteriormente esas mismas líneas generales se contraponen a cada una de las amenazas y riesgos incluidas en el capítulo 4º. En la siguiente tabla se resumen las principales líneas:

EES	NSS
<p>- Enfoque integral Integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes</p> <p>- Coordinación Cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas y entre el Estado y las empresas, ciudadanos y organizaciones sociales</p> <p>- Eficiencia en el uso de recursos Buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes. Gastar mejor</p> <p>- Anticipación y prevención El Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir</p> <p>- Capacidad de resistencia y recuperación Sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias</p> <p>- Interdependencia responsable Colaboración con socios europeos e internacionales y establecer mecanismos de gobernanza para marcos e instrumentos multilaterales</p>	<p>- Seguridad Fortalecimiento de la seguridad y la resistencia en el interior; derrotar a Al-Qaeda y sus afiliados en Afganistán, Pakistán y el resto del mundo; uso de la fuerza; luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva; promover la paz y la seguridad en el Gran Oriente Medio; construir las capacidades de los socios; asegurar el ciberespacio</p> <p>- Prosperidad Fortalecer la educación y el capital humano; potenciar la ciencia, tecnología e innovación; crecimiento económico y desarrollo equilibrado y sostenible; invertir los recursos sabiamente</p> <p>- Promoción de valores Dar ejemplo; promover la democracia y los DDHH en el exterior; promover la dignidad de las personas</p> <p>- Orden internacional Asegurar fuertes alianzas; construir la cooperación con otros centros de influencia del siglo XXI; fortalecer las instituciones y mecanismos de cooperación; intensificar la colaboración frente a los retos globales clave</p>

En resumen, se puede decir que la EES y la NSS-2010 incluyen una visión del mundo muy similar, en términos de oportunidades y amenazas, y que tampoco se diferencian mucho en la forma de afrontarlos para configurar un entorno de seguridad más estable; las principales diferencias son, en primer lugar, formales, mientras que en otros casos se derivan simplemente de la diferencia de alcance y objetivos entre la superpotencia mundial por excelencia, los EEUU, y una potencia europea media, España.

COMPARATIVA DE LA EES CON LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD BRITÁNICA

El Reino Unido en la EES

El Reino Unido (RU) salvo el contencioso de Gibraltar, no se considera específicamente en la estrategia española, aunque la Unión Europea, en su conjunto, figura en un lugar destacado. Cabe destacar que la EES menciona el conflicto de Gibraltar como una anomalía en la Europa de hoy que requiere una solución eficaz. A continuación, se exponen algunos aspectos considerados de interés a este respecto. Además, se incluye un anexo con la comparativa de los riesgos y amenazas que se formulan en la EES y en la Revisión de la Estrategia de Seguridad Británica de 2010.

La “Estrategia de Seguridad Británica” de 2010 y la EES

Ambas estrategias son diferentes en su concepción: se trata de la primera en el caso de la española, y el de la británica es la revisión de la aprobada tan sólo un año antes con objeto de adaptarse al nuevo gobierno y al contexto internacional.

La Estrategia de Seguridad Británica (ESB) promulgada en octubre de 2010 bajo el gobierno de Cameron y Clegg se estructura en un preámbulo, una introducción, un cuerpo con cuatro partes: (contexto estratégico; papel distintivo del Reino Unido; riesgos a la seguridad; y respuestas) y un anexo. En el preámbulo, se define la época actual como una etapa de incertidumbre que hay que afrontar con las herramientas necesarias. Entre esas herramientas se encuentran esta estrategia y la Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad que decide cómo equipar a las Fuerzas Armadas británicas, a su Policía y Agencias de Inteligencia para enfrentarse a las actuales y futuras amenazas.

<u>ESB: “Una Gran Bretaña fuerte en una era de incertidumbre”</u>	<u>EES: “Una responsabilidad de todos”</u>
Preámbulo	Resumen ejecutivo
Introducción	Una estrategia necesaria
Contexto estratégico	La seguridad de España en el mundo
Papel distintivo del Reino Unido	
Multiplicadores de riesgo: riesgos a la seguridad	Potenciadores del riesgo; amenazas, riesgos
Respuestas	Respuestas
	Un modelo institucional integrado
Anexo: Metodología para el establecimiento de riesgos a la seguridad nacional	

Es un documento breve (37 páginas frente a 90 páginas de la EES) que establece la seguridad nacional como primer deber del gobierno. Es la primera vez que el gobierno elabora una estrategia completa de seguridad nacional junto con las decisiones claras sobre las prioridades del país, las capacidades necesarias para alcanzarlas y los recursos a asignar. Su mayor aportación respecto a la anterior estrategia británica es la actualización de las amenazas y la presentación de una metodología de clasificación en tres niveles de preocupación de los riesgos a que se enfrenta el Reino Unido, lo que permite identificar las acciones y recursos necesarios para contrarrestarlos. La ESB se centra en usar todas las capacidades nacionales para construir la **prosperidad** del país, extender su **influencia** en el mundo y fortalecer su **seguridad**. La EES simplemente enumera las amenazas y riesgos pero no establece ningún tipo de prioridad por orden de importancia.

Respecto a los **objetivos**, la EES plantea un triple objetivo relacionado con la seguridad de España: analizar las amenazas y riesgos para la seguridad de España, identificar líneas de

respuesta, y definir mecanismos de coordinación; mientras que la ESB establece dos objetivos que afectan al Reino Unido y el entorno internacional: fortalecer el país haciéndolo más seguro y contribuir a crear un mundo más estable.

PRINCIPIOS	
ESB	EES
<ul style="list-style-type: none"> - Dependencia mutua de la seguridad nacional y la economía - Preservar los intereses británicos en su territorio, protegiendo los intereses en el extranjero. - Defensa de los principios de: imperio de la ley, democracia, libertad de expresión, tolerancia y derechos humanos, que requiere tener capacidad de proyectar fuerza y mantener las alianzas con los EEUU, la OTAN, así como pertenecer a la UE y permanecer como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acción internacional que engloba, de forma destacada al marco europeo, el multilateralismo, la legitimidad y legalidad internacional, la construcción de la paz, la protección de civiles y la responsabilidad de proteger. Para ello se afirma en las relaciones con la UE, con EEUU, Rusia, Iberoamérica, los vecinos del Sur, África y Asia, así como en la pertenencia a la OTAN, a la ONU y al G20 (como invitado permanente). -La seguridad económica es parte integral y requisito esencial para la seguridad

La ESB critica al gobierno anterior por la falta de una estructura de seguridad acorde con el panorama internacional actual y enumera cinco cambios a establecer en materia de seguridad:

1. Creación del Consejo de Seguridad Nacional, con la misión de optimizar recursos y proceder a la adecuada toma de decisiones. Forman parte de él, ministros, y responsables militares y de inteligencia. La periodicidad de las reuniones es semanal.
2. Participación de este consejo en la redacción de la estrategia y establecimiento de las prioridades: contraterrorismo, guerra cibernética, crisis militar internacional y desastres naturales.
3. Mayor énfasis en los riesgos emergentes para enfrentarse a ellos antes de que se conviertan en crisis. Para ello es necesaria la participación de los diplomáticos, las agencias de inteligencia y una cooperación más efectiva entre los militares y las agencias civiles.
4. Establecer una relación más estrecha entre Gobierno, sector privado y público por razones de Seguridad Nacional cuando sea necesario, pues todos ellos están implicados en la seguridad del país.

Las **líneas maestras** en materia de inversión en equipamiento son: asegurar el equipamiento necesario a las fuerzas desplegadas en Afganistán; equilibrar el presupuesto de Defensa; conseguir unas FAS que sean las mejores y más versátiles del mundo. Se compromete a establecer una Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad cada cinco años.

Con relación al **papel** que juega en el mundo el RU considera su papel diferencial basado en su posición económica, su posición geográfica y su idioma. Y los pilares en que se basan sus intereses nacionales son la seguridad, la prosperidad y la libertad. En cuanto al papel de España en el contexto internacional, la EES asume la posición de potencia intermedia y su limitación para lo que puede lograr por sí misma, por lo que la seguridad y la defensa de nuestros intereses dependerán de la influencia de la UE en el mundo. Entre las ventajas comparativas españolas que destaca la EES se encuentran: el idioma (segundo idioma en comunicación internacional), la situación geográfica, su papel como "mediador fiable" entre culturas y su compromiso con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales

Aunque con diferente epígrafe, las dos estrategias contemplan los factores de cambio en el **panorama mundial** actual que suponen grandes beneficios pero que también llevan asociados nuevos riesgos.

EES	ESB
<ul style="list-style-type: none"> - Globalización. La interconexión económica puede facilitar desequilibrios macroeconómicos y crisis sistémicas de rápido contagio - Desequilibrios demográficos. El crecimiento demográfico provocará la escases de recursos y las migraciones masivas - Pobreza y desigualdad que suponen además de una injusticia, un obstáculo para el progreso y la estabilidad y seguridad internacionales - Cambio climático. España afronte riesgos propios del hábitat mediterráneo - Peligros tecnológicos. En especial las ciberamenazas, los riesgos en los avances en la biotecnología, la nanotecnología, la genética o inteligencia artificial - Ideologías radicales y democráticas. Existe el riesgo de que ideologías extremistas se impongan en sociedades frustradas por la inutilidad de sus Estados 	<ul style="list-style-type: none"> - Globalización. Es más difícil permanecer aislado de las crisis que ocurren fuera del territorio, ya sean económicas o geopolíticas - El aumento demográfico mundial será causa de conflictos, exclusión política, desempleo y escasez de recursos - El aumento de la pobreza, principalmente en Asia y África incrementa la probabilidad de inestabilidad y aparición de conflictos - El cambio climático que afecta principalmente a los países más desfavorecidos - La innovación tecnológica. Enfocado principalmente al uso malintencionado por parte de actores no estatales y como factor clave para la seguridad energética - El uso de internet puede servir tanto para difundir los valores del Reino Unido, como para la difusión de ideas extremistas - El aumento de la demanda de recursos podría hacer peligrar ciertos sectores industriales estratégicos

Al analizar el **contexto estratégico**, la ESB ha agrupado las amenazas según su procedencia, mientras que la EES las enumera sin atender a su origen nacional o internacional. Así Reino Unido distingue entre amenazas transnacionales e internas. Entre las transnacionales se encuentran el terrorismo internacional (principal amenaza); la proliferación nuclear en Oriente Medio; el crimen organizado; ataques en el ciberespacio o el espionaje tradicional. Las amenazas internas engloban a los grupos terroristas residuales del norte de Irlanda, los desastres naturales o accidentes, y la situación económica actual. Todas ellas están tratadas también por EES salvo las peculiaridades del terrorismo nacional.

	ESB	EES
Amenazas Transnacionales	Terrorismo internacional (principal amenaza)	Terrorismo internacional
	Proliferación nuclear en Oriente Medio	Proliferación de armas de destrucción masiva
	Crimen organizado	Crimen organizado
	Ataques en el ciberespacio o espionaje tradicional	Ciberamenazas
Amenazas Internas	Grupos terroristas residuales del norte de Irlanda,	Terrorismo de ETA
	Desastres naturales o accidentes	Emergencias y catástrofes
	La situación económica actual	Inseguridad económica y financiera

Para el Reino Unido su **papel diferencial** está basado en su capacidad económica, su posición geográfica y su idioma. Y los **pilares** en que se basan sus intereses nacionales son la seguridad, la prosperidad y la libertad. En la EES se considera a España una potencia media europea, con un idioma de gran difusión, con intereses globales que defender y fomentar, con una acción exterior del Gobierno que se complementa con la actividad de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y con la de la sociedad civil y el sector privado.

En el contexto internacional la ESB subraya el compromiso con la seguridad colectiva vía alianzas sobre todo con EEUU; mediante una economía global y abierta que conduzca a la creación de bienestar mundial; a través de instituciones efectivas y reformadas incluyendo a la OTAN como sostén de la seguridad transatlántica y la asociación con la UE.

CONCEPTOS BÁSICOS	
ESB	EES
Coherencia horizontal: basada en el concepto de seguridad más allá de los efectos militares.	Enfoque integral: integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad.
Anticipación y prevención: abordar las causas de inestabilidad en el exterior para prevenir riesgos	Anticipación y prevención: el Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir
Coordinación: mediante una relación más estrecha entre Gobierno, sector privado y público.	Coordinación: cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas y entre el Estado y las empresas, ciudadanos y organizaciones sociales.
Resistencia: con especial énfasis en la resistencia interna y un entorno global estable.	Capacidad de resistencia y recuperación: sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.
Eficiencia inversora: con objeto de optimizar recursos.	Eficiencia en el uso de recursos: buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes. Gastar mejor.
Seguridad colectiva: alianzas y asociaciones con EEUU, OTAN, UE, y otros organismos.	Interdependencia responsable: colaboración con socios europeos e internacionales y establecer mecanismos de gobernanza para marcos e instrumentos multilaterales

La EES habla de **potenciadores del riesgo** frente a los multiplicadores de riesgos de la ESB. En ambos casos coinciden literalmente en el crecimiento demográfico y cambio climático. Para la EES son también potenciadores del riesgo: las disfunciones de la globalización, pobreza y desigualdad, los peligros tecnológicos, y las ideologías radicales y no democráticas. En la ESB los otros multiplicadores del riesgo que se consideran son: el cambio social, la exclusión política, la falta de infraestructuras, el desempleo, y la falta de recursos.

La ESB, como principal aportación, aplica una **metodología de valoración** del riesgo de la seguridad nacional en un horizonte de cinco a veinte años, agrupando los riesgos o amenazas en tres niveles y 15 tipos priorizados según la probabilidad de ocurrencia y el impacto relativo. Los riesgos del nivel I (de mayor probabilidad e impacto) son los que se consideran en el período de aplicación de la ESB de cinco años. Esta valoración se revisará cada dos años. La ESB pretende **predecir, prevenir y mitigar** los riesgos a la seguridad, con los recursos disponibles, actuando para reducir la probabilidad de ocurrencia y desarrollando las capacidades necesarias para mitigar su impacto.

En cuanto a los riesgos y amenazas, la siguiente tabla recoge la correspondencia entre ambas estrategias. Prácticamente coinciden todas las amenazas y riesgos, aunque cada una recoge las peculiaridades en cada país. En observaciones se incluyen los detalles de la ESB sin especificar el nivel I, II o III al que pertenecen.

COMPARATIVA DE AMENAZAS Y RIESGOS			
AMENAZAS Y RIESGOS	ESS	ESB	OBSERVACIONES EN LA ESB
Conflictos armados	X	X	Una crisis militar internacional entre estados, afectando al país y sus aliados, así como a actores estatales y no estatales. Un ataque militar convencional a gran escala por otro estado (sin usar armas NBQR) produciendo víctimas mortales y daños a las infraestructuras. Un ataque convencional por un Estado a un miembro de la UE o la OTAN. Un ataque a territorio exterior como resultado de una disputa soberana o un conflicto regional más amplio.
Terrorismo	X	X	Incluye el creciente nivel del terrorismo en Irlanda del Norte. Riesgo de inestabilidad importante, insurgencia o guerra civil en el exterior que cree un entorno que los terroristas puedan explotar para amenazar al país.
Crimen organizado	X	X	Que afecte a ciudadanos británicos en el interior y exterior
Inseguridad económica y financiera	X	X	En considerada el desafío más importante al que se enfrenta el RU, afectando tanto a la seguridad nacional como al resto de áreas de la política pública. La misión principal del gobierno será devolver la nación a una situación económicamente sostenible.

Vulnerabilidad energética	X	X	La ESB la incluye como alteración del suministro de petróleo o gas, o inestabilidad en los precios como resultado de una guerra, accidente, agitación política importante o manipulación deliberada del suministro por los proveedores; alteración a corto y medio plazo de los suministros internacionales de recursos (alimentos, minerales).
Proliferación de armas de destrucción masiva	X	X	La proliferación nuclear en Oriente Medio es considerada prioritaria como amenaza transnacional. Ataques a territorios nacionales o en el exterior por otro estado o representante utilizando armas NBQR.
Ciberamenazas	X	X	Por otros estados e incluye también el cibercrimen a gran escala. Incluye también la alteración severa de la información recibida, transmitida o recopilada por satélites posiblemente como resultado de un ataque deliberado por otro estado.
Flujos migratorios no controlados	X	X	Aumento significativo del nivel de los terroristas, delincuentes organizados, inmigrantes ilegales y mercancías ilícitas que intenten cruzar la frontera.
Emergencias y catástrofes	X	X	Accidentes naturales o importantes que requieran una respuesta nacional como inundaciones que afecten a tres o más regiones del país o una pandemia de gripe.
Infraestructuras, suministros y servicios críticos	X	X	Escape importante de material radioactivo de una instalación nuclear civil que afecte a una o más regiones.

Por último, la EES establece un **modelo** institucional integrado, estructurado alrededor de un Consejo Español de Seguridad, unas comisiones interministeriales que lo apoyan, una Unidad de Apoyo al Consejo de Seguridad, y un Foro Social como órgano consultivo. La ESB también ha creado un Consejo de Seguridad Nacional y simplemente hace hincapié en la necesidad de coordinación entre los Ministerios y este Consejo. En ambos casos la estrategia se revisará cada cinco años, y en el caso español, además siempre que sea necesario.

COMPARATIVA DE LA EES CON EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN

La Alianza Atlántica en la EES

Obviamente, la pertenencia de España a la Alianza Atlántica tiene su repercusión en la EES en un apartado junto con las Naciones Unidas y otros foros multilaterales. La EES define a la OTAN como “la mayor alianza intergubernamental de defensa” y considera que desempeña un papel central en la seguridad de la región euro-atlántica, así como en actuaciones concretas fuera de ella. Este último punto vendría a indicar que las actuaciones de los aliados fuera de sus límites geográficos tradicionales de la OTAN deben tener un carácter excepcional, lo que reafirmaría su ámbito regional de actuación, en oposición al global defendido por otros países.

Por su parte, España apoya el proceso de reforma continua adoptado por la OTAN, al indicar que la Organización debe seguir trabajando para definir y poner en práctica las respuestas e instrumentos que el mundo de hoy precisa.

Dado que la EES recoge un enfoque amplio de la seguridad, el documento sostiene que la OTAN debe desarrollar de forma equilibrada las tres tareas fundamentales consolidadas por el Concepto Estratégico (CE) 2010: la defensa colectiva (artículo 5), la gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

Además, de esta manera expresa, la EES cita en otras nueve ocasiones a la Alianza Atlántica, tal y como se indica a continuación:

1.- La OTAN constituye uno de los medios de los que dispone España para defender tanto los intereses exclusivamente nacionales como los compartidos con nuestros socios y aliados.

2.- Como un principio de acción internacional, la EES reconoce que nuestro país debe defender sus intereses por medio de sistemas multilaterales legítimos y eficaces. En este sentido, el CE de la OTAN es una referencia básica.

3.- La OTAN es una de las organizaciones en las que España viene trabajando, en su compromiso para diseñar y alcanzar un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global.

4. La EES afirma que Rusia “debe consolidarse como un socio europeo estratégico”. Por ello, España respalda su participación activa como socio estratégico de la Unión Europea y de la OTAN en un espacio común de paz y estabilidad.

5.- El CE 2010 reafirma la importancia que las asociaciones tienen para la Alianza. Una de estas asociaciones es el Dialogo por el Mediterráneo. En este punto la EES manifiesta que España debe impulsar, y si es necesario, reformar, este marco de cooperación regional.

6.- Una de las amenazas a nuestra seguridad proviene de los conflictos armados que suceden más allá de nuestras fronteras. España puede verse obligada a participar en algunos de estos conflictos, como consecuencia de las obligaciones de defensa mutua que comparte con sus aliados de la OTAN. En este punto, la EES recuerda que el Tratado de Washington establece básicamente dos obligaciones: las consultas cuando, a juicio de cualquiera de los aliados, lo considere oportuno (artículo 4) y la defensa colectiva (artículo 5), aunque aclara que este compromiso sólo afecta al área definida en el artículo 6.

7.- Dentro de las líneas de actuación a través de las que España apoya la limitación de la proliferación de misiles de medio y largo alcance, la EES asume como propia la doctrina de la OTAN sobre cómo armonizar la disuasión nuclear mínima con los compromisos de desarme y el desarrollo de la capacidad de defensa anti-misiles.

8.- Asimismo, en lo que concierne a ciberseguridad, una de las líneas de actuación a seguir será mejorar el sistema español en línea con lo avanzado por la estrategia y doctrina de la OTAN en este ámbito.

9.- Finalmente, en lo que se refiere a emergencias y catástrofes, una de las líneas de acción será colaborar con la OTAN.

El Concepto Estratégico (CE) de la OTAN y la EES

La principal diferencia entre la EES y el CE surge del distinto ámbito de aplicación, así como del objetivo perseguido por ambos documentos. Mientras para la OTAN se trata de un concepto fruto del consenso y que debe servir de guía a la organización internacional, nos referimos a la EES como un instrumento que debe señalar los parámetros nacionales de actuación en materia de seguridad.

Sin embargo, sobre la correspondencia de los principios inmutables sobre los que se asienta la Alianza Atlántica, con los intereses relativos a los derechos fundamentales expuestos por la EES, tales como derechos humanos, libertad o democracia, existe un factor fundamental común a las dos estrategias.

Efectivamente, en ambos casos se adopta un concepto amplio de seguridad que se cimienta en varios aspectos, entre los que cabe destacar:

- los riesgos y amenazas multidimensionales (ver anexo);
- la búsqueda de una mayor coordinación y colaboración con otros agentes y actores;
- un enfoque integral como herramienta tanto para la gestión de crisis, como en un plano superior para hacer converger las distintas dimensiones de la seguridad; y
- utilización de instrumentos que combinen medios militares, diplomáticos y económicos.

COMPARATIVA DE AMENAZAS Y RIESGOS			
AMENAZAS Y RIESGOS	ESS	CE	OBSERVACIONES
Conflictos armados	X	X	Se entiende en ambos casos a situaciones más allá de las fronteras territoriales. EL CE incluye también la inestabilidad.
Terrorismo	X	X	
Crimen organizado	X		El CE incluye a las actividades ilegales transnacionales (tráfico de armas, drogas o personas) como parte de la problemática de la inestabilidad aunque sin citar al crimen organizado.
Inseguridad económica y financiera	X		Este aspecto junto al de flujos migratorios constituyen las diferencias esenciales entre ambos documentos.
Vulnerabilidad energética	X	X	El CE lo incluye como parte de otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos.
Proliferación de armas de destrucción masiva	X	X	
Ciberamenazas	X	X	
Flujos migratorios no controlados	X		Este aspecto junto al de inseguridad económica y financiera constituyen las diferencias esenciales entre ambos documentos.
Emergencias y catástrofes	X		El CE incluye a los riesgos sanitarios en otros retos.
Ataques sobre vías de comunicación		X	La EES introduce este aspecto como parte de la vulnerabilidad energética en un cuadro específico en el que se señala que es una prioridad garantizar y en su caso reforzar el control del espacio marítimo con estos fines.
Ciertas tendencias tecnológicas		X	La EES señala como uno de los potenciadores de riesgo a los peligros tecnológicos.
Otras dificultades relativas al medio ambiente y los recursos		X	El CE señala a los siguientes: riesgos sanitarios, el cambio climático, la contaminación del agua y el aumento de las necesidades energéticas. La EES incluye a los riesgos ambientales y sanitarios dentro de “Emergencias y Catástrofes”.

COMPARATIVA DE LA EES CON LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

La Unión Europea en la EES

La importancia de la Unión Europea (UE) en el marco de seguridad diseñado por la EES se evidencia por las 50 veces en las que se le hace referencia, y en la consideración, como interés estratégico, de su consolidación y buen funcionamiento.

Como no podía ser menos, en la descripción del papel de España en el mundo, la UE figura en primer lugar, afirmando que nuestra pertenencia a la UE incrementa la defensa de nuestros intereses y seguridad a la vez que refuerza nuestra influencia en el mundo. Además, se considera que junto con otras características geopolíticas e históricas nos permite actuar como un “mediador fiable”.

En el apartado dedicado exclusivamente a la “UE, identidad e influencia” se menciona la Estrategia Europea de Seguridad en la que se apoya plenamente, y de la que se destaca la integración de los medios civiles y militares como modelo de gestión de crisis junto a instrumentos políticos, diplomáticos, comerciales y de desarrollo. También en nuestras relaciones con Rusia, Iberoamérica y la vecindad del Sur, la UE se considera como un factor estratégico importante.

La UE también aparece como marco de referencia al tratar los riesgos y las amenazas, haciendo mención específica a la cláusula de solidaridad del Tratado de Lisboa como línea de acción estratégica para combatir el terrorismo. Se cita en este sentido, también, la necesidad de contar con una respuesta estratégica integrada de prevención y respuesta, enmarcada en la de la UE y complementaria de ésta –estrategia antiterrorista-. Así mismo, con relación a las ciberamenazas se menciona la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y la Información, haciendo hincapié en la necesidad de homogeneizar la legislación penal de los miembros de la UE.

La Estrategia Europea de Seguridad y la EES

El documento que recoge la Estrategia Europea de Seguridad (EES UE), titulado “Una Europa segura en un mundo mejor”, se redactó a instancias del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, y fue presentado al Consejo Europeo, que lo aprobó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003, en Bruselas.

El documento recoge los elementos esenciales sobre los que ha de basarse la estrategia común de seguridad y subraya que, debido a la naturaleza de las amenazas actuales, la UE no puede limitarse a su región. Considera en primer lugar, la necesidad de extender la zona de seguridad europea contribuyendo a la estabilidad en la periferia; en segundo lugar, resalta el papel fundamental de Naciones Unidas en el marco de las relaciones internacionales y finalmente, hace un llamamiento para la puesta en práctica de nuevas políticas contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

La estrategia de seguridad diseñada en la EES UE define como principales riesgos y amenazas para la seguridad de Europa siguientes:

- **Terrorismo.** Considera al terrorismo como una creciente amenaza estratégica para Europa, que es al mismo tiempo base y objetivo para los grupos terroristas. Resulta indispensable la coordinación de los medios de la Unión en la lucha contra el terrorismo.

- **Proliferación de armas de destrucción masiva.** La amenaza más importante está constituida potencialmente por la proliferación de las armas de destrucción masiva. El escenario más temible sería que un grupo terrorista adquiriera este tipo de armas.
- **Conflictos regionales.** Pueden tener un impacto directo o indirecto en los intereses europeos, independientemente de su localización geográfica, particularmente lo más cercanos como el de Oriente Próximo.
- **Debilitamiento de los Estados.** La mala gestión de los asuntos públicos y los conflictos civiles corroen a los Estados desde dentro. El debilitamiento de los Estados es un fenómeno que contribuye a aumentar la inestabilidad regional.
- **Delincuencia organizada.** Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión. Para la defensa de su seguridad y la promoción de sus valores, la Unión Europea se concentra en tres objetivos estratégicos, mencionados anteriormente: hacer frente a las amenazas, construir la seguridad en los países vecinos y basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz.

Estos objetivos implican nuevas políticas para Europa, fundamentalmente: la UE debe ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos, es decir, se precisan políticas activas para hacer frente a las nuevas amenazas; desarrollar capacidades militares y civiles propias; desarrollar políticas coherentes que agrupen los distintos instrumentos y medios de las políticas europeas y cooperar con sus socios para hacer frente a las amenazas.

Se hace mención al papel de la UE en el mundo. Se destaca que la creación de la UE constituyó el factor esencial para conseguir un período de paz, estabilidad y prosperidad sin precedentes en la historia europea que debe estar dispuesta a asumir su parte de responsabilidad en la seguridad internacional y en la construcción de un mundo mejor.

A los cinco años de su aprobación se publica el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, en el que se actualiza la EES UE de 2003. En este informe aparecen nuevos riesgos a la seguridad como el cambio climático, la seguridad energética y la seguridad de los sistemas de información y se suprimen los conflictos regionales y los Estados fallidos como riesgos aislados. Continua manteniendo la proliferación como la amenaza más grave. El Informe agrupa el terrorismo y

la delincuencia organizada, dos riesgos que la EES UE había diferenciado y que aparecen ahora juntos, dándoles por tanto, el mismo peso específico.

COMPARATIVA DE AMENAZAS Y RIESGOS			
AMENAZAS Y RIESGOS	EES	EES UE	OBSERVACIONES
Conflictos armados	X	X	Este concepto se contemplaba en el documento original como “conflictos regionales” desapareciendo como amenaza en la actualización de 2008.
Terrorismo	X	X	Terrorismo interior e internacional son tratados en las dos estrategias.
Crimen organizado	X	x	La Estrategia Europea incluye la piratería marítima como una nueva dimensión del crimen organizado. La EES no hace mención a la piratería
Inseguridad económica y financiera	X		No se contempla en la Estrategia Europea, fundamentalmente por ser elaborada anteriormente a la crisis económica.
Seguridad energética	X	X	
Proliferación de armas de destrucción masiva	X	X	
Ciberamenazas	X	X	
Flujos migratorios no controlados	X		
Emergencias y catástrofes	X		
Ataques sobre vías de comunicación	x		La EES introduce este aspecto como parte de la vulnerabilidad energética en un cuadro específico en el que se señala que es una prioridad garantizar y en su caso reforzar el control del espacio marítimo con estos fines.
Cambio climático		X	En la Estrategia Europea el cambio climático se recoge como un potenciador de los riesgos y amenazas. La EES incluye a los riesgos ambientales y sanitarios dentro de “Emergencias y Catástrofes”.