

## Capítulo noveno

### Seguridad Nacional frente a la amenaza/riesgo químico

*Ricardo Valverde Ogallar*

#### Resumen

Análisis de la relación entre riesgos o amenazas de origen químico y seguridad nacional, así como el posicionamiento político-estratégico de España ante los mismos. A través de una exposición histórica del desafío que suponen para la seguridad algunas vertientes del desarrollo y uso de la química, se buscarán los puntos en los que, dentro del encuadre que delimita el concepto último de la seguridad nacional, esta se ha visto afectada y cómo ha buscado afrontar ese desafío.

Expone cómo algunos Estados u organizaciones con esquemas político-estratégicos consolidados afrontan estos desafíos.

Describe el tratamiento dado a la amenaza/riesgo químico en las sucesivas estrategias de seguridad nacional españolas. El análisis se detiene en el reflejo de estos riesgos/amenazas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN21).

Finalmente, revisa los medios de los que el Estado dispone para preservar la seguridad nacional en el ámbito químico.

## Palabras clave

Riesgo químico, Amenaza química, Seguridad nacional, Estrategia de Seguridad Nacional, No Proliferación, Departamento de Seguridad Nacional, NRBQ.

## National Security against chemical threat/risk

### Abstract

*The chapter discusses the relationship between chemical's risks or threats of and national security, as well as Spanish's political-strategic position against them. Through a historical exposition of the security challenge posed by some aspects of the development and use of chemistry, the points at which it has been affected within the framework that delimits the ultimate concept of national security will be displayed and how it has sought to meet that challenge.*

*It shows how some countries or organizations with consolidated political- strategic schemes address these hazards or menaces.*

*It also describes the tackling given to the chemical threat or risk that is framed in the successive strategies of Spanish national security strategies. The analysis reflects thoroughly the afore mentioned perils in the National Security Strategy 2021 (ESN21).*

*To conclude, it reviews the means the State holds in order to preserve national security in the chemical field.*

### Keywords

*Chemical risk, Chemical threat, National security, National Security Strategy, Non-proliferation, Department of Homeland Security, Weapons of mass destruction, WMD.*

## 1. Introducción

El paradigma de la seguridad nacional ha experimentado en los últimos años una importante evolución en busca de una mejor y mayor protección que alcanza al bienestar de los ciudadanos. En gran parte del pensamiento académico, como también en la norma escrita<sup>12</sup>, se percibe un acercamiento al concepto de «seguridad humana», que tomó forma en el *Informe sobre el Desarrollo Humano*<sup>3</sup> del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1994) y que pone al individuo en el centro de la labor de protección del sistema, bajo la idea de que garantizar la seguridad de las personas garantiza la de los estados, en contraposición con la idea tradicional: «el Estado ha constituido el objeto referente de la seguridad. [...] Así, la seguridad de los ciudadanos de un país está garantizada cuando la propia seguridad del Estado lo está»<sup>4</sup>.

Además, se incluyen conceptos asociados a peligros más diversos, previendo nuevos desafíos influidos por dinámicas de transformación en un juego de riesgos y amenazas interconectadas<sup>5</sup>.

Al enfrentar el desafío del riesgo/amenaza proveniente de los usos de la química, aunque se centren en las armas químicas, la seguridad nacional no puede olvidar otras vertientes<sup>6</sup> susceptibles de provocar la declaración de situaciones de interés para este ámbito<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Artículo 4.

<sup>2</sup> Exposición de motivos del Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional. OM PCM/575/2021: «[...] el gobierno de España asume la garantía de la seguridad humana como su función primigenia».

<sup>3</sup> P 25 del Informe para el Desarrollo Humano. (1994). Incluye una reflexión que sienta las bases para que, veinte años después, muchos Estados entiendan que garantizar la seguridad de las personas garantiza también la de los Estados: «Hace 50 años Albert Einstein resumió el descubrimiento de la energía atómica [...]: «Necesitaremos una manera nueva de pensar si la humanidad ha de sobrevivir». «Nagasaki e Hiroshima fueron devastadas por explosiones nucleares, la humanidad ha sobrevivido su primera prueba crítica de prevenir la devastación nuclear mundial. Pero cinco decenios después necesitamos otra transición en el pensamiento: de la seguridad nuclear a la seguridad humana». Fondo de Cultura Económica para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre el desarrollo humano 1994*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf>

<sup>4</sup> Laborie Iglesias, M. A. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*, p. 1.

<sup>5</sup> Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Cap. 1, p. 24.

<sup>6</sup> El profesor Garrido expone esta necesidad: «cualquier consideración acerca de la seguridad nacional debe tener en cuenta los factores no previsibles (el impacto de los factores no militares en la seguridad) [...]».

<sup>7</sup> Situación de Interés para la Seguridad Nacional, definida en el artículo 23.2 de la LSN.

Antes de continuar, conviene hacer algunas matizaciones. Por una parte, incluimos bajo el concepto de armas de destrucción masiva (ADM) las nucleares, radiológicas, biológicas y químicas (NRBQ). Para el concepto de ADM, no existe una definición jurídica,<sup>8</sup> lo que ha permitido que sea utilizado muchas veces para construir parámetros morales según el interés de quien lo utiliza<sup>9</sup>.

Por otro lado, la química nos dota de multitud de elementos y entornos de nuestra vida cotidiana. Si dirigimos la mirada hacia los riesgos de su utilización no deseada o peligrosa, el abanico de actividades a observar y el grado de exposición es muy grande y respondería –aparte de las militares, terroristas o delincuenciales– a actividades industriales, de transporte, laboratorios/centros de investigación y comercializadoras.

Para ilustrar la magnitud de la exposición al riesgo, podríamos decir que el sector integra, en España, a más de 3.000 empresas<sup>10</sup>.

## 2. Evolución de conceptos. Situación actual

Con las premisas expuestas, podemos aproximarnos a los conceptos «seguridad nacional» y «riesgo/amenaza química» y sus intersecciones.

### 2.1. Seguridad nacional. Evolución del concepto, aproximación a los desafíos químicos

Se ha escrito mucho sobre el concepto de seguridad nacional, el paradigma que lo rodea y su evolución<sup>11</sup>. Una visión histórica

<sup>8</sup> Achilleas, P. International Regimes. (2016). *Export Control Law and Regulations Handbook: A practical Guide to Military and Dual-Use Goods*, p. 18.

<sup>9</sup> Resulta muy interesante la reflexión de Ignacio Cartagena en *El régimen internacional de no proliferación nuclear: ¿refundación o revisión crítica?*, en la página 6 cita un informe del Gobierno británico, que admite que el término se emplea a menudo con la intención de confundir.

<sup>10</sup> *FDI Markets, monitor de inversiones del Financial Times*, a través del ICEX. Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria. [Consulta: 4 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.investinspain.org/content/icex-invest/es/sectors/chemistry.html#:~:text=La%20industria%20qu%C3%ADmica%20espa%C3%B1ola%20es,de%20trabajo%20directos%20e%20indirectos.>

<sup>11</sup> Valverde, R. Seguridad nacional frente a la amenaza/riesgo biológico. *Cuaderno de Estrategia 217. La amenaza biológica*. Capítulo 10. IEEE. El autor realiza un repaso de la evolución del paradigma de la Seguridad Nacional. Disponible en: <https://www.>

permitirá acercarnos con la perspectiva actual a sus puntos de contacto con la amenaza/riesgo químico.

Debemos empezar por comprender que la seguridad de una sociedad, posteriormente de una nación o Estado, es una necesidad del individuo que a lo largo de la historia ha sido elemento de cohesión y acicate al desarrollo. Con el nacimiento de las naciones-estado, esa necesidad empezó a plasmarse en acciones de gobierno. Rousseau se preguntaba: «¿Y no se va ganando, al arriesgar por lo que garantiza nuestra seguridad, una parte de los peligros que sería preciso correr por nosotros mismos tan pronto como nos fuese aquélla arrebatada?»<sup>12</sup>.

La sociedad ha evolucionado, creciendo sus exigencias de seguridad a la protección de la vida cotidiana<sup>13</sup>, y dando lugar al actual concepto de seguridad nacional, que supera perspectivas no muy antiguas, como las que exponía en 2005 Andrew Mack: «El paradigma de seguridad nacional, con su énfasis ante las amenazas externas, es de limitada relevancia en relación a la seguridad del individuo»<sup>14</sup>.

En palabras de Vicente Garrido sobre el concepto de seguridad nacional, «ha experimentado cambios tan drásticos a lo largo de los últimos años que su análisis no se puede circunscribir al ámbito de los estudios estratégicos».<sup>15</sup> También de Charles Maier: «capacidad de mantener bajo control esas condiciones domésticas o internacionales que la opinión pública de una determinada comunidad ve necesarias para poder gozar de autonomía o autodeterminación, prosperidad y bienestar».<sup>16</sup>

En cualquier caso, deberemos aceptar la definición aportada por la Ley de Seguridad Nacional (LSN), artículo 3: «[...] acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, [...] así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

---

ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\_217/Cap\_10\_Seguridad\_nacional\_frente\_a\_la\_amenaza.pdf

<sup>12</sup> Rousseau, J. J.. *El contrato social*. Madrid, 2007, p. 63.

<sup>13</sup> Esta idea se desarrolla en el *Plan Integral de Cultura de la Seguridad Nacional*, especialmente en el punto 3.

<sup>14</sup> Mack, A. El concepto de seguridad humana. *Papeles*, n.º 90, p. 13.

<sup>15</sup> Garrido Rebollo, V. *En torno a la seguridad nacional*. Madrid, 2008.

<sup>16</sup> Citado por Romm, J. J. *Defining National Security*. Council on Foreign Relations. Nueva York, 1993, p. 5.

Por ello, a nuestros efectos, la seguridad nacional no solo debe acercarse a «la química» como un elemento estratégico en el ámbito de las ADM, sino también incluirlo en sus estudios ante posibles accidentes que provoquen catástrofes, donde puedan verse superadas las capacidades de los órganos competentes provocando situaciones críticas o de interés para la seguridad nacional<sup>17</sup>.

## 2.2. Desafíos de la química a la seguridad nacional

Establecida la evolución de los conceptos y objetivos de la seguridad nacional, en paralelo a ellos, los conocimientos y usos de la química han crecido desde los experimentos de Lavoisier (siglo XVIII), hasta su expansión actual en la vida cotidiana.

Como en otros campos, los avances de la química han propiciado un incremento de este peligro, reflejado en su utilización bélica o terrorista y en los posibles accidentes.

La amenaza química, como concepto clásico en las estrategias de seguridad nacional, emana del riesgo asociado a la proliferación de ADM y esto nos llevará a repasar el tratamiento estratégico de la amenaza proveniente de políticas militares de algunos países, a pesar de la implantación de la Convención sobre las Armas Químicas (CAQ)<sup>18</sup>.

El concepto de arma química<sup>19</sup> y su inclusión entre las armas de ADM a los efectos de análisis estratégico dentro del marco de la Seguridad Nacional amerita una explicación, especialmente, porque bajo este concepto se llevan a cabo trabajos de desarrollo estratégico contra la proliferación en España<sup>20</sup>.

La definición de arma química, expresada en el artículo II de la CAQ no menciona el concepto de ADM.<sup>21</sup> Para comprender la inclusión de este tipo de armas en las estrategias de seguridad nacional, deberíamos volver al concepto de ADM.

<sup>17</sup> Ley 36/2015. Artículo 23.2 «La situación de interés para la Seguridad Nacional es aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional...». En estas situaciones se desarrollará la «gestión de crisis»

<sup>18</sup> Disponible en: <https://www.opcw.org/es/convencion-sobre-las-armas-quimicas>

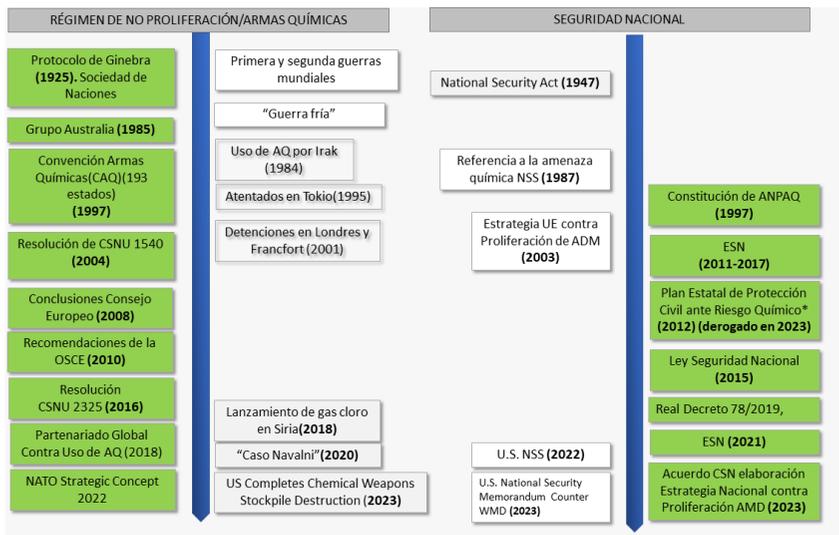
<sup>19</sup> Una definición del término redactada por M.A. Ballesteros puede encontrarse en el Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior. Ariel. (2008). Barcelona, p. 67

<sup>20</sup> El Consejo de Seguridad Nacional, el 14 de febrero de 2023 acordó la necesidad de elaboración de una Estrategia Nacional contra la Proliferación de ADM.

<sup>21</sup> Disponible en: <https://www.opcw.org/es/nuestra-labor/que-es-un-arma-quimica>

La consideración de las armas químicas entre las ADM procede de la necesidad planteada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al Comité de Armas Convencionales (1947) de marcar separación entre su ámbito competencial y el de Comisión de la Energía Atómica (UNAEC), haciendo necesario diferenciar el concepto de armas convencionales y el de armas no convencionales o de destrucción masiva. Tras años de deliberación, la Comisión de Armas Convencionales concluyó que «[...] deberían ser objeto de su competencia todas las armas distintas de las armas atómicas y otras ADM, pudiendo estas definirse como: armas atómicas explosivas, armas de material radiactivo, armas químicas y biológicas [...]»<sup>22</sup>.

Es decir, la distinción entre armas convencionales y no convencionales se establecía, al menos parcialmente, por «exclusión» y en esa exclusión de armas «convencionales» se encontraron las químicas, que desde ese momento se han considerado ADM, independientemente de la posibilidad, como en el caso de las radiológicas o las biológicas, de ser utilizadas en menor escala.



**\*Derogado con la publicación de la nueva Norma Básica. Continúa aplicándose hasta tanto sea aprobado un nuevo instrumento de planificación.**

**Gráfico 1. Evolución de la amenaza química, el régimen internacional de no proliferación e hitos de seguridad nacional en lo referente a la amenaza/riesgo químico. Fuente: elaboración propia**

<sup>22</sup> Naciones Unidas. Comisión de los Armamentos Convencionales. Resolución de 13 de agosto de 1948. S/C.3/32/Rev.1. Citado en The United Nations and Disarmament, 1945-1965. UN, Office of Public Information, agosto de 1967.

Con esa consideración de arma química como ADM se puede hacer un repaso histórico, para trazar líneas paralelas y entender la evolución de las armas químicas y los acuerdos en materia de seguridad y seguridad nacional, en el marco nacional y en el del Régimen Internacional<sup>23</sup> de No Proliferación.

Desde los primeros usos militares de la química<sup>24</sup> hasta el momento actual, en el que los informes de la OPAQ ponen de manifiesto el uso de gas cloro por Siria en 2018 o piden explicaciones por casos como el del opositor ruso Alekséi Navalni, el empleo bélico de la química ha sufrido momentos de expansión y contracción. Resultó especialmente importante para la toma de decisiones de la comunidad internacional su utilización masiva en la Primera Guerra Mundial. En ella murieron en Europa 90.000 personas a causa de las armas químicas<sup>25</sup>. Esos hechos generaron gran conmoción y dieron lugar a iniciativas dirigidas a prohibirlas, que tuvieron su primera culminación en el Protocolo de Ginebra (1925).

Aunque en la Segunda Guerra Mundial no se utilizaron agentes químicos a gran escala, los arsenales se incrementaron y se han mantenido y utilizado en conflictos como la guerra Irán-Irak, mientras la OPAQ trabajaba en su desmantelamiento.

En 1980, comenzaron los trabajos para un acuerdo más amplio que darían como resultado un proyecto de Convención adoptado en la Conferencia de Desarme de 1992, que entró en vigor en 1997. En esa fecha, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ya reconocía que «la proliferación de ADM constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacional»<sup>26</sup> y consolidaba los temores expresados ya en la National Security Strategy (NSS) norteamericana de 1987.

---

<sup>23</sup> De acuerdo con la definición del profesor Stephen Krasner, un régimen internacional es un «conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor del cual convergen las expectativas de los actores internacionales en un área temática determinada». Krasner, S. (1985). *Structural Conflict. The Third World against Global Liberalism*, pp. 13-36.

<sup>24</sup> *History of Chemical and Biological Warfare: An American Perspective*, p. 11.

<sup>25</sup> Un interesante artículo de Ignacio Jáuregui-Lobera, resultado de la fusión de otros, está disponible en: [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2529-850X2020000200008](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2529-850X2020000200008)

<sup>26</sup> Declaración del presidente del Consejo de Seguridad de la ONU de 31 de enero de 1992. S/23500. Disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/PKO%20S%2023500.php>. P. 3

Hoy, como la totalidad de mecanismos del Régimen Internacional de No Proliferación, la CAQ pasa por momentos críticos. La última Conferencia de Estados Parte sufrió la dificultad actual de alcanzar consensos como resultado de la división entre estados prorrusos y el resto.

Expuesta la situación desde el punto de vista del armamento químico, que habrá de ser considerada en las estrategias nacionales y en la próxima estrategia española contra la proliferación, la realidad es que la mayor amenaza actual es el uso de armas químicas con fines terroristas. Solo en EE. UU., entre 1960 y 1999, se registraron 415 incidentes relacionados con agentes químicos, biológicos y radiactivos<sup>27</sup>, de ellos 151 se consideraron terroristas. Por otra parte, en 2021 hubo más de mil atentados perpetrados por agentes no estatales con artefactos explosivos. Muchos provienen de productos químicos adquiridos a través de puntos débiles de la cadena de suministro<sup>28</sup>.

Las estrategias de seguridad nacional han tenido en cuenta el terrorismo, desde el primer momento, al igual que la amenaza que supone la proliferación de ADM, por tanto, este punto de intersección entre ambos ámbitos tiene que ser contemplado en las respectivas estrategias de segundo nivel.

Hace años que es conocida la intención de grupos islamistas violentos de hacer uso de armas químicas<sup>29</sup>. La seguridad nacional, en línea con las resoluciones de la ONU y las políticas de la OTAN, UE y países aliados y amigos, se ha visto reforzada en España por líneas de acción de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo<sup>30</sup> (2019), que toman en consideración la amenaza química, como en la futura Estrategia Nacional contra la Proliferación se tendrán en cuenta las amenazas terroristas, dado que el riesgo terrorista persiste. Recientemente, Arteaga escribía: «La amenaza terrorista persiste, tanto por parte de al-Qaeda como de Estado

<sup>27</sup> Villalonga Martínez, L. (2005). Historia de la Guerra Química. Características y mecanismos de aplicación en la guerra y en el terrorismo. En: Domínguez Carmona, M. (coord.). *Agresivos químicos y microbiológicos en la guerra y en el terrorismo*, p. 35.

<sup>28</sup> Datos difundidos por Interpol. Congreso de Expertos en Seguridad Química. Marrakech, 2022.

<sup>29</sup> *Time*. (1999). Entrevista con Osama Bin Laden. En ella este decía textualmente: «Y si busco adquirir estas armas (nuclear, química o biológica), estoy llevando a cabo un deber». Disponible en: <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,989958-1,00.html>

<sup>30</sup> Gobierno de España. Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019. Disponible en [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20contra%20Terrorismo\\_SP.pdf.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia%20contra%20Terrorismo_SP.pdf.pdf)

Islámico, ambas organizaciones yihadistas ambicionan ejecutar algún atentado espectacular en países occidentales [...]»<sup>31</sup>.

El nivel de alerta antiterrorista, establecido mediante reuniones periódicas de responsables de distintos organismos, se mantiene en 4 sobre 5<sup>32</sup> y atiende a factores como los «lobos solitarios», los combatientes extranjeros y los retornados<sup>33</sup>.

Es también necesario tener en cuenta la posible intervención del crimen organizado, que está experimentando una transformación en un mundo más conectado digitalmente. Los delincuentes aprovechan esta transformación en línea para manejar información y conocimientos que, por su capacidad de doble-uso, se encuentran disponibles en la red. Las estructuras clásicas del crimen organizado, que se organizaban jerárquicamente y controlaban nichos delictivos, están siendo reemplazadas por redes flexibles que modifican sus modelos de actividad según las oportunidades. La disponibilidad de conocimientos técnicos y científicos en la red es, en el caso de las armas químicas, especialmente peligrosa.

Finalmente, un riesgo químico no relacionado con las armas químicas es el procedente de accidentes capaces de provocar situaciones que lleguen a desembocar en situaciones de crisis o interés para la seguridad nacional. España dispone de un poderoso sistema de protección civil, capaz de reaccionar y, siendo parte del Sistema de Seguridad Nacional (SSN), debería impedir que se alcanzaran circunstancias que obligaran a la activación del SSN en niveles más altos. Con esa premisa, no se puede olvidar la posibilidad de que fuera necesaria la activación de órganos superiores del SSN para gestionar una crisis.

Ya hemos hablado de la importancia económica y la implantación de la industria química en España. También es importante advertir que la proyección tecnológica de la misma va a más. A nivel mundial, es uno de los sectores industriales con mayor proyección de crecimiento, se estima en un 4,5 % anual hasta 2030 el aumento de producción necesario para atender la demanda internacional.

---

<sup>31</sup> El citado artículo se refiere a los desafíos que afronta España en materia de seguridad, pero tiene una dedicación importante a la amenaza terrorista.

<sup>32</sup> Gobierno de España. Ministerio del Interior. *Nivel de Alerta Antiterrorista (NAA)*. [Consulta: 31 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/prensa/nivel-alerta-terrorista/>

<sup>33</sup> Para comprender el estado actual del fenómeno, repasar el *Cuaderno de Estrategia 214* del IEEE. Capítulo dedicado a la lucha contra el terrorismo en España y Europa, de Francisco José Vázquez Aznárez, pp. 15-31.

Además, España es el destino preferido para proyectos de I+D+i de la Industria Química en Europa y ocupa el cuarto puesto en el número de nuevos proyectos de multinacionales (periodo 2003-2021), según datos de *FDI markets*<sup>34</sup>.

Ese nivel de implantación y esa proyección de innovación dan mayor importancia a la preparación ante posibles eventos catastróficos.

La trascendencia de los accidentes en la industria química se hizo muy notable entre los años cincuenta y ochenta. Sus consecuencias impulsaron la aprobación de la Directiva 82/501/CEE (Directiva SEVESO I), que ha ido siendo renovada hasta la actualidad<sup>35</sup> y sirve de base para la protección frente a estas catástrofes. En España, son más de 850 las instalaciones que, por grado de riesgo, están sometidas a esa normativa.

A pie de página incluimos algunas bases de datos cuya lectura basta para justificar la importancia que las estrategias nacionales seguirán dando al tema<sup>36</sup>.

### 3. Estrategias de seguridad nacional ante riesgos/amenazas químicas

#### 3.1. Evolución de los conceptos estratégicos

La evolución del paradigma de seguridad nacional ha desembocado en una exigencia al Estado, definida en LSN 2015: «es responsabilidad de los poderes públicos dotarse de la normativa, procedimientos y recursos que le permitan responder con eficacia a estos desafíos a la seguridad».

La idea no es moderna. Tras la Segunda Guerra Mundial se plasma, en forma de normas y planes, el papel del Estado como garante de seguridad.

<sup>34</sup> ICEX. *Química*. [Consulta: 4 de mayo de 2023]. Disponible en: <https://www.investinspain.org/content/icex-invest/es/sectors/chemistry.html#:~:text=La%20industria%20qu%C3%ADmica%20espa%C3%B1ola%20es,de%20trabajo%20directos%20e%20indirectos.>

<sup>35</sup> La última actualización es la DIRECTIVA 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (SEVESO III). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2012/197/L00001-00037.pdf>

<sup>36</sup> ARIA. Disponible en: <https://www.aria.developpement-durable.gouv.fr/?lang=en>, ZEMA. Disponible en: <https://www.infosis.uba.de/index.php/en/zema/index.html> y FACTS chemical accident database. Disponible en: <http://www.factsonline.nl/>

EE. UU. aprobó la National Security Act (NSA)<sup>37</sup> en 1947. También la OTAN desarrolló, desde los años cuarenta del pasado siglo, estrategias militares frente a la amenaza de la antigua URSS<sup>38</sup>.

Desde aquellos inicios, la Seguridad Nacional se presenta como meta y las vías para alcanzarla son estrategias de distintos niveles. «Estrategia», según la Real Academia de la Lengua Española, es el «arte de dirigir las operaciones militares», probablemente por ello se eligiera el término para denominar los documentos que detectaban amenazas militares y presentaban objetivos y líneas de acción para neutralizarlas.

En 1950 se redactó la primera National Security Strategy (NSE)<sup>39</sup>. Como las inmediatamente posteriores, enfocada a un posible enfrentamiento con la URSS y la amenaza nuclear.

A partir de 1986, EE. UU. publica las primeras estrategias de seguridad nacional de difusión abierta. La estructura de detección de riesgos y amenazas era similar a las actuales y aportaron esquemas simples y eficaces que las sirven aún de base. Se desarrollan métodos diferentes para la elaboración de estrategias<sup>40</sup> y todos coinciden en la necesidad de formularlas de forma sistemática y flexible. En el caso de los riesgos/amenzas químicas, esa flexibilidad es de rigurosa necesidad, dada multiplicidad de escenarios posibles.

A finales de los ochenta, empieza a desarrollarse lo que podríamos denominar «cultura estratégica». Para Díaz Sánchez, esa cultura proviene de las características geográficas de las naciones y de factores que las han llevado a ser lo que son<sup>41</sup>. Esa idea, «cultura estratégica», ayuda a entender por qué las estrategias de seguridad nacional varían con el tiempo<sup>42</sup>. Resulta significativo, a propósito del enfoque de la época, un párrafo de la NSS de 1987<sup>43</sup>: «[...] determinación de modernizar la capacidad de

<sup>37</sup> *The National Security Act of 1947*–July 26, 1947. Public Law 253, 80th Congress.

<sup>38</sup> Ballesteros Martín, M. Á. (2003). *Las estrategias de seguridad y defensa. Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI*. Madrid, p. 25.

<sup>39</sup> Disponible en: <https://irp.fas.org/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>

<sup>40</sup> Ballesteros Martín, M. Á. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid, p. 151.

<sup>41</sup> Frías Sánchez, C. J. Perspectivas de la proliferación nuclear en Estados Unidos, Rusia y China. En: *Cuadernos de Estrategia*, 205, p. 24

<sup>42</sup> Un histórico de las estrategias de seguridad nacional estadounidenses está disponible en: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>

<sup>43</sup> Esta redacción es diez años anterior a la entrada en vigor de la CAQ.

armas químicas de EE. UU. a través del desarrollo de municiones modernas y seguras»<sup>44</sup>.

Hasta 1993, las estrategias norteamericanas mantienen un enfoque similar, estudian la amenaza de ataque nuclear por encima de cualquier otra, pero reflejan con temor la amenaza del uso de armas químicas. En 1993, la estrategia<sup>45</sup> fue innovadora, incluía cuestiones medioambientales y especial preocupación por la contaminación química industrial. En el capítulo V, «Seguridad a través de la fuerza», la principal preocupación, habiendo dado por finalizado el temor reinante durante la Guerra Fría, era la dispersión de armas o precursores de ADM, entre ellas, las químicas, «disponibles» en el mercado a causa de la desintegración de la URSS. Este tratamiento se mantiene en las posteriores, dando cada vez más peso a la protección de la salud y los riesgos de productos químicos industriales. Por ejemplo, la de 1997 dice: «Estamos protegiendo el medioambiente global evitando la dispersión de productos químicos tóxicos»<sup>46</sup>.

### 3.2. El marco internacional. Los desafíos químicos

Ya en el siglo XXI, a causa del cambio en las teorías que conforman el paradigma de la seguridad nacional se implanta la idea de que proporcionar seguridad, como objetivo del Estado, no se limita a defender al Estado de ataques externos, sino que requiere proporcionar seguridad a los ciudadanos y así asegurar el Estado. La totalidad de las estrategias publicadas por el Gobierno estadounidense en este siglo, siguiendo esa tendencia, dan especial importancia al posible uso perverso de las tecnologías, entre otras, las químicas. Así, la NSS de 2010 dice: «tomaremos medidas para salvaguardar el conocimiento y las capacidades en las ciencias químicas y de la vida que podrían ser vulnerables al mal uso».

En Europa se publica en 2003 la Estrategia Europea contra la Proliferación de ADM<sup>47</sup>, que dice: «*va en aumento el potencial de uso indebido de la tecnología de doble uso [...]»*.

<sup>44</sup> National Security Strategy of the United States The White House. (1987). P. 27.

<sup>45</sup> National Security Strategy of the United States The White House. (1993). Disponible en: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss1993.pdf?ver=Dulx2wRKDaQ-ZrswRPRX9g%3d%3d>

<sup>46</sup> National Security Strategy of the United States The White House. (1997). P. 27.

<sup>47</sup> Consejo de la Unión Europea (2003). Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15708-2003-INIT/es/pdf>

Un año después se aprueba por el Consejo de Seguridad de la ONU la Resolución 1540 (2004)<sup>48</sup>, que da especial importancia a las armas químicas, al considerar su posible utilización terrorista.

Las estrategias de seguridad nacional en países europeos, que tuvieran en consideración amenazas/riesgos químicos, se redactaron a finales de la primera década del siglo XXI, siempre bajo la consideración de ADM.

Actualmente, destaca el liderazgo de EE. UU. La Administración Biden ha publicado la National Security Strategy 2022<sup>49</sup>, que dedica un punto a las ADM.

Las estrategias de seguridad nacional se desarrollan en estrategias de segundo nivel. Las amenazas/riesgos químicos son, fundamentalmente, las que afrontan los desafíos de la proliferación de ADM y, en otros planos sectoriales, las que dan respuesta a riesgos accidentales y a la amenaza terrorista y el crimen organizado.

Entre los países occidentales, tan solo EE. UU. y Reino Unido han redactado este tipo de estrategias de segundo nivel contra la Proliferación de ADM. Como ejemplos de nuestro entorno, podemos decir que Alemania no dispone, al menos no es pública, de una estrategia contra la proliferación, no obstante, el *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr* (2016)<sup>50</sup> dedica una parte al control de armas, desarme y no proliferación (p. 82). En Francia, el *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (2013)<sup>51</sup> desarrolla la posición francesa en la materia.

Por tanto, los antecedentes más cercanos a la estrategia que está en fase de redacción en España son la norteamericana y la británica.

<sup>48</sup> Resolución 1540 (2004). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956.ª sesión, celebrada el 28 de abril de 2004.

<sup>49</sup> National Security Strategy 2022. Parte III «our global Priorities», p. 29. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

<sup>50</sup> *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. (2016). Disponible en: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf>

<sup>51</sup> *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (2013). Disponible en: [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/134000257.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/134000257.pdf)

EE. UU. dispone de una Countering Weapons of Mass Destruction Office, dependiente del Homeland Security, que ha desarrollado estrategias contra la proliferación de ADM, la última en 2018,<sup>52</sup> con el foco especialmente puesto en posibles usos por agentes no gubernamentales. Dedicó un capítulo (p. 5) a armas químicas y precursores.

La Administración Biden ha publicado (2023) un *Memorando de Seguridad Nacional* para contrarrestar el terrorismo con ADM<sup>53</sup>. Además, a través del Department of Homeland Security mantiene una hoja informativa<sup>54</sup> de especial interés, por el hincapié que hace en la prevención de ataques contra la industria química y el transporte.

Reino Unido dispone de la *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review (2015)*<sup>55</sup>, en la que fija el posicionamiento británico en favor de los acuerdos internacionales. En este plano de la no proliferación, la estrategia dedica la mayor parte de sus posicionamientos a la proliferación nuclear. Además, es pública la *Counter Proliferation Programme Guidance: 2023-2024*<sup>56</sup> y la *National Counter Proliferation Strategy*<sup>57</sup> (2020). Esta estrategia centra su interés en influir en los frentes multilaterales y bilaterales, promoviendo adhesiones y el cumplimiento de normas y en controlar el acceso a materiales y conocimientos. Entre sus prioridades estratégicas, está «responder a las amenazas en evolución, incluida la adquisición ilícita de tecnologías de doble uso avanzadas, emergentes y disruptivas». Por fin,

<sup>52</sup> Homeland Security Digital Library. Disponible en: <https://www.hsdl.org/c/abstract/?docid=819382>

<sup>53</sup> The White House. (2023). Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/02/fact-sheet-president-biden-signs-national-security-memorandum-to-counter-weapons-of-mass-destruction-terrorism-and-advance-nuclear-and-radioactive-material-security/>

<sup>54</sup> *News & Terrorism*. Chemical Attack Warfare agents, industrial chemicals, and toxins. Disponible en: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/prep\\_chemical\\_fact\\_sheet.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/prep_chemical_fact_sheet.pdf)

<sup>55</sup> HM Government. (2015). Disponible en: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf)

<sup>56</sup> Gov.uk. *Counter Proliferation Programme Guidance: 2023 to 2024*. Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/counter-proliferation-programme/counter-proliferation-programme-guidance-2023-to-2024>

<sup>57</sup> *National Counter Proliferation Strategy to 2020*. Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/510716/National\\_Counter\\_Proliferation\\_Strategy\\_to\\_2020\\_-\\_updated\\_24\\_March.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/510716/National_Counter_Proliferation_Strategy_to_2020_-_updated_24_March.pdf)

la *Counter-Terrorism Strategy*<sup>58</sup> trata el riesgo y la respuesta ante la eventualidad de que agentes químicos caigan en manos terroristas. Es interesante la imbricación entre unidades de «protección civil» y unidades antiterroristas: «Los servicios de emergencia cuentan con especialistas capacitados para hacer frente a incidentes terroristas [...] tienen habilidades y equipo para hacer frente a un ataque NRBQ»<sup>59</sup>.

Aunque el desarrollo estratégico-político de la República Popular China no ha venido siendo referente, dada la situación del Régimen Internacional de No Proliferación, cabe destacar que el *Documento conceptual de la Iniciativa de Seguridad Mundial*<sup>60</sup> (2023), dice, en su punto 4, «Llevar a cabo la cooperación en marcos tales como el Comité 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la CAQ [...] y desarrollar la capacidad de todos los países en áreas que incluyen el control de las exportaciones de no proliferación, la bioseguridad y la protección contra las armas químicas».

Hasta aquí los enfoques dados a los desafíos químicos desde el punto de vista de la no proliferación. No es la única perspectiva, recuérdese la comprensión moderna de la seguridad nacional. En este plano internacional, la prevención y gestión de posibles crisis procedentes de accidentes tecnológicos tiene muchas posibilidades que varían de un país a otro.

El sistema estadounidense engloba bajo su Departamento of Homeland Security, tanto a la Countering Weapons of Mass Destruction Office, como la Federal Emergency Management Agency, nivel nacional de gestión de catástrofes, entre ellas, las de origen químico, que ha tenido una importante actuación en este tipo de accidentes<sup>61</sup>.

Es interesante observar la coordinación de las posibles situaciones críticas por incidentes químicos industriales en instalaciones mili-

---

<sup>58</sup> HM Government. *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. Disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/716907/140618\\_CCS207\\_CCS0218929798-1\\_CONTEST\\_3.0\\_WEB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf)

<sup>59</sup> Punto 230, p. 63 de la estrategia contraterrorista.

<sup>60</sup> *The Global Security Initiative Concept Paper*. (2023). Disponible en [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjbxw/202302/t20230221\\_11028348.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/202302/t20230221_11028348.html)

<sup>61</sup> Un caso interesante se describe en; FACT SHEET: Biden-Harris Administration Deploys Additional Federal Resources to East Palestine, Ohio. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/02/17/fact-sheet-biden-harris-administration-deploys-additional-federal-resources-to-east-palestine-ohio/>

tares a través de un Programa de Preparación para Emergencias de Existencias Químicas<sup>62</sup> (CSEPP). Recordemos que EE. UU. ha dado por completada la destrucción de sus arsenales químicos en 2023.

### 3.3. Estrategias de seguridad nacional en España. Los desafíos químicos

El tratamiento político-estratégico del riesgo/amenaza química en España no ha experimentado grandes cambios desde 2011, cuando se redactó, aunque sin llegar a entrar en vigor, la Estrategia Española de Seguridad<sup>63</sup>. Trataba los riesgos/amenazas químicas bajo tres enfoques:

- Utilización de material NRBQ por grupos terroristas.
- Proliferación de ADM.
- Riesgos ambientales derivados de catástrofes.

La ESN 2013<sup>64</sup> afrontaba el riesgo/amenaza química de forma similar a la de 2011. Incluyó una nueva perspectiva, la vulnerabilidad del espacio marítimo ante accidentes de buques petroleros y quimiqueros. Es importante reflejar que esa estrategia –hace diez años de su redacción– pedía «Desarrollo y actualización de los planes nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos en los ámbitos nuclear, químico y biológico [...]». El Plan Nacional de Biocustodia fue aprobado en 2019 (se encuentra en revisión), pero un plan de seguridad químico no ha llegado a aprobarse.

La ESN 2017<sup>65</sup> mantenía esquemas similares, con la variación de incluir la posibilidad de acciones contra algunas instalaciones industriales del sector químico entre las amenazas sobre las infraestructuras críticas.

Entre las líneas de acción contraterroristas, destaca la que propone mejorar las capacidades nacionales para hacer frente al uso

<sup>62</sup> CSEPP. Disponible en: <https://www.cseppportal.net/>

<sup>63</sup> Gobierno de España. *Estrategia Española de Seguridad*. Disponible en [https://www.urjc.es/images/ceib/revista\\_electronica/vol\\_5\\_2011\\_1/REIB\\_05\\_01\\_Document03.pdf](https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_5_2011_1/REIB_05_01_Document03.pdf)

<sup>64</sup> Gobierno de España. *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Disponible en [https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

<sup>65</sup> Gobierno de España. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824\\_Estrategia\\_de\\_Seguridad\\_Nacional\\_ESN\\_doble\\_pag.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf)

de nuevas tecnologías e impedir el acceso a las capacidades y materiales necesarios para cometer atentados.

#### 4. ESN 2021 ante riesgos/amenazas químicas

La estrategia vigente<sup>66</sup> es innovadora en su concepción. Da mayor peso a respuestas transversales y dinámicas. Permite relacionar acciones diversas con objetivos horizontales, pero se echan en falta líneas de acción como las mencionadas sobre elaboración de planes.

El mapa de riesgos subraya el papel de la tecnología y la prominencia de las estrategias híbridas. Por otro lado, se acentúan las interconexiones entre riesgos y amenazas. Esta reflexión deberá ser importante para la redacción de la nueva estrategia española contra la proliferación.

Dedica su capítulo 1 a la «seguridad global y vectores de transformación». Los «vectores» son dinámicas globales que condicionan la evolución del entorno, condicionando riesgos y amenazas. Cita cuatro: contexto geopolítico, entorno socio-económico, transformación digital y transición ecológica.



Gráfico 2. Fuente: ESN 21. DSN

<sup>66</sup> Real Decreto 1150/2021 de 28 de diciembre.

La amenaza/riesgo químico no se mencionan en el capítulo, no obstante, la competición geopolítica o el deterioro del multilateralismo, factores de descripción del «contexto geopolítico», tienen en el desarrollo del Régimen de No Proliferación un efecto directo reflejado en las dificultades que enfrenta la OPAQ.

La situación de la industria e investigación químicas habrán de ser tenidas en cuenta en el estudio de otros vectores, tales como la fragilidad de las cadenas de suministros, políticas proteccionistas, tecnologías disruptivas o la competición por materias primas.

La propia Estrategia dice que «en este contexto multipolar y competitivo, se incrementa la necesidad de reforzar la autonomía estratégica [...]» o «la dependencia del abastecimiento exterior y de las cadenas de suministro global, a menudo altamente dependientes de países como China o India [...]».

En el capítulo 3 se definen riesgos y amenazas, un «mapa de riesgos», los relaciona con amenazas híbridas y el papel de las tecnologías. Es evidente la influencia de las tecnologías en el sector químico. Por otra parte, dada la capacidad de las armas químicas de crear estados de terror<sup>67</sup>, pueden ser utilizadas en una «guerra híbrida». Posiblemente, la correlación de los desa-

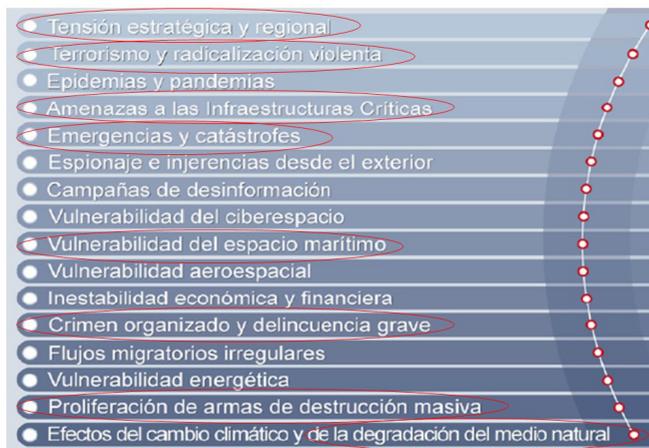


Gráfico 3. Riesgos y amenazas en la ESN21

<sup>67</sup> Mar Hidalgo y Elvira González-Sosa dicen que «se producen más víctimas por armas convencionales que por armas químicas, pero lo cierto es que solo mencionar que algún grupo terrorista o un Estado posee o utiliza este tipo de armas crea un estado de alarma y preocupación sin precedentes [...]». En: *El poder mediático de las armas químicas*.

fíos químicos con amenazas híbridas y tecnología se encuentren minusvaloradas en la ESN21.

La descripción de riesgos/amenazas, buscando su interrelación, es similar a anteriores estrategias. Varias tienen relación con «lo químico»: tensión estratégica y regional, terrorismo y radicalización violenta, amenazas a las infraestructuras críticas, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo, crimen organizado, proliferación de ADM y degradación del medio natural.

Respecto a la tensión estratégica y regional, provoca el retroceso del multilateralismo y el incremento de la competición estratégica que se reflejan en el régimen de no proliferación. La presencia de contingentes españoles en zonas de conflicto, con implicación de grupos extremistas, hace que en condiciones determinadas las armas químicas sean una amenaza creíble.

En lo referente a la amenaza terrorista, para el caso de las armas químicas, la resolución 1540 de Naciones Unidas marca el camino a las normativas nacionales y propone la redacción de planes de protección. Por otra parte, según la Ley 8/2011, para la protección de las infraestructuras críticas<sup>68</sup>, la industria química es un sector estratégico, cuyo análisis de riesgo es responsabilidad del Ministerio de Interior.

Respecto a las catástrofes, identifica «[...] los accidentes en instalaciones o durante procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, el transporte de mercancías peligrosas [...]».

Finalmente, al analizar la proliferación de ADM hace hincapié en que «los riesgos derivados del desvío y contrabando de materiales de doble uso aumentan considerablemente debido a la transferencia de conocimiento tecnológico y el movimiento global de mercancías».

En la línea de prevenir las interconexiones entre amenazas marcada por la ESN21, la Orden PRA/29/2018<sup>69</sup> ya decía:

«La estrecha conexión de la lucha contra la proliferación ADM con lucha contra el terrorismo, el crimen organizado,

<sup>68</sup> BOE. Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-7630>

<sup>69</sup> Orden PRA/29/2018, de 22 de enero. Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, que crea y regula el Comité Especializado de no proliferación de ADM. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-795](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-795)

la defensa nacional, entre otros ámbitos, acrecienta la transversalidad del ámbito de la no proliferación de AMD y la necesidad de otorgarle un tratamiento integral desde la perspectiva de la Seguridad Nacional».

Se desprende que los riesgos/amenazas enumerados están interconectados. El desarrollo y expansión de tecnologías y conocimientos pueden poner en manos inadecuadas técnicas novedosas y el incremento del volumen de la industria y los transportes aumentan el riesgo de catástrofes, pero también dan oportunidades de acceso a materiales y conocimientos potencialmente peligrosos a grupos no gubernamentales, tan solo por el aumento de riesgo que supone un aumento de exposición.

El capítulo 4 presenta «un planeamiento estratégico integrado», novedoso, que define objetivos y se desarrolla apoyado en tres ejes: proteger, promover, participar.

Sin profundizar en ventajas e inconvenientes de ese diseño «en bloques», la atención a líneas de acción (LA) propuestas, relacionadas con la seguridad química, deberán señalar parte del camino de la nueva estrategia contra la proliferación. Son de interés:

Englobadas en el «primer eje» (proteger): las líneas propuestas para la «disuasión», especialmente, «Reforzar las capacidades de defensa a través de la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica...» y las referidas a la lucha contraterrorista.

De las LA para «hacer frente a situaciones de crisis» destacan el desarrollo del modelo de gestión de crisis y la creación de una reserva estratégica. Ambas, con carácter horizontal a cualquier ámbito, son fundamentales para el que nos ocupa, especialmente la segunda para la industria química.

Se incluye la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil, según lo establecido en el Plan General de Emergencias de Protección Civil.

Encuadradas en el «segundo eje» (promover la prosperidad y el bienestar): promover la modernización y la productividad del ecosistema industrial español. Referida a sectores estratégicos.

El «tercer eje», (conseguir una España activa en los frentes y órganos internacionales) remarca el papel de los mecanismos de

gobernanza global y del multilateralismo e insiste en la contribución y apoyo al régimen internacional de no proliferación<sup>70</sup>.

El capítulo 5, «SSN y Gestión de Crisis» partiendo de la experiencia de la crisis provocada por la covid-19, aboga por un sistema de alerta temprana capaz de integrar y analizar la información.

Promueve la realización de un catálogo de recursos en sectores estratégicos movilizables en caso de crisis. Se deberá reflexionar sobre la eficacia de los catálogos de recursos frente a los de capacidades. En el marco estratégico y en el mencionado anteproyecto de LSN<sup>71</sup> se habla de una «Reserva Estratégica basada en las Capacidades Nacionales de Producción Industrial» (RECAPI). En diciembre de 2022 se aprobó un anteproyecto de Ley de Industria,<sup>72</sup> que define las industrias estratégicas, ligando el catálogo de recursos y capacidades recogidas en la RECAPI con la declaración de proyectos de interés general.

Es destacable el impulso dado a la redacción de planes de preparación y disposición de recursos para escenarios que apruebe el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), con base en el análisis de riesgos y amenazas y que podrían aplicarse a la industria química y a la defensa NRBQ.

## 5. SSN ante desafíos químicos

La LSN define al SSN, en su artículo 18, como «el conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos [...] que permite a los órganos competentes en materia de Seguridad Nacional ejercer sus funciones». La estructura está liderada por el presidente del Gobierno, asistido por un órgano superior, el CSN, que, a su vez, está asistido por órganos de apoyo en distintos ámbitos.

El SSN debe prevenir, detectar, responder y promover el retorno a la normalidad y la posterior evaluación de las situaciones de crisis. Ciñéndonos a la acción ante riesgos/amenazas químicos<sup>73</sup>, el órgano superior sería el CSN, al que le corresponde (art. 21

<sup>70</sup> Ver también el punto 18 del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.

<sup>71</sup> Ver referencia n.º 19.

<sup>72</sup> Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. (2022). La nota de prensa está disponible en: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2022/documents/20221205%20np%20ley%20de%20industria.pdf>

<sup>73</sup> En caso de un ataque contra la soberanía nacional, previsiblemente, estaríamos hablando de una situación que sería dirigida según el artículo 32 de la Ley Orgánica 4/1981 de estados de alarma, excepción y sitio.

LSN) «dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis».

La decisión política de declarar una Situación de Interés para la Seguridad Nacional<sup>74</sup> u optar por un estado de alarma depende del momento y la valoración de las máximas autoridades y podría llegar a ser declarada tanto por un ataque químico como por un accidente que sobrepasara las capacidades político-estratégicas protección civil.

### 5.1. El SSN ante la proliferación química

El Comité Especializado de No Proliferación de ADM (CENP), presidido por la secretaria de Estado de Asuntos Exteriores, es el órgano de apoyo al CSN en materia de no proliferación. Tiene visión omnicomprendensiva de los campos nuclear y radiológico, químico, biológico, y un doble fin, a nivel internacional, promover el cumplimiento de compromisos internacionales y, desde la óptica nacional, reforzar la coordinación, cooperación y armonización de las actuaciones del Gobierno en la materia y sus derivadas en la lucha contraterrorista, el crimen organizado y la defensa nacional, entre otros ámbitos identificados en la ESN.



Gráfico 4. Composición del CENP. Fuente: DSN

<sup>74</sup> Ver nota al pie de página, n.º 18.

El CENP es impulsor de la redacción de la nueva Estrategia Nacional contra la Proliferación, en la que, bajo la coordinación del Ministerio de Asuntos Exteriores y el DSN, participan todos sus miembros. Esta nueva herramienta deberá identificar las amenazas químicas junto a las nucleares, radiológicas y biológicas y bajo su paraguas se desarrollarán planes en el ámbito químico, tales como el Plan de Seguridad Químico, cuya redacción lidera el Ministerio de Interior.

En el seno del CENP o coordinados con el mismo, existen grupos de trabajo que desarrollan facetas relacionadas con los riesgos químicos: Contra la Financiación de la Proliferación, liderado por el Ministerio de Economía; de Interceptación, liderado por los ministerios de Hacienda e Interior; para la Identificación de Indicadores de Riesgo o el constituido para redactar la nueva Estrategia.

Además, bajo presidencia del MAEUEyC y con Secretaría General en el de Industria, la Autoridad Nacional para la Prohibición de las Armas Químicas (ANPAQ), que representa a España en la OPAQ, lidera un grupo de trabajo para coordinar órganos competentes de la AGE y, coordinado desde la Secretaría de Estado de Seguridad, el Grupo Nacional de Trabajo para la ejecución del Plan de Acción NRBQ de la UE.

## 5.2. El SSN ante catástrofes químicas

En el plano de los desafíos procedentes de catástrofes causadas por elementos químicos, el SSN se apoya en el Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo desarrollo estratégico se plasma en la Estrategia Nacional de Protección Civil<sup>75</sup> (ENPC), aprobada por el CSN.

La Ley del Sistema Nacional de Protección Civil enumera la regulación básica y en ella se incluyen directrices básicas y planes especiales nacionales de riesgo químico y de transporte de mercancías peligrosas. El Plan estatal de protección civil ante el riesgo químico<sup>76</sup> incluye, en su artículo 1.4, la posibilidad de activación ante de acciones terroristas.

<sup>75</sup> Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/30/pdfs/BOE-A-2019-6348.pdf>

<sup>76</sup> Real Decreto 1070/2012 por el que se aprueba el Plan estatal de protección civil ante el riesgo químico. Esta norma fue derogada con la aprobación de la Norma

El Sistema de Protección Civil es uno de los más avanzados de los que conforman la seguridad nacional y mantiene su propia gestión de activaciones. La dirección de las emergencias de interés nacional (no confundir con situaciones de interés para la seguridad nacional) es del ministro del Interior. No obstante, en función de su evolución y gravedad, el CSN puede proponer al presidente del Gobierno la activación plena del SSN, así como la posible declaración de una Situación de Interés para la Seguridad Nacional.

### 5.3. El SSN ante riesgos químicos marítimos

El SSN puede verse involucrado en situaciones críticas causadas por sustancias químicas en el mar. La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional<sup>77</sup> para el caso de accidentes marítimos considera necesario prevenir y dar respuesta para salvaguardar la vida y bienes de las personas y preservar la biodiversidad.

El Real Decreto 1695/2012, que aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina, en su artículo 9.3, imbrica sus actuaciones al SSN: «Cuando la autoridad marítima acuerde la activación del Plan Marítimo Nacional, lo comunicará inmediatamente al DSN [...]». El Consejo de Dirección incluye al director del DSN.

### 5.4. El SSN ante la amenaza química proveniente del terrorismo y el crimen organizado

La preocupación internacional sobre la posibilidad de que agentes no gubernamentales pudieran hacerse con ADM, con sus precursores o material de doble uso, con los que planificar y ejecutar atentados u otras acciones criminales se plasmó en la resolución 1540 de Naciones Unidas.

En el SSN, esta preocupación la abordan la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave (ENCCODG) y la Estrategia Nacional contra el Terrorismo (ENCT), ambas aprobadas en 2019 y en revisión.

Tanto en una como en otra se da especial importancia a los precursores y material de doble uso.

---

Básica de Protección Civil (2023), continuará aplicándose hasta tanto sea aprobado el nuevo instrumento que la sustituya. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-10653>

<sup>77</sup> La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2015) se encuentra en periodo de revisión.

## Bibliografía

- Aguilera, A. (2021). Terrorismo Yihadista y armas químicas. En: *Anuario del terrorismo yihadista 2020*. San Sebastián, COVITE. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2021/03/Anuario-del-Terrorismo-Yihadista-2020.pdf>
- Arteaga, F. (2022). *España en el mundo 2023: perspectivas y desafíos en seguridad*. Madrid, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/espana-en-el-mundo-2023-perspectivas-y-desafios-en-seguridad/>
- Ballesteros Martín, M. Á. (2008). Arma Química. En: *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona, Ariel.
- . (2003). *Las estrategias de seguridad y defensa. Fundamentos de la Estrategia para el Siglo XXI*. Madrid, CESEDEM.
- . (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid, Ministerio de Defensa.
- Bothe, M. (2011). *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*. New York, United Nations Audiovisual Library of International Law. Disponible en: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpdpsucw/cpdpsucw\\_s.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/cpdpsucw/cpdpsucw_s.pdf)
- Cartagena Núñez, I. (2022). El régimen internacional de no proliferación nuclear: ¿refundación o revisión crítica. *Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales*. N.º 128. Madrid, CEU.
- Collins, J. M. *La gran estrategia. Principios y Prácticas*. Buenos Aires. Círculo Militar, 1975
- Frías Sánchez, C. J. (2020). *Perspectivas de la proliferación nuclear en Estados Unidos, Rusia y China. La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada*. Madrid, Ministerio de Defensa. IEEE.
- Garrido Rebolledo, V. (2008). *En torno a la seguridad nacional*. Política Exterior. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- . (2010). *La no proliferación y el desarme en perspectiva histórica*. Colección de Estudios Internacionales. N.º 7. Bilbao, Cátedra de Estudios Internacionales/Nazioarteko Ikasketen Katedra.
- Gobierno de España. (2022). *Guía Ejecutiva de la No Proliferación y el Desarme*. Madrid. Presidencia del Gobierno.

- González Martín, A. (2021). La exhortación de Tucídides. En: *Boletín del IEEE*, n.º 22. Madrid, IEEE. Ministerio de Defensa.
- González-Sosa, E. e Hidalgo García, M. (2019). *El poder mediático de las armas químicas*. Madrid, Ministerio de Defensa. IEEE. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEEO102\\_2019GONELV\\_armas\\_quimicas.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO102_2019GONELV_armas_quimicas.pdf)
- Hidalgo García, M. (2021). *Siria: un desafío para la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)*. Madrid, Ministerio de Defensa. IEEE. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA22\\_2021\\_MARHID\\_Siria.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA22_2021_MARHID_Siria.pdf)
- Jakob, U. (2022). *Chemical arms control and disarmament. SIPRI Yearbook 2022*. Stockholm International Peace Research Institute.
- Jáuregui-Lobera, I. (2022). Guerra química en la I y II Guerras Mundiales. Madrid. En: *Journal of Negative and No Positive Results*. Vol. 5. Disponible en: [https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2529-850X2020000200008](https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2529-850X2020000200008)
- Jeffery K. y Smart, M.A. (1997). History of chemical and biological warfare: an american perspective. En: Frederick, R. et al. *Medical Aspects of Chemical and Biological Warfare*. Whashington. Disponible en: [https://scholar.google.es/scholar?q=HISTORY+OF+CHEMICAL+AND+BIOLOGICAL+WARFARE:+AN+AMERICAN+PERSPECTIVE&hl=es&as\\_sdt=0&as\\_vis=1&oi=scholart](https://scholar.google.es/scholar?q=HISTORY+OF+CHEMICAL+AND+BIOLOGICAL+WARFARE:+AN+AMERICAN+PERSPECTIVE&hl=es&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart)
- Krasner, S. (1985). *Structural Conflict. The Third World against Global Liberalism*. Berkeley, University of California Press.
- Laborie Iglesias, M. A. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Documento marco 05/2011 IEEE. Madrid, Ministerio de Defensa.
- Martínez Teixidó, A. (2001). *Enciclopedia del arte de la guerra*. Barcelona, Planeta.
- Mack, A. (2005). El concepto de seguridad humana. *Papeles*, n.º 90. Fuhem.
- Philippe Achilleas. (2011). International Regimes. En: Yann Aubin and Arnaud Idiart (ed.). *Export Control Law and Regulations Handbook: A practical Guide to Military and Dual-Use Goods, Trade Restrictions and Compliance*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf>
- Reche Motos, M. I. (2017). *Los Accidentes Graves en la Industria Química. Análisis de la Normativa Seveso y Nuevas Propuestas*. Murcia, Universidad de Murcia. Facultad de Químicas.
- Romm, J. J. (1993). *Defining National Security*. Nueva York, Council on Foreign Relations.
- Sánchez Covalada, A. (2019). *El Régimen Jurídico Internacional de los Bienes de Doble Uso* [tesis doctoral]. Director, Álvarez Verdugo, M. Barcelona, Facultat de Dret. Universitat de Barcelona.
- Segun, O. (2020). *National Security versus Global Security*. Nueva York, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/en/chronicle/article/national-security-versus-global-security>
- Time. (1999). *Osama bin Laden: Conversation With Terror*. Entrevista a Osama bin Laden, 11 de enero de 1999. Nueva York. Disponible en: <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,989958-1,00.html>
- Valverde Ogallar, R. (2022). Seguridad nacional frente a la amenaza/riesgo Biológico. En: *Cuadernos de Estrategia 217: La amenaza biológica*. Madrid, Ministerio de Defensa. IEEE. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_217/CE\\_217.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_217/CE_217.pdf)
- Vázquez Aznarez, F. J. (2022). Lucha contra el terrorismo en España y Europa. En: *Cuadernos de Estrategia 214: Terrorismo Internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global*. Madrid, Ministerio de Defensa, IEEE. Disponible en: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_214\\_TerrorismoInternacional.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214_TerrorismoInternacional.pdf)
- Vergara, E. de. (2009). *Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa*. Buenos Aires, Instituto de Estudios Estratégicos.
- Villalonga Martínez, L. (2005). *Agresivos químicos y microbiológicos en la guerra y en el terrorismo*. Madrid, Real Academia Nacional de Farmacia.