



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

# **Estrategia española de seguridad**

*Francisco J. Ruíz González*

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

Junio de 2011



La Fundación Ciudadanía y Valores como institución independiente, formada por profesionales de diversas áreas y variados planteamientos ideológicos, pretende a través de su actividad crear un ámbito de investigación y diálogo que contribuya a afrontar los problemas de la sociedad desde un marco de cooperación y concordia que ayude positivamente a la mejora de las personas, la convivencia y el progreso social.

Las opiniones expresadas en las publicaciones pertenecen a sus autores, no representan el pensamiento corporativo de la Fundación.

## **Sobre el autor**

**Francisco J. Ruíz González** desempeña su labor profesional como analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

Tras graduarse en la Escuela Naval Militar cursó estudios de postgrado en United States Naval War College y en Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM), Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Pasó ocho años en destinos de embarque, incluyendo el mando del patrullero “Javier Quiroga”; trabajó en la División de Planes, Sección de Planes Orgánicos del Estado Mayor de la Armada (2006-2007) y en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2007-2009), en la Sección de Planes y Publicaciones de la Secretaría General Técnica.

Ha sido profesor titular (2000-2002) del Departamento de Comunicaciones de la Escuela de Trasmisiones y Electrónica de la Armada (ETEA) y ha publicado numerosos trabajos de índole internacional tales como: *“Rusia y su influencia en la seguridad mundial”*, *“Las Relaciones UE-Rusia, La Asociación Oriental, y el futuro de la OSCE”* o *“El panorama estratégico y el papel de España en la seguridad internacional”*.

# Estrategia española de seguridad

**Francisco J. Ruíz González**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

## INTRODUCCIÓN

El Consejo de Ministros del pasado viernes 24 de junio ha aprobado la “**Estrategia Española de Seguridad**” (en adelante EES) y ha dispuesto su remisión a las Cortes Generales. La elaboración de este documento responde al compromiso adoptado al respecto por el Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados en su discurso de investidura de 2008, reiterado en la posterior Directiva de Defensa Nacional 01/2008, en la que se mencionaba:

*“...la tendencia general entre los países socios y aliados a integrar los objetivos relacionados con la seguridad de cada una de las políticas sectoriales en una estrategia nacional única, asegurando su coherencia y coordinación, y sustituyendo la actual contribución interministerial a la seguridad y defensa por un enfoque más amplio e integral”.*

Ese enfoque amplio e integral es la característica clave del nuevo documento, ya que por primera vez España dispone de una estrategia de seguridad que sirva para alinear hacia los mismos objetivos a todos los organismos de la Administración del Estado, lo que en el ámbito anglosajón se denomina “*whole of government approach*”. En efecto la seguridad es, como reza el título de la estrategia, “**Una responsabilidad de todos**”, y no exclusivamente de los Ministerios de Defensa e Interior como tradicionalmente se ha asumido.

La EES ha sido elaborada en el ámbito de Presidencia del Gobierno por un grupo de trabajo con representación de los Ministerios implicados, bajo la dirección de Javier Solana, ex Secretario General de la OTAN y ex Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE. Además, se celebraron tres seminarios en los que participaron expertos internacionales y nacionales, miembros de partidos políticos, y representantes de la sociedad civil y del sector privado. Tiene una **vigencia** prevista de una década y se revisará cada cinco años o cuando las circunstancias lo demanden.

## ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

La EES es un documento de 93 páginas que consta de un resumen ejecutivo y cinco capítulos, bajo los títulos de “Una Estrategia necesaria”, “La seguridad de España en el mundo”, “Potenciadores del riesgo”, “Amenazas, riesgos y respuestas”, y “Un modelo institucional integrado”. Sus objetivos centrales son analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, evaluar nuestras capacidades de respuesta, identificar líneas estratégicas de acción y actualizar los mecanismos institucionales en este ámbito.

### Capítulo 1 “Una Estrategia necesaria”

Para la elaboración de cualquier estrategia de seguridad, resulta clave definir cuales son los **intereses** que se pretende preservar; la EES los establece en su primer capítulo, agrupándolos en dos categorías:

- **Vitales:** los referidos a los derechos fundamentales (la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de los españoles) y al Estado (soberanía, integridad territorial, ordenamiento constitucional y seguridad económica).
- **Estratégicos:** los referidos al establecimiento de un entorno internacional pacífico y seguro.

Con el objetivo final de la defensa de esos intereses, la EES identifica **seis principios básicos** que guiarán los esfuerzos españoles en materia de seguridad:

- Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad;
- Coordinación entre las Administraciones Públicas y con la sociedad;
- Eficiencia en el uso de los recursos;
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos;
- Resistencia y recuperación de sistemas de seguridad;
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.

Para finalizar el capítulo, se enumeran los instrumentos disponibles: la diplomacia, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), los servicios de inteligencia, la protección civil, la cooperación al desarrollo, y las relaciones económicas y comerciales. Se hace también una referencia a la necesidad de promover una mayor **cultura de seguridad** e impulsar la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias.

## Capítulo 2 “La seguridad de España en el mundo”

La EES se ha concebido con una perspectiva nacional, europea, internacional y global, y desde la condición de España como una potencia media con un perfil propio e importantes ventajas comparativas, con intereses globales que defender y amenazas y riesgos transnacionales que afrontar. Muchos de éstos surgirán en el exterior, lo que en ocasiones implicará actuar lejos de nuestras fronteras, preferentemente en el marco de las organizaciones internacionales a las que se pertenece.

En el actual mundo globalizado, España pretende fomentar un multilateralismo eficaz y la interdependencia responsable; está comprometida con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales; y busca un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global. Los principios básicos que regirán su actuación internacional son:

- **Marco europeo:** La UE impulsa políticas acordes con los valores de la democracia, el Estado de Derecho y la legalidad internacional. La Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, además del Concepto Estratégico de la OTAN, son referencias básicas.
- **Multilateralismo, legitimidad y legalidad internacional:** Las respuestas ante las situaciones que España deba afrontar, de forma individual o concertada, se enmarcarán siempre en la legalidad internacional, en los compromisos suscritos y en la aprobación parlamentaria de las actuaciones.
- **Construcción de la paz:** Con una perspectiva que abarca todas las fases de una crisis (prevención, gestión y resolución, consolidación de la paz y reconstrucción post-conflicto), España contribuirá de manera proactiva a fortalecer a los Estados y sociedades frágiles.
- **Protección de civiles y Responsabilidad de proteger:** España impulsa la Responsabilidad de Proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de proteger a las poblaciones cuando sus propios estados no lo hagan, en casos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica, o crímenes de lesa humanidad.

Para todo ello, es fundamental la pertenencia a diversas organizaciones multinacionales, así como las relaciones bilaterales con los países clave para nuestra seguridad. En la EES se citan, por este orden: la Unión Europea, los Estados Unidos, Rusia, Iberoamérica, Mediterráneo, África, Asia, la ONU, la OTAN, y otros foros (como la OSCE o el G-20). Se cierra el capítulo con una referencia a la “Alianza de Civilizaciones”.

## Capítulo 3 “Potenciadores del riesgo”

En nuestras sociedades se dan hoy fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra

vulnerabilidad. Dichos fenómenos condicionan las amenazas y riesgos, pero también, en muchos casos, brindan instrumentos necesarios para responder a éstos.

Las disfunciones de la **globalización**, los **desequilibrios demográficos**, la **pobreza** y la **desigualdad**, el **cambio climático**, los **peligros tecnológicos**, y las **ideologías radicales**, son todos factores transnacionales que pueden potenciar los efectos de las amenazas y riesgos.

#### Capítulo 4 “Amenazas, riesgos y respuestas”

Una **amenaza** es toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España. El **riesgo** es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño. El conocimiento de los intereses vitales y estratégicos de España y el análisis de las amenazas y riesgos que les afectan, junto con las capacidades de respuesta existentes, constituyen los cimientos sobre los que se formulan las directrices y líneas estratégicas necesarias para fortalecer nuestra seguridad y bienestar.

La Estrategia identifica las siguientes amenazas y riesgos, y establece las líneas de acción para hacerles frente:

- **Conflictos armados.** Pueden ser no compartidos con nuestros aliados, multilaterales que afecten a intereses directos de España, o derivados de compromisos internacionales que no afecten directamente a nuestros intereses. España apuesta por un enfoque integral que incluya los elementos diplomáticos, militares, policiales y de cooperación al desarrollo, para lo que se creará una **Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE)**.
- **Terrorismo.** El terrorismo amenaza la seguridad de los ciudadanos, pretende socavar las instituciones democráticas, y puede causar graves daños en las infraestructuras críticas. Prevenir, impedir y derrotar el terrorismo, tanto el de ETA como el internacional, es por tanto objetivo prioritario. Para ello es necesaria una respuesta estratégica cuyos ejes son la anticipación, la prevención, la protección, la disponibilidad de los medios, la unión de los partidos democráticos, el apoyo a la labor de las FCSE y de los servicios de inteligencia, y la cooperación internacional.
- **Crimen organizado.** Su creciente interrelación con el terrorismo, los grupos violentos y la delincuencia local hace que todos ellos se potencien entre sí. Para responder a esta amenaza se ha de trabajar en una triple dirección: incrementar los medios, desarrollar una legislación efectiva en este ámbito, y mejorar la coordinación entre organismos. Para ello se ha potenciado el **Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO)**.
- **Inseguridad económica y financiera.** Las amenazas y riesgos en este ámbito pueden tener su origen en los desequilibrios macroeconómicos; la volatilidad de los mercados; la actuación desestabilizadora, especuladora e incluso ilegal de diversos agentes; la deficiente actuación de los organismos supervisores y reguladores; la interdependencia económica; la competencia por los recursos;

o un modelo de crecimiento desequilibrado. Con el fin de analizar la información relevante y facilitar la acción del Estado se creará un **Sistema de Inteligencia Económica (SIE)**.

- **Vulnerabilidad energética.** Nuestra alta dependencia de combustibles fósiles y la insostenibilidad del actual modelo energético hacen de este factor un componente fundamental de la seguridad. Los ejes de acción son: la diversificación de las fuentes; el ahorro y la eficiencia; y la seguridad de abastecimiento a un precio razonable, limitando la cuota procedente de un mismo país, desarrollando reservas estratégicas, fomentando las interconexiones, impulsando infraestructuras y liberalizando mercados.
- **Proliferación.** La proliferación de armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas, es una de las grandes amenazas de nuestra era, especialmente si las organizaciones terroristas consiguen acceder a ellas. España apoya el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y la creación de una capacidad de defensa colectiva adecuada contra la proliferación de misiles balísticos.
- **Ciberamenazas.** Mejorar la seguridad en el ciberespacio pasa por fortalecer la legislación, reforzar la capacidad de resistencia y recuperación de los sistemas de gestión y comunicación de las infraestructuras y los servicios críticos, y por fomentar la colaboración público-privada con este fin.
- **Flujos migratorios no controlados.** El impacto de la inmigración masiva puede generar conflictividad social, guetos urbanos, explotación económica, o la desestabilización de algunos sectores productivos. Su prevención pasa por la colaboración entre las Administraciones, organizaciones sociales y sector privado para desarrollar políticas de inmigración regular e integración social, así como por fortalecer la cooperación con los países de origen y tránsito, el control y vigilancia de las fronteras y la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos.
- **Emergencias y catástrofes.** Las amenazas y riesgos causados por el hombre o de origen natural, los problemas sanitarios como las pandemias, o la escasez de recursos básicos como el agua pueden convertirse en riesgos de primer orden para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. España tiene medios preventivos y de gestión para responder adecuadamente, como el Sistema Nacional de Protección Civil y la Unidad Militar de Emergencias (UME).

## Capítulo 5 “Un modelo institucional integrado”

Todo lo que antecede pone de relieve la necesidad de adaptación orgánica y normativa de las Administraciones Públicas para responder a las exigencias de esta Estrategia. Con ese fin, se creará un **Consejo Español de Seguridad** que incorporará a los Ministros y altos cargos relevantes para cada situación. Contará con diferentes comisiones interministeriales que desarrollarán las áreas concretas de trabajo, y con una Unidad de Apoyo en el seno del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Se promoverá la cooperación con las Comunidades Autónomas. También se impulsará un **Foro Social** de expertos como órgano consultivo. Se actualizarán los instrumentos normativos necesarios, especialmente en lo referente a la gestión de las situaciones de

crisis, la protección civil, los secretos oficiales y el planeamiento frente a emergencias y catástrofes.

## COMENTARIOS A LA EES

Con esta Estrategia, España se une al creciente grupo de países que se han dotado de una Estrategia de Seguridad Nacional en los últimos años, entre ellos, Estados Unidos, Reino Unido, Francia (Libro Blanco), Países Bajos, Polonia, Eslovaquia, Canadá y Rusia, además de la propia Unión Europea.

Sin embargo la publicación de la EES no es en modo alguno el final de un proceso, sino un primer peldaño que de nada servirá si la administración del Estado, más allá de los Ministerios de Defensa e Interior, 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. Ese es, sin duda, el gran reto, frente al que la realidad del funcionamiento de nuestra Administración nos hace ser moderadamente pesimistas.

En lo referente a la estructura de la EES, se sigue una línea lógica que parte de la explicación de la razón de ser del documento, continua definiendo el entorno de seguridad de España, enumera los potenciadores del riesgo, las amenazas y los riesgos, y las líneas de acción para contrarrestarlos, y finaliza detallando las consecuencias organizativas. En este ámbito, la única observación es que parecería más lógico que el orden fuese: identificación de amenazas y riesgos-identificación de los potenciadores de esos riesgos-definición de las líneas de acción para afrontarlos.

El capítulo central de la EES es el nº 4, ya que combina la identificación de amenazas y riesgos con la definición de las líneas de acción para afrontar cada uno de ellos. Como ya se citó, los documentos equivalentes de la UE han sido una referencia clara, en concreto la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y su Informe de aplicación de 2008. A las amenazas identificadas por la UE se añaden en la EES la inseguridad económica y financiera (por influencia de la crisis), los flujos migratorios y las catástrofes, mientras que el cambio climático se contempla como un potenciador del riesgo, a diferencia de la UE que lo considera una amenaza más. Los “potenciadores de riesgo” de la EES encuentran su equivalente en los “generadores de inestabilidad” incluidos en la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido.

Es igualmente destacable la poca repercusión de la aprobación de la EES en los principales medios de comunicación nacionales. Por ejemplo, en ninguna de las páginas de inicio de las ediciones digitales de los periódicos figuraba noticia alguna sobre esta aprobación, y se debía hacer una búsqueda específica para localizar alguna referencia a la misma. El hecho de que susciten mucho más interés otras medidas acordadas en el mismo Consejo de Ministros, como la vuelta a los 120 K/H como límite de velocidad en las autopistas, pone de relieve la necesidad de perseverar en la difusión de la cultura de seguridad y defensa en todos los ámbitos de la sociedad.

Por último, no se pueden obviar las críticas surgidas al procedimiento empleado en la elaboración y aprobación de la EES, en concreto centradas en el hecho de que se haya realizado en un ámbito restringido (los mencionados seminarios eran a puerta cerrada y con acceso por invitación), sin la suficiente participación de la oposición política, y que se haya aprobado casi al final de la legislatura, tres años después de anunciarse su elaboración. En ese sentido, la portavoz de Defensa del Grupo Popular, Beatriz Rodríguez-Salmones, declaró:

*“No es un documento que vayamos a suscribir. Tiene algunas cuestiones muy vagas. Para su elaboración, el PP ha sido requerido escasamente y a nivel sólo de expertos, no ha habido debate parlamentario previo a su presentación o, como pedimos desde el primer día, este documento debería haberse realizado en el Congreso como hicieron en Francia con el Libro Blanco de la Defensa. Su aprobación en este momento no tiene sentido”.*

No cabe duda que esta falta de consenso entre los dos grandes partidos del país supone un lastre para la Estrategia recién aprobada, en especial para su pretendida vigencia de diez años.