



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

25



**HACIA UNA ESTRATEGIA
DE SEGURIDAD NACIONAL
PARA ESPAÑA**



MINISTERIO
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA ESPAÑA

Febrero de 2009



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<http://www.060.es>

Edita:



© Autores y editor 2009

NIPO: 076-09-076-6 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-482-9

Depósito Legal: M 13521-2009

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.600 ejemplares

Fecha de edición: marzo 2009

NIPO: 076-09-075-0 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

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

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRESENTACIÓN	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
INTRODUCCIÓN	11
LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA	15
NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL .	21
PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL	25
EL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL	27
EL MODELO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD NACIONAL	29
EL NIVEL DE AMBICIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA	35
EL ENTORNO DE SEGURIDAD PARA ESPAÑA	39
LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL	49
LOS INTERESES ESPAÑOLES DE SEGURIDAD NACIONAL	55
LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS	59

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
LAS ADAPTACIONES ORGÁNICAS EN LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD NACIONAL	79
LOS ASPECTOS ECONÓMICOS E INDUSTRIALES	83
CONCLUSIONES	87
COMPOSICIÓN DEL GRUPO TRABAJO	89

PRESENTACIÓN

El trabajo que tiene el lector en sus manos es el resultado de casi un año de dedicación de un grupo de personas que, desde distintos ámbitos –académico, político y militar–, hemos tratado de reflexionar sobre un tema de enorme trascendencia para nuestro país: la elaboración de un modelo y una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Obviamente, no se trata de la elaboración per se, lo cual desborda claramente nuestras posibilidades y ha de ser realizado por las autoridades, sino del análisis de los ingredientes que debería contener la ESN.

La perspectiva que hemos tratado de dar al Documento es multidisciplinar, basada en nuestra diversa experiencia y conocimientos, adecuada a una realidad extremadamente compleja y tratando de que el ámbito teórico e ideológico se queden en un justo plano. En definitiva hemos querido que éste sea un instrumento útil para orientar la meditación y el análisis sobre la ESN, basado en la reflexión y fruto de los intensos debates que hemos mantenido durante este tiempo. La única pretensión, por tanto, es aportar una posible perspectiva –entre las muchas factibles– meditada y discutida.

Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y la Escuela de Altos Estudios de la Defensa, instituciones que plantearon la importancia de este tema y nos solicitaron la realización de este Documento.

Por último, las ideas, perspectivas y opiniones vertidas en estas páginas nos corresponden única y exclusivamente a los autores y no vinculan ni a las instituciones a las cuales pertenecemos, ni a la que patrocina este Documento.

RESUMEN EJECUTIVO

La nueva Directiva de Defensa Nacional (2008) apunta la necesidad de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), que actúe de elemento de coordinación entre distintos agentes estatales. En este *Documento* se trata de orientar el análisis de los principales aspectos que han de conformarla. De manera breve se pueden entresacar los siguientes:

1. *El concepto de seguridad* que se utiliza es el que se refiere a aquella situación en la cual es posible salvaguardar la soberanía e integridad del territorio nacional y sus habitantes permitiendo el desarrollo de su libertad, de su actividad personal, económica y social que, a su vez, limita sustancialmente o evita, los efectos de riesgos internos y externos. Además, supone participar en la generación y el sostenimiento de un sistema internacional cooperativo de esfuerzos encaminados al mantenimiento y la construcción de la paz, el desarrollo humano de las sociedades, la democracia y la libertad. Dichos esfuerzos deben desplegarse en los diversos ámbitos posibles y recurriendo a los instrumentos y capacidades de los que disponen la Sociedad y el Estado.
2. *Entre los motivos que instan a realizar la ESN se encuentran los siguientes:* la necesidad de un enfoque sobre la seguridad unitario, coordinado y centralizado; la diversidad e importancia de los riesgos existentes; la mejor utilización del importante volumen de recursos necesarios para hacerlos frente; plasmar claramente el nivel de ambición del país; obtener sinergias entre las instituciones intervinientes; definir el papel de la industria en el conjunto; acercar a la Sociedad el debate sobre seguridad y su relevancia; generar consensos políticos y mayor transparencia.

RESUMEN EJECUTIVO

3. *La ESN ha de realizarse desde la más alta instancia del Gobierno, esto es desde Presidencia.* El motivo principal de ello se encuentra en la importancia que ha de poseer como instrumento de máximo nivel en la orientación del ámbito de la Seguridad Nacional, tanto en su vertiente interna, como en la externa.
4. Ha de *explicitar los principios básicos* que sustentan la seguridad así como *el modelo en el que se basa la estrategia.*
5. *La definición amplia de los riesgos,* permite conocer a qué nos enfrentamos y buscar soluciones que reduzcan sus efectos adversos si se llegan a producir.
6. Se plantean igualmente los tres *intereses básicos de España:* la soberanía, independencia e integridad territorial y el ordenamiento constitucional; la vida, la libertad y la prosperidad de los españoles, la paz y la Seguridad Internacionales
7. De manera amplia se exponen los *objetivos básicos de seguridad y las líneas de acción estratégicas derivados de ellos.* En términos generales, se pueden clasificar en tres tipos: los internos como el terrorismo o la seguridad de Ceuta y Melilla, entre otros; los externos, como los que se refieren a las relaciones de seguridad con diversas áreas geográficas –Mediterráneo, África Subsahariana, etc.–, y los que tienen que ver con nuestra posición en el contexto internacional y a través de la participación también en organismos supranacionales.
8. Los cambios que introducen los aspectos mencionados anteriormente implican *modificaciones en las estructuras orgánicas de seguridad,* cuya finalidad es la de reforzar las capacidades de previsión, análisis e integración del conjunto para conseguir un funcionamiento adecuado del sistema según la ESN.
9. Finalmente se plantea la necesidad de *planificar los aspectos económicos* de manera que respondan de forma adecuada a las necesidades y exigencias de la ESN, por ejemplo, a través de compromisos plurianuales. Junto a ello se subraya el papel que puede otorgarse a *la industria española* a fin de contribuir a la cobertura de las necesidades de seguridad.

INTRODUCCIÓN

Lo mismo que muchos hablan en prosa sin saberlo, son numerosos los que hacen estrategia mas o menos inconscientemente. Ahora bien, es mucho más difícil hacer una buena estrategia que una buena prosa, sobre todo si tenemos en cuenta que, aunque el término estrategia se emplea con frecuencia, las realidades que encubre son normalmente ignoradas.

General ANDRÉ BEAUFRE

La nueva Directiva de Defensa Nacional (2008) apunta la necesidad de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), que actúe de elemento de coordinación entre distintos agentes estatales a partir de una perspectiva integrada de la seguridad. La ESN viene a solventar una importante carencia en la concepción estratégica española. Efectivamente, se acusaba tradicionalmente a ésta de mostrar cierta incoherencia al no quedar suficientemente explicado el nivel superior de la estrategia. Esto era debido a la ausencia real de un documento de referencia que sustentara dicho nivel de la estrategia. El alcance de este nivel necesariamente político, va más allá de la actual Directiva de Defensa Nacional 1/2004, emitida por el presidente del Gobierno, dado que ésta no cubre todo el contenido de lo que debería ser el primer nivel de una ESN completa, coherente y creíble.

La puesta en funcionamiento de una ESN implica más que la mera publicación de un documento de síntesis, de una base doctrinal y programática consensuada a la que, a partir de su existencia, remitir las estrategias de las diversas instituciones y departamentos ministeriales. Es decir,

INTRODUCCIÓN

la ESN no culmina con la puesta en negro sobre blanco de un discurso de Estado, ni define una condición estática que, una vez alcanzada, se mantiene indefinidamente en el tiempo, sino que responde a procesos dinámicos que cambian a medida que lo hace el entorno internacional de seguridad, la visión política del Gobierno, o las propias condiciones internas del Estado.

Por ello, al esfuerzo necesario de su elaboración debe suceder la promoción de una dinámica nueva y consecuente con sus motivos y propósitos; entre otros, la perspectiva integrada de la seguridad y el liderazgo del presidente del Gobierno.

Desde esta perspectiva, este *Documento* pretende desarrollar los diversos aspectos que se consideran relevantes en la elaboración de un modelo y una ESN, apuntando que debe situarse en el máximo nivel de responsabilidad, en la Presidencia del Gobierno y, por tanto, con un campo actuación y un nivel de ambición más amplio que el referido exclusivamente a los aspectos de la defensa.

El punto de partida de este trabajo se encuentra en la definición de los conceptos de seguridad y defensa que nos permitan elaborar un modelo estratégico adaptado a la realidad española. A continuación se consideran los principales argumentos que avalan la necesidad de contar con una ESN, así como los principios y objetivos de ésta. Posteriormente, se analiza el papel relevante que está llamado a ejercer el Parlamento en este campo fundamental de la acción del Estado.

A partir del mismo, se puede proporcionar una visión general del mundo desde la perspectiva española. Se trata de definir cuales son los principales problemas, así como los principales riesgos y amenazas y, también, las principales oportunidades a los que debe hacer frente nuestra Sociedad, en el campo de la seguridad y la defensa y a los cuales el Estado tiene que dar una respuesta eficaz, coherente y creíble.

Un segundo aspecto se refiere al lugar que España ocupa en el mundo. Se trata no sólo de identificar el papel que juega actualmente en el concierto internacional, sino sobre todo, el que quiere jugar. Se define, en este apartado y dentro de una concepción amplia de la seguridad, cuales son los intereses estratégicos españoles, sobre todo aquellos que afectan de una manera directa a la forma de vida de nuestra Sociedad y a la seguridad de los ciudadanos. Igualmente se establecen las preferencias estratégicas en el campo de la seguridad, en qué áreas geográficas deberían manifestarse preferentemente las mismas, con que intensidad y con que grado de apoyo de

INTRODUCCIÓN

las organizaciones internacionales de seguridad y defensa a las que pertenece España. En definitiva, se trata de establecer de una manera sencilla y clara cuál sería el nivel de ambición internacional de España, definiendo para ello algunas líneas de la política exterior y de seguridad y defensa.

El tercer aspecto, derivado de los anteriores, iría orientado a establecer los grandes objetivos estratégicos en el campo de la seguridad y defensa. Se trata de transformar las líneas maestras anteriormente definidas en objetivos cuantificables y alcanzables. Estos objetivos deberían relacionarse de una manera armónica y concurrir a la garantía de los intereses nacionales.

Finalmente, el *Documento* marca algunas propuestas o líneas de acción, con relación a distintos departamentos ministeriales y algunas ideas vinculadas a los aspectos económicos e industriales que poseen un peso importante en la elaboración de una ESN.

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Un aspecto central que se encuentra en la base de cualquier estrategia o modelo de Seguridad Nacional es la definición de qué se entiende por seguridad y que se entiende por defensa. El alcance y orientación que se otorgue a estos dos términos determinan aspectos tan relevantes como, por ejemplo, el grado de implicación internacional que un país confiere a sus relaciones con otros en el ámbito de la seguridad y la defensa. Igualmente, es relevante para perfilar tanto el compromiso interno como el externo en términos, no sólo estratégicos y políticos, sino económicos, dando así una idea clara del nivel de ambición del país en esta materia.

Si bien es cierto que desde hace varias décadas el término de seguridad ha ampliado su campo de referencia, yendo desde los aspectos internos a los internacionales, no es menos cierto que dentro de lo que se considera seguridad hoy en día las posibilidades de definición son igualmente amplias. Más aún, las fronteras que pudieran existir entre el ámbito de lo interno y lo externo a un país son cada vez más difusas, por lo que pierde sentido distinguir entre Seguridad Nacional –entendida como el concepto clásico de inexistencia de amenaza a la integridad y soberanía de un país–, y la Seguridad Internacional, entendida a su vez como la ausencia de riesgos y amenazas que puedan poner en peligro la paz entre Estados, o la estabilidad del sistema de relaciones internacionales. Ambas se encuentran entrelazadas.

Desde esta perspectiva, son muchos los autores que han desarrollado un concepto de seguridad¹ que engloba tanto los aspectos militares como

¹ Véase, por ejemplo la revisión realizada por GARRIDO, V. (2007): «Introducción», en *Modelo Español de Seguridad y Defensa*, CESEDEN, Ministerio de Defensa de España.

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

aquellos otros vinculados a la diplomacia, los recursos económicos, la cooperación internacional, la gestión de catástrofes, o las consecuencias de la globalización. De este modo, la seguridad de un país no es independiente de la de otros países o regiones. Éste es uno de los mayores efectos de la globalización, que ha llevado a unas relaciones de interdependencia y necesidad mutuas entre actores y países. Incluso, yendo más lejos aún, parte de la seguridad de los países depende de las grandes empresas multinacionales y de los grandes agentes que operan en mercados financieros globales, en el sentido que éstas y sus actuaciones son capaces de alterar políticas de Estado, afectar equilibrios territoriales y a intervenir en aspectos hasta ahora no contemplados, como decidir sobre precios de bienes de primera necesidad que pueden desequilibrar a países y regiones enteras. Es decir, entran en escena agentes que tradicionalmente no se habían encontrado vinculados a las cuestiones de seguridad.

Por otra parte, en los últimos años hemos asistido a un cambio del concepto de defensa entendido desde una concepción territorial de la misma, cuyo objetivo último es la integridad territorial frente a una agresión, sustituido por el de seguridad, una construcción teórica más amplia, supuestamente más dinámica y, evidentemente, mucho menos relacionada con el ejercicio del poder militar. Todo ello ha supuesto una gran innovación conceptual de los modelos defensivos, que han pasado a definirse actualmente como de Seguridad Nacional.

En este sentido, la diversidad de riesgos surgidos, particularmente desde la caída del muro de Berlín, hace que la seguridad se deba contemplar actualmente desde una perspectiva multifocal, esto es, asumiendo que los focos de riesgo y posibles amenazas a los que ha de dar respuesta son múltiples y variados; es, en definitiva, una realidad poliédrica. Desde los conflictos entre Estados, hasta el terrorismo internacional en sus diversas posibilidades, los ataques informáticos, los factores energéticos, económicos, medioambientales, migratorios, políticos, religiosos, sociales, etc.

Elaborar un modelo de Seguridad Nacional que englobe o considere todos los aspectos mencionados resulta extremadamente complejo. Si bien es cierto que, desde una perspectiva pragmática, se podría definir ésta como aquella situación en la cual es posible salvaguardar la soberanía e integridad del territorio nacional y sus habitantes permitiendo el desarrollo de su libertad, de su actividad personal, económica y social que, a su vez, limita sustancialmente o evita, los efectos de riesgos internos y externos. Además, supone participar en la generación y el sostenimiento de un

sistema internacional cooperativo de esfuerzos encaminados al mantenimiento y la construcción de la paz, el desarrollo humano de las sociedades, la democracia y la libertad. Dichos esfuerzos deben desplegarse en los diversos ámbitos posibles y recurriendo a los instrumentos y capacidades de los que disponen la Sociedad y el Estado.

Desde una perspectiva de Estado, como la que aquí se plantea, las dimensiones de la seguridad a las que hacer frente son amplias, lo cual induce a realizar una organización que clarifique tanto los niveles de análisis, como quiénes son los actores principales que juegan un papel importante en el terreno de la seguridad y cuál puede ser el alcance de las relaciones que se establecen entre esos actores.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la posición de poder que ocupe un Estado, tanto en términos bilaterales, como en el conjunto de las naciones, afectará significativamente al logro de sus objetivos, ya que su poder de negociación y su capacidad coactiva varía sustancialmente. Adicionalmente, la negociación es cada vez más necesaria debido a que las decisiones sobre seguridad adoptadas por un país son relevantes para los otros. Esta afirmación es tanto más cierta cuanto mayor es el poder —económico, militar y político— del país adoptante de la decisión. Este hecho subraya la necesidad de participar de manera activa e intensa en los foros y actividades internacionales de seguridad y defensa, cuadro 1, p. 18.

Igualmente, en el terreno interno, la multiplicidad de actores que intervienen en la generación de seguridad impone la necesidad de una elevada coordinación de todos ellos a fin de que el conjunto del sistema sea eficiente, eficaz y garantice respuestas ágiles a las amenazas posibles.

Desde esta visión amplia, lo que se muestra es un solapamiento entre los conceptos de seguridad y defensa, ya que el concepto de seguridad engloba al de defensa. Por otra parte, la defensa estrictamente militar es un instrumento más de los que dispone el Estado, si bien, de utilización cada vez más amplia a través de la «internacionalización» de la misma, de manera que la participación en misiones internacionales bajo el paraguas de organizaciones internacionales —Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea, etc.—, hace de la defensa militar un instrumento del Estado a disposición de su política exterior.

En definitiva, un aspecto clave es la evolución desde la Defensa Nacional hacia la Seguridad Nacional que debe, por tanto, entenderse como aquella situación en la cual una nación se considera suficientemente pro-

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Cuadro 1.- Las dimensiones de seguridad y de Seguridad Internacional vistas desde el Estado.

Niveles de análisis	Actores principales	Relaciones entre actores
Interestatal	Estados y organizaciones intergubernamentales	Relaciones bilaterales y multilaterales entre Estados: funciones de bienestar y seguridad de los países; ONU, OTAN, etc., las negociaciones entre actores son coactivas.
Sistémico	Estados	Expectativas de violencia o amenazas coactivas en la resolución de diferencias entre Estados; las negociaciones entre actores son coactivas.
Actores transnacionales y su papel en la Sociedad Internacional civil: dimensiones económica y socio-política	<ol style="list-style-type: none"> 1. Económica: Estados, actores económicos, incluyendo multinacionales, (organizaciones intergubernamentales) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) 2. Sociopolítica y cultural: Estados, (organizaciones intergubernamentales), ONG, individuos y grupos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Globalización de los mercados y difusión de la tecnología y la innovación; las negociaciones entre actores son voluntarias, no coactivas. 2. Programas humanitarios; intercambio culturales y educativos; ataques terroristas.
Nacional	Estados, individuos, asociaciones, empresas y actores transnacionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Estado como amenaza de las libertades civiles y los derechos humanos. 2. El Estado como protector. 3. Regímenes y su impacto en los intereses de seguridad de otros Estados. 4. Regímenes y Seguridad Internacional. 5. Las relaciones entre actores son una mezcla de coacción y no coacción.

Fuente: KOŁODZIEJ, E. A.: *Security and International Relations*. Cambridge University Press, 2005.

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

tegida frente a cualquier riesgo o amenaza y con un nivel de riesgos tolerable. De esta manera, la seguridad y la defensa, basadas en unos principios amparados en una amplia base legal, deben considerarse como política de Estado. Esto es, una política que ha de garantizar la continuidad de sus líneas de actuación y, que ha de estar respaldada por el mayor consenso político posible. La formulación de estos principios debe ser recogida en una ley que regule el marco de la acción exterior del Estado. Se trata de lograr una ordenación legal básica en el ámbito de la acción exterior, de manera semejante a la que se ha venido realizando de forma progresiva desde nuestra transición en otras políticas de Estado. Su elaboración se considera un aspecto irrenunciable para forjar una verdadera política exterior de Estado, que otorgue a la «acción única del Estado» un papel central en su comportamiento exterior².

² El compromiso de abordar la formulación legislativa de esta Ley, y de los principios que rigen la política exterior, se recoge en los programas electorales del PSOE (p. 306, se menciona la «Ley Reguladora del Ámbito de la Acción y el Servicio Exterior del Estado») y del PP (puntos 582 y 583, se menciona la «Ley del Servicio Exterior»).

NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La pérdida de la noción clásica de enemigo que tuvo lugar con el fin de la guerra fría ha provocado un profundo cambio del modelo tradicional de la defensa occidental, basado en la disuasión militar y en la existencia de poderosas alianzas militares. Las amenazas claramente identificables y cuantificables han sido sustituidas o complementadas por un amplio abanico de riesgos de naturaleza muy diversa y a los que resulta muy difícil hacer frente con las herramientas tradicionales del poder militar. La defensa trasciende hoy en día el ámbito de lo militar –incluyéndolo–, e incorpora una noción nueva, según la cuál los intereses de todo tipo de un país han de ser defendidos –tanto dentro como fuera de sus fronteras– utilizando instrumentos militares cuando sea necesario y no militares, a través de la diplomacia, la economía, la actuación de la política exterior y también otros instrumentos³.

Hay que tener en cuenta que un concepto como el de «enemigo», entendido como fuente de ataques potenciales, tiene una gran utilidad para explicar la existencia y necesidad de modelos defensivos poderosos y sencillos. Si frente a los enemigos, los Estados se defienden y diseñan estrategias de defensa para hacerlo, frente a los riesgos se aseguran y, la forma de hacerlo, es mediante la formulación de una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que comprenda un amplio abanico de medidas más allá de las puramente militares, de acuerdo con la propia naturaleza de los riesgos y de su efecto variable sobre los intereses nacionales y el propio

³ Véanse, para el caso español los textos del Libro Blanco de la Defensa (2000), la Revisión Estratégica de la Defensa (2003) y la Directiva de Defensa Nacional (2004).

el sistema de relaciones internacionales en el que prosperan o decaen los Estados. Los modelos defensivos basados en la pertenencia a alianzas defensivas siguen jugando un papel fundamental para garantizar la seguridad de los Estados y de sus ciudadanos, ya que tienen la virtud de permitir gestionar eficazmente «enemigos» más poderosos o más numerosos de los que los Estados son capaces de hacer por sí mismos. Ahora bien, este modelo de seguridad compartida resulta insuficiente y es preciso diseñar uno distinto que incluya nuevos mecanismos eficaces con el fin de afrontar con las suficientes garantías todas las amenazas específicas, militares o no, y los riesgos potenciales de distinta naturaleza, a las que debe enfrentarse un Estado.

La seguridad de España se encuadra dentro de esta concepción actual. Queremos ser un actor global, lo que requiere promover la actuación de todas las políticas sectoriales del Estado, que contribuyen a consolidarnos como una potencia reconocida de acuerdo a las capacidades reales y favorecedora de la Seguridad Internacional.

Desde esta perspectiva, conviene anotar los motivos por los cuales es necesaria una ESN para España. Sin embargo, de la justificación que se propone se pueden derivar algunas de las carencias y necesidades que deberían ser mejoradas o reorientadas desde una perspectiva diferente. Algunos de los principales argumentos serían:

1. En primer lugar una estrategia o política unitaria, coordinada y centralizada permite reducir riesgos, ordenar adecuadamente prioridades, identificar problemas y reducir el margen para la improvisación, al asignar los recursos disponibles –siempre escasos– conforme a las prioridades.
2. La segunda cuestión a abordar es la relativa a la amplia variedad de factores a considerar en el ámbito de la seguridad. Una adecuada organización y sistematización de los mismos ahorra tiempos, costes, recursos y, por tanto mejora la eficiencia del sistema.
3. En tercer lugar, permite definir claramente el nivel de ambición del país en el contexto internacional, tanto en términos políticos como en otras áreas.
4. Otorga una posición, una responsabilidad en un ámbito concreto, y asigna una capacidad de acción a cada una de las instituciones intervinientes. Posición y responsabilidad que deben de ser conocidas por el resto de las instituciones y agentes, de manera que evite solapamientos y genere sinergias entre ellos.

NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

5. Debe definir la utilización de los instrumentos a su alcance –civiles y militares– y la conveniencia de su uso también en determinadas situaciones.
6. Permite estudiar y asignar los recursos y su evolución, acorde con las necesidades y prioridades establecidas.
7. Plantea la posición de la industria nacional en el modelo, su relevancia y la situación que ocupa.
8. Acerca a la Sociedad, a través del debate, las cuestiones de seguridad y defensa.
9. Genera consensos, debates parlamentarios y también en una mayor transparencia.

En definitiva, una ESN ha de ser una herramienta dinámica y útil cuyo fin sea garantizar unos intereses nacionales mediante el logro de unos objetivos de índole político. De esta forma, esta ESN debe incluir –tal y como se ha definido anteriormente– una concepción amplia de la seguridad vinculada a los factores internos y externos del país. La consideración de estos aspectos, junto con otros que se analizarán posteriormente ha de estar entre los ingredientes necesarios para conseguir un marco nacional flexible de seguridad y defensa capaz de adecuarse a las cambiantes condiciones de riesgos nacionales e internacionales.

PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Los cambios acaecidos en los últimos decenios obligan a considerar desde una óptica distinta, la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) que incluya, sin circunscribirse exclusivamente a ella, la Defensa Nacional. De hecho, el objetivo fundamental de este *Documento* es proporcionar las pautas para elaborar una ESN, a partir de la definición de un modelo estratégico de seguridad y defensa, que aporte una perspectiva nueva y dinámica a la situación actual y que sea útil también para la toma de decisiones.

El punto de partida de este proceso se encuentra en la definición y desarrollo del modelo estratégico a emplear, de manera que se desarrolle una ESN que permita identificar los objetivos explícitos que, en materia de Seguridad Nacional, se pretenden alcanzar con la elaboración de la misma. Esta ESN debe, asimismo, enumerar los intereses nacionales que se quieren proteger, plantear las prioridades y los recursos que se requieren para su logro, así como la delimitación de los papeles que han de jugar los distintos actores involucrados más directamente en su consecución y, finalmente, desarrollar las líneas de acción a través de las cuales se pretende vincular la obtención de seguridad con los instrumentos institucionales existentes o que se deben crear o reformar para ello.

España defiende unos principios que son consustanciales con su definición como nación soberana, que se contemplan y derivan principalmente de la Constitución. La identificación de unos intereses nacionales que sirven de sustento al conjunto de la acción exterior e interior del Estado y la elaboración de objetivos en materia de seguridad y defensa debe realizarse a partir de estos principios. Protegerlos y salvaguardar estos intere-

ses en materia de Seguridad y Defensa Nacional, deben guiar la definición y ejecución de la ESN en el logro de sus objetivos.

Estos principios se fundamentan en lo dispuesto en la Constitución, y lo establecido, de manera específica sobre política de defensa, en la que de manera expresa se recogen como objetivos la contribución a la preservación de la Paz y la Seguridad Internacionales, y la necesidad de fundamentar la estrategia en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sigue conservando la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales.

En consonancia con estos principios, es un objetivo de España, contribuir a la creación de áreas estables en nuestro entorno que permitan el desarrollo económico, el progreso social, el establecimiento y consolidación de regímenes democráticos y la aplicación y defensa de los derechos humanos. Para alcanzar este objetivo, nuestra ESN debe reflejar la voluntad nacional de ejercer un mayor protagonismo internacional y de asumir unas cotas de responsabilidad con nuestros socios y aliados, que se correspondan con el peso de España en el contexto internacional y con su clara determinación de contribuir activamente a preservar la Paz y la Seguridad Internacionales.

Se entiende así que el objetivo final de la ESN debe ser el de preservar y defender los intereses nacionales de manera que se garantice, dentro de unos niveles aceptables, una situación de seguridad en la que España se considere suficientemente protegida frente a cualquier riesgo o amenaza que ponga en peligro su soberanía o su independencia o, el normal funcionamiento del Estado y de sus instituciones; la vida de los españoles en términos de libertad, prosperidad y convivencia democrática conforme a un orden económico y social justo; o, perjudique gravemente las relaciones pacíficas y de cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. Frente a las amenazas la estrategia de debe identificar y establecer los marcos de actuación –líneas de acción estratégicas– conteniendo en ello las bases para proporcionar una respuesta integral a los riesgos o amenazas a los intereses nacionales mediante el uso de todos los instrumentos puestos a su disposición para gestionarlos rápida y eficazmente.

De esta manera, la ESN debe entenderse como la guía marco para la actuación sinérgica e integrada de todos los instrumentos, estructuras y capacidades del poder nacional, así como la herramienta básica del presidente del Gobierno para el ejercicio de sus responsabilidades en el campo de la Seguridad y la Defensa Nacional.

EL PAPEL DEL PARLAMENTO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Ahora bien, la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) bajo un techo común de principios que guíen la acción exterior del Estado, los cuales deben estar amparados en una ley de amplio consenso político, no agota el recorrido que, en el ámbito político, deben tener las propuestas de seguridad y defensa. Es tradición, justificada por los intereses estratégicos en juego, que las decisiones de seguridad y defensa sean elaboradas por círculos limitados –políticos y militares– y como consecuencia de ello, permanezcan ajenas en gran medida al filtro del debate público, tanto ciudadano como parlamentario. Esta falta de presencia en el debate público sobre objetivos y estrategia en esta materia, está muy relacionada con la existencia de cierta distancia de la ciudadanía en relación con las cuestiones de seguridad y defensa y los responsables de su ejecución. Así, una incorporación mayor –paulatina– del debate parlamentario sobre estrategia de seguridad y defensa debe contribuir a lograr una mayor cercanía de la ciudadanía y, al mismo tiempo, a su homologación con el resto de políticas públicas.

La elaboración de la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, ha supuesto un paso de indudable calado en este sentido. Por un lado, porque su aprobación, en tanto que Ley Orgánica, suscitó un intenso y prolongado debate parlamentario, que tuvo su reflejo en la ciudadanía, y obligó a la negociación entre los diferentes grupos parlamentarios a fin de conseguir la mayoría cualificada que requería su aprobación. Por otro, porque entre sus disposiciones se establece la obligación del Gobierno de recabar la autorización del Congreso de los Diputados para ordenar operaciones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España

o del interés nacional. Con ello, se otorga al Parlamento un papel protagonista en las operaciones de nuestras Fuerzas Armadas en el exterior, y no como un simple trámite. Se trata de una apuesta de transparencia informativa y de búsqueda del máximo consenso posible en este ámbito. Y se logra, además de que los parlamentarios permanezcan informados, el objetivo de que los ciudadanos conozcan y sean conscientes de la importancia de la labor desarrollada por sus Fuerzas Armadas y las sientan cercanas, lo que contribuye a seguir mejorando su percepción de las mismas.

La información parlamentaria, y con ello la búsqueda de un amplio respaldo político, así como el conocimiento ciudadano de las cuestiones relativas a la seguridad y la defensa, es un elemento clave para un país como España, que busca reforzar el carácter de Estado de su política de seguridad y defensa y profundizar en las características propias del Buen Gobierno, entre las que destacan la transparencia y la máxima proximidad a la ciudadanía. Las acciones que permiten ahondar aún más en esta dirección pasan por una implicación mayor del Parlamento en la elaboración de la ESN, en un triple sentido. Por un lado, mediante la definición de criterios generales de actuación que sirvan para la elaboración de las líneas estratégicas; por otro, mediante el debate sobre los objetivos elaborados en consideración a los criterios establecidos; y finalmente, a través de la aportación a los criterios generales que proponga el presidente. Al margen de los debates inherentes a la aprobación de normas con rango de ley, o a la autorización de misiones en el exterior, una creciente implicación del Parlamento en materia de seguridad y defensa conllevaría abordar la discusión sobre documentos de planeamiento, como es la Directiva de Defensa Nacional (DDN) —algo que ya se hizo en la DDN 1/2004, presentando a las Cámaras los criterios generales y que se ha mantenido en la actual 1/2008—, y considerar la posible remisión a las Comisiones de Defensa de las Cortes de documentos de estrategia para su debate con carácter previo a su aprobación.

Pero al margen de los debates que con carácter puntual se producen en sede parlamentaria con motivo de las iniciativas indicadas, el compromiso democrático y de mayor implicación parlamentaria debe incluir debates regulares, de carácter más general, sobre prioridades y perspectivas de la política de seguridad y defensa, que establezcan criterios y revisen prioridades con la periodicidad que se considere apropiada —que podría preverse en la propia ESN—, para ir buscando y consolidar puntos de encuentro entre los distintos grupos parlamentarios y, con ello, ir profundizando en el carácter la seguridad y la defensa como política de Estado.

EL MODELO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD NACIONAL

La elaboración de un modelo estratégico de Seguridad Nacional nunca ha resultado sencilla. Los griegos con el término «estrategia» se referían exclusivamente a la conducción de los ejércitos, mientras que Sun Tzu el primer teórico reconocido universalmente como estratega y cuya influencia goza todavía de sorprendente actualidad, introducía la importancia de los efectos psicológicos y morales, más que del empleo de la simple fuerza militar, para conseguir los efectos deseados.

En los tiempos modernos, estas definiciones van evolucionando con las elaboraciones de los grandes estrategas clásicos desde Clausewitz y Jomini hasta Liddle Hart pasando por Raymond Aron, Beaufre o Collins, el concepto de estrategia alcanza una acepción más actual comprendiendo todos los aspectos relativos a la Seguridad Nacional. Desde sus distintas perspectivas, todos ellos estaban de acuerdo en que todo modelo estratégico debe fundamentarse en una elección cuidadosa entre distintas alternativas, dado que la estrategia es, al mismo tiempo, una ciencia y un arte. La finalidad última debe consistir en explicar como se van a alcanzar los objetivos (grandes objetivos estratégicos) establecidos en el nivel político.

La conexión exclusiva de la estrategia con el dominio militar que propugnaban estos autores clásicos, se ha visto, no obstante, atemperada en las últimas décadas debido a la aparición de nuevos riesgos y amenazas a los que hay que hacer frente con medios no militares o, no exclusivamente militares. La globalización ha demostrado ser un poderoso multiplicador estratégico, que ha facilitado la ampliación extraordinaria de este término más allá del ámbito puramente militar.

EL MODELO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD NACIONAL

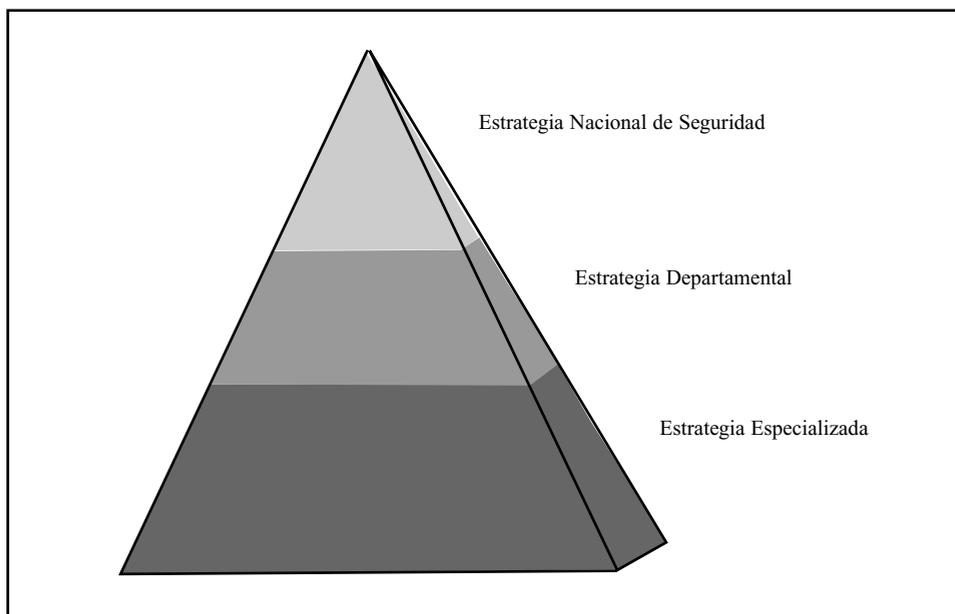


Figura 1.- *Modelo estratégico español.*

De esta manera, hoy en día cualquier modelo estratégico de Seguridad Nacional, que incluya pero no con carácter exclusivo, la Defensa Nacional, está fundamentalmente relacionado con el empleo por el propio Estado, tanto individualmente como en el seno de organizaciones internacionales de seguridad y defensa, del poder nacional. Éste se entiende en estas páginas como el conjunto de fuerzas políticas, militares, diplomáticas y económicas con que cuenta una nación, cuyo objetivo último es el de garantizar la satisfacción de los intereses nacionales. Es decir, es en el nivel político donde se definen cuales son los intereses nacionales, se fijan los grandes objetivos estratégicos y se determinan las acciones y los medios necesarios para alcanzarlos. Es, por tanto, en dicho nivel donde se define la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), que debe pasar a convertirse, de una manera natural, en una herramienta fundamental de las autoridades políticas para el ejercicio de sus responsabilidades en los niveles político y estratégico.

En este sentido, podemos diseñar un modelo estratégico español de corte piramidal con tres niveles diferentes:

1. Un primer nivel de seguridad donde se definiría la ESN, que es responsabilidad del presidente del Gobierno.

EL MODELO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD NACIONAL

2. Un segundo nivel departamental que sería competencia de cada ministerio y relativo a cada área implicada.
3. Y, en su caso, un tercer nivel especializado, interno también a cada departamento.

A modo de ejemplo, se pasa a desarrollar en el ámbito concreto de la defensa, definiendo y encadenando los diferentes niveles. Así, se partiría de la definición de los intereses nacionales. Ésta es una responsabilidad política que debe, por tanto, materializarse en las más altas instancias del Estado. Ello supone identificar cuales son los principales riesgos y amenazas, tanto a nivel exclusivamente nacional como en el marco de la seguridad compartida con nuestros socios y aliados, figura 1.

Una vez definidos los intereses e identificados los riesgos y posibles amenazas, el presidente del Gobierno señalaría, en función de los anteriores, los Objetivos de Seguridad Nacional. Se trata de los grandes objetivos estratégicos cuantificables y materializables que es preciso alcanzar o mantener a fin de garantizar los intereses nacionales. Este proceso constituiría el primer nivel, propiamente político, del modelo de Seguridad Nacional de carácter piramidal que se propone, figura 2.

El alcance de este nivel político va más allá del tradicional recorrido que se le ha venido dando a las Directivas de Defensa Nacionales (DDN). Por eso, la actual, Directiva 1/2008 es verdaderamente innovadora en este

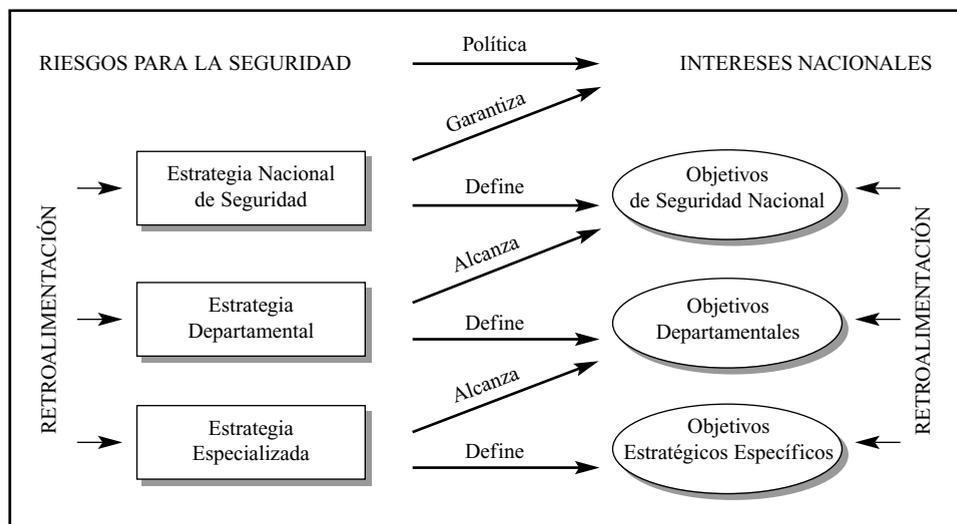


Figura 2.- Riesgos para la seguridad e intereses nacionales.

aspecto, ya que haciéndose eco de la ausencia una estrategia superior y de la voluntad política, urge la necesidad de su creación. No obstante, el formato de Directiva de cada nueva legislatura, podría ser el adecuado para que el presidente del Gobierno formulase su propia ESN para la legislatura, a semejanza de cómo se hace en algunos países.

De esta manera, la ESN, que gestada bajo el liderazgo del presidente del Gobierno, cubra todo el contenido –hoy ausente– de lo que debería ser el primer nivel de una ESN completa, coherente y creíble emerge como una poderosa necesidad si España aspira a ser un actor internacional relevante. Este documento se elevaría superando a la Revisión Estratégica de la Defensa (RED), como herramienta más ambiciosa a largo plazo, que sirviera de base para las sucesivas DDN –en el caso del Ministerio de Defensa– y para los documentos de igual rango y objetivo de otros ministerios.

El segundo nivel del modelo, corresponde al de las estrategias departamentales, propias de cada área ministerial. Así en el caso específico del Ministerio de Defensa, se definiría la Estrategia Nacional de Defensa, en la que el ministro de Defensa establecería la forma de alcanzar los Objetivos de Seguridad Nacional definidos en el nivel anterior, que afectasen exclusivamente al departamento o cuya responsabilidad compartiese con otros ministerios. Algo similar se haría en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Interior, etc. Este proceso se materializaría mediante la formulación de las líneas de acción estratégicas del departamento. Al mismo tiempo en este nivel, el ministerio correspondiente fijaría los Objetivos de la Defensa Nacional propios del departamento.

En el caso español, y ante la ausencia de documentos de referencia apropiados, este nivel ha sido ocupado, para el caso específico del Ministerio de Defensa, por los contenidos de la RED efectuada en el año 2002, y los proporcionados por la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional. Esta situación debe corregirse mediante la elaboración, tras la reciente DDN 1/2008, de un documento de desarrollo departamental –recogido en la legislación vigente bajo el nombre de Directiva de Política de Defensa–, que proporcione las líneas generales de actuación en materia de defensa, así como unas directrices claras que orienten el desarrollo del escalón inmediato inferior, correspondiente al planeamiento militar. Por su parte, los demás Departamentos ministeriales –Economía y Hacienda, Exteriores y Cooperación, Interior– deberían seguir un proceso análogo tomando igualmente como referencia necesaria los Objetivos de Seguridad Nacional

EL MODELO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD NACIONAL

definidos en el primer nivel a la hora de configurar sus propias estrategias departamentales.

Un tercer nivel sería propiamente el de las estrategias especializadas. Cada ministerio podría definir estrategias específicas en el ámbito de sus responsabilidades propias y dentro de su estructura orgánica⁴.

En definitiva, este modelo piramidal se basa en definir en cada nivel estratégico los objetivos para el siguiente nivel, y en expresar, al mismo tiempo la forma en que se deben alcanzar los objetivos definidos en el nivel anterior. El objetivo final de este modelo estratégico sería el de, asegurar los intereses nacionales de seguridad, contribuyendo a lo que denominamos Seguridad Nacional.

⁴ Para el caso de Defensa, se correspondería con la formulación de la Estrategia Militar, de responsabilidad del jefe del Estado Mayor de la Defensa, en el que esta autoridad establece las líneas de acción estratégicas militares en las que se expresa la forma en que las Fuerzas Armadas alcanzan los Objetivos de Defensa. Al mismo tiempo se definen los Objetivos Estratégicos Militares, a alcanzar por los escalones subordinados.

EL NIVEL DE AMBICIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA

Desde la aprobación de la Constitución de 1978 el papel que ha venido desempeñando España en el contexto mundial ha sido de creciente presencia en el mismo. La entrada en la Comunidad Europea en el año 1986, la previa entrada en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la mayor participación en foros internacionales como la Organización de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, o el papel protagonista de España en la creación y consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, sólo por citar algunas instituciones de ámbitos dispares, han guiado las líneas maestras de la política exterior española. A ello hay que acompañar la evolución económica, política y social internas, que han mostrado un avance difícilmente comparable al de otras etapas de la historia.

La actual situación de España, contemplada por algunos analistas como «potencia media» contrasta, sin embargo, con su posición económica de octava potencia mundial. Algo similar ocurre en términos de desarrollo, tomado éste en el sentido que indica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según el cual España se sitúa en la posición número trece del *ranking* mundial⁵.

Si se trasciende el ámbito puramente económico y se mira hacia aspectos políticos y de presencia en los centros de poder y toma de decisión a nivel mundial, la situación es diferente. Así, España no se encontraba –hasta la Cumbre de Washington del G-20, de noviembre de 2008– como miembro activo en foros globales de decisión.

⁵ PNUD (2007): Informe sobre el Desarrollo Humano 2007-2008. Nueva York.

EL NIVEL DE AMBICIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA

El entorno geopolítico internacional demanda de España, que ocupa una posición abierta al Atlántico, claramente mediterránea y unida a Europa, la toma de posiciones mirando hacia el futuro. Este futuro pasa por un cambio de equilibrios en la escena internacional, cambio que se orienta hacia la redefinición de las relaciones con los países asiáticos y con el entorno de la zona caucásica, debido particularmente a motivos energéticos. Igualmente, España ha de ser un punto de encuentro en la actividad diplomática del Mediterráneo, incluso liderando una posición de búsqueda de consensos y aportando soluciones a problemas enquistados desde hace décadas.

Pero la cuestión más relevante no se centra en quiénes somos actualmente, sino en quiénes queremos ser. En otras palabras, una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) ha de considerar no sólo la situación política, estratégica y económica actual, sino ir un paso más allá y preguntarse por cuál es el papel que se desea desempeñar en el futuro. De la respuesta a esta pregunta depende el nivel de ambición que se desee imprimir a la estrategia, su actitud más o menos preactiva en el exterior, la dotación de recursos que se desee aportar, la intensidad de la colaboración internacional que se pretenda seguir y, por supuesto, el grado de liderazgo internacional que se esté dispuesto a asumir.

La voluntad de España de ser un actor global con capacidad de influir en los organismos y foros decisivos de la gobernanza mundial, ha de ser coherente con el compromiso por el multilateralismo, principio de actuación de España en el ámbito internacional. Eso significa que el papel individual de España ha de desarrollarse de forma paralela con su apuesta por fortalecer los organismos multilaterales, y en especial Naciones Unidas y su «sistema», que incluye los organismos especializados, participando activamente en su reforma para hacerlos más eficaces.

La situación descrita otorga a España la posibilidad de liderar o de pertenecer a aquellos grupos de países que proponen iniciativas capaces de generar un consenso internacional acusado y que se plasman en la resolución de problemas que afectan a regiones o países cuyo conflicto –político, territorial, étnico, económico, militar, etc.– genera desequilibrios que afectan al conjunto mundial.

Ese podría ser el nivel de ambición español. ¿Qué implicaciones tiene esta situación? Supone la realización de importantes esfuerzos políticos y diplomáticos que guíen esa acción, lo cual requiere de una diplomacia muy activa en ámbitos no sólo políticos, sino económicos, militares, sociales y empresariales. Ello exige una respuesta altamente coordinada desde la esfe-

ra política que elimine la posibilidad de fricciones internas o de acciones que diverjan de la posición adoptada. Este nivel de ambición, debería incluir la actuación integral del conjunto de actividades derivadas del empleo de los más importantes instrumentos del Estado ya sea en el nivel nacional o en el horizonte internacional. En definitiva, exige la acción única del Estado en el ámbito de las relaciones internas o internacionales de cualquier tipo, desarrollando un enfoque integral que permita combinar, armonizar e integrar todos los instrumentos o poderes del Estado con el fin de asegurar la coherencia en la acción unitaria a la hora de responder a las crisis que puedan surgir

Los requerimientos de esta acción única se fundamentan en tres ejes. El primero de ellos es la fijación de una estrategia a medio plazo que la oriente. El segundo es la transformación o creación de agentes o instituciones que sean capaces de coordinar los movimientos orientados a la consecución de los objetivos planteados y, el tercer eje es contar con los recursos humanos y materiales que permitan realizarla.

De este modo, España sería capaz de optimizar sus capacidades y mejorar su proyección internacional. Debido al elevado número de actividades que requieren la atención de los gobiernos de los países, la coordinación es sin duda la piedra angular de este entramado de actividades que implica a todos y cada uno de los departamentos que componen el Gobierno, pero de manera muy especial a los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, Economía y Hacienda, Interior, Defensa e Industria, liderados por la Presidencia, que ostenta la capacidad de guiar las líneas de actuación de las actividades del Estado.

De esa coordinación se obtendrían economías de escala, en la política interna y externa, y se reducirían las disfunciones que pudieran presentarse, mostrando además una imagen de coherencia y organización internas apreciables en la acción única del Estado. La pirámide del modelo estratégico clásico debería considerarse de forma conjunta, de manera que los distintos aspectos de la Seguridad Nacional, no se encuentren segmentados, ni en su consideración –lo cual no respondería a la realidad–, ni por los departamentos ministeriales que los desarrollan. Esto produciría una mayor cohesión interministerial en este campo fundamental de la actuación del Estado.

En definitiva, la ESN ha de ser un instrumento integrador y orientador de políticas que defina claramente el papel que España ha de jugar en el entramado internacional, papel que debería estar unido a una dinamización de su posición hacia la toma de decisiones en las que la implicación y el liderazgo sean mayores.

EL ENTORNO DE SEGURIDAD PARA ESPAÑA

Definir el entorno actual de Seguridad Internacional y realizar ciertas predicciones sobre el futuro es prácticamente imposible y, probablemente, innecesario, puesto que todas las tendencias que existen en el mundo se influyen mutuamente, si bien algunas tienen más importancia que otras. De hecho, los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) han demostrado que, además de los riesgos tradicionales para la seguridad, existían otros que no habían sido detectados, o si lo habían sido, no se había calibrado suficientemente su verdadera capacidad real para modificar el entorno de Seguridad Internacional.

España no fue ajena a este fenómeno con el triste atentado del 11 de marzo de 2004. Éste es un ejemplo de que España no está al margen de las tendencias que se desarrollan en el resto del mundo, sino que es un sujeto activo, participando con su peso específico en los escenarios mundiales, y pasivo, sufriendo la materialización de esos riesgos que, en mayor o menor medida, amenazan al resto de los países de nuestro entorno.

Dando por cierta esta afirmación, hay que hacer mención a algunas peculiaridades que nos hacen en algunos aspectos diferentes.

Por ejemplo, nuestra situación geográfica, en el extremo occidental del Mediterráneo, sirve por una parte como nexo de unión entre este mar y el océano Atlántico y, por otro lado, la distancia más corta entre África y Europa. Si lo primero no ofrece riesgos apreciables para la seguridad, lo segundo supone actuar de frontera no sólo entre dos continentes sino también entre dos partes del mundo, la perteneciente a los países desarrollados y la de los países menos desarrollados. La probabilidad de tensiones entre ambos mundos es creciente, como se viene mostrando, especialmente en los últimos años.

Económicamente Europa exporta productos de alta tecnología y empresas, que junto con las americanas y chinas intentan controlar las oportunidades que ofrece el continente africano y recibe, emigración, materias primas, minerales, gas y petróleo. Hay que destacar que el mayor número de emigrantes no comunitarios en España corresponde a los provenientes de Marruecos y que España depende energéticamente en buena parte del gas argelino. Estos dos fenómenos pueden ser percibidos como causa de preocupación para nuestra seguridad.

A estos puntos, en general compartidos por España con Europa, hay que añadir la situación especial de las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla e islas y peñones del norte de África que ya causaron el incidente de la isla de Perejil en el año 2002. De esta manera, los años noventa deben considerarse un breve paréntesis histórico en un orden mundial incierto que trascurrió desde el final de la guerra fría hasta los atentados del 11-S. A partir del año 2001 cambió la concepción del mencionado orden internacional, perfilándose como un orden multipolar por la emergencia de nuevas grandes potencias en Asia, la recuperación de Rusia y un cierto reforzamiento en su capacidad de influencia y acción multilateral en las organizaciones internacionales. Por otro lado, los riesgos y amenazas tradicionales han dado paso a un conjunto de escenarios nuevos, que requieren una acción común y la multiplicación respuestas por parte de los actores responsables, capaces de garantizar la estabilidad mundial.

Por ello, la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) precisa una explicación del mundo en el que España se encuentra actualmente y de los escenarios de futuro en los que tendrá que desarrollar su acción exterior y de seguridad. En este sentido, podemos señalar en los siguientes párrafos algunas de las tendencias que consideramos de mayor relevancia en la configuración del entorno de seguridad y, que parecen dibujarse hacia el futuro.

Los actores internacionales

Tradicionalmente y hasta la fecha, el ejercicio del poder lo han ostentado, en régimen de monopolio, los Estados y, aunque también han participado las organizaciones internacionales, éstas, al ser asociaciones de Estados, no han podido ejercer su poder de forma autónoma respecto a sus

EL ENTORNO DE SEGURIDAD PARA ESPAÑA

Estados miembros, siendo la política nacional, en muchas ocasiones, la determinante de la política de las organizaciones supra estatales. En el mundo actual se observa igualmente, la influencia de otros actores transnacionales, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o las empresas multinacionales. En este sentido, la globalización ha hecho más permeable el concepto de frontera y las relaciones entre distintos agentes a nivel internacional. A continuación se revisan los principales aspectos relativos a estos agentes y que afectan a la seguridad.

LOS ESTADOS

La unipolaridad actual, marcada por el predominio de Estados Unidos en el ámbito político, militar, económico y tecnológico, no tiene nada que ver con otros momentos de la Historia en los que el protagonismo de un solo actor era excluyente y suficiente. La realidad del mundo actual es que existe una superpotencia cuya capacidad económica y militar supera individualmente al resto de Estados pero no es lo suficientemente amplia como para dominar –o imponerse– por sí sola a todos los demás. En un futuro próximo no parece posible que aparezca otra superpotencia dominante global, pero en el ámbito regional parece incuestionable que Rusia, China e India, con poblaciones que superan los 1.000 millones de habitantes y economías en clara evolución ascendente, tendrán cada vez más peso en la esfera internacional y muy especialmente en sus áreas geográficas, aunque seguirán lastradas por sus deficientes infraestructuras, por las peculiaridades de sus sistemas políticos, y por sus desigualdades sociales. En menor medida y, en América Latina, Brasil se perfila como un agente de peso creciente en el mundo.

Los tres primeros países mencionados son potencias nucleares, por lo que su poder militar es importante. Su influencia mundial, especialmente en el área de la región asiática, es además creciente, acentuándose la tendencia de traslación del eje de poder internacional desde la región Atlántica hacia la región de Asia-Pacífico.

Además, las necesidades generadas por el propio crecimiento, particularmente en el ámbito energético, de China o India, impulsan su influencia sobre los países que poseen fuentes energéticas.

Es muy posible que, en el periodo de una década, China se haya convertido en una superpotencia, no sólo por su crecimiento económico, sino también por su equipamiento militar.

EL ENTORNO DE SEGURIDAD PARA ESPAÑA

Por su parte, Rusia, una vez recuperada de la situación producida por la desaparición de la antigua Unión Soviética buscará recuperar su antigua área de influencia en Europa Oriental, en Asia Central y en el Cáucaso apoyándose en su posición como abastecedora de materias primas y productos energéticos.

Por otra parte, la Unión Europea, no siendo un actor estatal, seguirá actuando como tal en muchas ocasiones, aunque con las limitaciones que imponen la elevada cantidad de países que la forman. Su capacidad de influencia dependerá de la posibilidad de coordinar sus posiciones y canalizarlas con una voz única. Con relación a Estados Unidos, seguirá siendo un actor fundamental, aunque la emergencia de estos nuevos países tenderá a limitar su capacidad de maniobra en el contexto mundial.

Naciones Unidas, continuará siendo la única organización universal con responsabilidad en el ámbito de la Seguridad Internacional, a través de su Consejo de Seguridad. Ahora bien, su influencia seguirá limitada mientras no se realicen cambios organizativos que la doten de mayor credibilidad e independencia y se introduzcan reformas que redunden en una mayor eficacia. Uno de estos cambios es la propia composición y modo de funcionamiento del Consejo de Seguridad, aspecto éste complejo, ya que implica cambios importantes en los pesos políticos y militares dentro de la Organización.

Se seguirán modificando otras organizaciones internacionales como una forma de obtener cohesión entre países con intereses comunes. Particularmente la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como ejemplo de organización político-militar seguirá tratando de ampliar el número de sus socios a fin de mantener una fuerte presencia mundial y como forma de mantener un elevado grado de poder de los Estados Unidos.

OTROS ACTORES NO GUBERNAMENTALES

Además de los Estados y las organizaciones internacionales, nuevos actores transnacionales han ido apareciendo en los últimos años con relevancia en la esfera internacional; entre ellos, las grandes multinacionales, los medios de comunicación, las ONG, etc.

Las grandes multinacionales tendrán mayor poder que muchos Estados pequeños y algunos que podríamos considerar como medianos. El fenómeno de la globalización, el alto coste de la investigación tecnológica, etc.

propician el desarrollo de empresas cada vez mayores, gestionando presupuestos superiores al producto interior bruto de muchos países, con decenas de miles de empleados y, millones de personas dependiendo de sus decisiones. Con esta situación, cabe esperar que su influencia pueda llegar a ser desproporcionada.

La proliferación de ONG, en ámbitos de diferente naturaleza, y su cada vez mayor presencia en áreas como la lucha contra el hambre, el cambio climático, la salud, etc., obliga a hacer distinciones entre ellas, pero es denominador común una creciente capacidad de influencia internacional. En ocasiones son una proyección de los Estados, empresas u organizaciones que las respaldan; en muchas otras, sin embargo, responden a intereses humanitarios y filantrópicos que defienden de manera independiente y eficaz, hasta el punto de ser reconocidas por organismos internacionales como actores con estatuto de consultor. Su papel en la solución de crisis humanitarias, proyectos de desarrollo o incluso fortalecimiento de las instituciones del Estado en países en desarrollo es también innegable.

Tratamiento separado requieren las organizaciones terroristas transnacionales. Su incorporación a la escena internacional repercute en nuevas amenazas para la Seguridad Internacional, que no proviene ya exclusivamente de Estados o de grupos nacionales terroristas, sino de grupos de origen difuso, sin centro de decisión identificado geográficamente. Entre las muchas que existen, las de corte radical islamista son las únicas que tienen influencia a nivel mundial. Este tipo de terrorismo, después de los atentados de Nueva York, Londres o Madrid, ha hecho cambiar sensiblemente la sensación de seguridad de muchos países que se consideraban, a ellos mismos, como aceptablemente a salvo de cualquier agresión.

La población

La tendencia que expresan las proyecciones sobre la evolución de la población mundial, es que aumentará a menor ritmo que hasta la fecha. En efecto, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el crecimiento de la población mundial «se ha frenado, y podría seguir frenándose en los próximos decenios» (FNUAP: *Estado de la población mundial*). La población mundial aumenta a razón de unos 80 millones de per-

sonas al año, es decir, el equivalente a una nueva Alemania cada año. Esta cifra supone un retroceso en comparación con el punto máximo de 92 millones alcanzado en el año 1992.

Este aumento será diferente dependiendo de la zona del mundo que se considere. Mientras que en África, América Latina y Asia el incremento será muy importante, en otras como Europa y Japón será insignificante e incluso podría darse una disminución.

Este hecho provocará un incremento en las tasas de envejecimiento de la población, que en algunos países será muy preocupante, como en el caso de Japón. Esta situación difícilmente podrá ser salvada por la inmigración, siempre y cuando se mantengan diferencias económicas y de bienestar significativas entre estos países y los más desfavorecidos.

Particularmente en los países más pobres, continuará el proceso de desplazamiento de la población del campo a las ciudades, lo que provocará previsiblemente una acentuación de la despoblación en las zonas rurales y el agravamiento de la situación en las megaurbes, especialmente en las zonas costeras. La falta de recursos y la rapidez del crecimiento urbano, que apenas dejan lugar a la planificación, agravan los problemas de la urbanización: insuficiencia de empleos formales, dificultades de abastecimiento de agua potable, de saneamiento, de transportes para abarcar distancias cada vez mayores, de crecimiento notable de la contaminación, etc.

El comercio

Aunque la Unión Europea, Estados Unidos y Japón seguirán liderando la economía mundial y continuarán ostentando la supremacía en el comercio de alta tecnología, otros países irán ocupando un espacio cada vez mayor en este ámbito. China e India continuarán su desarrollo apoyadas por su tamaño y mano de obra barata.

Al mismo tiempo, los países en vía de desarrollo continuarán abasteciendo a los mercados de productos poco manufacturados y de mano de obra de escasa cualificación. Las desigualdades generadas por el comercio pueden ser un foco adicional de tensiones, debido a que condena a los países menos desarrollados a obtener ingresos muy reducidos por la exportación de bienes de bajo valor –o de alto valor controlados por empresas extranjeras–, mientras que han de importar los de alto contenido tecnoló-

gico, por lo que la relación de intercambio seguirá siendo desfavorable para ellos.

La energía

El consumo de energía se incrementará, en una proporción difícil de determinar, por el gran crecimiento de los países en vías de desarrollo, especialmente India y China debido a su explosiva industrialización. Según la Agencia Internacional de la Energía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la demanda energética mundial habrá aumentado en el año 2010 alrededor de un 40% respecto al año 2000, y la parte correspondiente a los países en desarrollo habrá pasado del 27% en el año 2000 al 40%.

Con el objetivo de anticipar las decisiones de las grandes inversiones que conlleva el abastecimiento energético, las empresas productoras, el Consejo Mundial de la Energía o los Estados elaboran constantemente hipótesis prospectivas que describen la situación energética en el largo plazo. Estas prospectivas se pueden agrupar en dos visiones del desarrollo. Una de ellas apuesta por que la fuente primaria seguirá siendo los productos fósiles, petróleo y gas natural, aunque el carbón seguirá teniendo gran importancia en países como China o India y puede que vuelva a tener importancia en las economías occidentales si los precios del petróleo le vuelven competitivo, y se resuelven los problemas medioambientales que produce.

No se descarta el descubrimiento de nuevos yacimientos de energías fósiles en partes del planeta inexploradas, que como en el caso del Ártico comienza a dar señales de que puedan presentarse nuevas oportunidades, así como de la explotación de otros ya conocidos pero que en este momento no tienen una extracción rentable.

Al mismo tiempo, se afirma que la fuente de energía que tendrá más desarrollo, por ser más barata y flexible, será la energía nuclear de fisión como camino hacia la obtención de energía nuclear de fusión.

Junto con esta visión llamada de «la abundancia energética», existe otra forma de ver las cosas, que trata de reequilibrar las políticas energéticas dando prioridad al control de la evolución de la demanda energética y minimizando el conjunto de riesgos a largo plazo. En una perspectiva a largo plazo, esta hipótesis prioriza las energías renovables, como la ener-

gía eólica, solar, biocombustibles, etc. que eviten la dependencia de los combustibles fósiles.

El medio ambiente

Hoy, tras décadas de estudios, no parece haber duda alguna entre los expertos acerca de que las actividades humanas están cambiando el clima del planeta. Ésta fue, precisamente, la conclusión de los Informes de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC). Según las previsiones del IPCC, la temperatura media del planeta seguirá subiendo de manera sostenida en los próximos años, provocando efectos como la disminución de los glaciares y el deshielo de los casquetes polares, con la consecuente subida del nivel del mar y destrucción de ecosistemas esenciales, o alteraciones en las precipitaciones y aumento de la frecuencia e intensidad de los fenómenos extremos (sequías, grandes incendios, huracanes, lluvias torrenciales e inundaciones, etc.), todo ello con graves implicaciones sociales, en particular, con repercusiones en la agricultura, los bosques, las reservas de agua y, en definitiva, para la salud humana.

Los países más pobres, que están peor preparados para enfrentar cambios rápidos, serán los que sufrirán las peores consecuencias, si bien la vulnerabilidad variará en el tiempo y en función de la situación geográfica y de condiciones sociales, económicas y medioambientales. La deforestación, la mala urbanización, la emigración, la pobreza, la industrialización y el desarrollo económico global aumentarán también sustancialmente en los daños ocasionados por este fenómeno.

Otro problema medioambiental será el provocado por la concentración de la población en grandes urbes que en muchos casos no dispondrán de los servicios apropiados: agua, alcantarillado, servicios sanitarios, etc., esta situación agravada con el efecto del cambio climático puede dar lugar a la escasez de recursos básicos para la población, en el mejor de los casos, que puede convertirse en desabastecimiento o incluso mayores hambrunas de determinadas zonas del planeta, generalmente las más pobres.

Ahora la seguridad del medio ambiente constituye uno de los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional e Internacional.

La tecnología

Los avances más llamativos se realizarán en el mundo de las tecnologías de la información. Nuevos y constantes desarrollos asociados a las tecnologías de las telecomunicaciones, informática, satélites e Internet, llevan un gran volumen de información a cualquier lugar del mundo.

La biotecnología merece una atención especial. Los avances en la ingeniería genética han abierto nuevos horizontes de repercusiones difíciles de evaluar en los campos de la ciencia o la ética. Los beneficios que se alcanzarán para la salud y bienestar del ser humano son innegables. La esperanza de vida en los países desarrollados se incrementará y, aunque las epidemias que diezmaron la humanidad en el pasado tiendan a desaparecer o a ser menos cruentas, el riesgo a la aparición de nuevas enfermedades y pandemias seguirá estando presente. Por lo que hará falta tener previstos planes de emergencia sanitaria nacionales.

LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

De una manera general, para España se identifican dos tipos de riesgos:

1. Unos riesgos específicos que también España debe asumir de manera autónoma.
2. Unos riesgos y amenazas globales que, como nación occidental perteneciente a la Unión Europea y la Alianza Atlántica debe asumir de forma solidaria con nuestros socios y aliados.

En cuanto a los primeros, estos se centran fundamentalmente en las reivindicaciones territoriales sobre Ceuta y Melilla y las islas y peñones del norte de África. Resulta improbable que estos riesgos puedan materializarse en el corto y medio plazo, mediante una agresión abierta contra el territorio nacional, en tanto en cuanto no se produzca una modificación significativa del entorno geopolítico regional. Ahora bien, la experiencia recogida de crisis pasadas indica que, de presentarse de nuevo en el futuro, lo más probable es que España tenga que resolverla en solitario, o con un apoyo muy restringido de sus socios y aliados. Esta circunstancia constituye una característica específica de España que no existe en la mayoría de nuestros socios y aliados europeos y constituye un condicionante fundamental de carácter permanente en cualquier análisis de riesgos propiamente nacional.

Por otra parte, España no es ajena a los riesgos y amenazas a los que debe enfrentarse el resto del mundo. Existe una visión coherente y compartida entre la percepción de los riesgos y amenazas referidos a España y la que se recoge en los documentos de carácter estratégico de las organizacio-

LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

nes internacionales de seguridad a las que pertenecemos⁶. Así, el terrorismo, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM), los efectos generados por los «Estados fallidos» o en descomposición y la acción de redes transnacionales de crimen organizado constituyen las principales amenazas a las que se enfrenta nuestro país. El ataque a gran escala al territorio nacional por parte de grupos terroristas asociados a redes criminales, con ADM, se considera la amenaza más peligrosa.

El terrorismo reforzado por la posibilidad de acceso sin precedentes de los grupos terroristas, a las tecnologías más avanzadas, aumenta enormemente, la percepción de vulnerabilidad en unas sociedades occidentales en las que siguen primando los valores de la libertad, democracia, seguridad, prosperidad económica, la vida humana y los valores éticos y morales. Al no estar sujetos a los imperativos morales, ni a los compromisos internacionales que limitan la respuesta de los Estados, los grupos terroristas han adquirido una gran capacidad para neutralizar la superioridad militar de las sociedades occidentales.

Igualmente improbable aunque peligrosa en el corto plazo, se encuentra la amenaza de una carrera armamentística centrada en las ADM en la orilla sur del Mediterráneo, en un contexto en el que la expansión de la tecnología misilística en Oriente Medio facilita la proliferación nuclear en la región. Aunque la proliferación de ADM no es un fenómeno nuevo, especialmente en lo que se refiere al arma nuclear, sí lo es la posibilidad, cada vez mayor, de que Estados no democráticos o grupos terroristas tengan acceso a esta tecnología. Ello puede suponer una grave amenaza para la Seguridad Nacional y Regional, a la que el respecto a la legalidad y las posiciones morales, obligarán a hacer frente en condiciones desiguales.

Por otra parte, el ataque a instalaciones nucleares o plantas químicas, con el objeto de causar contaminación a gran escala, el uso de material radiactivo para construir bombas de dispersión radiológica —«bombas sucias»—, los ataques terroristas a los grandes buques petroleros o metaneros en puntos especialmente sensibles, bien por ser puntos neurálgicos del tráfico marítimo —como es el caso del estrecho de Gibraltar—, bien por su proximidad a centros urbanos y sus repercusiones económicas —como ocurre con las gran-

⁶ Como pueden ser la «Visión estratégica de la OTAN» de 2004, la Estrategia de Seguridad Europea de 2003, o la resolución A/59/565 de la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 2004.

LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

des refinerías—, o bien por contar con un alto valor ecológico, conforman escenarios posibles de grave riesgo para la Seguridad Nacional.

Los conflictos regionales en nuestra periferia de seguridad, constituyen también un riesgo por sus repercusiones directas o indirectas sobre nuestros intereses. Igualmente, la descomposición de ciertos Estados en áreas geográficas de interés estratégico, crea un entorno de territorios sin gobierno o con muy poca presencia del Estado y fronteras porosas, que conduce al desarrollo de amenazas como los tráficos ilícitos, la aparición de bandas urbanas, la multiplicación de los secuestros, el auge del crimen organizado, del narcotráfico y de la piratería, y el apoyo de grupos terroristas en actividades como la recaudación de fondos o la ocultación de sus miembros.

Sus actividades socavan el desarrollo económico, afectan seriamente la habilidad de gobiernos de la región para satisfacer las necesidades de seguridad de sus ciudadanos, y repercuten sobre nuestra propia seguridad al configurar zonas grises donde el colapso de las instituciones, facilita el establecimiento de grupos terroristas o redes de delincuencia organizada, cuya actividad tiende a expandirse más allá de sus fronteras, adoptando una peculiar forma de conflictividad transfronteriza que afecta al territorio de otros Estados geográficamente alejados.

En cuanto a la delincuencia organizada, España constituye un objetivo primordial favorecido por su situación geográfica y la apertura de su economía. Las redes de trata de personas, el tráfico transfronterizo de drogas y armas, o la inmigración ilegal son actividades crecientes de la delincuencia y suponen un elevado riesgo para nuestra seguridad, sobre todo si se vinculan con el terrorismo, al igual que ocurre con el narcoterrorismo, fruto de la vinculación de los grupos criminales con el narcotráfico, el secuestro de personas y la extorsión a gran escala. Al operar en sociedades empobrecidas y Estados nacionales desestructurados, hace que sus efectos se extiendan más allá de las fronteras nacionales, constituyendo una amenaza estratégica por sus efectos inmediatos para la Seguridad Internacional y la propiamente española.

Estas situaciones multiplican las posibilidades de desarrollo, tráfico y empleo de ADM, las cuales constituyen una amenaza global desde el momento que pueden ser lanzadas o transportadas hasta sus objetivos en medios aéreos, marítimos y terrestres o bien utilizadas a través de acciones de contaminación, diseminación o sabotaje, entre otras modalidades posibles.

LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

También es necesario considerar que, aunque aisladamente el crimen organizado, es en esencia un problema policial propio de la esfera de la Seguridad Interior del Estado, sin embargo, la relación creciente entre sus actividades delictivas, llevadas a cabo, en los espacios vacíos de Estados con déficit de gobernabilidad o de estabilidad institucional y recurriendo al terrorismo o a la subversión como forma de acción política, cambia radicalmente el panorama estratégico ubicando esta amenaza en la esfera de la Seguridad Nacional, ya sea en el interior del Estado, o en su consideración como conflictos internacionales cuando éstos adquieren una dimensión transnacional.

Por otra parte, hay que contemplar los riesgos que se derivan de los efectos no deseados de la globalización. La Sociedad española, como el resto de las occidentales, es muy vulnerable a estos efectos que no están restringidos ni por fronteras, ni por lógicas nacionales. Su acción puede llegar a obstruir la capacidad de los Estados de ejercer sus funciones básicas, incluidas las de respuesta a esta amenaza. La protección y seguridad del ciberespacio contra ataques procedentes del exterior, capaces de actuar a grandes distancias y de alterar, en tiempo real, el flujo normal de información y las estructuras de control y dirección necesarias para el funcionamiento de nuestra Sociedad –con efectos devastadores sobre los centros neurálgicos de decisiones nacionales–, constituye uno de los desafíos más importantes en materia de seguridad a los que deberá hacer frente España.

Aunque todavía es muy difícil predecir las consecuencias que tendrá el anunciado cambio climático sobre la percepción de riesgo de nuestra Sociedad y sobre nuestra propia Seguridad Nacional, es previsible que puedan llegar a adquirir un carácter de amenaza, debido al impacto que pueden ocasionar sobre los modos de vidas y la propia civilización en extensas regiones del planeta. El aumento de las temperaturas, la modificación de los regímenes de lluvias, la desertificación de territorios, la alteración de los ecosistemas, etc., son riesgos que pueden llegar a adquirir carácter de catástrofes naturales con efectos irreversibles y a los que las Sociedades como la española deberán hacer frente de una manera concertada.

Asimismo, la creciente distancia entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo o estado de pobreza, constituye un factor de riesgo para nuestra seguridad al tener que actuar en un mundo globalizado. Este hecho es el origen de contrastes geopolíticos, que dan lugar a migraciones masivas, crisis alimentarias, crisis humanitarias y conflictos abiertos. Por otro lado, la escasez de recursos energéticos limita el progreso en

LOS RIESGOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

los países más avanzados e impide el acceso a dicho nivel de muchos otros, que por añadidura son productores de energía.

Antes estas amenazas dinámicas, España coincide con la postura de la unión Europea de que muchas de ellas no son meramente militares –por lo que no pueden atajarse con medios militares– y que las líneas de defensa no pueden limitarse al propio territorio nacional, sino que deben situarse en el extranjero, buscando la creación y mantenimiento de áreas regionales de estabilidad que eviten que las consecuencias de los conflictos exteriores lleguen hasta nuestras fronteras.

En resumen, España está en un mundo no exento de riesgos para su seguridad, algunos nuevos y otros antiguos, cuya solución debe estar basada en la acción integrada de todas las fuerzas políticas, sociales, económicas y militares con que cuenta la nación, y que, a su vez, debe estar coordinadas con nuestros socios y aliados en las organizaciones internacionales a las que pertenecemos.

LOS INTERESES ESPAÑOLES DE SEGURIDAD NACIONAL

Como ya se ha expuesto, nuestros intereses en materia de seguridad han estado siempre marcados por la posición geoestratégica, la historia y las prioridades en la acción internacional.

A partir de los años noventa, España consolidó el despegue hacia el exterior, que había emprendido al iniciarse el periodo de la transición democrática con adhesiones tan significativas como fueron la incorporación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte en el año 1982 y a la Unión Europea en el año 1986. Desde entonces, España no ha quedado al margen de las transformaciones que han tenido lugar en el contexto internacional sino que, por el contrario, ha ido evolucionando progresivamente y adaptando sus posiciones en materia de seguridad y defensa a las demandas de un mundo cada vez más globalizado. Hoy en día nuestra seguridad está estrechamente vinculada a la de los países vecinos, a la de aquellos con los que compartimos valores y un mismo modelo de sociedad, y a la de los que se sitúan en áreas de intereses comunes.

España es un Estado cuya impronta en la acción internacional está definida por el respeto al Derecho Internacional, a los derechos humanos y el desarrollo del diálogo y la cooperación internacional. En este sentido, nos sentimos plenamente comprometidos en la consecución de un orden internacional más estable y seguro, donde los conflictos se solucionen pacíficamente de acuerdo con la legalidad internacional y con los principios de seguridad compartida y defensa colectiva. Ello significa, en particular, apostar decididamente por subrayar el papel de Naciones Unidas y de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos apoyando sus decisiones en la búsqueda de un multilateralismo eficaz.

LOS INTERESES ESPAÑOLES DE SEGURIDAD NACIONAL

Consecuentemente, la complejidad y el dinamismo que caracterizan las relaciones internacionales que mantiene actualmente España, obligan a identificar en esta propuesta de modelo de Estrategia de Seguridad Nacional, cuáles son los intereses nacionales de manera que, a partir de los mismos, podamos definir de una manera explícita cuales son los Objetivos Estratégicos Nacionales y desarrollar las líneas de acción necesarias para garantizar, tanto en el orden interno como externo el logro de estos objetivos.

La base intelectual más elaborada donde se hacen explícitos los intereses nacionales de seguridad se encuentra en la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) del año 2002, si bien algunos elementos deben ser actualizados para responder a algunos retos que, en este tiempo, se han ido definiendo con mayor claridad.

El punto de partida para recoger aquéllos intereses nacionales que tienen que ver con la seguridad, se encuentran en la Constitución Española, donde se expresa como referente claro de los mismos, la voluntad nacional de:

1. Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.
2. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas y también instituciones.
3. Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra.

Convivencia democrática, protección, relaciones pacíficas y cooperación son, por tanto, el marco de referencia sobre los que descansa la formulación de intereses más concretos. Son los llamados intereses nacionales de seguridad y cuya salvaguarda merece el esfuerzo de su defensa. Estos últimos los clasifica la RED según sea su naturaleza, ya que, bien pueden considerarse como elementos constitutivos del Estado y afectar, por tanto, a la supervivencia como nación; bien aportan seguridad a nuestro entorno y contribuyen decisivamente a la defensa de los anteriores; o bien, aún no estando inmediatamente relacionados con la seguridad de España son derivados de la posición que esta ocupa en la comunidad internacional, de su sentido de la responsabilidad, de su compromiso a la causa de la paz y la libertad, y de su relación con las naciones de la misma comunidad histórica y cultural o, con las que se comparten los mismos principios e ideales. De esta manera, podemos identificar los siguientes intereses nacionales.

La soberanía, independencia e integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional

España defiende aquellos intereses que considera vitales para su supervivencia como nación soberana. Éstos, de ámbito específicamente nacional se encuentran recogidos en nuestra Carta Magna al definir en su artículo octavo la misión que le compete a las Fuerzas Armadas, sin perjuicio del papel que cumplen otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Aunque la posibilidad de una intervención de las Fuerzas Armadas en defensa de intereses exclusivamente nacionales se contempla como altamente improbable, no debe descartarse esta misión. Una agresión contra el territorio nacional no entra dentro de los riesgos probables en este momento, pero es una posibilidad que por sus implicaciones y consecuencias no debe olvidarse.

La recuperación de Gibraltar entra dentro de este concepto de la soberanía nacional como un interés de elevada prioridad. La presencia anacrónica sobre nuestro propio territorio de una colonia, limita la capacidad nacional de ejercer nuestra soberanía, a la vez que menoscaba la libertad de acción de España en el ámbito de la política exterior y en el de la defensa. La diplomacia es la principal herramienta del Estado en la defensa de este interés.

La vida, la libertad y la prosperidad de los españoles

El Estado tiene entre sus más altos objetivos el de proteger a los ciudadanos. Los actos de terrorismo constituyen el atentado más directo contra la vida, la libertad de las personas, el libre desarrollo de las instituciones democráticas, la justicia, la paz y también el bienestar de los españoles.

Por ello, entre los intereses básicos de la seguridad se encuentra la lucha contra el terrorismo. A las actuaciones internas, se le unen aquellas coordinadas a nivel internacional que se muestran cada vez más útiles y mejoran los resultados que se obtienen en los casos en los que los países se enfrentan de forma aislada a este problema. La carencia de libertades que genera el terrorismo también distorsiona el normal desarrollo de la vida ciudadana.

La Paz y la Seguridad Internacionales

Además de los anteriores, constituye para España un interés nacional contribuir a la consecución de un orden internacional más estable, y a la solución pacífica de los conflictos, todo ello, amparado bajo el principio de legalidad internacional y liderazgo de Naciones Unidas y de las organizaciones multinacionales de seguridad y defensa colectiva.

El libre desarrollo de los pueblos exige que estos vivan en paz y libertad de forma que el máximo posible de los recursos disponibles pueda dedicarse al bienestar de las personas. Pero la situación de paz y libertad puede ponerse en peligro si se permite que avancen las causas que provocan su deterioro (como por ejemplo, contra los derechos humanos, la pobreza, etc.) por lo que, dado el grado de globalización actual y las repercusiones que pueden tener los conflictos –bastante más allá de los límites geográficos en que se generan– España considera del mayor interés adoptar una postura activa que permita prevenir los conflictos antes de que se produzcan, conociendo sus causas y adoptando las medidas necesarias para que no evolucionen hacia una crisis y mucho menos, que ésta pueda convertirse en un conflicto.

En el caso del estallido de algún conflicto, allí donde estén presentes sus intereses nacionales, España está comprometida en el cumplimiento de sus obligaciones por su adhesión también a determinadas organizaciones internacionales.

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS

La elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional supone la definición de una serie de objetivos de seguridad cuyo logro se considera necesario para garantizar la satisfacción de los intereses nacionales con un nivel de riesgos aceptables. Estos objetivos establecen el nivel de ambición nacional de España, entendido como el nivel de esfuerzos que nuestra nación está dispuesta a asumir con vistas a garantizar su Seguridad Nacional. A partir de los objetivos de seguridad, podemos elaborar una serie de líneas de acción, entendidas como las vías a seguir para el logro de dichos objetivos. Siguiendo esta lógica y de acuerdo con el modelo estratégico propuesto anteriormente, podemos señalar como Objetivos de Seguridad Nacional y desarrollar como líneas de acción estratégicas, las siguientes.

La erradicación del terrorismo

El terrorismo es un crimen contra la esencia misma de nuestro sistema de vida y contra todas y cada una de sus manifestaciones: no respeta, por tanto, ninguno de sus valores ni normas que lo protegen, y ataca a nuestra seguridad en todos los frentes y hasta en sus últimos fundamentos.

Se habla de terrorismo interno, terrorismo externo, terrorismo nacional, terrorismo internacional, terrorismo transnacional, terrorismo clásico, terrorismo moderno –a raíz del 11 de septiembre–, terrorismo tecnológico o terrorismo informático.

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

En nuestra propuesta, la lucha contra el terrorismo parte de la premisa de que su enfoque debe tener un carácter global, sin limitarle con ningún adjetivo. Es necesario recalcar la identidad última de todos los terrorismos. No se puede perder de vista que todos los actos terroristas persiguen con sus fines de muerte y destrucción la incorporación del miedo, en la vida cotidiana de las personas, con independencia de los actores o los lugares donde se realizan dichos actos.

La lucha contra el terrorismo es y debe seguir siendo responsabilidad de las Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, si bien las Fuerzas Armadas podrán contribuir, con sus capacidades, al esfuerzo nacional para erradicar el mismo actuando en misiones de apoyo y colaboración de las primeras.

Las líneas de acción estratégicas serían:

1. Desarrollar un concepto nacional e interdepartamental de lucha contra terrorismo.
2. Incrementar la coordinación entre los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, así como entre las distintas Administraciones y con otros países, especialmente en los campos de intercambio de información y de unificación de políticas.
3. Definir y desarrollar las condiciones de empleo de las Fuerzas Armadas en cometidos de seguridad interior antiterrorista en los siguientes casos⁷:
 - Cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se vean desbordadas por la amenaza.
 - Cuando la amenaza esté localizada fuera de las fronteras del Estado.
 - Cuando sea necesario impermeabilizar las fronteras.
 - Cuando se requieran capacidades militares específicas.
 - En refuerzo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - En la cooperación militar con las Fuerzas Armadas de otros Estados para la defensa contra el terrorismo.
4. La contribución solidaria y dentro de nuestras capacidades, en la lucha contra el terrorismo de carácter internacional, mediante un enfoque coordinado y multidisciplinar desarrollado en el ámbito de la política exterior y de seguridad y puesta en marcha a nivel operativo de las siguientes medidas:

⁷ Estos casos coinciden básicamente con lo recogido en la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad de Madrid (2005).

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

- Mayor esfuerzo en la prevención de conflictos y en la gestión diplomática de las crisis internacionales.
- Aumento del diálogo político y técnico entre todos los actores e instituciones nacionales interesadas en la lucha contraterrorista.
- Mayor coordinación e intercambio de información, evaluación y alerta rápida entre distintos órganos de inteligencia.
- Evaluación de la amenaza terrorista internacional sobre la Seguridad Nacional.
- Incrementar las capacidades militares y civiles para la protección de las fuerzas frente a los medios de acción empleados por los terroristas.

La seguridad en el suministro de recursos básicos y la libertad de comercio hacia y desde el territorio nacional

La expansión de la economía mundial y por ello, la paz y estabilidad que trae consigo, se basa, entre otros factores, en la libertad de comercio en el ámbito mundial. La ampliación de los mercados genera nuevas riquezas y oportunidades, crea puestos de trabajo y aumenta los niveles de prosperidad generales.

La economía española, como la mundial, precisa de la libertad de intercambios, de comunicaciones y en el libre ejercicio de la actividad económica conforme al Derecho Internacional. Pero, además, España es un país con recursos básicos limitados, que depende en gran medida de mercados exteriores. La dependencia nacional en la importación de hidrocarburos –principalmente petróleo y gas natural– es tan alta que la economía española se manifiesta especialmente vulnerable, no solamente ante las fluctuaciones de los precios internacionales de los mismos sino ante el abastecimiento. Sin estos recursos básicos, fundamentalmente en lo que al sector energético se refiere, la economía española se vería seriamente afectada y, en consecuencia, el progreso, la prosperidad, la percepción individual de la seguridad y la estabilidad nacional estarían en cuestión.

Por otra parte, el estrecho de Gibraltar constituye un importante activo geoestratégico con que cuenta España. La soberanía sobre territorios situados a ambas orillas del mismo refuerza la capacidad de control sobre el tráfico marítimo a través del mismo. Garantizar la libertad de tráfico constituye un interés estratégico nacional a la hora de asegurar el suministro

regular de los recursos necesarios para el normal funcionamiento de la vida económica, a la vez que constituye una importante contribución a la Seguridad Internacional.

Se considera que las líneas de acción estratégicas para garantizar el logro de este objetivo serían las siguientes:

1. La diversificación del suministro energético evitando, tanto por razones de seguridad como de política energética, siempre que sea posible, la concentración de proveedores en zonas geográficamente poco estables.
2. Garantizar los mercados energéticos. En este terreno, manteniendo unas relaciones intensas con los Estados árabes por el gas y el petróleo, ya sean los países del Magreb o sean los del golfo Pérsico. Orientar las relaciones con los países caucásicos y Rusia de especial interés para la seguridad energética de España, a través de la Unión Europea.
3. Desarrollar políticas activas y proyectos de investigación, desarrollo e innovación destinados al estudio de las energías alternativas que propicien la diversificación de la composición del origen energético, reduciendo la dependencia estratégica de los hidrocarburos y aumentando la eficiencia energética.
4. Contribuir de manera efectiva a la protección de la libertad de intercambios internacionales y el libre ejercicio de la actividad económica aportando, cuando sea preciso, los recursos de la defensa preferentemente en el ámbito de la multilateralidad, bien mediante las organizaciones internacionales y alianzas de las que España forma parte, bien buscando actuar en coalición.
5. Garantizar la libre circulación marítima y aérea en el estrecho de Gibraltar, entre la Península y las islas Canarias, así como interinsular.
6. Desempeñar un papel relevante en las iniciativas multilaterales destinadas a garantizar la seguridad marítima en aquellas áreas en las que se encuentran sus intereses estratégicos.

La defensa permanente de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las islas y peñones del norte de África

Los territorios de soberanía española del norte de África constituyen un observatorio permanente y un extraordinario termómetro para medir y valorar los problemas africanos tanto de seguridad como de otras índoles.

Constituye, por tanto, un objetivo estratégico, aparte de una misión constitucional, garantizar la defensa permanente de los mismos. En este sentido, las principales líneas de acción estratégicas serían las siguientes:

1. Mantener una presencia militar permanente en los mismos que ejerza un carácter disuasorio.
2. Mantener una fuerza militar permanente en territorio nacional de reacción rápida que actúe como primera respuesta ante cualquier agresión, e impida la escalada.
3. Incrementar los esfuerzos de concienciación sobre la importancia de estos territorios para la Seguridad Nacional.
4. Utilizar las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla como foco de contribución de estabilidad en la región del Magreb, a través del incremento de las relaciones comerciales, e intercambios culturales y de otras índoles con su entorno geográfico.

La gestión de las consecuencias producidas ante situaciones de crisis o catástrofe que pongan en peligro la vida o la seguridad de los ciudadanos

Cuando por razones ya sean, naturales o no, previstas o sobrevenidas, la vida de los españoles esté en peligro o desaparezcan las condiciones básicas para su seguridad, el Estado debe proporcionar la respuesta temprana necesaria que una Sociedad avanzada, como la española, demanda. Para ello, empleará todos sus recursos destacando los Departamentos de Interior y de Defensa en su aportación de capacidades para la salvaguarda de este interés, así como el papel de liderazgo por parte del Departamento de Exteriores en el caso de tratarse de residentes nacionales en el extranjero:

1. Mejorar el sistema nacional de gestión de crisis para hacerlo más efectivo. En el mismo deberán integrarse de una manera activa y armónica las distintas Administraciones públicas y las distintas organizaciones que tengan competencia o puedan aportar capacidades en esta materia.
2. Mejorar la participación de las Fuerzas Armadas en la gestión de las catástrofes extraordinarias en las que peligren la vida o la integridad física de los españoles.
3. Diseñar los planes necesarios para la evacuación de residentes españoles en países afectados por crisis o desastres naturales, así como

para la protección de nuestros intereses comerciales antes ataques terroristas o actos de piratería.

4. Apoyar las medidas encaminadas a combatir las consecuencias derivadas del cambio climático, considerado uno de los factores más importantes en los próximos años que puede generar pobreza, inestabilidad y conflicto y que incidirá en la Seguridad Internacional y, por tanto, en nuestra propia seguridad.

La estabilidad en la cuenca del Mediterráneo particularmente en el área occidental

Por su posición geográfica, España tiene vocación y capacidad de ejercer una gran influencia sobre la mitad occidental del Mediterráneo y especialmente sobre el estrecho de Gibraltar y sus accesos. Esto debe quedar reflejado en un permanente impulso de esta voluntad ante las estructuras que forman la arquitectura de seguridad a la que pertenecemos, defendiendo la importancia de este espacio para los intereses globales y especialmente europeos. En este sentido, resulta necesario reconocer y promover el papel esencial que juega la Unión Europea en la estabilidad a largo plazo en el Mediterráneo. Tomando en consideración los problemas de la zona, la política mediterránea de la Unión Europea es especialmente importante en una región donde lo que predomina son los retos de tipo económico y social. Un diálogo específico Unión Europea/Tratado del Atlántico Norte (OTAN) resultará cada vez más importante a medida que se desarrolla la propia defensa europea.

Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que la concurrencia de intereses entre España y las naciones vecinas, en campos tales como: el suministro energético, el control de los flujos migratorios, el crimen organizado y el tráfico de drogas y, sobre todo, la lucha contra el terrorismo, ha abierto nuevos campos para la reforzar la colaboración entre España y los países de la orilla sur del Mediterráneo. Desde esta doble perspectiva, las líneas de acción estratégicas que se proponen serían:

1. Impulsar y consolidar las iniciativas existentes en el nivel multilateral en cuanto a seguridad y defensa, en la región estratégica del Mediterráneo. Concretamente el Proceso de Barcelona/Unión por el Mediterráneo, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Iniciativa 5+5.

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

2. Proponer una visión global del Mediterráneo donde se identifiquen intereses y valores comunes de los distintos países al objeto de que se encuentre un mismo marco común de referencia compartido.
3. Reforzar la dimensión no gubernamental del diálogo. Dado el clima político en Oriente Próximo, procedimientos no institucionales pueden suponer una contribución para el diálogo que podría ser difícil de conducir sobre una base multilateral en el nivel oficial.
4. Plantear iniciativas de dimensión parlamentaria comprometiendo a las élites de manera más efectiva. En varios países de la ribera sur mediterránea, los parlamentos juegan un serio y legítimo papel político en el debate sobre política exterior y de seguridad que incluye las relaciones con OTAN y con la Unión Europea.
5. Enfatizar un modelo de «seguridad cooperativa» en el Mediterráneo sobre una base de «geometría variable» como medio de tratar riesgos regionales dadas las diferencias de interés entre los distintos países del Mediterráneo.
6. De manera más práctica, colaborar con los socios interesados o más comprometidos, en participar en una agenda más ambiciosa.
7. Potenciar el diálogo Sur-Sur, actuando como Estado mediador en los conflictos intramagrebíes, con especial atención a la cuestión del Sáhara Occidental.
8. Preferencia general en que el diálogo incluya un «carácter regional» más específico, con aspectos tales como seguridad energética, terrorismo, planeamiento civil de emergencia y el control de flujos masivos de refugiados.
9. Combatir los riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva, especialmente las nucleares, en el Mediterráneo, oponiéndose a cualquier alteración de los equilibrios estratégicos en la región.
10. Dirigirse hacia aspectos prácticos y actividades relacionadas con la seguridad y la defensa o que contribuyan a reforzar el diálogo. Aunque la idea de un partenariado de seguridad para el Mediterráneo parece prematura, algunas actividades específicas desarrolladas en los últimos años por el Partenariado de la OTAN (Asociación para la Paz) pueden ser trasladadas a la recientemente creada Unión por el Mediterráneo y de utilidad para la seguridad en la región.
11. En este sentido, preparar y dotar a las Fuerzas Armadas para la participación con otros socios mediterráneos en operaciones combina-

das ante riesgos potenciales, especialmente el terrorismo, u operaciones humanitarias que redunden en la Seguridad Regional.

La contribución al mantenimiento de la paz y la estabilidad en el área del África Subsahariana

La nueva realidad africana en la que, junto a los avances registrados en los procesos de paz y la progresiva consolidación de sistemas democráticos coexisten conflictos como los de Darfur o Grandes Lagos; los elevados índices de pobreza y subdesarrollo, la persistencia de pandemias como el VIH-sida y, la aparición de nuevos desafíos emergentes, como los flujos masivos de inmigración ilegal o la amenaza de implantación de redes terroristas en «Estados débiles o fallidos», hace que se deba privilegiar a atención dedicada al continente africano. Por ello, las principales líneas de acción estratégicas serían:

1. Dedicar una atención especial a los países del África Subsahariana, tratando de contribuir solidariamente al afianzamiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la solidaridad, preferentemente en el marco de la Unión Europea y siempre al amparo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la legalidad internacional
2. Impulsar el diálogo y la cooperación bilateral y multilateral para regular adecuadamente los flujos migratorios procedentes de la región subsahariana y combatir el tráfico ilegal de personas con los países de la ribera atlántica.
3. Apoyar las iniciativas, tanto regionales como en el seno de Naciones Unidas, dirigidas a la creación y reforzamiento de las estructuras políticas y militares africanas. Se favorecerá el diseño y ejecución de soluciones africanas a los problemas específicamente africanos y se trabajará en el apoyo a las reformas en el sector de la seguridad de aquellos países que lo soliciten.
4. Participar caso por caso, y dentro de nuestras propias capacidades, en las iniciativas europeas, orientadas al mantenimiento o reforzamiento de la paz y la seguridad en el continente. Se incluirían posibles despliegues militares en la región.
5. Mantener de forma privilegiada, una relación destacada y estable con Guinea Ecuatorial, país con el que España comparte lazos culturales e históricos.

El mantenimiento de lazos y presencia española con las naciones de nuestra comunidad histórica y cultural, en especial Iberoamérica

La confianza que otorgan los lazos culturales e históricos entre los pueblos es un elemento coadyuvante a la seguridad colectiva, además de facilitar el entendimiento en todos los ámbitos y las relaciones económicas. Por ello España tiene una serie de responsabilidades con los pueblos y naciones de habla hispana con los que comparte una cultura, una historia y unos objetivos internacionales comunes. Las principales líneas de acción estratégicas serían:

1. Contribuir con nuestra actuación, a crear un entorno regional e internacional adecuado, y al fortalecimiento de las relaciones económicas y comerciales intrarregionales así como entre España y los distintos países de la región.
2. Actuar como punta de lanza de las posiciones iberoamericanas y como interlocutor privilegiado en los acuerdos que se establezcan entre la Unión Europea y las diversas organizaciones regionales.
3. Fomentar, y participar en su caso y dentro de nuestras capacidades, en las iniciativas regionales orientadas a incrementar la seguridad en el continente y a transformar Iberoamérica en un actor global.
4. Intensificar la actuación en cooperación al desarrollo, que permita aportar a los países iberoamericanos más desfavorecidos una situación de estabilidad.

La lucha contra el crimen organizado

El crimen organizado constituye, junto al terrorismo, la mayor amenaza para la seguridad interior de un Estado debido a que el fenómeno de la globalización facilita el asentamiento en territorio nacional de grupos criminales de carácter transnacional. La asociación de criminalidad y terrorismo produce un efecto multiplicador en la perversión de este fenómeno. Su contención y eventual erradicación sigue siendo una responsabilidad fundamental de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, las características de este tipo de delincuencia, su alto grado de sofisticación tecnológica y su carácter frecuentemente transnacional demandan de una estrategia específica de actuación. En este sentido, las principales líneas de acción estratégicas, que articulen la estrategia de actuación mencionada, serían:

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

1. Mejorar de los Servicios de Información e Inteligencia.
2. Constituir unidades operativas especializadas.
3. Incrementar de medios materiales y, en especial, los tecnológicos dedicados a este fin.
4. Potenciar todas las modalidades de cooperación policial aduanera y judicial, tanto a nivel nacional como internacional.
5. Mejorar la cooperación interministerial, así como con nuestros socios y aliados, en lo que se refiere al control de tecnologías susceptibles de doble uso.

El incremento de la proyección y de la influencia internacional de España

España, que se ve a sí misma como una potencia media, octava economía mundial, integrada en la Unión Europea y en la Alianza Atlántica, miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y de un conjunto importante de organizaciones internacionales y con importantes inversiones e intereses económicos en el exterior, aspira a que su proyección internacional sea equiparable a su peso en el conjunto de la comunidad internacional. La proyección política de España se completa con la dimensión económica, que consolida parte de los intereses políticos y ofrece nuevas perspectivas internacionales. Ahora bien, el coste de aumentar la proyección exterior y la influencia de España en el mundo tiene mucho que ver con el nivel de nuestros compromisos internacionales de seguridad. Por ello, las principales líneas de acción estratégicas serían:

1. Asumir, de manera solidaria con nuestros socios y aliados, retos y responsabilidades que permitan España alcanzar una posición de mayor influencia, por la que el resto de las naciones aprecien las ventajas de contar con ella como socio y miembro activo de la comunidad internacional.
2. Actuar conforme a su posición en el mundo consciente de que sus recursos son limitados. Por ello, la intensidad en su empeño se adecuará a la valoración conjunta de la naturaleza exacta del fenómeno al que se pretende responder, la forma en que afecte a los intereses españoles y la separación geográfica entre España y el escenario del conflicto.
3. Intervenir haciendo uso de los recursos del Estado que sean necesarios en los procesos de toma de decisión de la comunidad interna-

cional que puedan afectar a la Seguridad Nacional, o a los intereses españoles en el extranjero.

4. Incrementar la presencia española, con aspiración de convertirse en un puente, en otros ámbitos mundiales de especial o creciente interés estratégico. Tal es el caso, de su papel como mediador hacia los países del Magreb y del Oriente Próximo. Son también de importancia para sus intereses otras áreas que por su proximidad con éstas, ejercen sobre ellas su presión y reflejan sus riesgos y amenazas de desestabilización en las mismas. Por este motivo, África Subsahariana y Oriente Medio se consideran esenciales para aumentar la proyección internacional de España.
5. Mejorar la coordinación e integración en la acción exterior y en la de seguridad y defensa de todas las capacidades, recursos y estructuras dependientes directamente de la organización del Estado, así como de otras Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o cuya actividad proceda de la iniciativa particular de la sociedad española.
6. Promocionar el diálogo cultural, presentando a España como Estado mediador en el contexto de las relaciones internacionales. La acción diplomática como la cultural, a través del Instituto Cervantes, deben ser considerados elementos imprescindibles en esta tarea:
 - Mantener una presencia y unas relaciones crecientes con las nuevas potencias emergentes asiáticas, con especial interés respecto a China.
 - El respaldo y promoción de las empresas en las relaciones económicas con las zonas de prioridad estratégica para España.
 - El castellano, como lengua oficial de España, será la vehicular para la proyección internacional en todo lo referente a las relaciones exteriores en el ámbito bilateral o multilateral, sin que ello vaya en detrimento de las demás lenguas del Estado.
 - La organización estatal en comunidades autónomas debe seguir siendo un elemento del orden interno, que no afecte a los intereses estratégicos del Estado español en el mundo y en consecuencia a su Estrategia de Seguridad Nacional.
 - Potenciar el servicio exterior, reforzando el despliegue diplomático de España con especial atención a las áreas preferentes, de forma que esté a la altura de sus intereses estratégicos, teniendo las debidas representaciones en el servicio exterior y la dotación de recursos necesarios.

La intervención solidaria y creíble en la defensa de la Paz y la Seguridad Internacionales

Los valores que defiende España son los propios de la civilización occidental. Entre los más destacados se encuentra el de la solidaridad con otros pueblos que se puedan encontrar en situaciones desfavorables y, en ocasiones dramáticas, de pobreza o necesidad, como consecuencia de un clima poco propicio, por no disponer de sistemas políticos suficientemente desarrollados —es el caso de los Estados débiles— o, como consecuencia de encontrarse en situación de necesidad ante catástrofes naturales o medioambientales.

La credibilidad en el concierto internacional es un factor tan importante como la manifestación de la voluntad y es un bien que cuesta tiempo y esfuerzo ganarlo. Por lo que, para España, resulta ineludible tener capacidad para demostrar a las naciones que, en la medida en que disponga de recursos propios, no escatimará esfuerzos en demostrar su solidaridad con los pueblos que lo precisen. Aunque no se trata de un objetivo que afecte de forma directa a la Seguridad Nacional, está presente en la acción exterior del Estado y puede requerir en la medida que se determine, la participación de diferentes departamentos ministeriales. Por ello, las principales líneas de acción estratégicas serían:

1. Promover una visión institucional conjunta en cuanto a la actuación integrada de los diferentes departamentos en las operaciones, intervenciones o actuaciones españolas en el exterior.
2. Mantener los actuales compromisos militares nacionales con Naciones Unidas, la Alianza Atlántica y la Unión Europea y, estar en condiciones de adaptarlos de acuerdo con la evolución de la situación en cada escenario, nuestros propios intereses nacionales y en conformidad con nuestros aliados.
3. En este mismo sentido, estar en disposición de mantener la actual presencia, y reforzarla si fuera preciso, en las zonas críticas de los Balcanes, Líbano, Afganistán y África, de forma coherente con el principio de legitimidad internacional, y de acuerdo con las decisiones que se tomen en las organizaciones internacionales y Alianzas de las que formamos parte.
4. Fomentar el empleo de la diplomacia como la herramienta más importante para la prevención y la gestión de los conflictos.
5. Ajustar las intervenciones exteriores de acuerdo con nuestras capacidades, y preferentemente en conjunción con nuestros socios y alia-

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

dos y en el ámbito de las organizaciones internacionales a las que pertenecemos.

6. Incrementar la coordinación y la actuación sinérgica con otros actores del ámbito de la seguridad y la cooperación internacional, considerándose una condición esencial la presencia cívico-militar en la ejecución de las operaciones en el exterior cualquiera que sea su naturaleza: civil, militar o ambas.

Contribuir al máximo protagonismo de la ONU en el escenario internacional

La ONU se manifiesta como el máximo órgano garante del principio de legitimidad internacional y autoridad moral, cuando la complejidad de las situaciones creadas demandan una actuación por parte de la comunidad internacional, conforme al principio de responsabilidad de proteger y como respuesta ante situaciones de conflicto, catástrofe o calamidad pública con objeto de evitar el sufrimiento de la población en aquellas zonas que se vean afectadas y superadas para paliarlas con medios y recursos propios. Por ello, las principales líneas de acción estratégicas serán:

1. Apoyar el papel central del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la Seguridad Internacionales y prestar una aportación sustantiva a Naciones Unidas en lo referente a las operaciones de mantenimiento de la paz y misiones de ayuda humanitaria.
2. Impulsar una mayor eficiencia en la toma de decisiones de la ONU así como, en lo necesario, reformar sus estructuras para alcanzar ese objetivo.

El desarrollo y consolidación de la Unión Europea como actor internacional de carácter global

La Unión Europea constituye una prioridad para España. Ésta es su área de proyección natural. La acción española hacia Europa tiene una doble consideración. Por una parte, la propiamente continental, siendo del máximo interés español la integración de la organización internacional y, por otra, avanzar hacia la asunción por todos los países miembros del acervo comunitario. La relación con Europa no sólo constituye un firme

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

objetivo de la proyección exterior, sino que además ha sido el mejor acicate para las transformaciones internas del Estado español. Las disposiciones del ámbito comunitario se han convertido en un parámetro de referencia para los ciudadanos españoles en cualquiera que sea su actividad laboral y su desarrollo social. Las principales líneas de acción estratégicas serían:

1. Mantener el compromiso en la consolidación y construcción del proyecto europeo, conforme al principio de legalidad internacional, incluyendo la contribución decidida y eficaz a las operaciones internacionales bajo liderazgo de la Unión Europea.
2. Mantener un nivel de participación en las iniciativas militares europeas en línea con la de los principales socios comunitarios y con la voluntad nacional de convertirse en uno de principales contribuyentes de las mismas.
3. Fortalecer posiciones comunes en el ámbito de la Unión Europea en torno a la inmigración y lucha contra el terrorismo.
4. Favorecer la creación y desarrollo de estructuras políticas y militares eficientes que permitan reforzar el papel internacional de la Unión Europea en la prevención y gestión de crisis.
5. Apoyar la elaboración de una Estrategia de Seguridad Europea renovada adaptada a las necesidades y retos actuales.
6. Impulsar la política europea de buena vecindad considerándola como la mejor forma de avanzar en la integración europea y en la creación de un espacio de estabilidad en Europa y áreas adyacentes, con especial interés en el norte de África y Rusia.
7. Avanzar en la integración y estabilidad en Europa interviniendo decididamente para atajar las causas de los conflictos que ocurran tanto en su interior como en sus fronteras.
8. En este mismo sentido, favorecer la solución en un marco europeo de problemas de seguridad en los Balcanes y en el Cáucaso.
9. Avanzar en la búsqueda de soluciones adecuadas que permitan la compatibilidad entre el fenómeno multicultural propiciado por la inmigración y la coexistencia del modelo de valores europeo.

Favorecer el desarrollo de las medidas de confianza y de la seguridad en Europa, especialmente en su relación con el control de armamentos y las tecnologías de doble uso, en particular lo relativo a la cuestión nuclear.

El desarrollo de relaciones amistosas y consolidadas con el Gobierno de Estados Unidos en el marco bilateral y multilateral

Las relaciones con Estados Unidos constituyen un factor esencial y necesario para los intereses de España en la sociedad internacional. El hecho de que España sea firme en la defensa de los intereses europeos y de la creciente personalidad de la Unión Europea como actor global, no significa que entre en competencia con Estados Unidos y su papel como potencia mundial. Los Gobiernos españoles coinciden en la conveniencia de mantener una relación sólida afianzando los lazos de confianza y cooperación con Estados Unidos. Las relaciones de España con Estados Unidos serán las adecuadas al nuevo contexto mundial definido por la globalización y la multipolaridad y, deberán estar presididas por la confianza y el respeto mutuo. Las principales líneas de acción estratégicas serían:

1. Mantener en las condiciones actuales el Convenio de Cooperación con Estados Unidos, reforzando el control español sobre las bases e instalaciones de uso conjunto.
2. Compatibilizar las decisiones nacionales sobre aspectos sensibles de la seguridad euroatlántica, como la defensa antimisiles, con las posturas comunes que se adopten en el seno de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea.

La concienciación de la Sociedad española y europea ante las necesidades de la seguridad, con medidas que permitan a los ciudadanos detectar las situaciones de riesgo y reaccionar por los cauces adecuados

La Unión Europea se encuentra en un proceso de expansión y adhesión de nuevos miembros. Por una parte, en algunos de estos Estados se desarrollan procesos democráticos de reciente factura y presentan riesgos potenciales para su propia seguridad interna y el normal desarrollo de la vida política, que pueden repercutir en el conjunto comunitario. Por otro lado, la ampliación europea traslada las fronteras de la Unión hacia regiones en las que existen potenciales amenazas, que pueden poner en alto riesgo el progreso y estabilidad europeos, ya sea por el Este como por el Sur.

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

La Sociedad civil española, como las del resto del ámbito europeo, no puede permanecer ajena a la contribución a la seguridad desde los diferentes ámbitos en los que se desarrollan sus actividades. La responsabilidad del mantenimiento del acervo comunitario, así como del diálogo cultural, que permita una región más segura debe llevarse a cabo desde los diferentes aspectos de la vida cotidiana. Por tanto, en España se debe realizar un esfuerzo considerable en todos aquellos aspectos que contribuyan a la concienciación de la Sociedad y al aumento de los niveles de seguridad de la misma.

Por otra parte, uno de los retos especialmente importante, es la inmigración, que aúna a un conjunto de positivos efectos otros no tan deseables, como son las redes clandestinas de inmigración en las que además de violar sistemáticamente los derechos humanos de personas en situación de necesidad, se instalan en el territorio nacional favoreciendo la aparición de segmentos sociales expuestos a la marginación. Hasta el momento, básicamente se da una respuesta policial a este asunto. Este fenómeno lleva a confundir, en ocasiones, la realidad asociada a los movimientos migratorios, olvidando su necesidad para el mantenimiento del progreso económico de España y de la Unión Europea.

A tal efecto, las principales líneas de acción estratégicas que se proponen son:

1. Promocionar todos los medios y medidas concretas que llevaran a la implicación de la Sociedad en su conjunto en la importancia de la Seguridad Nacional, no limitando esta, exclusivamente, a las Fuerzas del Orden Público y Fuerzas Armadas.
2. Para ello, lo más urgente es concienciar a la Sociedad civil de la necesidad de contribuir a la seguridad del Estado. Entre las medidas concretas en este sentido la primera sería la promoción de foros interdisciplinarios de información y análisis de los riesgos o amenazas a la seguridad.
3. Profundizar en actividades generales para la Sociedad y particulares orientadas a colectivos concretos: investigación multidisciplinar sobre temas de seguridad y defensa, convenios con diferentes instituciones, etc.
4. Unido al punto anterior, sería relevante intensificar esa labor a través de los medios de comunicación, presentando la Seguridad Nacional como un elemento fundamental para el bienestar y la prosperidad de la Sociedad.

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

5. Desarrollar y utilizar con propiedad los conceptos de legitimidad externa e interna como factores fundamentales para conseguir el apoyo de la sociedad a la hora de que España participe en misiones en el exterior.
6. Intensificar los acuerdos con los países de origen de movimientos migratorios, así como orientar a los diferentes agentes sociales en los que se pueda generar trabajo, de las posibilidades de incorporar esta inmigración al crecimiento económico español y de sus países de origen, y de la necesidad de evitar una permanencia en situaciones irregulares o clandestinas de los inmigrantes.
7. Del mismo modo, concienciar y contribuir desde la Sociedad a la cooperación internacional de los Estados o de otros actores como las ONG como elemento necesario para evitar que los flujos migratorios incontrolados terminen por convertirse en un problema para la Seguridad Nacional.
8. Concienciar, asimismo a la Sociedad, sobre la amenaza que representa las organizaciones criminales o grupos, que valiéndose de los medios legales o redes clandestinas, aprovechan el territorio español para la creación de células de infiltración y de reclutamiento para movimientos terroristas.

La transformación de las Fuerzas Armadas españolas para hacerlas más integradas, más operativas y con mayor capacidad de proyección en el exterior

Las Fuerzas Armadas cumplen misiones destinadas a la defensa de los intereses españoles desde dos ámbitos diferenciados:

1. En el ámbito nacional, cuyo papel es la defensa de la integridad territorial, la soberanía y el ordenamiento constitucional y la protección de los ciudadanos españoles.
2. En el ámbito internacional, mediante su participación en operaciones internacionales de carácter multilateral donde los componentes civil y militar desempeñan un papel relevante en la resolución de conflictos y en la respuesta ante situaciones críticas.

Ahora bien, las transformaciones que están teniendo lugar en el ámbito internacional están modificando el papel que las Fuerzas Armadas desempeñan ante los retos mundiales en materia de seguridad y defensa.

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

La participación de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior responde al convencimiento y a la asunción de la responsabilidad que conlleva nuestra posición en el mundo y a la obligación de trasladar la seguridad y un mínimo entorno de prosperidad allí donde no existe o se encuentra en estado precario. La proyección militar y civil española –esta última– en forma de ayuda al desarrollo, mayoritariamente, aspira a ser acorde con el nivel de ambición que requiere el logro de nuestros objetivos políticos de manera que se garanticen nuestros intereses nacionales.

En este sentido, las principales líneas de acción estratégicas serían:

1. Mantener permanentemente capacidades militares de defensa propia y suficiente en todo el espectro del conflicto, que permitan a España impedir cualquier política de hechos consumados impuesta y a la que haya que dar una respuesta en solitario.
2. Dotar los recursos económicos necesarios y estables destinados a financiar los medios para garantizar la Seguridad Nacional frente a cualquier riesgo que pueda ponerla en peligro. Esta función se podría hacer mediante una ley de dotaciones que garanticen, dentro de un horizonte presupuestario estable, la adquisición y, mantenimiento de las capacidades militares necesarias.
3. Dar prioridad en la preparación de las Fuerzas Armadas, para las misiones de la mayor exigencia dentro de todo el espectro del mismo conflicto.
4. Organizar las Fuerzas Armadas como entidad única potenciando sus capacidades de enfrentamiento, de movilidad estratégica, de sostenimiento y de supervivencia, orientadas a su proyección en misiones internacionales en condiciones que permitan operar con parámetros de máxima seguridad, y a su recuperación una vez finalizadas las operaciones.
5. Aumentar el tamaño de la componente operativa de manera que se garantice el cumplimiento de los compromisos militares internacionales asumidos por España, se disponga de reservas suficientes para asumir nuevos compromisos internacionales y se mantenga en todo momento una capacidad militar residual necesaria para ejercer un efecto disuasorio y de respuesta inicial si así se precisa.
6. Unificar capacidades a partir de las específicas de los Ejércitos, de manera que se eliminen estructuras redundantes, especialmente en el campo de la logística, y se facilite la gestión integral y eficiente de los recursos militares.

LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LAS LÍNEAS DE ACCIÓN...

7. Incrementar las tecnologías superiores y reforzar la cualificación y formación del personal, que permitan una rápida respuesta en los procesos de toma de decisión, una mejor y más rápida anticipación a los riesgos presentes y futuros y un mejor desempeño de las fuerzas militares en las operaciones.
8. Potenciar la formación y cooperación entre civiles y militares al objeto de la actuación conjunta en operaciones no bélicas, especialmente en las de mantenimiento de la paz.

LAS ADAPTACIONES ORGÁNICAS EN LAS ESTRUCTURAS DE SEGURIDAD NACIONAL

La anterior definición de los Objetivos de Seguridad Nacional y de las líneas de acción necesarias para alcanzarlos, implica realizar una serie de ajustes en la actuales estructuras y capacidades del Estado para adecuarlas armónicamente y sin que se presenten discontinuidades al logro de los objetivos mencionados, de manera que se garantice la satisfacción de los intereses nacionales en materia de seguridad en una medida aceptable⁸.

Los principales cambios se deben vincular al reforzamiento de las capacidades de análisis y previsión que se encuentran cercanos a la Presidencia. El objetivo básico de dichos cambios organizacionales no es otro que el de apoyar el ámbito de la dirección y la toma de decisiones al máximo nivel, lo cual no implica necesariamente centralizar y engrosar los recursos operativos directos de la Presidencia. De lo que se trataría más bien sería de reforzar una serie de capacidades imprescindibles para ejercer el liderazgo presidencial en relación con una seguridad integrada, y todo ello en torno a un órgano de máximo nivel, por ejemplo un hipotético Consejo de Seguridad Nacional.

La elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) supone optar por una mayor integración superando las limitaciones que la mera coordinación haya podido evidenciar. En este sentido podría ser necesario el replanteamiento de aquellos órganos coordinadores actuales cuyos propósitos se solapen con los de otros que la estrategia pudiera a generar desde

⁸ Algunas ideas generales sobre este aspecto pueden encontrarse en ARTEAGA, Félix. (2008): «Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española», *ARI* 112/2008, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

su propia lógica. En relación con los órganos coordinadores actuales concebidos para situaciones relacionadas con la seguridad, debemos reparar en el Consejo de Defensa Nacional creado por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional⁹, «órgano asesor, coordinador y consultivo» del presidente del Gobierno al recaer en éste «la responsabilidad de la gestión de las situaciones de crisis que afectan a la defensa, al igual que la dirección del conflicto armado». Las funciones del Consejo han sido reguladas recientemente, así como la composición y funciones de la Comisión Interministerial de Defensa¹⁰, el «órgano de trabajo permanente» del Consejo según la Ley Orgánica de Defensa Nacional¹¹.

Por otra parte, existe la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de Crisis, creada en el año 1986¹² y reorganizada en 2004¹³, que justificó su nacimiento ante:

«La inexistencia en España de una sistema que permita al Gobierno la prevención, así como el control y conducción de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pueda atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles.»

En el recorrido de esta Comisión se le han venido atribuyendo, entre otras, desde las funciones de la anterior Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad del Estado¹⁴, en el año 2008, pasando por la dependencia funcional del Comisionado del Gobierno para la participación de España en la reconstrucción de Irak¹⁵ en 2003, figura para la que se nombró a la persona que a su vez estaba al frente de la Secretaría de Estado de Defensa.

Si comparamos el Consejo de Defensa Nacional y la Comisión Delegada del Gobierno para las situaciones de crisis nos llaman la atención las muchas semejanzas de su composición. Más aún, y en segundo lugar,

⁹ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

¹⁰ Real Decreto 1310/2007, de 5 de octubre, por el que se regula el régimen de funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional y la composición y funciones de la Comisión Interministerial de Defensa.

¹¹ Artículo 8.9.

¹² Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre.

¹³ Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo.

¹⁴ Creada por Real Decreto 3234/1981, de 29 de diciembre, y suprimida por Real Decreto 1194/2004, de 14 de mayo.

¹⁵ Real Decreto 462/2003 de 25 de abril.

si la ESN generase nuevos órganos para sostener y asegurar su realización, sería difícilmente imaginable que la composición de éstos, al más alto nivel político, vaya a ser radicalmente distinta de aquéllos, o que los nuevos no hayan de asumir funciones y tareas de las que tienen atribuidas ahora.

Una cuestión pendiente en el momento de redactar este trabajo es la del procedimiento de elaboración de la ESN así como los implicados en la misma y el tipo de participación. A este respecto se pueden hacer algunas consideraciones. Existen diferentes instrumentos, ya creados, que entienden en todo o en parte de esta materia. Así, podemos señalar el Consejo de Defensa Nacional –cuya principal responsabilidad es asesorar al presidente del Gobierno en materia de defensa–, el Consejo de Política Exterior –con similares responsabilidades respecto del presidente pero en materia de política exterior, incluida la coordinación de la acción exterior de los diferentes departamentos ministeriales–; el Gabinete de la Presidencia, con un departamento específico de política internacional y seguridad, etc.

En cualquier caso, las decisiones corresponden a quien tiene la potestad de promover su elaboración, es decir la propia Presidencia del Gobierno. La ESN, a su vez, debería establecer qué órganos, actuales o futuros, han de ser los encargados de las revisiones periódicas o extraordinarias de la misma así como los procedimientos.

Lo que sí parece evidente es la conveniencia de revisar y, en su caso, modificar los instrumentos con los que España debe contar para garantizar la eficacia de la ESN. En este sentido, se plantean como posibles algunas modificaciones de las estructuras actuales:

1. La creación de un órgano de carácter permanente, dependiente de la Presidencia del Gobierno, con capacidades de prospección y análisis en el ámbito de la seguridad nacional e internacional, entre cuyas tareas se incluiría el seguimiento de las políticas destinadas a cumplir los objetivos definidos en la ESN. Dicho órgano podría crearse a partir de los que ahora existen y tienen encomendadas funciones en relación con esta materia –algunos de los departamentos dependientes, orgánica o funcionalmente, del Gabinete de la Presidencia– o ser de nueva planta.
2. La integración de los órganos colegiados actuales directamente relacionados con la seguridad en otro nuevo, tipo Consejo de Seguridad Nacional, con capacidad de organizarse flexiblemente para acometer con eficacia las situaciones más específicas.

LAS ADAPTACIONES ORGÁNICAS EN LAS ESTRUCTURAS...

3. La dedicación de recursos específicos en diversos ministerios, con el fin de llevar a cabo en su caso las estrategias departamentales relacionadas con la ESN.

LOS ASPECTOS ECONÓMICOS E INDUSTRIALES

Uno de los aspectos básicos para la puesta en marcha y el buen funcionamiento de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) es la provisión de fondos necesarios para que cumpla los objetivos establecidos en ella. Obviamente, el objetivo del equilibrio presupuestario supone cierto límite a la expansión del gasto, pero su redistribución hacia los ministerios más directamente vinculados a la seguridad y defensa puede realizarse de manera que no se menoscabe la posibilidad de realización de otros gastos.

Como muestra la evolución de los presupuestos anuales, algunos ministerios como Interior gozan de incrementos importantes y necesarios, mientras que otros, como Defensa ven anualmente reducirse su capacidad económica y financiera, salvo excepciones en los últimos años. Los compromisos adquiridos en este último caso, vinculados a la adquisición de sistemas de armas suponen inversiones de largo plazo, lo cual implica la necesidad de cumplir con los compromisos de inversión. Si al mismo tiempo los incrementos presupuestarios se realizan por debajo de la tasa de inflación, el problema en pocos años es la pérdida de capacidad para emprender nuevas inversiones, lo cual supone una reducción de capacidades para el desarrollo adecuado de misiones o tareas encomendadas.

La consecuencia más inmediata es la falta de capacidad para cumplir con el nivel de ambición explicitado por la propia ESN, tanto desde una perspectiva interna como internacional. Por ello el nivel de ambición debe ser alcanzable y para lo cual debe tener en consideración la coyuntura económica, precisamente para que se pueda cumplir. De no hacerse así, se pueden producir interferencias en el planeamiento y falta de aprovechamiento de los recursos financieros.

LOS ASPECTOS ECONÓMICOS E INDUSTRIALES

Yendo más allá, las inversiones necesarias para seguridad y defensa –interior, exterior, de fronteras, misiones internacionales, inteligencia, etc.–, requieren de un nivel e incrementos importantes. Ello se debe al distinto tipo de amenazas a las que se enfrenta nuestra Sociedad, como ya ha sido expuesto, que se basan cada vez más en métodos sofisticados para ocasionar daños, lo cual exige unos medios y dotaciones que garanticen de la mejor forma posible la seguridad de los españoles.

Una mejor cobertura frente a los riesgos exige adicionalmente una elevada coordinación de los distintos departamentos que supone un cierto esfuerzo de dotación de recursos humanos y materiales vinculados también al presupuesto. Son, sin embargo, condición necesaria, aunque no suficiente, para una elevada credibilidad de la ESN, tanto la aportación de recursos presupuestarios vinculados al desarrollo de las actividades de seguridad y defensa, como el aprovisionamiento de éstos unido a una concepción y desarrollo globales de la ESN y, vinculados a su desempeño con elevada agilidad de coordinación entre departamentos e instituciones, encargadas de mantener el necesario grado de coherencia entre los distintos agentes.

Los criterios de suficiencia de dotación de recursos, de aplicación a los ámbitos necesarios –previamente jerarquizados– para el adecuado desarrollo de las actividades, así como la mayor eficiencia posible del gasto, además de ser requisitos básicos en cualquier actividad económica, refuerzan el carácter de credibilidad y seriedad de la ESN. Las reestructuraciones que, previsiblemente genere la puesta en marcha de la ESN, pueden suponer ahorros debidos a la mayor coordinación entre los agentes implicados. Estos ahorros podrán redistribuirse o reinvertirse dentro de los propios departamentos, lo cual podría implicar incrementos presupuestarios adicionales sin la existencia de mayores costes.

Por lo que se refiere a las perspectivas financieras, la estabilidad presupuestaria es una de las condiciones más importantes tanto en la definición de la envergadura de la estrategia, como en su mantenimiento y desarrollo. La necesidad de esta estabilidad va más allá de la propia reducción de incertidumbre que supone y que es requerida para la realización adecuada de los cometidos de la ESN. Además se necesita para poder programar las necesidades y su cobertura financiera hacia el futuro, sin que ello suponga la reducción o paralización de programas en cartera cuya necesidad haya sido puesta de manifiesto en el conjunto de prioridades antes mencionadas.

LOS ASPECTOS ECONÓMICOS E INDUSTRIALES

Una parte importante del gasto presupuestario ha de orientarse, obviamente, a la satisfacción de las necesidades de adquisición de equipamiento de alto contenido tecnológico. El esfuerzo en Investigación y Desarrollo (I+D) necesario para ello ha de estar en conjunción con dos ámbitos: las aportaciones de nuevas tecnologías que se obtengan desde la Administración a través de instituciones propias –Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial, *verbi gratia*– y las que provengan de la industria y, particularmente, de las empresas innovadoras.

Por lo que se refiere al primero de los ámbitos, el papel que ha de jugar es el de generador de innovaciones vinculadas directamente con la seguridad y la defensa, tratando de aportar nuevo conocimiento directamente aplicable a esas esferas, para lo cual el esfuerzo en I+D ha de estar claramente orientado a la generación de nuevos productos cuya aplicación resuelva problemas de seguridad, mejore las capacidades existentes y no tengan que buscar una capacidad de comercialización inmediata.

En cuanto al segundo ámbito, la industria, son varios los aspectos a considerar. En primer lugar, los relativos a la innovación tecnológica. Desde esta perspectiva, la industria generadora de innovaciones y, particularmente las empresas innovadoras pueden cumplir un doble papel. Primero como generadoras de innovaciones con aplicaciones duales, tanto en el terreno civil como en el de la seguridad y la defensa y, segundo como socios en el desarrollo de innovaciones junto con los centros tecnológicos de la Administración. A ellos habría que unir su papel como suministradores a través de contratos –particularmente con defensa–, para la provisión de equipos.

Incentivar y modular la intensidad de cada uno de esos papeles que puede desempeñar la industria, se encuentra en función de la estrategia y de las necesidades que se requieran por parte de la ESN.

En segundo lugar, debido al importante papel que juegan los suministradores de equipos –particularmente armamento, comunicaciones de tipo seguro, centros de mando y control, etc.–, es relevante mantener un conocimiento de los mercados que aporte información sobre las últimas tecnologías y sus principales proveedores nacionales y extranjeros, con quienes desarrollar formas de cubrir necesidades *ad hoc*. La existencia de un centro de prospectiva tecnológica sobre seguridad y defensa permitiría aportar esos conocimientos.

La estructura de la industria suministradora de equipos de seguridad y defensa –particularmente la de defensa–, se encuentra altamente concentrada, particularmente en los sectores de alta tecnología, lo cual induce a la

LOS ASPECTOS ECONÓMICOS E INDUSTRIALES

existencia de importantes oligopolios e incluso monopolios, tanto nacionales como internacionales. La política española ha sido tradicionalmente la de favorecer a la industria nacional, primero con los acuerdos *offset* y posteriormente a través de otras medidas vinculadas a la contratación y la política industrial.

Sin embargo, esta situación posee una doble vertiente que es necesario poner de manifiesto por sus implicaciones tanto presupuestarias como de satisfacción de las necesidades de los equipos más adecuados. Así, la contratación con empresas españolas puede conllevar costes presupuestarios adicionales debido a que éstas no se encuentran, generalmente, dentro del conjunto de industrias más competitivas y sus precios y la oferta de capacidades no son siempre las más adecuadas a las necesidades de seguridad y defensa. Bien es cierto que los consorcios internacionales han llevado a paliar parcialmente este problema, pero únicamente en un número de sectores muy limitado.

Por ello, se hace más necesaria una política de adecuación entre necesidades y disponibilidades del presupuesto cada vez más exigente, a la cual es necesario responder desde la ESN. No es menos cierto que el apoyo a la industria nacional posee efectos de eslabonamiento sobre otras industrias y empresas subcontratistas, que es necesario considerar debido a su relevancia en términos de generación de valor añadido y empleo.

Finalmente, las relaciones de los departamentos demandantes de equipos con empresas de otros países –particularmente de Estados Unidos y de países de la Unión Europea–, y el papel que juega y jugará en el futuro la Agencia Europea de Defensa, han de considerarse desde una óptica de participación en la generación de nuevas actividades y propuestas, particularmente en programas de I+D y de colaboración, que permitan aportar valor añadido a las empresas españolas.

CONCLUSIONES

Tal y como se expuso al principio de estas páginas, el objetivo de este *Documento* es aportar argumentos para el debate sobre la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) española. Con este propósito, se ha tratado de incidir en varios aspectos que se han creído relevantes a la hora de que las instituciones pasen a elaborarla. Por una parte se ha definido un modelo que toma en consideración y se aprovecha de los aspectos positivos que se han venido desarrollando hasta la actualidad y, por otra trata de aportar una perspectiva novedosa e integradora, en la cual la responsabilidad de la ESN se centra en la Presidencia.

Por otra parte, se ha hecho énfasis en la necesidad de acentuar la acción unitaria del Estado en el exterior, como forma de mejorar la proyección internacional de España y reforzar su actuación de manera más eficiente. En este sentido, la intensificación del uso de los instrumentos diplomáticos, políticos, económicos, sociales y militares –en su caso–, que son las herramientas con las que cuenta el Estado, ha de venir de la mano de una coherencia elevada que únicamente puede ser establecida desde una concepción unitaria de la acción exterior.

Los riesgos y las amenazas a las que se enfrenta la Sociedad española –al igual que el resto de las sociedades occidentales–, impone la necesidad de una ESN que recoja tanto estos problemas, como las formas de atajarlos y, generar así un ambiente interno y externo de menor tensión, en que tanto los instrumentos propios, como los compartidos con socios y aliados sean capaces de afrontar estas situaciones.

Se ha acentuado el papel del Parlamento en este proceso, al igual que las modificaciones sobre las estructuras existentes que permitan la elabo-

CONCLUSIONES

ración y el seguimiento y desarrollo de la ESN y se ha tratado de subrayar la importancia que tiene el acercamiento a la Sociedad de este asunto.

Por último, se ha creído conveniente introducir de manera breve, una referencia a los aspectos económicos e industriales que han de estar presentes en la ESN, ya que éstos son tanto una restricción como un importante pilar para el desarrollo de los objetivos marcados por ella.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. ANTONIO FONFRÍA MESA
Profesor de la Universidad Complutense de Madrid.

Vocales: D. ÁLVARO ALBACETE PEREA
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

D.^a MARÍA DOLORES ALGORA WEBER
Universidad CEU-San Pablo.

D. IGNACIO FUENTE COBO
Teniente coronel del Ejército de Tierra. Grupo de Artillería Antiáerea Ligera II/71.

D. CARLOS GUERRERO SÁNCHEZ
Teniente coronel del Ejército de Tierra. Dirección General de Política de Defensa.

D. JOSÉ LUIS MORA CUESTA
Máster en Defensa Nacional.

D. VICENTE SERRANO MATEOS
Coronel del Ejército del Aire. Estado Mayor Conjunto.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa.
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España.
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz.
4. El futuro de la OTAN después de Riga.
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial.
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación.
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN.
8. Modelo español de Seguridad y Defensa.
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea.
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España.
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional.
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte.
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa.
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación.
16. España y el conflicto del Líbano.
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este.
18. La crisis energética y su repercusión en la economía. Seguridad y Defensa Nacional.
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea.
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe.
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea.

- 22.** Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria.
- 23.** Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos.
- 24.** Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional.