

**Estrategia Española de Seguridad**  
**Una responsabilidad de todos**



# Estrategia Española de Seguridad

Una responsabilidad de todos



GOBIERNO DE ESPAÑA  
MADRID 2011

*Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es>*

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita: Gobierno de España  
NIPO: 000-11-011-3  
Depósito Legal: M-28305-2011  
Imprime:  
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro  
de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública



# Índice

RESUMEN EJECUTIVO .....	9
Capítulo 1. UNA ESTRATEGIA NECESARIA .....	15
Capítulo 2. LA SEGURIDAD DE ESPAÑA EN EL MUNDO .....	21
Un perfil propio .....	22
España, en un mundo globalizado .....	24
<i>La Unión Europea, identidad e influencia</i> .....	24
<i>Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas</i> . . .	26
<i>Rusia, socio europeo estratégico</i> .....	27
<i>Iberoamérica, destino común</i> .....	27
<i>Nuestra vecindad del Sur</i> .....	28
<i>África, clave para la seguridad española</i> .....	30
<i>España en Asia</i> .....	30
<i>La ONU, la OTAN y otros foros multilaterales</i> .....	31
Capítulo 3. POTENCIADORES DEL RIESGO .....	33
Disfunciones de la globalización .....	33
Desequilibrios demográficos .....	34
Pobreza y desigualdad .....	36
Cambio climático .....	37
Peligros tecnológicos .....	37
Ideologías radicales y no democráticas .....	38

Capítulo 4. AMENAZAS, RIESGOS Y RESPUESTAS . . . . .	41
<i>Ámbitos</i> . . . . .	41
Conflictos armados . . . . .	43
Terrorismo . . . . .	49
Crimen organizado . . . . .	53
Inseguridad económica y financiera . . . . .	55
Vulnerabilidad energética . . . . .	59
Proliferación de armas de destrucción masiva . . . . .	62
Ciberamenazas . . . . .	65
Flujos migratorios no controlados . . . . .	70
Emergencias y catástrofes . . . . .	73
<i>Infraestructuras, suministros y servicios críticos</i> . . . . .	77
Capítulo 5. UN MODELO INSTITUCIONAL INTEGRADO . . . . .	81
LISTA DE ACRÓNIMOS . . . . .	87

# Resumen ejecutivo

Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno y del conjunto de las Administraciones Públicas. También de la sociedad. La seguridad es hoy responsabilidad de todos.

Es una tarea compleja, en un mundo interdependiente y en transformación en el que convergen la peor crisis económica en más de 80 años y un desplazamiento de poder económico de Occidente a Asia.

Afrontamos amenazas y riesgos transversales, interconectados y transnacionales. Preservar la seguridad requiere coordinación, tanto internacional como interna, y la contribución de la sociedad en su conjunto.

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos.

Analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación son los objetivos centrales de esta primera Estrategia Española de Seguridad (EES). El horizonte útil de la Estrategia es de una década. Se revisará cada cinco años o cuando las circunstancias lo demanden.

La política de seguridad estará basada en seis conceptos básicos (*Capítulo 1*):

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

Esta Estrategia se ha concebido con una perspectiva nacional, europea, internacional y global, y desde la condición de España de potencia media con un perfil propio e importantes ventajas comparativas. Nuestra capacidad de acción se ve reforzada por la pertenencia a una Unión Europea (UE) afín a nuestros intereses y nuestro reconocimiento como país comprometido con un multilateralismo eficaz. Tenemos intereses globales que defender y amenazas y riesgos transnacionales que afrontar. Muchos de éstos surgirán en el exterior. Para preservar nuestra seguridad en ocasiones tendremos que implicarnos en acciones lejos de nuestras fronteras (*Capítulo 2*).

Las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos, y las ideologías radicales y no democráticas, son todos factores transnacionales que pueden potenciar los efectos de las amenazas y riesgos e incluso cambian su naturaleza (*Capítulo 3*).

Esta Estrategia identifica las amenazas y riesgos más importantes para la seguridad de nuestro país y señala cómo responder a ellas. Pueden tener lugar en diferentes ámbitos donde hay que actuar: el terrestre, el marítimo, el aéreo, el espacial, el ciberespacio o el informativo. Este análisis constituye la base sobre la que formular líneas estratégicas de respuesta y desarrollar capacidades y acometer reformas organizativas (*Capítulo 4*).

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

**Conflictos armados.** España puede tener que participar en tres tipos de conflictos frente a los que el papel de las Fuerzas Armadas es cen-



tral: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afecten a intereses directos de España; y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afecten directamente a nuestros intereses. La defensa de nuestros intereses y valores es el eje básico que ha de guiar los esfuerzos de España en este campo, desde la triple perspectiva de la anticipación y prevención de conflictos, su gestión y resolución, y la posterior consolidación de la paz. Para ello, España apuesta por un enfoque integral que incluya los elementos diplomáticos, militares, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otros. Para facilitar este fin, se creará una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE).

**Terrorismo.** El terrorismo amenaza directamente la seguridad de todos los ciudadanos, pretende socavar las instituciones democráticas y puede llegar a causar graves daños en nuestras infraestructuras críticas en un momento determinado. El de ETA ha sido una lacra para España a lo largo de 40 años, pero la madurez y unidad de la sociedad española y la eficacia policial y judicial nos han llevado a un momento en el que el final de ETA está más cerca que nunca. El terrorismo transnacional, señaladamente el *yihadista*, aprovecha las características de la nueva sociedad global para intentar perturbar su normal funcionamiento. Aunque ninguno representa una amenaza existencial para el Estado, prevenir, impedir y derrotar el terrorismo es objetivo prioritario nacional, europeo e internacional. Para ello es necesaria una respuesta estratégica específica e integrada, desde el respeto a los valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Sus ejes son la anticipación, la prevención, la protección, y la disponibilidad de los medios, la unión de los partidos democráticos, el apoyo a la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los servicios de inteligencia, y la cooperación internacional.

**Crimen organizado.** Es una de las amenazas a nuestra seguridad más serias y a veces menos reconocidas. Su creciente interrelación con el terrorismo, los grupos violentos y la delincuencia local hace que todos ellos se potencien entre sí. Para responder a esta amenaza se ha de trabajar en una triple dirección: incrementar los efectivos y los medios, continuar desarrollando una legislación efectiva en este ámbito, y mejorar la coordinación entre organismos nacionales e internacionales. Con ese fin, se ha potenciado el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).

**Inseguridad económica y financiera.** La seguridad económica es parte integral y requisito esencial de nuestra seguridad. Las amenazas y riesgos relacionados con la actividad económica y financiera pueden tener su origen en factores como los desequilibrios macroeconómicos –públicos o privados–, la volatilidad de los mercados, la actuación desestabilizadora, especuladora e incluso ilegal de diversos agentes, la deficiente actuación de los organismos supervisores y reguladores, la interdependencia económica, la competencia por los recursos o un modelo de crecimiento desequilibrado. Tanto la prevención como la mitigación de sus efectos requiere luchar contra las actividades delictivas, asegurar una correcta supervisión y regulación de los mercados, avanzar en la gobernanza económica europea y global, potenciar la presencia internacional de España, garantizar el funcionamiento de los servicios e infraestructuras críticos económicos y financieros, y promover un desarrollo económico sostenible que minimice los desequilibrios y garantice el crecimiento económico y la cohesión social. Con el fin de analizar la información relevante y facilitar la acción del Estado mediante una mejor toma de decisiones en este ámbito, se creará un Sistema de Inteligencia Económica (SIE).

**Vulnerabilidad energética.** Nuestra alta dependencia de combustibles fósiles y la insostenibilidad del actual modelo energético a nivel mundial, por razones medioambientales, entre otras, hacen del factor energético un componente fundamental para nuestra seguridad. Los ejes de acción de la seguridad energética son: la diversificación de las fuentes de energía; el ahorro y la eficiencia energética, con el doble objetivo de reducir la dependencia exterior y mejorar nuestra competitividad económica; y la seguridad de abastecimiento a un precio razonable, limitando la cuota procedente de un mismo país, desarrollando reservas estratégicas, fomentando las interconexiones, impulsando infraestructuras y liberalizando mercados. La mejor garantía de abastecimiento y seguridad energética para España es un mercado europeo integrado de electricidad y gas natural.

**Proliferación de armas de destrucción masiva.** La proliferación de armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas, es una de las grandes amenazas de nuestra era, especialmente si agentes incontrolados, como las organizaciones terroristas, consiguen acceder a ellas y utilizarlas. Prevenirla y neutralizarla exige un intenso trabajo multidisciplinar. España apoya las diferentes iniciativas internacionales en

esa dirección, como el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y crear una capacidad de defensa colectiva adecuada contra la proliferación de misiles balísticos.

**Ciberamenazas.** Cada vez una mayor parte de nuestra actividad se desarrolla en el *ciberespacio*, donde las amenazas pueden ocasionar graves daños e incluso podrían paralizar la actividad de un país. Los *ciberataques* más comunes tienen fines comerciales, pero también estamos expuestos a agresiones por parte de grupos criminales, terroristas u otros, incluso de Estados. Las nuevas tecnologías de información y comunicación ofrecen nuevos y más sofisticados medios para el espionaje y la contrainteligencia. Mejorar la seguridad en el *ciberespacio* pasa por fortalecer la legislación, reforzar la capacidad de resistencia y recuperación de los sistemas de gestión y comunicación de las infraestructuras y los servicios críticos, y por fomentar la colaboración público-privada con este fin. Es necesaria la coordinación de los diversos agentes involucrados, así como impulsar la cooperación internacional con el objetivo de desarrollar acuerdos de control de las *ciberamenazas*.

**Flujos migratorios no controlados.** El impacto de la inmigración masiva e ilegal puede generar conflictividad social, guetos urbanos por falta de integración –donde la radicalización extremista, religiosa o ideológica, puede tener su caldo de cultivo–, explotación económica por parte de organizaciones criminales o la desestabilización de algunos sectores productivos. La prevención de los riesgos asociados a este fenómeno pasa por la colaboración entre Administraciones Públicas, organizaciones sociales y sector privado para desarrollar políticas adecuadas de inmigración regular e integración social. También por fortalecer la cooperación con los países de origen y tránsito, el control y vigilancia de las fronteras y la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos.

**Emergencias y catástrofes.** Las amenazas y riesgos causadas por el hombre o de origen natural –potenciadas por el cambio climático–, los problemas sanitarios como las pandemias o la escasez de recursos básicos como el agua en un momento determinado pueden convertirse en riesgos de primer orden para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. España tiene suficientes medios preventivos y de gestión para responder adecuadamente, como el Sistema Nacional de Protección Civil y la Unidad Militar de Emergencias (UME). El perfeccionamiento

de nuestra capacidad de respuesta requiere intensificar la cooperación entre las Administraciones Públicas y promover una cultura de prevención entre los ciudadanos.

De especial importancia es la seguridad de las infraestructuras, suministros y servicios críticos. Es preciso garantizar su funcionamiento y capacidad de resistencia y recuperación ante posibles amenazas. La colaboración con el sector privado –gestor ya de muchas de ellas– debe ser potenciada.

Todo lo que antecede pone de relieve la necesidad de adaptación orgánica y normativa de las Administraciones Públicas para responder a las exigencias de esta Estrategia. Con ese fin, se creará un Consejo Español de Seguridad que incorporará a los Ministros y altos cargos relevantes para cada situación. Contará con diferentes comisiones interministeriales que desarrollarán las áreas concretas de trabajo, y con una Unidad de Apoyo en el seno del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Se promoverá la cooperación con las Comunidades Autónomas. También se impulsará un Foro Social de expertos como órgano consultivo. Se actualizarán los instrumentos normativos necesarios, especialmente en lo referente a la gestión de las situaciones de crisis, la protección civil, los secretos oficiales y el planeamiento frente a emergencias y catástrofes (*Capítulo 5*).

LA EES, DE UN VISTAZO	
<b>Objetivo</b>	La seguridad de España, sus ciudadanos y habitantes
<b>Actores involucrados</b>	La Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local y la sociedad en su conjunto
<b>Método</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enunciación de conceptos básicos y nuestros valores e intereses vitales y estratégicos</li> <li>2. Líneas del perfil propio de España y sus implicaciones para la seguridad</li> <li>3. Estudio de los potenciadores del riesgo que facilitan la propagación y potencian las amenazas y riesgos</li> <li>4. Análisis de las amenazas y riesgos y desarrollo de las líneas estratégicas de acción para responder a estos</li> <li>5. Consecuencias organizativas</li> </ol>

# Capítulo 1.

## Una estrategia necesaria

Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno. También de la sociedad. De la Administración General del Estado –que debe liderar y coordinar–, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, así como de la ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y medios de comunicación. La seguridad es hoy responsabilidad de todos.

Los límites entre la seguridad exterior y la interior se han difuminado. La seguridad hoy no se puede compartimentar, con amenazas y riesgos que se retroalimentan unos a otros y trascienden fronteras. No es sólo nacional. España se enfrenta a amenazas globales, regionales y propias. Para ser efectiva, una estrategia de seguridad debe ir más allá de nuestras fronteras. Las respuestas deben ser necesariamente nacionales, europeas, regionales y globales.

En este nuevo mundo multipolar en transición debemos estar preparados para lo imprevisible. Los retos a la seguridad son cada vez más complejos y dinámicos, en una época de paradigmas cambiantes. Pero esta era de incertidumbre es también un tiempo de grandes oportunidades, si entre todos sabemos gestionarlas. Como sociedad abierta y dinámica que somos, debemos afrontar el cambio con confianza, responsabilidad y eficacia.

La política de seguridad de España estará siempre guiada por la defensa de nuestros intereses vitales y estratégicos y de nuestros valores. De ellos, son intereses vitales los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de los españoles, así como los relativos a los elementos constitutivos del Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica.

Tenemos también intereses estratégicos, que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro: la consolidación y el buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad.

La defensa de estos intereses ha de hacerse siempre en el marco de valores democráticos y del Estado de Derecho, junto a la defensa de la paz, la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la sostenibilidad y el progreso global, y la preservación de unos modos de vida respaldados por el Estado del bienestar. Dichos valores son el reflejo de las convicciones de nuestra sociedad y están recogidos en la Constitución Española y en la Carta de Naciones Unidas.

La seguridad española reposa sobre seis conceptos básicos, que esta Estrategia pretende impulsar:

- **Enfoque integral:** Es necesario integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes y conscientes de las múltiples relaciones que existen entre ellas.
- **Coordinación:** La cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas es imprescindible para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles. Dado que muchas infraestructuras, suministros y servicios críticos están en manos privadas, es imprescindible la cooperación entre el Estado y las empresas, además de la colaboración ciudadana y la de las organizaciones sociales.
- **Eficiencia en el uso de los recursos:** En un contexto de limitación del gasto público, el Estado deberá asegurar el buen

uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes. El objetivo debe ser compatibilizar, en colaboración con nuestros socios y aliados, las necesidades de seguridad con márgenes presupuestarios más estrechos, lo que obliga a gastar mejor.

- **Anticipación y prevención:** No todas las amenazas pueden preverse, pero algunas pueden prevenirse y evitarse. El Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir de todo aquello que pueda poner en peligro la seguridad de España y de sus ciudadanos.
- **Capacidad de resistencia y recuperación:** Surgirán retos, amenazas y desafíos hoy imprevisibles. Para hacerles frente hay que disponer de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.
- **Interdependencia responsable:** Mediante la colaboración con nuestros socios europeos e internacionales, debemos establecer mecanismos de gobernanza para crear y fortalecer marcos e instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad. Por su capacidad de interlocución, España tiene importantes atributos con los que contribuir a estos objetivos.

España dispone de instrumentos para defender tanto los intereses exclusivamente nacionales como los compartidos con nuestros socios y aliados, ya sean fruto de las relaciones bilaterales o de nuestra pertenencia a la UE, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y demás organizaciones. Los más importantes, que se deben poner en uso conjunto, son:

- La diplomacia
- Las Fuerzas Armadas
- Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- Los servicios de inteligencia

#### LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

El libre acceso a la información y el desarrollo de una política de comunicación responsable son cruciales para la seguridad. Las autoridades públicas deben fomentar la transparencia informativa en estas cuestiones y hacer consciente a la ciudadanía de las amenazas y riesgos a la seguridad, pero sin fomentar el discurso del miedo ni favorecer a los violentos dándoles publicidad o ampliando el eco de sus actividades.

- La protección civil
- La cooperación al desarrollo
- Las relaciones económicas y comerciales

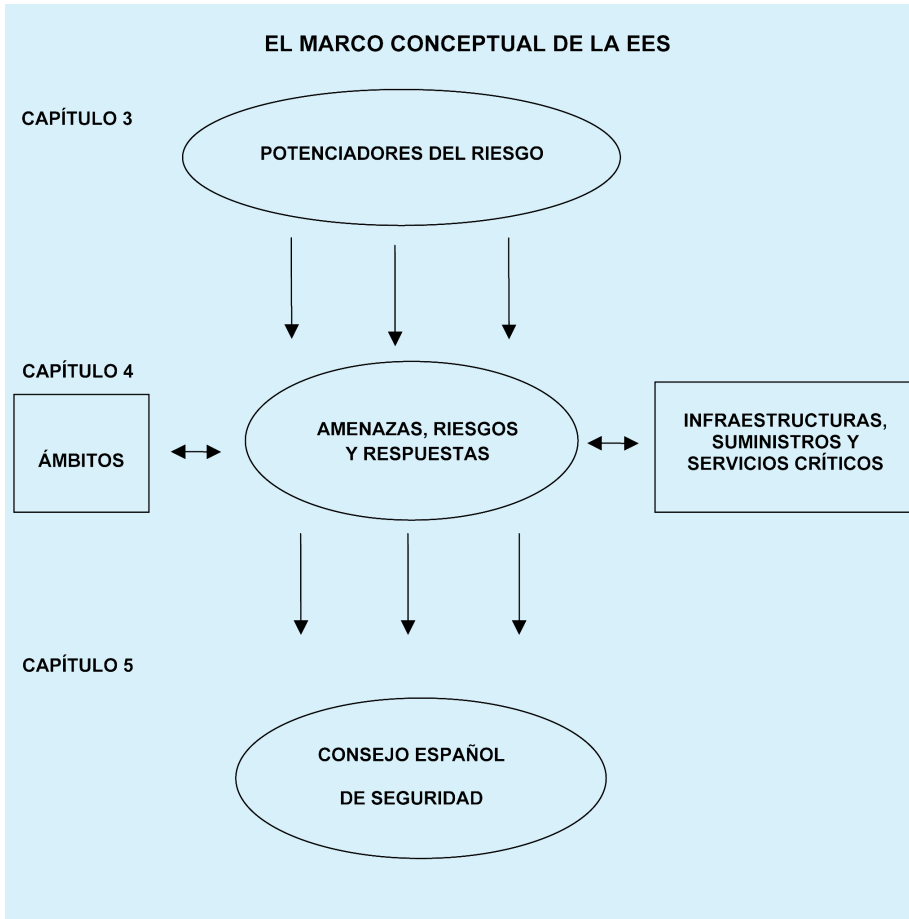
Este panorama cambiante de seguridad, así como la ausencia en nuestro país de un análisis integrado de las amenazas y riesgos que nos afectan y de nuestras capacidades de respuesta, hacen necesaria esta primera Estrategia Española de Seguridad (EES). La Estrategia analiza el contexto actual de seguridad, aporta una visión prospectiva y fija las líneas para defender los intereses de España y su contribución a un entorno nacional, europeo, regional e internacional más seguro, pacífico y justo. Los Ministerios y organismos relevantes en el ámbito de la seguridad, diferentes partidos políticos, el sector privado, y la sociedad civil han participado en su elaboración, que se ha llevado a cabo mediante un proceso abierto y consultivo.

#### CULTURA DE SEGURIDAD

Las amenazas y riesgos a los que se enfrenta nuestro país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo *yihadista* hasta las redes del crimen organizado, pasando por los *ciberataques*. Vivir en una sociedad moderna requiere unas actitudes, aptitudes y conocimientos a un nivel hasta ahora desconocidos. Es necesario promover una mayor cultura de seguridad e impulsar la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias.

El horizonte útil de la Estrategia es de una década. Para adaptarse a la naturaleza de un mundo en transformación, se revisará al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo aconsejen.







## Capítulo 2.

# La seguridad de España en el mundo

La transición a un orden multipolar, la irrupción de las economías emergentes, la peor crisis económica en más de 80 años y otros muchos factores plantean nuevos retos y oportunidades a los que hay que responder. De cara a garantizar nuestra seguridad, debemos partir de cuatro constataciones básicas:

- España es una potencia media europea con características propias y grandes posibilidades de actuación en el exterior, pero que, como cualquier otro país, está limitada en lo que puede lograr por sí misma. La defensa de nuestros intereses y de nuestra seguridad se incrementa desde dentro de una UE que refuerce su influencia en el mundo.
- España tiene intereses globales que defender y fomentar. Los retos que éstos plantean deben abordarse mediante respuestas nacionales, europeas y globales. Hay que impulsar y consolidar sistemas multilaterales legítimos y eficaces.
- Dada la naturaleza transfronteriza de las amenazas y riesgos que afrontamos, España puede tener que comprometerse con actuaciones lejanas allá donde éstos se encuentren para preservar nuestra seguridad y defender nuestros intereses.
- La acción exterior del Gobierno se complementa con la actividad de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y con la de la sociedad civil y el sector privado. Con todos ellos hay que trabajar de forma coordinada en pos de la seguridad.

## UN PERFIL PROPIO

España es hoy un país abierto integrado en la UE que participa en el orden internacional con intereses nacionales, regionales y globales que impulsar y defender. Somos una voz influyente y respetada. Estamos entre los diez primeros países por inversiones en el exterior y como donantes en términos absolutos. El español es hablado por 450 millones de personas en el mundo como lengua nativa, segunda y extranjera. Es el segundo idioma de comunicación internacional.

### PRINCIPIOS DE ACCIÓN INTERNACIONAL

**Marco europeo:** La UE impulsa políticas acordes con los valores de la democracia, el Estado de Derecho y la legalidad internacional. La soberanía compartida en ciertas materias y la cooperación en las instituciones europeas definen un marco de acción común sin precedentes, que sirve a España como medio para la protección y proyección de sus intereses. La Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, además del Concepto Estratégico de la OTAN, son referencias básicas.

**Multilateralismo, legitimidad y legalidad internacional:** Las respuestas ante las situaciones que España deba afrontar, de forma individual o concertada, se enmarcarán siempre en la legalidad internacional, en los compromisos bilaterales y multilaterales suscritos y en la aprobación parlamentaria de las actuaciones prevista por nuestra legislación. La legitimidad de dichas acciones dependerá también de la firme adhesión a los principios de las instituciones internacionales, sobre todo la Carta de Naciones Unidas.

**Construcción de la paz:** La paz y la seguridad deben construirse sobre sociedades sólidas y con Estados que protejan a las personas, garanticen sus derechos y libertades y propicien su bienestar. Con una perspectiva que abarca todas las fases de una crisis (prevención, gestión y resolución, consolidación de la paz y reconstrucción pos-conflicto), España contribuirá de manera proactiva a fortalecer las sociedades frágiles y aquellos Estados con dificultades para cumplir estas funciones. Para ello cuenta con diferentes medios que se pondrán al servicio de estos fines en ámbitos como el socioeconómico, el político, de justicia o de género. Continuaremos prestando asistencia técnica a otros Estados para la reforma del sector de la seguridad, como se viene haciendo ya desde hace tiempo con éxito. España seguirá impulsando el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

**Protección de civiles y responsabilidad de proteger:** La protección de civiles es un pilar básico en la acción de la comunidad internacional en los supuestos en que se producen graves violaciones de los derechos humanos que pueden dar lugar a una respuesta de la misma comunidad internacional, acorde con los principios de la Carta de Naciones Unidas. En la mayoría de los conflictos los civiles no reciben la protección adecuada y establecida por el derecho internacional humanitario, siendo víctimas directas e indirectas de los mismos. España impulsa también la Responsabilidad de Proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones, cuando sus pro-

pios estados no lo hagan, en casos extremos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad. En cualquier caso la respuesta militar de la comunidad internacional debe ser el último recurso, y ha de enfatizarse siempre la importancia de la prevención de conflictos y el uso previo de la negociación o de otras medidas de presión como las sanciones políticas o económicas.

Situada en el cruce de caminos entre Europa y el Norte de África, entre el Mediterráneo y el Atlántico, con el peso de su historia y de su idioma, España tiene un perfil propio lleno de potencialidades en el campo de la seguridad. Debemos sacar provecho de nuestras ventajas comparativas, que se cuentan entre los mayores activos de los que disponemos. La capacidad de atracción y la credibilidad –determinada por los valores y las políticas que cada Estado aplica dentro de sus fronteras y en el exterior– cobrarán cada vez mayor importancia. Además de nuestra situación geográfica, de gran valor geoestratégico, contamos con la ejemplaridad de nuestra transición a la democracia, nuestra aptitud como ‘mediador fiable’ entre culturas y bloques regionales –sobre todo con el mundo musulmán y los países hispanohablantes– la pertenencia a la UE, nuestra vinculación con Iberoamérica, las buenas relaciones con Estados Unidos o el firme compromiso con la ayuda al desarrollo.

#### LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD

En los últimos años, España ha sido el país del mundo que más ha incrementado la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), haciendo de la cooperación una de nuestras señas de identidad y asumiendo ésta como una necesidad estratégica y una obligación moral, sobre todo hacia África, primer destinatario de ese esfuerzo.

Muchas de las amenazas y riesgos que afrontamos en España y Europa están íntimamente ligadas a la pobreza y la desigualdad extrema de esta y otras regiones. La inversión española en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales –socio-culturales, económicas y medioambientales– de los conflictos y a las situaciones de fragilidad que viven muchos Estados.

Aquellos países donde se cumplen las obligaciones del Estado con los ciudadanos son más seguros y estables. Apostando por su fortalecimiento institucional, tanto a nivel nacional como regional, se previenen y responden situaciones de inseguridad que pueden terminar afectando a nuestros intereses, como se ha visto en países como Afganistán o Somalia. Estos esfuerzos se deben hacer conjuntamente con las organizaciones multilaterales relevantes como la ONU y el Banco Mundial, y con las ONG, respetando su independencia y neutralidad.

## **ESPAÑA, EN UN MUNDO GLOBALIZADO**

La globalización y la emergencia de nuevas potencias están forjando un mundo multipolar, tendencia que la crisis económica y financiera que empezó en 2007 ha acelerado y que tenderá a asentarse en los próximos años. Este nuevo orden mundial conlleva riesgos para la estabilidad y la seguridad si no se acompaña de una gobernanza regional y global multilateral basada en la promoción de la democracia y los derechos humanos. La multipolaridad sin un multilateralismo eficaz puede desembocar en graves conflictos. España aboga por una interdependencia responsable en la que se fomenten sinergias para buscar soluciones conjuntas a los retos comunes. Ni podemos ni debemos trabajar en solitario.

Como país comprometido con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales, España trabaja a través de la UE, la ONU, la OTAN, la OSCE, el G20 y otras organizaciones para diseñar y alcanzar un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global.

Para seguir avanzando en esta dirección, España debe actuar en diversos frentes:

- Impulsar las reformas de las organizaciones internacionales que incrementen su representatividad y eficacia.
- Reforzar la influencia de España en foros e iniciativas multilaterales y promover la presencia de españoles en las organizaciones más relevantes.
- Fortalecer las relaciones bilaterales para hacer de España un actor internacional más influyente.

### **La Unión Europea, identidad e influencia**

En esta era de desplazamiento del poder de Occidente a Asia, la Unión Europea, con 500 millones de habitantes y el 22% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, debe jugar un papel decisivo como polo de estabilidad y progreso. Para ello debe avanzar en una integración que le permita mantener y expandir su capacidad de acción internacional.

La UE y las relaciones bilaterales de España con sus socios, muy especialmente con nuestros vecinos Francia y Portugal, constituyen una

dimensión esencial para garantizar la seguridad de nuestro país. Los intereses españoles están mejor servidos con una UE que refuerce su influencia en el mundo. Al mismo tiempo, la proyección de la Unión se ve reforzada por una acción exterior vigorosa de sus Estados miembros, incluida España.

El Tratado de Lisboa aporta nuevos instrumentos para que el Continente europeo siga siendo un actor influyente, capaz de hablar con una sola voz, y de actuar con una política exterior común. Ésta debe servir a Europa y también a los intereses de España en la gobernanza de la globalización y a sus relaciones con Iberoamérica, el Magreb y el Mediterráneo, y con los principales polos de poder que existen o están emergiendo en el mundo.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) será un instrumento básico para ello. Si Europa quiere seguir contando en el concierto internacional debe dotarse de la voluntad política necesaria para actuar de forma unida en el exterior y de una verdadera política de Defensa europea con medios militares adecuados y creíbles, entre otros una capacidad de transporte estratégico propia. Los recortes en los presupuestos de Defensa de los Estados miembros deben ser aprovechados para impulsar la integración en este campo. Se puede gastar menos y a la vez gastar mejor si se hace a escala europea. Para ello, se debe avanzar en el planeamiento conjunto de los grandes proyectos de capacidades defensivas y utilizar y desarrollar las posibilidades existentes, desde la Agencia Europea de Defensa (AED) hasta la puesta en común de los medios nacionales disponibles.

Aunque los conflictos interestatales ya no suelen dirimirse en el campo de batalla, muchos países padecen crisis y conflictos internos cuyas consecuencias nos afectan. Para afrontarlos, la Estrategia Europea de Seguridad, que apoyamos plenamente, aboga por un modelo de gestión que integra el uso tanto de medios militares como medios civiles, junto a instrumentos políticos, diplomáticos, comerciales y de desarrollo.

España defiende la ampliación de la UE como un factor que contribuirá a aumentar la estabilidad y la seguridad de Europa. Con la incorporación progresiva de los países candidatos, Turquía, Croacia, Islandia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), se enriquecerán la visión y las capacidades de un proyecto europeo en constante renovación.

Europa debe seguir avanzando para afrontar con éxito de forma común los retos que se avecinan, que no son pocos: superar el envejecimiento demográfico; regular y ordenar una inmigración numerosa pero necesaria mediante una política común europea de inmigración y fronteras; aminorar la dependencia energética con una política europea común y un mercado energético integrado; luchar por el desarrollo sostenible del planeta; competir frente a otros modelos sociales y económicos que presionan a la baja los logros conseguidos por el Estado del bienestar; y afrontar la competencia que supone la innovación y la investigación proveniente de Asia.

La colonia británica de Gibraltar es una anomalía en la Europa de hoy. Plantea problemas de seguridad en diversos ámbitos a España y a Europa que requieren soluciones eficaces.

### **Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas**

España convive en el espacio euroatlántico con una larga serie de países vinculados por hondas raíces históricas y políticas e importantes relaciones económicas y comerciales. Que éste sea un entorno dotado de estabilidad, paz y seguridad resulta decisivo para el mundo y primordial para España. Dentro de este marco, Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia mundial en términos económicos, militares, científicos y culturales. Además de un aliado sólido, es un socio indispensable y prioritario.

Los dos países compartimos valores comunes y estamos unidos por unas estrechas relaciones humanas, históricas, culturales y lingüísticas, económicas, políticas y militares. El Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos y el Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-Norteamericano (CBAN) garantizan la coordinación y cooperación bilateral en el ámbito de la Defensa.

Con Washington podemos impulsar una visión ampliada de las relaciones transatlánticas en el ámbito de la seguridad que incluyan, además de Europa, Canadá y Estados Unidos, a Iberoamérica por un lado, y el continente africano por el otro. Un nuevo marco que nos permitiría afrontar de manera más efectiva amenazas y riesgos compartidos como el terrorismo, los tráfico ilícitos o el crimen



organizado. España podría jugar un papel clave por su posición geográfica y las buenas relaciones y estrechos vínculos de distinto tipo que nos unen con las Américas y con África.

Esta nueva visión aportaría nuevas soluciones para acercar aun más las dos orillas del Atlántico e impedir que ciertos fenómenos que afectan a uno y otro lado terminen incidiendo en la seguridad. Especialmente la inmigración irregular –que es necesario evitar que se convierta en un fenómeno incontrolado–, la lucha contra el narcotráfico, la garantía de los suministros energéticos o la mejora de las conexiones marítimas y aéreas.

### **Rusia, socio europeo estratégico**

Como gran potencia euroasiática, Rusia debe consolidarse como un socio europeo estratégico. Su peso en el mundo, sus recursos energéticos, unas importantes relaciones comerciales y su vecindad con la UE, hacen de ella una referencia fundamental a la hora de trazar la seguridad de España. El Gobierno respalda su participación activa como socio estratégico de la UE y de la OTAN en un espacio común de paz y estabilidad, y como socio global, en beneficio del conjunto de Europa y de la gobernanza global.

Contar con Rusia en regiones estratégicas para la seguridad europea como el Cáucaso y Asia Central será especialmente relevante en los próximos años. Es previsible que surjan focos de tensión en estas regiones inestables donde Rusia tiene un papel destacado por sus lazos históricos, políticos y comerciales. Llegar a una relación más estrecha entre la UE y Rusia basada en la confianza y el diálogo desde los que se puedan abordar estos asuntos debe ser un objetivo prioritario para todos.

### **Iberoamérica, destino común**

Iberoamérica conforma no sólo un espacio sino un destino común con España. Tiene una importancia estratégica fundamental para nuestro país. Es una región emergente, con potencias económicas y

políticas de primer orden que cada vez juegan un papel más relevante en la escena regional y mundial, por ejemplo como parte del G20. Desde unas relaciones bilaterales fortalecidas y con agrupaciones regionales cada vez más sólidas, España seguirá trabajando para estrechar aún más unos lazos profundos y constructivos entre Iberoamérica y la UE, esenciales para la gobernanza global.

España mantiene con los países de la región unas relaciones históricas, culturales y políticas de singular transcendencia y profundidad. Los intercambios económicos, que hay que seguir impulsando, y las inversiones estratégicas de las empresas españolas en la zona favorecen un crecimiento económico mutuo, una estabilidad y una seguridad que nos interesa a todos.

Este camino conjunto se ve impulsado, además, por el idioma común. Una riqueza que no sólo compartimos con nuestros hermanos iberoamericanos sino también con Estados Unidos, con una población hispanohablante superior a la de España. Esto facilita el intercambio cultural, el trabajo y los negocios de nuestros ciudadanos en todo el continente y tendrá un enorme impacto político y económico en el futuro. Los flujos migratorios entre España e Iberoamérica –que se han movido en ambas direcciones a lo largo de la historia– también ayudan a crear nuevos vínculos que profundizan la dimensión humana de la relación y los intereses compartidos.

La región ha experimentado cambios muy positivos en la última década, de consolidación de la democracia y crecimiento económico. Algunos países se encuentran aún en una situación precaria y necesitan apoyo político y ayuda económica para afianzar la democracia y corregir las desigualdades sociales. La fragilidad institucional, el poder de grupos criminales, la inmigración irregular o el tráfico de personas plantean retos importantes para la seguridad, también de España. En las Cumbres Iberoamericanas tenemos un foro único y privilegiado en el que debatir estas y otras cuestiones.

### **Nuestra vecindad del Sur**

La paz y la prosperidad de la ribera meridional del Mediterráneo son esenciales para nuestra seguridad y la del conjunto de Europa. En su

relación con estos países, caracterizados por sociedades jóvenes –el 60% de la población tiene menos de 25 años– que aspiran a cambios que mejoren su futuro, España y la Unión Europea contribuirán a su desarrollo democrático, económico y social, acorde con las necesidades y expectativas de sus habitantes, en el convencimiento de que este desarrollo fomentará la paz y la seguridad en el espacio que compartimos.

Con las dos Ciudades Autónomas en el norte de África, España también está presente en esta región. El Magreb es una zona prioritaria para España, por la proximidad geográfica y los lazos históricos y humanos entre ambas orillas. También lo es el Atlántico Oriental, donde se sitúa la Comunidad Autónoma de Canarias. En colaboración con todos los países de la zona, hay que responder a importantes desafíos: el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, la consolidación de un modelo económico y social dinámico e inclusivo, la regulación y el control de la emigración, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la estabilización de los flujos energéticos, y una solución negociada, justa y definitiva a la cuestión del Sahara Occidental, de conformidad con la ONU.

En esta región, las relaciones bilaterales no son suficientes. España debe también impulsar –y si es necesario, reformar– marcos más amplios de cooperación, en especial la integración regional, como la Unión para el Mediterráneo (UpM), la Política de Vecindad de la Unión y foros como la «Iniciativa 5+5» o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

En Oriente Próximo, resulta indispensable acordar una solución justa y duradera entre Israel y un Estado palestino, que contribuya a la seguridad regional y global, así como a eliminar el caldo de cultivo de la propagación del islamismo radical. España ha sido uno de los actores más activos en el diálogo y la búsqueda de soluciones a través de las organizaciones en las que participa, y lo seguirá siendo. Trabajaremos también junto a la ONU y la UE para que Irán cumpla con las normas internacionales y se integre de forma estable y constructiva con los países de su entorno y la comunidad internacional.

## **África, clave para la seguridad española**

África es cada vez más una realidad insoslayable para España en el contexto global y regional, por razones humanitarias, económicas, medioambientales y, también, de seguridad. Un continente culturalmente diverso, demográficamente dinámico, con los índices de desarrollo humano más bajos del planeta, y en el que tienen lugar, con especial intensidad, fenómenos tan preocupantes como las migraciones descontroladas o el cambio climático. Con el objetivo de promover el desarrollo en África e incrementar de esta manera la seguridad en dicho continente y en su entorno, España ha impulsado importantes estrategias bilaterales y multilaterales sociales, económicas e institucionales.

Para los intereses españoles, tres zonas serán vitales en las próximas décadas: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea. En todas ellas debemos trabajar con nuestros aliados internacionales. En las dos primeras, confluyen hechos problemáticos y graves como tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados fallidos y subdesarrollo. La amplia extensión del Sahel, un terreno propicio para redes delictivas y grupos terroristas *yihadistas*, agrupados bajo la nebulosa organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico, se configura como un espacio clave. La piratería en el Océano Índico es un claro ejemplo de cómo la fragilidad de un Estado, Somalia, puede crear una inseguridad que afecta a los intereses españoles. La falta de estabilidad política de los Estados en el Golfo de Guinea puede generar también una inseguridad marítima y un incipiente bandidaje, ambos muy negativos para el abastecimiento energético y los flujos comerciales.

## **España en Asia**

La gravitación gradual hacia Asia del poder económico y político en el mundo, concentrado durante el siglo XX primero en Europa y después en Estados Unidos, está generando una reordenación geopolítica. Ni Europa ni España pueden quedar desvinculadas de una región que se configura ya como decisiva en el futuro, pero en la que existen varios focos de tensión como Afganistán, Pakistán o Corea del Norte, y otros como los relacionados con las reivindicaciones territoriales de China.

En sólo unas décadas, China e India han experimentado un crecimiento acelerado, pasando a tener presencia e intereses globales. Ambas se están convirtiendo en actores internacionales cada vez más relevantes en zonas en las que hasta hace poco apenas estaban presentes, como África o Iberoamérica. Tanto China como India, así como Japón, juegan un papel activo en la seguridad de Asia, en la que la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) aporta un importante marco estabilizador.

Las relaciones económicas y políticas con los países de la cuenca asiática del Pacífico son hoy mayores que nunca y están llamadas a aumentar. Hay empresas españolas asentadas en los mayores polos comerciales de la región que ya son líderes en sus respectivos sectores. Existe, además, una intensa colaboración con los servicios de seguridad en países estratégicos como Pakistán, India o Indonesia, y en materia antiterrorista y de control de la inmigración con los dos principales países del Pacífico: Australia y Nueva Zelanda. Esta relación, tanto económica como política, deberá ir en aumento.

### **La ONU, la OTAN y otros foros multilaterales**

La ONU es la fuente esencial de legitimidad de las acciones internacionales y el foro más relevante de cooperación mundial, fundamental para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Sus órganos y agencias deben reformarse para adaptarse a los nuevos tiempos, sin perder su esencia. España, como noveno contribuyente y miembro activo de la Organización, se declara más comprometida que nunca con un multilateralismo que sigue pareciéndonos en el siglo XXI el mejor instrumento para encarar el futuro.

En el espacio euroatlántico, la OTAN, la mayor alianza intergubernamental de defensa, resulta central para la seguridad de la región y para actuaciones concretas fuera de ella, como en Afganistán. Debe seguir trabajando para definir y poner en práctica las respuestas que el mundo de hoy precisa y crear instrumentos que propicien el entendimiento, la estabilidad y la paz. La OTAN establece en su Concepto Estratégico la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa como sus tareas fundamentales. Su reto es desarrollar

estos tres cometidos de manera equilibrada, con una visión amplia de la seguridad.

Asimismo, España reconoce el valor de la OSCE, única organización paneuropea y transatlántica cuyo concepto de seguridad comparte esta Estrategia: multidimensional (político-militar, derechos humanos, económica y medioambiental) y cooperativo. Dentro de una OSCE fortalecida, hay que promover medidas de confianza y dar un nuevo impulso al proceso de desarme y control de armamentos.

España participa también activamente en otros foros multilaterales de seguridad, en áreas como el medioambiente o los transportes. El Estado continuará apoyando y fomentando la participación de la sociedad civil española en los mismos.

Nuestra presencia en el G20 y en el Consejo de Estabilidad Financiera otorga a España un protagonismo en el impulso fundacional de un nuevo orden económico y financiero que debe servir también para asentar un contexto global más seguro. Es una muestra de nuestro compromiso y el reconocimiento internacional por estar en la primera línea del esfuerzo innovador que requieren los tiempos actuales.

#### **LA ALIANZA DE CIVILIZACIONES**

La Alianza de Civilizaciones es una iniciativa para el entendimiento y la convivencia entre culturas, que intenta desactivar las causas profundas de algunos conflictos posibles y contribuir, por tanto, a la paz.

Sus objetivos son:

- Reforzar la comprensión mutua entre las diferentes culturas, reafirmando el respeto y reconocimiento recíproco.
- Contrarrestar la influencia de quienes promueven la intolerancia y el enfrentamiento.
- Impulsar la idea de que la seguridad no se puede compartimentar y que la cooperación global es indispensable para la estabilidad mundial y el desarrollo humano.

Copatrocinada por España y Turquía, en 2005 se convirtió en un programa de la ONU a cuyo Grupo de Amigos pertenecen hoy más de un centenar de países y organizaciones. La Alianza de Civilizaciones ha impulsado planes nacionales y regionales que se deben multiplicar y reforzar en los próximos años.

# Capítulo 3.

## Potenciadores del riesgo

En nuestras sociedades se dan hoy fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad. Dichos fenómenos condicionan las amenazas y riesgos, pero también, en muchos casos, brindan instrumentos necesarios para responder a éstos. Tal y como se recoge en las líneas estratégicas de acción del siguiente capítulo, para afrontar las amenazas y riesgos que afrontamos es necesario aprovechar las nuevas oportunidades que estos fenómenos ofrecen.



### **DISFUNCIONES DE LA GLOBALIZACIÓN**

La globalización es uno de los hechos definitorios de nuestro tiempo. Su impacto ha sido y es, en gran medida, positivo. El incremento de flujos internacionales de personas, información, bienes y servicios ha

facilitado la difusión del conocimiento y un mayor crecimiento económico en todo el mundo. Cientos de millones de personas están incorporándose al sistema económico mundial y saliendo de la pobreza. Muchos que antes no tenían voz, ahora la tienen. Ha nacido una nueva clase media global que puede actuar como un elemento estabilizador.

Los españoles hemos disfrutado de los beneficios de la globalización y seguiremos haciéndolo. La tecnología y las comunicaciones han mejorado la calidad de nuestras vidas y han puesto el mundo a nuestro alcance. Nuestras empresas exportan a los cinco continentes. Se ha abierto la puerta a mecanismos de gobernanza global que abordan problemas que nos afectan directamente.

La globalización también tiene un lado menos positivo. La interconexión económica puede facilitar desequilibrios macroeconómicos y crisis sistémicas de rápido contagio. Ha incrementado la desigualdad de rentas, lo que puede causar inestabilidad política y social. La incorporación de cientos de millones de nuevos consumidores puede producir escasez de recursos, y una mayor competencia por éstos, generar conflictos. En este contexto, España puede verse afectada por circunstancias y hechos gestados en lugares muy lejanos.

Al mismo tiempo, la capacidad de los Estados para resolver problemas globales es cada vez más limitada. Por ello, debemos contribuir a crear mecanismos de gobernanza global que nos permitan cooperar con otros Estados y organizaciones internacionales, así como con nuevos actores de la sociedad civil y el sector privado, para gestionar mejor los riesgos y oportunidades de la globalización. Porque si peligrosa resulta una globalización sin reglas, más lo sería el proteccionismo y una *desglobalización* incontrolada. Asimismo, para poder gestionar sistemas económicos, institucionales y tecnológicos más interconectados –y, por tanto, más eficientes pero también más complejos y vulnerables– es necesario construir sistemas más flexibles, resistentes y con capacidad de recuperación.

## **DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS**

Según la ONU, la población mundial alcanzará los 7.600 millones de personas en 2020, frente a los 6.900 actuales. Este crecimiento demo-

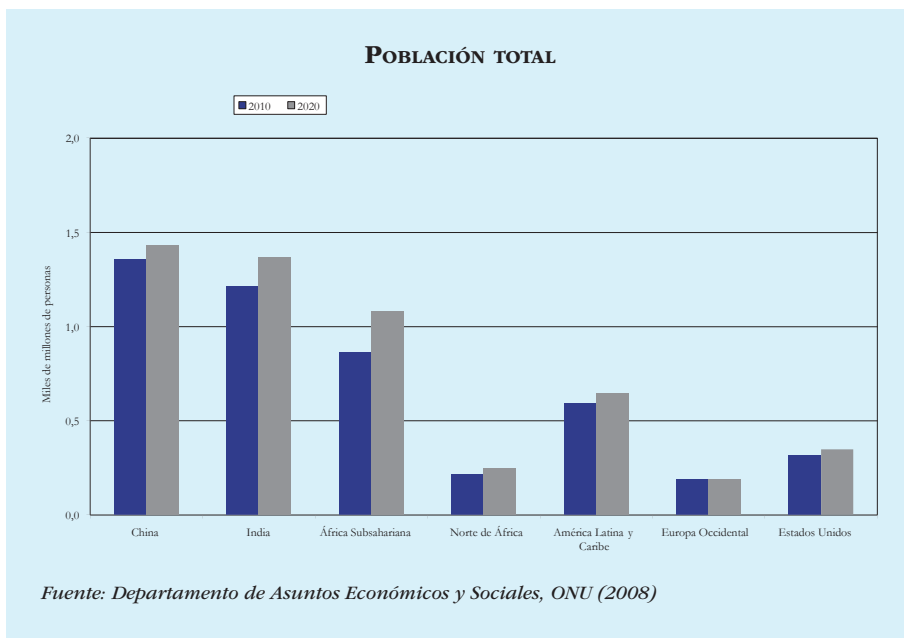


gráfico, que se dará sobre todo en países pobres de Oriente Próximo, África y ciertas zonas de Asia, generará tensiones por los recursos, ante el lícito anhelo de estas nuevas masas de población de alcanzar los niveles de consumo y bienestar de las sociedades desarrolladas. También podrá dar lugar a mayores convulsiones en dichas zonas ante desastres naturales.

El crecimiento en estas regiones convive ya con el envejecimiento de la población en Europa y en las sociedades desarrolladas –también en China–, debido a las bajas tasas de natalidad y al incremento de la esperanza de vida. En España, la Proyección de Población a Corto Plazo elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el período 2009-2019, contempla una desaceleración de la tasa de crecimiento, que se estabilizará a partir de 2010 hasta 2018, alcanzando los 47 millones de habitantes en 2019. Este desequilibrio entre población activa y pasiva plantea, para nuestro país y para gran parte de Europa, el reto de preservar los modelos de cohesión social y de Estado del bienestar.

Es previsible que la población inmigrante suavice este proceso y supla la prestación de muchos servicios esenciales. En nuestro caso, seguirá incrementándose la presión inmigratoria en las fronteras, dada la frustración y la falta de las salidas de la población mayoritariamente joven de los países más pobres. Hay que gestionar adecuadamente este fenómeno. Es indispensable para sostener el modelo social europeo y para generar un alto grado de competitividad. Al mismo tiempo, puede desatar consecuencias que deben afrontarse como el racismo, la xenofobia o los problemas de integración.

Al mismo tiempo, en paralelo y por primera vez en la historia, la mayor parte de los seres humanos viven ya en las ciudades: más de la mitad de la población mundial, frente sólo al 10% de hace un siglo. En ciertas zonas de África, Asia y América, están surgiendo *megaciudades*, en las que a menudo se agolpan los refugiados de numerosos conflictos, donde se multiplican los problemas de la vida urbana, la criminalidad se incrementa y tiene lugar la radicalización de muchos colectivos, sobre todo los más jóvenes.



## POBREZA Y DESIGUALDAD

La miseria y la desigualdad excluyen a muchos seres humanos de los avances y las posibilidades del progreso. En la actualidad, más de 1.000 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema en el mundo, lo que además de una injusticia supone un obstáculo para el progreso y la estabilidad y seguridad internacionales. Así ocurre en áreas con las que España mantiene una relación de vecindad geográfica o cultural, como en la vertiente sur del Mediterráneo, África o algunas zonas de Iberoamérica.

España no puede soslayar esta realidad. La desigualdad económica entre las dos orillas del Mediterráneo es notoria. Los países del África subsahariana se han visto excluidos de un mundo cada vez más rico, hasta el extremo de que en esta área se encuentran 23 de los 25 países con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo. En África se dan la mayoría de los actuales conflictos, en unas condiciones extremas que son caldo de cultivo para radicalismos de todo tipo.

La pobreza y la desigualdad también existen en las regiones más prósperas, incluida Europa, donde el 17% de la población vive en situación de riesgo de pobreza y el 20% con mayores ingresos posee cinco veces más que el 20% con ingresos más bajos. Uno de los objetivos de la Estrategia 2020 de la UE es la reducción de la pobreza en la Unión, sacando de la miseria y la exclusión a 20 millones de personas.

## **CAMBIO CLIMÁTICO**

La variación del clima global durante los últimos años es un proceso cierto, cuyo impacto ya se siente, que exige respuestas en el momento presente y que plantea, a medio y largo plazo, retos de gran trascendencia para la sociedad mundial. Desatará conflictos por la escasez de recursos, disparará el número de *refugiados climáticos* y agravará la pobreza en muchas sociedades, incrementando la fragilidad de algunos Estados y con ello las amenazas a la seguridad global.

El cambio climático nos afecta a todos, aunque sus efectos varían según las zonas. España afronta riesgos propios del hábitat mediterráneo, como inundaciones, sequías, incendios forestales o desertificación. Nuestra proximidad a África, una de las áreas más expuestas a este fenómeno, puede agravar la incidencia de problemas sanitarios procedentes de ese continente.

Es un fenómeno de dimensión planetaria que hemos de afrontar coordinando las actuaciones de los diversos actores implicados. Todos deberemos asumir, de forma solidaria, nuestra parte de responsabilidad. En los últimos años, España ha realizado esfuerzos para mitigar sus efectos, reducir su peligrosidad y limitar su impacto. Con este fin, hemos desarrollado instrumentos legales y de planeamiento, y participado de manera activa en foros multilaterales, especialmente en el seno de la UE y la ONU.

## **PELIGROS TECNOLÓGICOS**

La tecnología es una creciente fuente de progreso. Internet y los teléfonos móviles forman ya parte de nuestra vida cotidiana, nos abren al

mundo y generan riqueza, pero nos hacen también más vulnerables. La tecnología puede potenciar o crear nuevas amenazas y riesgos para la seguridad.

Con la tecnología de hoy es imaginable que un grupo terrorista o un país enemigo colapsara el tráfico en el *ciberespacio*, paralizando, por ejemplo, el sistema financiero y parte de los servicios públicos. Por eso, la *ciberseguridad*, relacionada con las infraestructuras vitales para el funcionamiento de un país, se ha convertido en un ámbito clave para la seguridad de cualquier Estado.

Los avances en biotecnología, nanotecnología, genética o inteligencia artificial, abren mundos de posibilidades incalculables que suponen grandes progresos para la humanidad. Pero también conllevan riesgos e incluso dilemas éticos aún por identificar.

Si durante años la innovación tecnológica militar fue pionera y dio lugar a aplicaciones civiles de gran valor, los descubrimientos e inventos civiles van hoy por delante en bastantes ocasiones. Es necesaria una relación estratégica entre ambos sectores en beneficio de la seguridad en general. Quedarse por detrás de nuestros competidores en capacidad de innovación tendría un serio impacto en nuestra competitividad y desarrollo, y, por tanto, en nuestra seguridad.

## **IDEOLOGÍAS RADICALES Y NO DEMOCRÁTICAS**

La pérdida de peso relativo de Occidente, con su visión democrática y de supremacía del Estado de Derecho, frente al éxito económico de ciertos regímenes autoritarios que no respetan los derechos humanos, podría suponer la emergencia de modelos alternativos, atractivos para muchos habitantes de países en desarrollo.

En paralelo, existe el riesgo de que ideologías extremistas se impongan en sociedades frustradas por la inutilidad de sus Estados, de sus élites y de la comunidad internacional para dar respuesta a sus necesidades básicas. Pueden dar lugar a conflictos sociales internos y a la proliferación de actuaciones y grupos violentos. Incluso podrían expandirse en nuestra sociedad. Este radicalismo se ve espolcado por la composición demográfica y la facilidad para propagarlo con las

nuevas tecnologías de la información. También por la pervivencia de ciertos conflictos y la incapacidad de la comunidad internacional para resolverlos.

La complejidad de la sociedad global acentúa aún más la radicalización de lealtades y las reacciones identitarias de carácter religioso, nacionalista, étnico o cultural, dentro y fuera de nuestras fronteras. Estas reacciones, que en ocasiones se traducen en la creación de grupos u organizaciones políticas, no sólo crecen en algunas otras regiones del mundo, sino también en ciertas zonas de Europa.



## Capítulo 4.

# Amenazas, riesgos y respuestas

En el mundo actual coexisten amenazas y riesgos clásicos, otros nuevos y otros todavía desconocidos. La naturaleza compleja de los retos a los que hoy nos enfrentamos supone una dificultad añadida a la hora de garantizar el grado de seguridad que demanda la sociedad en el siglo XXI. En un futuro que probablemente se parezca menos al pasado de lo que alcanzamos a pensar, acontecimientos inesperados seguirán definiendo nuestro contexto de seguridad.

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

### ***ÁMBITOS***

Dichas amenazas y riesgos tienen lugar en unos ámbitos determinados, que es necesario examinar y sobre los que debemos actuar. Hay seis ámbitos o entornos específicos. Junto a los clásicos ámbitos

terrestre, marítimo y aéreo, donde se han venido manifestando hasta ahora la mayoría de las amenazas y riesgos, otros como el espacial, el informativo y, singularmente, el ciberespacio, cobran hoy una importancia capital.

La protección de dichos entornos se orienta a garantizar su libre uso, sin interferencias de circunstancias o agentes que intenten impedir o condicionar su utilización. Para ello es necesario consolidar e impulsar nuevas iniciativas y políticas de prevención y respuesta en cada uno de ellos, tanto a escala nacional como internacional.

**Terrestre:** Por habitar en él los ciudadanos y desarrollar ahí casi la totalidad de su actividad, constituye el ámbito general de esta Estrategia. En él se presentan la mayor parte de las amenazas y riesgos y se da respuesta a los mismos. Incluye, además del territorio nacional, aquellos espacios terrestres donde estén presentes los intereses españoles y donde puedan surgir amenazas y riesgos que afecten directamente a España o a la seguridad y paz internacional.

**Marítimo:** Por la discontinuidad geográfica del territorio nacional y porque el 90% de las importaciones y el 65% de las exportaciones españolas se realizan a través de nuestros puertos, la protección en el ámbito marítimo tiene una relevancia central. A escala nacional y europea, hay que abordar la vigilancia y la seguridad marítima mediante la integración eficiente de los medios civiles y militares. España debe impulsar las iniciativas internacionales tendentes a garantizar unas vías de comunicación seguras para el suministro de recursos básicos (transportes, cables submarinos y gasoductos) y a mejorar la gobernanza de los espacios marítimos.

**Aéreo:** El espacio aéreo es clave para la seguridad, entre otras razones por el incesante aumento del tráfico. Es esencial el control adecuado del espacio aéreo español para garantizar la libre circulación de personas y mercancías dentro del territorio nacional e internacional. Debemos proteger el espacio aéreo nacional contra agresiones o violaciones, tanto de otros Estados como de terroristas, que pueden llevarse a cabo por medio de aeronaves y misiles balísticos o de crucero, potenciales portadores de armas de destrucción masiva.



**Espacial:** El espacio, que soporta muchas infraestructuras, es patrimonio común de la humanidad, no susceptible de apropiación estatal. Sus diferentes usos civiles, comerciales, militares y de seguridad, muchas veces a través de satélites, revisten un gran interés para la seguridad.

**Ciberespacio:** Es el espacio virtual donde se agrupan y relacionan usuarios, líneas de comunicación, páginas *web*, foros, servicios de Internet y otras redes. Creado por el ser humano, es un entorno singular para la seguridad, sin fronteras geográficas, anónimo, asimétrico, que puede ser utilizado de forma casi clandestina y sin necesidad de desplazamientos. Es mucho más que la Red, pues incluye también dispositivos como los teléfonos móviles, la televisión terrestre y las comunicaciones por satélite.

**Informativo:** La libre circulación de la información es imprescindible para la vida diaria de nuestra sociedad. Las interrupciones o manipulaciones en el ámbito informativo, en el flujo de la información o en el uso ilícito de ésta pueden suponer graves peligros para la seguridad.

## CONFLICTOS ARMADOS

España puede verse afectada por, e involucrada en, conflictos armados relacionados con amenazas nacionales o transnacionales contra nuestro territorio, ciudadanos, intereses o valores. La interdependencia global ha disminuido la probabilidad de conflictos armados clásicos entre Estados. La mayoría de los enfrentamientos violentos son hoy intraestatales. Sus consecuencias en muchos casos desbordan las fronteras y están relacionados con los llamados Estados fallidos, actividades ilícitas de actores tanto estatales como no-estatales, tensiones interétnicas y culturales o competencia por recursos naturales escasos.

Debido a la dimensión global de la seguridad, ante estos conflictos será necesario aplicar el enfoque integral que requieren los conflictos de hoy en lugares distantes. Este enfoque incluye, entre otros, elementos diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia y de cooperación al desarrollo. Un propósito fundamental de España seguirá siendo

proteger a los más vulnerables e impedir el rebrote de conflictos, como ha ocurrido tantas veces en el pasado reciente, por ejemplo en Afganistán o en Oriente Medio.

En el contexto económico actual, será especialmente importante racionalizar los gastos de acuerdo con las amenazas y riesgos que afrontamos. Debe ser un esfuerzo coordinado con nuestros socios y aliados, aprovechando los instrumentos europeos existente y la puesta en común de capacidades para un mejor uso de los limitados recursos disponibles.

En los próximos años, España puede tener que participar en diferentes tipos de conflictos armados, en los que el papel de las Fuerzas Armadas resulta esencial. Algunos pueden ser conflictos en los que no se impliquen directamente nuestros socios o aliados. Nuestra situación geográfica, incluidas las dos Ciudades Autónomas además de otros territorios, y nuestra historia, hacen que el territorio, ciudadanos e intereses españoles puedan verse directamente comprometidos, por lo que debemos mantener una capacidad propia de defensa.

España puede tener que participar junto a aliados y socios en conflictos que afecten directamente a nuestros intereses porque exista una amenaza directa a la seguridad del territorio, de los ciudadanos o de intereses españoles, además de los europeos y occidentales. La participación se puede derivar de los vínculos que nos unen y de los intereses y obligaciones de defensa mutua que compartimos con nuestros socios y aliados de la UE y de la OTAN, y otros con los que se mantienen unas relaciones bilaterales estratégicas.

Asimismo, y de forma no excluyente con lo anterior, también se puede derivar nuestra participación de los compromisos de España en organizaciones internacionales, como la ONU y la OSCE, que pueden llevar a nuestro país a participar, en un contexto multilateral, en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras, que, afecten si no necesariamente a nuestros intereses, sí a nuestros valores compartidos, y siempre según la Carta de Naciones Unidas.

En todo caso, las misiones militares de España en el exterior se desarrollarán con el oportuno control parlamentario y conforme con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, según establece la Ley

Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, y mediante un uso proporcionado de la fuerza o de la amenaza de usarla.

#### OBLIGACIONES INTERNACIONALES

La Carta de las Naciones Unidas estipula, entre otros principios de obligado cumplimiento, el arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, y la ayuda a la Organización en cualquier acción que emprenda. Los Estados miembros se comprometen a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad, al que corresponde tomar las medidas pertinentes para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, según los Artículos 41 y 42.

El Tratado del Atlántico Norte establece básicamente dos obligaciones para los 28 miembros de la Alianza. Según el artículo 4, se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellos, sea amenazada la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquier aliado. Y, según el artículo 5, un ataque armado contra alguno de ellos será considerado como un ataque contra todos, y, en tal caso, cada aliado ayudará a la parte o partes atacadas. Este compromiso de defensa colectiva (solo en el área definida en el Artículo 6) es fundamental para la seguridad y defensa de España y Europa.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece la competencia de la Unión en materia de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y recoge la obligación de los Estados miembros de consultarse sobre cualquier cuestión que revista un interés general en este ámbito. El Tratado de Lisboa ha incorporado la obligación de defensa mutua entre los 27 países, recogida en el Artículo 42.7 del TUE. También habrá que desarrollar las modalidades de aplicación de la Cláusula de Solidaridad, recogida en el Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por la cual la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe. Ambas disposiciones incluyen el posible uso de medios militares.

#### Líneas estratégicas de acción

La construcción de la paz, eje básico de la política de seguridad española, se basa en la triple perspectiva de la anticipación y la prevención de conflictos, la gestión y resolución de los mismos y la consolidación de la paz después del conflicto. Consiste pues en actuar «antes» (para evitar que surjan los enfrentamientos), «durante» (para resolverlos) y «después» (para recuperar la normalidad y establecer las condiciones que impidan un rebrote del mismo).

El enfoque integral debe servir tanto para prevenir guerras como para gestionar las crisis e instaurar una paz duradera. Ante el previsible aumento de misiones de paz, España debe dotarse de medios militares y civiles adecuados.

### **LAS FUERZAS ARMADAS Y SUS CAPACIDADES**

Ante la previsible limitación de recursos públicos en los próximos años, debemos priorizar la consolidación de unas Fuerzas Armadas resolutivas, interoperables y con una capacidad expedicionaria de rápido despliegue. Como aliado europeo y atlántico, las Fuerzas Armadas deben continuar con su proceso de transformación para hacer frente con eficacia al complejo escenario estratégico que afrontamos.

En el cumplimiento de las misiones establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la protección del territorio, ciudadanos e intereses nacionales, los de nuestros aliados en el marco de los acuerdos internacionales con ellos suscritos, y a la paz y la seguridad internacionales, así como a la ayuda humanitaria. Además, estarán en condiciones de colaborar con las Administraciones Públicas para preservar la seguridad y bienestar de nuestros ciudadanos en situaciones de emergencia o de excepcional necesidad.

Dada la complejidad del entorno estratégico y la amplia gama de cometidos a cumplir, las Fuerzas Armadas deben ser polivalentes, desplegables, flexibles e interoperables. Han de poder actuar en sinergia y coordinadamente a tres niveles: entre los dos Ejércitos y la Armada, con las Fuerzas Armadas de nuestros aliados y con elementos civiles.

Su participación en misiones internacionales que pueden tener lugar en cualquier fase de un conflicto requiere además capacidad expedicionaria: que sean desplegables a gran distancia del territorio nacional y que sean sostenibles, es decir, que puedan mantenerse en operaciones por un periodo de tiempo prolongado con el apoyo logístico adecuado. Asimismo han de contar con el grado de disponibilidad necesario para desplegarse en el tiempo debido, ser tecnológicamente avanzadas –como exigen la eficacia y las características de las tareas que se les encomiendan–, y logísticamente eficientes para garantizar un apoyo flexible y eficaz a las operaciones.

### **LA GUARDIA CIVIL Y LA POLICÍA, ACTIVOS DESTACADOS EN LAS MISIONES INTERNACIONALES**

La Guardia Civil y la Policía, como Institutos Armados y parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, son activos destacados en las misiones internacionales, donde ejercen un papel cada vez más importante y valorado por nuestros aliados y las poblaciones locales donde actúan. Por ello debe seguir impulsándose.

Las tareas y la formación policial a la que estos efectivos contribuyen resultan esenciales para el enfoque integral que requieren los nuevos contextos de inseguridad. Lo han sido en las misiones ya desempeñadas y lo será aún más en las futuras. Ambos cuerpos desempeñan una labor importante y apreciada en tareas como la investigación criminal, el control de fronteras o la formación de cuerpos similares en Estados en procesos de construcción y consolidación. La Guardia Civil destaca entre las pocas gendarmerías europeas que existen, al contar con capacidades especialmente útiles en contextos de inestabilidad.

La anticipación y la prevención de los conflictos han de ser siempre el primer objetivo. Invertir en la creación de estabilidad y seguridad antes de que la crisis estalle no sólo es menos costoso, sino más eficaz. Para ello se requieren todos los medios que forman parte de un enfoque integral. En la anticipación, son fundamentales los servicios diplomáticos y de inteligencia. Para ello, además de la acción de nuestro servicio exterior, es esencial la labor del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS). Hay que seguir fortaleciendo la capacidad de los medios de alerta temprana, sobre todo los situados en escenarios complicados.

La disuasión es complementaria de la anticipación y la prevención. Cualquier agresor debe ser consciente de que las consecuencias de iniciar un conflicto sobrepasarían con creces los posibles beneficios. La integración de España en organizaciones internacionales, la disponibilidad de medios –no sólo militares– y la firme y decidida voluntad de emplearlos llegado el caso, son factores que proporcionan una disuasión adecuada.

Debemos asegurar la capacidad de respuesta. España debe disponer de la capacidad de reaccionar, empleando un enfoque integral mediante la

#### **LA BASE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICA DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD**

La base industrial y tecnológica asociada a la seguridad y la defensa constituye un elemento esencial de nuestra capacidad de respuesta a las amenazas y riesgos. Las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los demás agentes responsables de la seguridad en su concepción integral necesitan de un proveedor fiable, competitivo y autónomo, cuyo funcionamiento y actividad responda a las directrices estratégicas de seguridad y defensa establecidas por el Gobierno de la nación.

La aplicación efectiva de las directrices de seguridad requiere de la adecuada organización de capacidades industriales y tecnológicas y de la movilización de los recursos financieros y materiales necesarios.

La concepción integral y transversal de una seguridad responsabilidad de todos implica incluir en su definición estratégica a los responsables institucionales de la política industrial en general, a los agentes industriales y a los centros universitarios y de investigación científico-tecnológica.

El funcionamiento de esta base industrial y tecnológica asociada a la seguridad integral no limita sus efectos a la provisión de sistemas, bienes y equipamientos para los responsables de la seguridad. Muchos de los desarrollos e innovaciones tecnológicas que nacen con esta finalidad encuentran aplicaciones adicionales y duales que extienden sus beneficios a la totalidad de la sociedad.

combinación adecuada de medios militares y civiles, ante cualquier agresión contra sus intereses, los de sus aliados en el marco de los compromisos con ellos suscritos o en apoyo a la construcción de la paz y la seguridad internacionales. A este fin y en un contexto de recursos limitados, España debe dotarse, dentro del marco europeo, de medios militares y civiles debidamente priorizados y adaptados a los distintos escenarios.

#### **UNIDAD DE RESPUESTA INTEGRADA EXTERIOR (URIE)**

Una estrategia basada en un enfoque integral de la prevención de conflictos, gestión de crisis y consolidación de la paz precisa la participación de elementos civiles. Lo que jueces, fiscales, policías, especialistas en gestión de catástrofes y protección civil, médicos, bomberos, ingenieros o expertos en logística, prisiones, y género pueden aportar en estos casos- normalmente en sinergia con efectivos militares- es difícilmente reemplazable.

El Objetivo de Capacidades Civiles de la UE determina seis áreas prioritarias para la gestión civil de crisis: fortalecimiento del Estado de derecho, policial, administración pública, protección civil, observación y vigilancia, y apoyo a los Representantes Especiales de la UE. La ONU ha puesto en marcha un proceso de reflexión para mejorar la capacidad de los Estados miembros y poder proporcionar así personal civil a sus misiones integradas.

Asimismo, algunos países han empezado a crear unidades, en general, interministeriales y algunas con función de asesoramiento y planeamiento, para impulsar estas capacidades, mediante la formación, el reclutamiento –desarrollando bases de datos, incentivos y normas–, y el despliegue de efectivos y la recopilación de lecciones aprendidas.

Hasta ahora, España no ha podido desarrollar su potencial como actor civil por no contar con un organismo adecuado. Para suplir esta carencia se creará una unidad interministerial, que servirá para desplegar, con prontitud y eficacia, funcionarios y no funcionarios formados en su área de especialización. La Unidad explorará las posibilidades de incorporar estructuras ya existentes en este ámbito y personal procedente de las Comunidades Autónomas o de colectivos como el personal en reserva y retirados de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil, Policía, Administración de Justicia, Ministerio de Economía y Hacienda y otros ámbitos.

Su contribución se producirá en las misiones en el extranjero donde se pueda requerir personal civil, ya sean multinacionales o nacionales: de prevención, mantenimiento o consolidación de la paz, observación electoral, protección civil, emergencias consulares o ayuda humanitaria. A través de la participación también de efectivos militares, la Unidad debe servir para potenciar la coordinación civil-militar.

Este impulso hará de España un actor internacional más eficaz y más comprometido, al ampliar el tipo de instrumentos disponibles y agilizar las respuestas del Estado a las emergencias internacionales que afecten a la seguridad de los ciudadanos e intereses de España, a la del resto de europeos y a la de las sociedades concernidas.

## TERRORISMO

El terrorismo amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, pretende socavar nuestras instituciones democráticas y pone en riesgo nuestros intereses estratégicos, infraestructuras, suministros y servicios críticos. Prevenir, impedir y derrotar el terrorismo, sea de origen nacional o transnacional, es un objetivo prioritario nacional y europeo.

El terrorismo de ETA ha sido una lacra para España durante más de cuarenta años. La madurez y la fortaleza de la sociedad española, la unidad de los partidos políticos democráticos, la eficaz actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los servicios de inteligencia y la colaboración internacional nos han llevado a un momento en el que el final de ETA está más cerca que nunca. La única salida para ETA es el abandono incondicional de la violencia o su fin por medios policiales y judiciales.

Las organizaciones terroristas internacionales, sobre todo los movimientos *yihadistas* tipo Al Qaeda, aprovechan ciertas características de la nueva sociedad global, como el desarrollo tecnológico o la facilidad de movimientos, para reclutar miembros, obtener recursos, ejecutar atentados y secuestros y multiplicar su impacto.

La percepción de España como blanco del terrorismo internacional puede verse incrementada por circunstancias como:

- El aumento de su implicación en misiones internacionales.
- La insistencia de grupos fundamentalistas islámicos en presentar a España como parte del imaginario del Islam con fines proselitistas y de reclutamiento, reivindicando un Al Andalus musulmán desaparecido hace más de cinco siglos.
- La proximidad al Magreb, sometido a considerables y contradictorias fuerzas demográficas, políticas, económicas y de extremismo violento.
- La existencia de Estados fallidos, muy preocupante en el caso del área subsahariana por su relativa proximidad geográfica a las costas españolas, que facilita el desarrollo y las actividades de los grupos terroristas.

- El posible ‘efecto contagio’ de ideologías radicales en grupos de población originarios de zonas conflictivas asentados en nuestro país, sobre todo en residentes de segunda generación.
- La creciente interconexión de las actividades del crimen organizado con las acciones y métodos de los grupos terroristas.

### **Líneas estratégicas de acción**

Enfrentada desde hace más de 40 años al terrorismo nacional, y más recientemente también a los ataques del terrorismo internacional –como quedó aseverado en los terribles atentados del 11 de marzo de 2004–, España cuenta con una dilatada experiencia frente a ambos tipos de terrorismo, con más y mejores medios e inteligencia, con la firmeza y la tenacidad ciudadana e institucional imprescindibles para rechazar y hacer frente a los objetivos y a las pretensiones de los terroristas, y con una sólida cooperación internacional.

Los medios en la lucha antiterrorista han mejorado de forma notable, con medidas como:

- Consolidación del principio de ‘disponibilidad inmediata’ de los datos sobre información e inteligencia antiterrorista.
- Entrada en vigor de la cláusula de solidaridad de la UE (art. 222 del Tratado de Funcionamiento), según la cual la Unión y sus Estados miembros actuarán de forma conjunta si un Estado miembro es objeto de un ataque, entre otros, terrorista.
- Creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), con participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el CNI e Instituciones Penitenciarias, y en colaboración con los Cuerpos de Policía Autonómicos y con órganos similares de la UE, de sus Estados miembros y de otros aliados estratégicos.
- Implicación del sistema judicial, para reforzar la eficacia en la acción punitiva del Estado contra el terrorismo, con una política penal de prevención de atentados, cooperación judicial internacional y represión de actividades de financiación del terrorismo.
- Desarrollo de un Plan Operativo Antiterrorista conjunto para los Cuerpos de Seguridad del Estado, con la participación de las Policías Autonómicas y Municipales, y en el que se prevé la



cooperación de las Fuerzas Armadas para la vigilancia y protección de infraestructuras críticas y objetivos estratégicos ante situaciones y niveles de amenaza específicos.

- Aumento notable de los recursos humanos, materiales y económicos de las unidades y servicios antiterroristas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Desde mediados de 2004, los efectivos de la Policía y la Guardia Civil se han incrementado en un 40%, y se ha creado una potente red policial antiterrorista en el exterior.
- Potenciación del CNI para hacer frente a la amenaza terrorista e impulso a la colaboración informativa y operativa con organismos homólogos de otros países.
- Creación de planes específicos y asignación de recursos para la prevención y respuesta ante ataques Nucleares, Radiológicos, Biológicos y Químicos (NRBQ), así como para la seguridad de los transportes nacionales e internacionales y la eficacia en el control de las fronteras exteriores.
- Desarrollo de una política penitenciaria específica frente al terrorismo, sobre todo el de carácter *yihadista*.
- Participación de España en misiones internacionales como la de Afganistán que, entre otros logros, están impidiendo que el territorio afgano pueda ser utilizado como base de acciones terroristas contra nuestro territorio e intereses y los de otros países de nuestro entorno.

Ni ETA ni el terrorismo *yihadista* tienen capacidad para desestabilizar nuestro Estado de Derecho o nuestra democracia. No obstante, la posibilidad de atentados y la severidad de los daños que pueden provocar hacen necesario contar con una respuesta estratégica integrada de prevención y respuesta, enmarcada en la de la UE y complementaria de ésta.

Dicha estrategia antiterrorista debe estar basada siempre en el respeto a los derechos humanos, al Estado de Derecho y al ejercicio de las libertades y garantías constitucionales. Estos principios y valores son el soporte irrenunciable de nuestra libertad y de nuestro bienestar y, en definitiva, la base de nuestra seguridad. Y son también los que pretenden subvertir los terroristas con ataques que aspiran a desatar la alarma social y provocar respuestas ajenas a nuestros valores que alimenten su discurso. La política de ayuda a las víctimas del terrorismo

ha sido reconocida como una aportación decisiva en la lucha contra el terrorismo.

La misión de esta estrategia antiterrorista es mantener a España –a sus ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras– seguros y protegidos frente a cualquier atentado y sus consecuencias. Debe contribuir asimismo, de forma eficaz y solidaria, a la seguridad de la UE y a la de la comunidad internacional. Con estos propósitos, los ejes de dicha estrategia son:

- Anticiparse al desarrollo de las acciones terroristas contra España y contra cualquier país de la UE o aliado. Ello requiere aumentar la coordinación de los servicios que integran nuestra comunidad de inteligencia y la cooperación con los de la Unión y sus Estados miembros, así como con los de los demás aliados.
- Prevenir, actuando sobre los diversos factores que incrementan la amenaza e involucrando a toda la población, sobre todo a los colectivos expuestos a la penetración del ideario terrorista. Es fundamental contribuir a superar la brecha y la polarización entre nuestras sociedades y el mundo árabe y musulmán, y apoyar a los elementos moderados, aislando a los más radicales.
- Proteger a los ciudadanos e intereses españoles, desarrollando los planes, marcos normativos y recursos públicos y privados necesarios para la seguridad de todos. Y garantizar la rápida recuperación de los sectores y actividades estratégicas que pudieran verse afectados por un atentado terrorista.
- Asegurar que los distintos actores dispongan de los recursos necesarios –operativos y jurídicos– y que estén preparados para responder en todo momento ante cualquier contingencia.

En relación con el terrorismo de ETA, nuestra estrategia seguirá asentada sobre los mismos principios que han guiado a todos los Gobiernos de la democracia:

- Consenso y firmeza política frente a sus atentados y objetivos, debilitando así el respaldo a ETA de determinados y minoritarios sectores de la sociedad vasca.
- Impulso y apoyo al trabajo de los servicios antiterroristas y de inteligencia del Estado, en colaboración con la policía autonómica.

- Cooperación política, policial, judicial y de inteligencia en el ámbito internacional, de manera muy especial con Francia y con aquellos otros países donde los terroristas pretendan encontrar refugio o bases logísticas para sus actividades.

El desarrollo de cada eje de actuación de la lucha antiterrorista se materializará a través de planes específicos, sin perjuicio de los que ya existan.

## **CRIMEN ORGANIZADO**

El crimen organizado es una de las más graves amenazas para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Sus distintas modalidades son un poderoso factor de desestabilización de los cimientos políticos y económicos de la sociedad española y europea. Entre ellas destacan el tráfico de drogas, armas y seres humanos, la delincuencia económica y el blanqueo de capitales, el contrabando de bienes lícitos o ilícitos, los delitos tecnológicos, o la falsificación de moneda.

Su creciente interrelación con el terrorismo y con los grupos violentos y la delincuencia local potencia ambas amenazas. Puede llegar a corromper las instituciones, generar economía sumergida y perjudicar a los comerciantes legítimos y la recaudación fiscal.

La percepción pública del crimen organizado está muy subestimada. Funciona con opacidad y muchas veces se esconde tras actividades económicas legítimas, lo que le permite no atraer el debate público como en el caso del terrorismo. La ONU estima que el volumen total de negocio del crimen organizado supone el 10% del PIB mundial.

Esta cifra ilustra no sólo el montante de sus actividades y de sus beneficios, sino también su capacidad de acceso a medios e instrumentos de todo tipo para sustraerse a la acción del Estado, y en particular, de la inteligencia y de la policía. El volumen total del blanqueo de capitales por el crimen organizado puede representar entre el 2% y el 5% del PIB mundial, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Un estudio de la UE cifra las ventas de drogas ilegales en, al menos, 100.000 millones de euros al año.

## **Líneas estratégicas de acción**

Para responder a esta amenaza, España ha puesto en marcha durante los últimos años toda una serie de medidas destinadas a:

- Mejorar los sistemas de información e inteligencia frente al crimen organizado y sus diferentes modalidades delictivas. Se ha creado el CICO (Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado), con funciones de inteligencia criminal y coordinación operativa, en el que se integran el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, y participan los Cuerpos de Policía autonómica y el servicio de Vigilancia Aduanera, con la colaboración de las Fuerzas Armadas, cuando esta es necesaria.
- Crear nuevas unidades operativas, como la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal, para investigar las diferentes modalidades de delincuencia económica y fraude a la Hacienda pública y la corrupción urbanística. Y, en el ámbito territorial, se han establecido los nuevos Grupos y Equipos de Respuesta contra el Crimen Organizado (GRECO y ECO), con especialistas de la Policía y Guardia Civil en este campo.
- Incrementar los recursos humanos, materiales y tecnológicos de las unidades especializadas contra el crimen organizado.
- Potenciar la colaboración y cooperación policial, de inteligencia, aduanera y judicial en el ámbito nacional, y con los servicios de inteligencia del exterior.
- Dotar de nuevas competencias a la Fiscalía Especial contra la Corrupción, incluyendo el crimen organizado de especial relevancia.

Estos avances se complementarán en una triple dirección:

- Potenciando los recursos y las capacidades de inteligencia del CICO. A tal fin se creará una comisión coordinadora con los servicios especializados de la Fiscalía General de Estado y de otros órganos de la Administración Pública.
- Mejorando la coordinación entre organismos nacionales e internacionales, tanto a través de las comunicaciones con servicios policiales y de inteligencia de otros países como reforzando la cooperación interinstitucional. Operaciones conjuntas con la UE permitirán acceder a datos e

información y facilitarán intercambios con otros servicios especializados.

- Adaptando y mejorando de forma permanente los instrumentos jurídicos necesarios para luchar con eficacia contra todas las modalidades del crimen organizado.

## **INSEGURIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA**

La seguridad económica es parte integral y requisito esencial de la seguridad nacional. Un modelo económico sostenible está en la base de la estabilidad social a la vez que aporta los recursos necesarios para la seguridad. Es responsabilidad del Estado y de los agentes económicos garantizar la integridad de los mercados, la fortaleza del sistema financiero y la seguridad del comercio, y fomentar un crecimiento económico equilibrado.

Las amenazas y riesgos a la seguridad económica pueden ser consecuencia del propio funcionamiento del sistema, de desequilibrios macroeconómicos –públicos o privados–, de la actuación desestabilizadora o ilegal de agentes económicos, del deficiente funcionamiento de los organismos supervisores y reguladores o de causas externas. Pueden tener su origen en factores como la interdependencia económica, los desequilibrios y volatilidad de los mercados, la especulación, las crisis financieras sistémicas, los fallos en infraestructuras críticas o las actividades delictivas, entre otros. La falta de seguridad económica y el estallido de crisis sistémicas pueden generar nacionalismo o proteccionismo económico. El rápido crecimiento de las economías emergentes y la competencia por los recursos podrían afectar al normal suministro de éstos y/o provocar subidas abruptas de precios.

### **Líneas estratégicas de acción**

El dinamismo de una economía de mercado conlleva necesariamente cierta inestabilidad que hay que gestionar, además de hacer frente a las amenazas y riesgos que puedan surgir. Para ello son necesarias las siguientes líneas de acción:

— Promover un desarrollo económico sostenible:

- Desarrollar un modelo de crecimiento que minimice los desequilibrios –tanto públicos como privados–, potencie la productividad y la competitividad, con sectores de alto valor añadido, cree empleo de calidad y mantenga unas finanzas públicas saneadas a lo largo del ciclo económico y la estabilidad de precios.
- Garantizar la cohesión social y una distribución justa de las rentas, pilares fundamentales de la estabilidad y el crecimiento económico tanto en el ámbito nacional, como en el internacional.
- Promover una economía internacional abierta, con un sistema de libre cambio comercial y de inversiones estable y funcional.

— Mitigar los desequilibrios de los mercados:

- La crisis económica y financiera que empezó en 2007-2008 ha mostrado, una vez más, la importancia de prevenir y corregir los efectos de los fallos de mercado. El *normal* funcionamiento del sistema y algunas actuaciones de los agentes económicos pueden, aun siendo legales, generar perturbaciones. Mitigarlas requiere una regulación y supervisión efectiva, a la que es fundamental incorporar a los agentes económicos y sociales. De especial importancia es el sistema financiero, por su riesgo sistémico.

#### EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO EN LA SEGURIDAD

El papel del sector privado, muchas de cuyas empresas son propietarias o gestoras de servicios e infraestructuras relacionados con la seguridad, es fundamental. Las compañías tienen la responsabilidad de proteger aquellas áreas que son de su competencia y se deben identificar y asignar dichas responsabilidades. Hay que desarrollar asociaciones y protocolos público/privados que coordinen la seguridad de servicios e infraestructuras. Es también en interés de las propias empresas. Primero, por los costes que les suponen estas amenazas a la seguridad; segundo, porque las propias compañías se han convertido en objetivos directos; y tercero, porque la inseguridad no genera un clima propicio para la actividad económica. El sector privado puede aportar importantes capacidades, como su presencia global, su saber hacer tecnológico y sus recursos económicos, materiales y personales. Caso particular es el de las empresas privadas de seguridad, que desempeñan un papel específico en este ámbito, por ejemplo, en la protección de buques de la piratería en el Océano Índico.

- Luchar contra las actividades delictivas:
  - A los desequilibrios generados por el funcionamiento legal del sistema se unen las amenazas derivadas del crimen económico. Es prioritaria la lucha contra el blanqueo de capitales procedentes del crimen organizado.
  
- Avanzar en la gobernanza económica en la UE y a escala global:
  - La UE, principal bloque económico del mundo junto a Estados Unidos y China, ha sido motor no sólo de crecimiento, sino también de estabilidad y seguridad económica para España. Nos ha abierto mercados y permitido diversificar nuestra economía. Ha servido de estímulo para las reformas que han hecho nuestro crecimiento sostenible. El euro ha sido un ancla de estabilidad y ha atraído inversión.
  - España debe seguir contribuyendo a una gobernanza económica y financiera efectiva de la UE que asegure la sostenibilidad y el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y la fortaleza del euro. Para ello debe cooperar activamente en la construcción de un gobierno económico europeo, con instrumentos comunes y políticas económicas coordinadas. Debe también cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y otros que se fijen en común, ejes de la cooperación macroeconómica de la UE. Y debe apoyar la labor e independencia del Banco Central Europeo (BCE). Es el garante de la estabilidad de precios en la zona euro y del buen funcionamiento del sistema financiero europeo, junto con el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Sistema Europeo de Supervisores Financieros y la Junta Europea de Riesgo Sistémico.
  - Es también necesario establecer mecanismos de supervisión y regulación que garanticen una gobernanza económica y financiera global eficaz, como los propuestos por el G20, en el que participa España en calidad de invitado permanente, y que se ha constituido como un foro fundamental de coordinación de políticas y para hacer frente a situaciones de crisis económicas y financieras como la vivida desde 2008.

— Potenciar la presencia económica internacional de España:

- La fortaleza económica de España, y por tanto su seguridad, dependen en buena medida de nuestra capacidad para defender y proyectar los intereses económicos españoles y de nuestras empresas en el exterior. Para ello es crucial potenciar la presencia de España en foros e instituciones económicas y apoyar la expansión de empresas y emprendedores españoles en mercados internacionales.
- En el ámbito interno y, en consonancia con lo hecho por otros países, se establecerá un Sistema de Inteligencia Económica (SIE) con la misión de analizar y facilitar información económica, financiera y empresarial estratégica relevante, oportuna y útil para apoyar la acción del Estado y una mejor toma de decisiones. Este Sistema permitirá compartir conocimiento, crear sinergias, evitar duplicidades y facilitar la adopción de posiciones comunes en las Administraciones Públicas. En estrecha relación también con los diferentes actores económicos, contribuirá a las labores de seguridad del Estado facilitando la detección y prevención de actuaciones contrarias a los intereses económicos, financieros, tecnológicos y comerciales de España en sectores estratégicos.
- La interdependencia de nuestra economía hace a España más próspera pero también más vulnerable. Una puesta en cuestión de la reputación adquirida puede tener un impacto en los mercados, especialmente en tiempos de incertidumbre o crisis. Contrarrestarlo pasa por potenciar la ‘marca España’, con un esfuerzo estratégico de acción y comunicación permanente al que deben contribuir tanto el Estado como las empresas. Para ello será preciso mantener en todo momento el difícil equilibrio entre transparencia, pues la falta de información puede hacer temer un panorama peor que la propia realidad, y protección de información estratégica.
- Hay que gestionar adecuadamente las consecuencias para la seguridad de la presencia de empresas extranjeras en los servicios e infraestructuras críticas, respetando siempre la legislación de la UE y las normas internacionales, y sin dificultar la inversión extranjera directa.

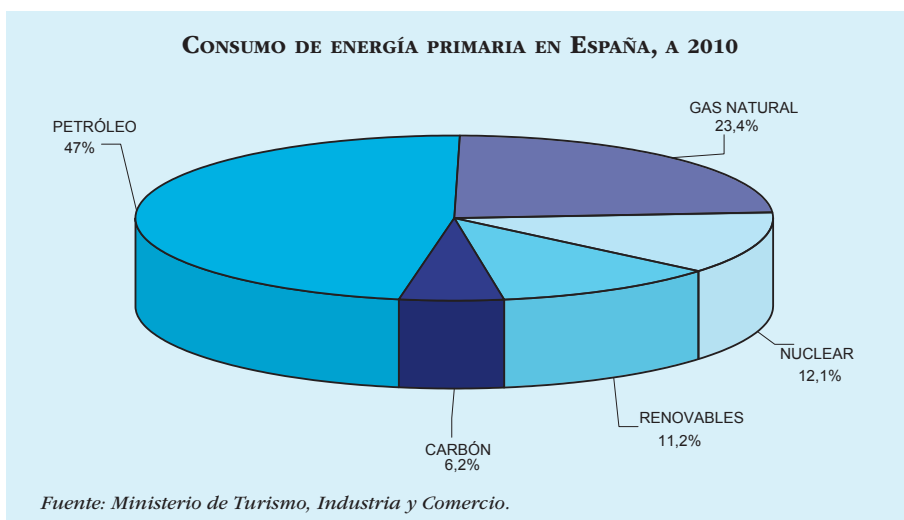


- Garantizar la capacidad de los servicios críticos económicos y financieros:
- Algunos servicios e infraestructuras económicos y financieros son esenciales para el normal funcionamiento del país. Basta pensar qué pasaría si las tarjetas de crédito o las transferencias interbancarias no funcionasen durante 24 horas. La creciente complejidad técnica, las catástrofes naturales o las actividades delictivas constituyen amenazas que hay que gestionar. Se debe intensificar el intercambio de información entre autoridades regulatorias y supervisoras y operadores privados, desarrollar más planes de contingencia y de continuidad de negocio frente a riesgos de naturaleza financiera y operativa, y elaborar un mapa de riesgos, capacidades, expertos y mejores prácticas.
  - La seguridad de las infraestructuras y servicios financieros es responsabilidad de las propias entidades privadas y de las autoridades públicas. El Comité de Estabilidad Financiera (CESFI) –integrado por el Ministerio de Economía y Hacienda, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)– es el responsable del desarrollo coordinado de planes preventivos y de actuación en materia de estabilidad financiera y de prevención y gestión de crisis.

## **VULNERABILIDAD ENERGÉTICA**

El suministro energético es esencial para el funcionamiento de la economía y la sociedad. Por ello, la seguridad energética es una componente fundamental de nuestra seguridad general. A nivel mundial, el actual modelo energético es difícilmente sostenible a medio y largo plazo a nivel mundial. Tanto la garantía de suministro de combustibles fósiles como su precio se pueden ver expuestos a importantes tensiones en esta década. A ello contribuirá la alta demanda de las economías emergentes y la concentración de yacimientos en zonas políticamente inestables, como el Norte de África y Oriente Medio, sujetas a importantes cambios en los próximos años. A estos factores se añaden los medioambientales, como el riesgo de catástrofes en la extracción de reservas poco accesibles y la necesidad de reducir las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub>.

Esta situación es preocupante para países con alta dependencia energética como España, donde el petróleo representa casi la mitad de la energía primaria que consumimos y el gas natural cerca de la cuarta parte. El 74% de nuestra energía primaria depende del exterior. El carbón, que apoyamos por razones económicas, sociales y de autosuficiencia como reserva estratégica, podrá contribuir a paliar nuestra dependencia si se desarrollan soluciones tecnológicas para reducir sus emisiones contaminantes. A este mismo fin contribuyen ya, y lo harán cada vez más, las energías renovables.



En todo caso, esta dependencia energética tiene serias implicaciones para la seguridad. Cualquier interrupción grave en el suministro –por ejemplo, debida a una convulsión geopolítica internacional– podría tener repercusiones en sectores estratégicos. A los riesgos de desabastecimiento se suman también posibles amenazas a las infraestructuras y redes de transporte del sistema energético derivadas de desastres naturales, ataques terroristas o *ciberataques*.

### **Líneas estratégicas de acción**

España afronta con determinación los retos energéticos que afectan a su seguridad, así como su compromiso de reducir el CO<sub>2</sub>. Los ejes de acción son la diversificación de las fuentes de energía y abastecimien-

to –elevando sustancialmente la contribución de las energías renovables–, el ahorro y la eficiencia energética, la liberalización de los mercados y el desarrollo de infraestructuras.

Con el fin de ampliar sus fuentes de energía más allá de los combustibles fósiles y la energía nuclear, España ha hecho una apuesta estratégica por las energías renovables, que ya está dando sus frutos: en 2010 cubrieron más de una tercera parte de la generación de energía eléctrica y más del 11% del consumo de energía primaria. Estamos entre los líderes mundiales en energía eólica y solar.

Impulsar el ahorro energético es prioritario, con el doble objetivo de reducir la dependencia exterior y mejorar nuestra intensidad energética, y, por tanto, nuestra competitividad. La diversificación de fuentes de energía y el cambio de combustibles para el transporte son otras respuestas a nuestra vulnerabilidad energética. También se fomentará el uso del transporte público y se incrementará la cuota del ferrocarril en el transporte de mercancías. Y se potenciarán diferentes formas de almacenamiento de energía, aumentando la capacidad instalada de bombeo hidráulico y de almacenamiento de gas.

Por último, es clave garantizar la seguridad del abastecimiento energético. Con ese fin, España ha situado las plantas de regasificación en diferentes puertos, diversificado los puntos de origen de aprovisionamiento de combustibles fósiles y limitado

#### LÍNEAS Y REDES DE ABASTECIMIENTO

Una gran parte de nuestros recursos energéticos llegan a territorio nacional por vía marítima, por barco o gasoducto, por lo que garantizar y en su caso reforzar el control del espacio marítimo con estos fines es una prioridad.

Garantizar el suministro energético pasa también por asegurar el servicio de las infraestructuras energéticas críticas: el sistema gasista, el sistema de transporte y distribución de petróleo y el sistema eléctrico, fundamentalmente las grandes infraestructuras de la red de transporte y generación, como los ocho reactores nucleares, bajo control del Consejo Seguridad Nuclear (CSN), y algunas de las centrales térmicas e hidráulicas.

Estas infraestructuras son identificadas como activos estratégicos para la seguridad por el Plan de Protección de Infraestructuras Críticas, pues su funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas. Es esencial por tanto garantizar su seguridad, dotándolas de sistemas redundantes e independientes de otras tecnologías y operadores.

la cuota máxima de gas natural procedente de un mismo país abastecedor.

España dispone además de un robusto sistema nacional de redes de transporte de energía con flexibilidad operativa, de un régimen eficaz para la gestión de sus reservas estratégicas petrolíferas, y de planes para canalizar la demanda en caso de interrupción o escasez en el suministro, en coordinación con la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

La mejor garantía de abastecimiento, seguridad y calidad energética para nuestro país es un mercado europeo de electricidad y gas natural plenamente integrado. Por ello, España continuará apostando por una política energética europea que potencie las interconexiones entre los Estados miembros y en especial entre la Península Ibérica y el resto de Europa.

## **PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA**

La proliferación de armas de destrucción masiva –nucleares, radiológicas, biológicas y químicas– y de sus sistemas de lanzamiento, y el riesgo de que caigan en manos de terroristas dispuestos a utilizarlas, constituyen una de las grandes amenazas de nuestra era, para la comunidad internacional y para España.

España trabaja en contra de la proliferación y en favor de un mundo libre de armas nucleares. El camino está lleno de obstáculos, incluidos los programas nucleares de Corea del Norte y de Irán. El caso iraní merece especial atención, ya que su programa nuclear, lleno de puntos oscuros y desarrollos poco consistentes con un programa exclusivamente civil según ha indicado repetidamente el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), podría desatar una carrera de proliferación nuclear en Oriente Medio y el Mediterráneo.

La amenaza podría acentuarse si, al amparo del uso de la energía nuclear, algunos Estados aprovechan de forma indebida el uso pacífico y para fines civiles de la misma contemplado en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP).

Las armas y agentes biológicos tienen algunas características singulares. Además de ser letales, pueden multiplicarse por contagio y son difíciles de detectar en sus primeras fases, lo que las convierte en sumamente peligrosas y desestabilizadoras. También las armas químicas son muy potentes y algunas de ellas fáciles de adquirir y ocultar ya que muchos de sus componentes son de doble uso.

Se sabe que Al Qaeda y sus grupos afines buscan materiales nucleares, pero sobre todo radiológicos, biológicos y químicos, por ser más asequibles. Son materiales que podrían conseguir mediante el robo o la compra clandestina. En este sentido, debemos permanecer atentos a la evolución de zonas políticamente inestables, con redes de tráfico ilícitos y presencia de células terroristas *yihadistas*, como ocurre en zonas del Sahel o Asia Central.

### **Líneas estratégicas de acción**

La proliferación de armas de destrucción masiva exige un trabajo preventivo en varios ámbitos. España contempla, como otros países, cuatro tipos relevantes de armas o agentes peligrosos –nucleares, radiológicos, biológicos y químicos–, y enmarca sus esfuerzos en el ámbito de la ONU y en la Estrategia Europea contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Aspiramos a un mundo sin armas nucleares, si bien no es un objetivo fácil. La adhesión al TNP en 1987 definió la política española en esta materia: renuncia al arma nuclear, prohibición de su paso por el territorio nacional y lucha contra la proliferación y en pos del desarme nuclear mundial. España apoya iniciativas como la eliminación de la producción de material fisible para armamento o la constitución de Zonas Libres de Armas Nucleares. Somos también signatarios del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN), sean de naturaleza civil o militar.

Estamos comprometidos con la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP), la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN), y el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), cuyo objetivo principal es garantizar que el comercio de uranio con fines pacíficos no se desvíe hacia la proliferación nuclear de armas. La Cumbre de Seguridad

Nuclear celebrada en Washington en 2010 elevó el compromiso de los Estados a la salvaguarda y protección de los materiales e instalaciones nucleares como un nuevo pilar en las políticas internacionales de no proliferación. España aboga también por introducir un régimen de verificación en la Convención sobre Armas Biológicas.

España apoya los esfuerzos para limitar la proliferación de misiles de medio y largo alcance, que permitirían el lanzamiento de armas de destrucción masiva a grandes distancias. La capacidad de defensa antimisiles debe desarrollarse. Y asumimos la doctrina de la OTAN sobre cómo armonizar la disuasión nuclear mínima con los compromisos de desarme. Las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia, que poseen el 95% del almacén nuclear mundial, abren una perspectiva favorable que debe extenderse al resto de las potencias con este tipo de armamento.

Como miembro de los foros más relevantes, España promoverá la aplicación universal de los regímenes de prevención de la proliferación de misiles y tecnología asociada. Continuará desarrollando las medidas nacionales para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento a través del control efectivo de exportaciones, tránsito, transporte y re-exportación de los mismos. Y adoptará todas las medidas precisas para el cumplimiento de las resoluciones de la ONU sobre sanciones y embargos de armamento y de la normativa de la UE sobre el control de exportaciones de equipamiento militar y de exportación, transferencia y tránsito de bienes de doble uso.

#### **EL TRATADO DE NO PROLIFERACIÓN DE ARMAS NUCLEARES (TNP)**

Como advirtió ya en 2004 el Informe del Grupo de Alto Nivel de la ONU sobre las amenazas, el desafío y el cambio, la «erosión del régimen de no proliferación» es la amenaza más seria a la paz y seguridad internacional.

La ausencia de determinados países en el TNP de 1968 genera inestabilidad a nivel regional y puede llegar a poner en cuestión la seguridad global. Son los casos de India y Pakistán, ambos con armas nucleares y no sometidos al control del OIEA; de Israel, con un estatuto nuclear ambiguo, y de Corea del Norte, que se ha retirado del TNP tras realizar pruebas nucleares y de misiles balísticos.

Como se constató en la Conferencia de Examen de 2010, cumplir el «gran acuerdo» entre países nucleares y no nucleares sobre el que se funda el TNP y garantizar el derecho soberano a la energía nuclear sin que ello fomente riesgos de proliferación, siguen siendo dos de los grandes retos de la comunidad internacional.

La participación de España en el programa de Defensa Antimisiles de la OTAN constituye una adecuada medida de respaldo a los esfuerzos que se vienen realizando contra la proliferación de vectores de lanzamiento de armas de destrucción masiva. La proliferación de misiles balísticos representa una creciente amenaza a los Estados miembros de la Alianza, por lo que es necesario una capacidad de defensa colectiva adecuada. Con el objetivo de extender la protección del sistema a la población, el territorio y las Fuerzas Armadas de todos los países europeos de la Alianza, España participará en la configuración de dicho programa para su extensión más allá de las tropas desplegadas y se acogerá a sus beneficios.

## **CIBERAMENAZAS**

Para ciudadanos y Gobiernos, el *ciberespacio* y las redes de información y comunicación son una fuente de nuevas posibilidades. Soportan la prestación de servicios ampliamente utilizados, como los buscadores de información, el correo electrónico, así como la gestión de muchas infraestructuras y servicios privados y un número cada vez mayor de servicios de las Administraciones Públicas. Pero precisamente este carácter crítico hace vital su protección y capacidad de resistencia y recuperación, y más preocupante su vulnerabilidad.

La *ciberseguridad* no es un mero aspecto técnico de la seguridad, sino un eje fundamental de nuestra sociedad y sistema económico. Dada la cada vez mayor importancia de los sistemas informáticos en la economía, la estabilidad y prosperidad económica del país dependerá en buena medida de la seguridad de nuestro *ciberespacio*.

Ésta puede verse comprometida por causas técnicas, fenómenos naturales o por ataques ilícitos. Los *ciberataques* son una amenaza en crecimiento con la que los posibles agresores –terroristas, crimen organizado, empresas, Estados o individuos aislados– podrían poner en dificultad infraestructuras críticas. Existen precedentes (Estonia en 2007, Georgia en 2008 o Irán en 2010) de cómo la pérdida de disponibilidad de las mismas puede causar serios daños a un país. El *ciberespacio* es asimismo un ámbito para el espionaje por parte tanto de agentes criminales como de otros Estados.

Si bien España también está expuesta, como el resto de países, a *ciberataques* de terroristas, otros tipos de delincuentes e incluso de otros Estados, los más comunes tienen fines comerciales. La obtención de información y de datos personales en la Red, a menudo para ser vendidos a terceros, es cada vez más preocupante. Más allá del coste económico, genera una pérdida de confianza entre los ciudadanos en los sistemas electrónicos de pago que podría tener un importante efecto desestabilizador en la economía.

Hay factores legales y tecnológicos que incrementan las posibilidades de que las *ciberamenazas* se materialicen. Entre los primeros, la ausencia de una legislación común o de seguridad global que permita una lucha más efectiva contra ellas. Tecnológicamente, Internet fue creado para ser útil y sencillo, no para ser seguro. La creciente interconexión de la Red, incluyendo necesariamente las infraestructuras, suministros y servicios críticos, incrementa los niveles de riesgos sobre éstos. El anonimato y la dificultad para rastrear los *ciberataques* son factores añadidos que entorpecen su neutralización.

España es un ‘nodo’ importante en muchas redes, por lo que garantizar la seguridad en este ámbito es de especial importancia para nuestro país. Para ello es necesario seguir impulsando la toma de conciencia y la formación sobre los riesgos, reforzando las políticas específicas y los procedimientos de seguridad en los sistemas de información y comunicaciones de ciudadanos, empresas e instituciones, y reduciendo la dependencia de la tecnología de seguridad de terceros países.

### **Líneas estratégicas de acción**

Mejorar la seguridad en el *ciberespacio* pasa por fortalecer la legislación, sin poner en riesgo la privacidad, y fomentar la colaboración entre el sector público y el privado. Ya se están impulsando sistemas de certificación de carácter voluntario u obligatorio y desarrollando planes de contingencia.

Además, hay que concienciar a las Administraciones Públicas, empresas y ciudadanos sobre los riesgos, mejorar la cooperación nacional e internacional y elaborar mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas.



En esa línea, España ha fortalecido la seguridad de las infraestructuras y los servicios electrónicos de las Administraciones Públicas, dotándolas de una red de comunicaciones entre sí y con las instituciones europeas y las de otros Estados miembros. Cabe destacar asimismo, que se han distribuido más de 18 millones de documentos nacionales de identidad electrónicos, que otorgan a cada ciudadano una identificación y firma electrónicas seguras, situándonos en la vanguardia mundial en este campo.

El Estado dispone de capacidades de prevención y respuesta ante las *ciberamenazas*, distribuidos en varios organismos, incluidos el Centro Criptográfico Nacional (CCN), las Fuerzas Armadas y el Centro de Protección de Infraestructuras Críticas. A través del Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO), se promueve un uso adecuado de los servicios que hacen posible la sociedad de la información y la confianza en ellos.

Las grandes compañías y operadores técnicos de suministros y servicios esenciales disponen también de recursos propios de seguridad en este ámbito. Entidades como Red Eléctrica, Empresa Nacional del Gas (ENAGAS), Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) o Administradora de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), así como las del sector financiero disponen de centros de control redundantes y de planes de contingencia para el mantenimiento operativo de los sistemas.

#### **ORGANISMOS DE PREVENCIÓN Y RESPUESTA**

El Centro Criptológico Nacional (CCN), encuadrado en el CNI, dispone desde 2007 de su propia capacidad de respuesta para incidentes relacionados con la seguridad de la información. La herramienta principal de respuesta frente a las *ciberamenazas* son los Equipos de Respuesta ante Incidentes de Seguridad (*Computer Emergency Response Team*, CERT).

El denominado CCN-CERT elabora guías e instrucciones, ofrece soporte y coordinación y forma al personal de las Administraciones Públicas (General, Autonómica y Local). También certifica la seguridad de productos, acredita la seguridad de los sistemas, promueve el desarrollo de tecnología nacional de seguridad basada en mejores prácticas y facilita información sobre vulnerabilidades, alertas y avisos de nuevas amenazas a los sistemas de información.

Hay otros CERT en España, tanto nacionales como autonómicos o privados. El INTECO-CERT desarrolla servicios orientados a ciudadanos y empresas para fomentar la sensibilización y difusión de buenas prácticas en materia de seguridad de la información y de prevención y respuesta ante incidentes de seguridad. El IRIS-CERT tiene como misión la protección de la RedIRIS y la red académica y de investigación nacional.

Para afianzar nuestra seguridad en el ciberespacio y en las redes de información y comunicaciones, debemos, a nivel nacional, crear más medios y coordinarlos mejor, con medidas destinadas a:

- Invertir más en tecnologías de seguridad y en formación de personal especializado.
- Consolidar y ampliar las líneas de acción establecidas a este respecto en el Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas.
- Desarrollar el Esquema Nacional de Seguridad (cuyo objetivo es establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos), reforzar su aplicación y realizar auditorías que verifiquen la seguridad de los sistemas de la Administración.
- Desarrollar un mapa de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas.
- Apoyar el desarrollo de empresas privadas nacionales en un sector estratégico como éste, en el que puede ser peligrosa la dependencia de empresas extranjeras.
- Impulsar una educación en seguridad en el uso del *ciberespacio*.
- Fomentar la formación y sensibilización acerca del desarrollo y la utilización segura de las nuevas tecnologías de la información, con iniciativas como la ya creada Oficina de Seguridad del Internauta (OSI) del INTECO.
- Promover el uso de estándares de seguridad y de la certificación de los productos y sistemas de información y comunicaciones, tanto en el ámbito público como en el privado.

El desarrollo de un *ciberespacio* seguro puede suponer una ventaja competitiva para nuestro país. Si España puede presentarse como uno de los países más seguros en este ámbito, empresas de todo el mundo se localizarán aquí con la tranquilidad de que están operando en un entorno protegido. Para ello hay que adoptar un enfoque integral de *ciberseguridad*, con la participación de los CERT (CCN, INTECO, RedIRIS) –que facilite la coordinación de las iniciativas de los organismos con responsabilidad en esta área– y los sectores de telecomunicaciones, de hardware, software y proveedores de servicios. España es hoy un líder mundial en el ámbito de las telecomunicaciones y debe aprovecharlo en este sentido.

## ESPIONAJE

Las agresiones por parte de Estados, grupos o personas, con la finalidad de lograr información para obtener ventajas políticas o económicas, han sido una constante histórica y siguen siendo una amenaza de primer orden para nuestra seguridad. El espionaje se ha adaptado al nuevo escenario de seguridad, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y comunicación y el proceso de globalización. Las intromisiones en el *ciberespacio* para obtener información son cada vez más comunes y preocupantes.

De particular importancia es también el espionaje económico, consistente en la adquisición ilícita de información, patentes o tecnologías críticas, e incluso en la influencia ilegal en decisiones políticas de carácter económico. Su impacto potencial es cada vez mayor por su capacidad de dañar el sistema económico y afectar al bienestar de los ciudadanos.

El espionaje sigue constituyendo una amenaza real y en permanente evolución. Aunque por su carácter clandestino sea poco visible, el impacto de estas acciones encubiertas puede tener efectos muy negativos para la seguridad. Debemos hacer frente a las actividades de servicios de inteligencia extranjeros, grupos o personas que amenacen o atenten contra los derechos, libertades y bienestar de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones o los intereses nacionales. Con ese fin, y en línea con los países de su entorno, España potenciará las capacidades de inteligencia y contrainteligencia del Estado, tanto a nivel tecnológico como humano.

En el plano internacional es necesario:

- Impulsar la cooperación para desarrollar acuerdos de control de las *ciberarmas*, tal y como ocurre con las nucleares.
- Luchar contra las *ciberamenazas* a escala europea, ampliando y consolidando los medios ya existentes. En 2004 se creó la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), con una doble finalidad: lograr que las redes y la información de la Unión alcancen un alto grado de seguridad y propiciar el desarrollo de una cultura de la seguridad de las redes y de la información en beneficio de toda la sociedad.
- Homogeneizar la legislación penal de los Estados miembros de la UE en aspectos como el acceso ilegal al conjunto o una parte de los sistemas de información, la intromisión, interrupción, obstaculización o daño sobre un sistema de información, o la intromisión ilegal en sus datos.

- Ampliar la lucha contra la delincuencia cibernética más allá de la UE, dada la naturaleza global de las redes y sistemas de información.
- Mejorar nuestro sistema en línea con lo avanzado por la estrategia y doctrina de la OTAN en este ámbito. Los esfuerzos aliados se han materializado en el acuerdo de un concepto y la futura elaboración de una política de *ciberdefensa*, así como en la creación de una Autoridad de Gestión y de un Centro de Respuesta ante Incidentes de Seguridad.

## **FLUJOS MIGRATORIOS NO CONTROLADOS**

Si bien los flujos migratorios han existido siempre, su intensidad y características, así como las causas y posibles consecuencias de la inmigración irregular, hacen de este fenómeno un factor importante para la seguridad.

El crecimiento de la población mundial durante esta década se concentrará en los países más pobres del mundo, sobre todo de África y Asia. Es previsible que se mantengan o incluso incrementen los flujos migratorios irregulares si persisten en algunos de ellos la pobreza, la desigualdad, los conflictos étnicos, la sobreexplotación de los recursos naturales, los riesgos medioambientales, la debilidad institucional, los regímenes totalitarios y/o los conflictos armados.

En los últimos años, España no ha permanecido ajena a este fenómeno. Hemos pasado de ser un país de emigración a ser un país receptor de inmigrantes y con una de las poblaciones más diversas de Europa. La crisis económica puede ralentizar la llegada de ciudadanos procedentes de Iberoamérica. Al mismo tiempo, puede incrementarse la inmigración irregular desde el continente africano, dada nuestra proximidad geográfica y las condiciones económicas, sociales y políticas del continente. Aumentará también la inmigración irregular procedente de Asia, que utilizará cualquier ruta y procedimiento para llegar a Europa.

El impacto de los movimientos migratorios excesivos y no controlados sobre España, como sociedad de destino o como frontera exterior

de entrada a la UE, tiene implicaciones para la seguridad, algunas muy preocupantes:

- Conflictividad social, que, sin perjuicio del carácter plural y abierto de la sociedad española, puede ser aprovechada por grupos racistas o xenófobos, sobre todo en épocas de crisis económica.
- Aparición de guetos urbanos, una de las mayores amenazas para la convivencia y la cohesión social, que pueden dar lugar a espacios de marginación que fomenten la inseguridad, la violencia y el extremismo ideológico y religioso.
- Explotación económica de los inmigrantes por parte de organizaciones criminales a través de prostitución, drogas, extorsión, bandas criminales y/o venta ambulante ilegal.
- Desestabilización de ciertos sectores productivos de la economía nacional a causa de la utilización de mano de obra procedente de la inmigración ilegal, con el consiguiente incremento de la economía sumergida y el desempleo.
- Radicalización extremista y de carácter identitario, falta de integración, y el sometimiento a credos radicales e intolerantes por parte de algunos grupos de inmigrantes, como consecuencia de la vulnerabilidad económica.
- Presencia de personas de otros países sobre las que no hay datos sobre su verdadera identidad ni nacionalidad, sin que pueda cuantificarse su número real y cuyas actividades pueden ser difíciles de controlar.

### **Líneas estratégicas de acción**

España ha puesto en marcha en los últimos años un importante conjunto de medidas para prevenir, controlar y responder a los flujos migratorios irregulares en nuestras fronteras, que son, a su vez, parte integrante de los límites exteriores de la UE.

Entre otros avances, se han firmado importantes acuerdos y convenios de cooperación con países de Iberoamérica, África y Europa del Este para la gestión de flujos y readmisión; se han puesto en marcha actuaciones de cooperación con varios países africanos; se han creado nueve

Centros de Internamiento de Extranjeros; y se han aumentado los medios marítimos y aéreos de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

La prevención de los riesgos asociados a la inmigración irregular exige una estrecha colaboración entre las Administraciones Públicas, y, en su caso, con las ONG y el sector privado, para desarrollar una serie de políticas:

- De inmigración regular, que respondan a nuestras necesidades demográficas y laborales, acorde con nuestra capacidad de acogida.
- De cooperación con los países de origen y tránsito migratorio para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal y prevenir en origen la inmigración irregular.
- De defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, que facilite la lucha contra el crimen organizado y las redes de inmigración irregular y de trata de seres humanos e impida que determinados grupos instrumentalicen o capten a inmigrantes para actividades ilícitas.
- De control y vigilancia eficaz de los accesos a las fronteras exteriores españolas, en el marco del Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE.
- De integración social, dando continuidad a lo iniciado con el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Esta política de integración deberá promover espacios de convivencia y apoyo para los inmigrantes más vulnerables. También habrá de impulsar la responsabilidad de las comunidades de

#### **UNA ESTRATEGIA DE INMIGRACIÓN COMPARTIDA**

Los efectos no deseados que pueden derivarse de movimientos migratorios –especialmente, de los de carácter irregular– son un riesgo compartido por todos los países de la UE. Por eso España seguirá impulsando el desarrollo de la política europea de inmigración común, destinada a:

- Garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios y un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros.
- Prevenir y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, como reclama el Tratado de Lisboa.

Para ello, España considera prioritario el desarrollo de los objetivos políticos y las orientaciones estratégicas del Pacto Europeo de Migración y Asilo.

inmigrantes en la gestión de sus intereses en un marco de intereses políticos y sociales compartidos. Todo ello garantizando el respeto al Estado de Derecho y los valores abiertos, plurales y democráticos de la sociedad española.

- De defensa y protección de los derechos humanos fundamentales, para luchar contra cualquier forma de intolerancia, racismo y xenofobia, promover los objetivos asumidos por la *Alianza de Civilizaciones* y favorecer el diálogo con las confesiones religiosas de las poblaciones inmigrantes, sobre todo con el Islam.

## EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES

A pesar de los avances tecnológicos y sociales, los riesgos de origen natural siguen golpeando a la humanidad y produciendo catástrofes, como el terremoto de Haití, las inundaciones de Pakistán, el huracán *Katrina* o ciertas enfermedades como la malaria. Las catástrofes también pueden tener su origen en la actividad humana, como el desastre nuclear de Chernobil. O pueden ser resultado de la combinación de ambos, como el tsunami en Japón y consiguiente accidente nuclear en la central de Fukushima.

### RIESGOS AMBIENTALES

Los fenómenos meteorológicos adversos pueden poner en peligro la seguridad de los ciudadanos. Sequías, inundaciones, tormentas, tempestades de viento, u olas de calor o de frío han existido siempre y ahora pueden ser aún más intensas por el cambio climático. También pueden ser fatales otros desastres en los que se combinan las condiciones meteorológicas y la degradación ambiental, como deslizamientos de tierras, incendios forestales o propagaciones de epidemias.

La implantación de sistemas de alerta y de protección con un enfoque más proactivo basado en la predicción y prevención ha permitido una disminución constante del número de víctimas. Ello contrasta con un incremento en las pérdidas económicas asociadas a estos y otros tipos de riesgos, en consonancia con el aumento de riqueza.

Otros riesgos que merecen una atención continuada por parte de las instituciones nacionales y comunitarias son los accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas u organismos modificados genéticamente, la contaminación de suelos y aguas, el uso insostenible de recursos hídricos o la capacidad de transmisión de agentes patógenos y químicos a través de la atmósfera.

Las amenazas y riesgos de origen natural en el caso de España son bien conocidas. Las más comunes y casi endémicas son las inundaciones e incendios forestales. Seísmos y erupciones volcánicas pueden también ocasionar cuantiosas pérdidas humanas y materiales, como muestra el terremoto en Lorca. Estamos expuestos a accidentes, algunos con serias repercusiones medioambientales como el naufragio del *Prestige*. Y, como país industrializado, también pueden afectarnos otros riesgos de naturaleza tecnológica.

La responsabilidad de España ante emergencias civiles tiene asimismo una dimensión europea. La llamada ‘cláusula de solidaridad’ del Tratado de Lisboa obliga a la asistencia mutua de los Estados miembros en el caso de que alguno de ellos sea objeto de una catástrofe –natural o de origen humano– o de un ataque terrorista.

#### RIESGOS SANITARIOS

Las enfermedades, y más aún cuando éstas alcanzan el grado de pandemias, representan un gran reto para la economía, la seguridad y el bienestar. Además de las enfermedades ya conocidas, han surgido otras nuevas, como el síndrome respiratorio agudo severo, o resurgen algunas que creíamos erradicadas, como la tuberculosis. Enfermedades como la fiebre aftosa o la peste porcina pueden provocar enormes daños en la economía de un país.

Ante los riesgos de pandemias es preciso seguir planes de preparación y respuesta. Es esencial la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y con organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) de la UE. Durante una pandemia juega un papel fundamental la estrategia de comunicación, tanto de cara a los ciudadanos como a los profesionales sanitarios.

#### Líneas estratégicas de acción

La protección civil es el ámbito donde se manifiesta con mayor intensidad la cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local. El Sistema Nacional de Protección Civil articula los medios para responder a los distintos tipos de emergencias civiles en el ámbito del Sistema Nacio-



nal de Gestión de Situaciones de Crisis, que debe reconfigurarse a la luz de las prioridades establecidas en esta Estrategia.

España se ha dotado de importantes instrumentos preventivos y de gestión de riesgos naturales y tecnológicos. La nueva Ley del Suelo obliga a evaluar el grado de riesgo para limitar en los planes de ordenación urbana determinados usos del suelo en zonas potencialmente peligrosas. También disponemos de organismos científicos y técnicos como el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Geológico y Minero de España. Todo ello complementado con un eficaz sistema de avisos de fenómenos meteorológicos adversos en la Agencia Estatal de Meteorología y de redes de alerta de inundaciones y terremotos.

Para los casos de accidentes en instalaciones industriales y en el transporte de mercancías peligrosas, al igual que para los riesgos naturales, nuestro país cuenta con instituciones y regulaciones específicas. Destacan las relativas a seguridad nuclear y protección radiológica –bajo responsabilidad del Consejo de Seguridad Nuclear– y los planes de emergencia,

#### **UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS (UME)**

La UME es la Unidad de Primera Intervención de las Fuerzas Armadas para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas en cualquier lugar del territorio nacional. Ofrece su colaboración y participación a las tres Administraciones: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Su despliegue territorial en siete bases por toda la geografía española permite su intervención rápida en todo el territorio nacional.

Su principal misión es intervenir en emergencias que tienen su origen en riesgos naturales (terremotos, inundaciones, incendios forestales o inclemencias invernales, entre otros) o tecnológicos. Puede asumir y coordinar la intervención de otras Unidades de las Fuerzas Armadas. Y también, en el caso de emergencias declaradas de interés nacional, la de otras instituciones estatales, autonómicas o locales cuya coordinación se le asigne en función de la emergencia.

Desde 2007, la UME ha realizado más de 90 intervenciones. En enero de 2010, en el terremoto de Haití, tuvo su primera actuación exterior en el marco de la respuesta integrada de España para aliviar el sufrimiento de la población haitiana.

sistemas de aviso a la población y redes de alerta nacional, como la Red de Alerta a la Radioactividad.

En el ámbito del salvamento marítimo y la lucha contra la contaminación marina se han realizado grandes avances. Nos hemos dotado de mejores medios operativos, a través de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), y se han mejorado los protocolos operativos.

Por último, nuestro Sistema Nacional de Salud, donde se encuentran coordinados los sistemas de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuenta con una eficaz red de alerta epidemiológica con conexión a escala europea y con la OMS. Cuenta también con otras redes, como la Red de Laboratorios de Alerta Biológica, así como con planes específicos de actuación en emergencias sanitarias por epidemias y pandemias, además de una eficaz Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAN).

Las líneas de acción y mejora en este ámbito pasan por perfeccionar el marco jurídico de la protección civil, revisando la Ley vigente, que data de 1985, y poniendo énfasis en la prevención, la coordinación interadministrativa, el necesario apoyo a la protección civil local y el fomento de la participación ciudadana. También por la colaboración internacional, en especial con la UE, e incluso con otras organizaciones con responsabilidades en esta materia como la OTAN.

Es necesario asimismo promover una cultura de prevención entre los ciudadanos, establecer programas de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la elaboración de una cartografía de riesgos, y mejorar los instrumentos de cooperación y coordinación entre todas las Administraciones Públicas ante catástrofes medioambientales. Todo ello sin olvidar nuestra contribución a una mayor integración europea en esta materia y a la mejora de la política de la UE en la ayuda humanitaria a terceros países.

## **INFRAESTRUCTURAS, SUMINISTROS Y SERVICIOS CRÍTICOS**

Fenómenos naturales extremos, atentados terroristas o *ciberataques*, entre otros de las amenazas y riesgos analizados, pueden dañar las infraestructuras críticas, suministros y servicios críticos que sustentan nuestra vida y el desenvolvimiento de nuestra sociedad. Debemos proteger y garantizar su normal funcionamiento para no perjudicar el bienestar y la economía de un país avanzado como el nuestro.

La titularidad o la gestión de dichos sectores críticos han ido desplazándose desde el sector público al privado, una tendencia que se reforzará en el futuro. Por ello, la respuesta ante cualquier contingencia

requiere un esfuerzo conjunto de las Administraciones Públicas y las empresas, para garantizar la protección de una red tan amplia y compleja.

### **EL EFECTO DE UN VOLCÁN**

La violenta erupción del volcán Eyjafjallajökull en Islandia en abril de 2010 trastornó el espacio aéreo de casi todo el continente europeo. Las nubes de cenizas emitidas por el volcán islandés, que alcanzaban varios kilómetros de altura, obligaron a cerrar los principales aeropuertos. Llegaron a cancelarse hasta 20.000 vuelos diarios y el caos aéreo se extendió a otros continentes. Este ejemplo muestra cómo la creciente complejidad de las infraestructuras y servicios críticos introduce nuevos y mayores factores de vulnerabilidad en nuestros modos de vida. Para responder a ellos es necesario fortalecer las capacidades de resistencia y de recuperación de los sistemas.

Entre las infraestructuras, suministros y servicios críticos relevantes destacan la energía, las redes de comunicación y las finanzas, ya tratados en otros apartados, el transporte, el agua, la salud o la alimentación.

España ha creado un Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC) y aprobado un Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, así como un primer plan para protegerlas. También se han elaborado planes de protección y actuación para asegurar su funcionamiento.

### **SISTEMA DE TRANSPORTES**

La movilidad eficiente de personas y mercancías constituye un factor decisivo para la competitividad, el equilibrio territorial y el bienestar. Garantizar la seguridad e integridad de los transportes es, por tanto, una prioridad, de la que son responsables tanto las Administraciones como los operadores privados.

Los riesgos son diversos, desde actos ilícitos o accidentes hasta catástrofes naturales. España presenta, además, características propias que, de no ser bien gestionadas, pueden hacernos más vulnerables. Entre éstas destacan nuestra situación geográfica periférica, la proximidad a pasillos con intenso tráfico de petroleros como el Cabo de Finisterre o el Estrecho de Gibraltar, la altísima cuota del transporte interior de mercancías por carretera, la insuficiente conexión del ferrocarril con los puertos y los grandes centros logísticos, y las escasas interconexiones de transporte terrestre con Europa.

Incrementar la seguridad de nuestro sistema de transportes pasa por reforzar la protección de sus infraestructuras y mejorar los sistemas de control de accesos para prevenir tráficó ilícitos. También es necesaria una mayor integración del sistema de transportes, aumentar el transporte de mercancías por ferrocarril, reforzar las conexiones con centros logísticos clave, incrementar las conexiones terrestres con Europa y fomentar las autopistas del mar.

### **EL AGUA Y LA SEGURIDAD**

La escasez de agua contribuye a crear o exacerbar tensiones o conflictos en muchas regiones del mundo. Asegurar el suministro de agua en calidad y cantidad suficiente a la creciente población mundial es uno de los grandes retos del siglo XXI, con serias implicaciones para la seguridad. España, por su situación geográfica y su climatología, es un país históricamente afectado por problemas hídricos, con sequías cíclicas, inundaciones y avenidas de carácter torrencial, y cursos fluviales en general poco caudalosos.

Para responder a este reto nuestro país dispone ya de una importante capacidad de almacenamiento de reservas y regulación de caudales hidráulicos mediante embalses. Se han impulsado también nuevas normativas nacionales y comunitarias que han ido consolidando un modelo de gestión integral del agua por cuencas naturales hidrográficas. Y se ha mejorado la gestión del agua mediante diversos planes y actuaciones en áreas de riesgo como la seguridad de las presas y los embalses, las inundaciones o la sequía y la calidad de aguas, en particular la prevención de la contaminación.

La seguridad del abastecimiento pasa ahora por profundizar en su uso eficiente y sostenible, en las medidas de gestión de la demanda, en las tecnologías de ahorro, especialmente en los regadíos agrícolas, y en la depuración y reutilización. España es hoy uno de los países líderes en tecnologías del agua como depuración, potabilización o desalación.

Para reforzar la resistencia y capacidad de recuperación de estos activos fundamentales es indispensable seguir avanzando en:

- La consolidación de los instrumentos para la protección de las instalaciones.
- La mejora del marco regulador de los sectores críticos, introduciendo criterios de seguridad.
- El establecimiento de medidas que aumenten su fortaleza, incrementen su resistencia y refuercen sus capacidades de adaptación ante condiciones adversas.
- El diálogo y cooperación permanente entre las Administraciones Públicas y los operadores de infraestructuras y servicios.



## Capítulo 5.

# Un modelo institucional integrado

La Estrategia Española de Seguridad define los pilares sobre los que se debe construir una respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual. El dinámico contexto de la seguridad y de la respuesta necesaria, hace imprescindible una transformación gradual de las estructuras orgánicas desde las que se dirige y coordina la seguridad en nuestro país, y una revisión de la normativa existente en la que se basa.

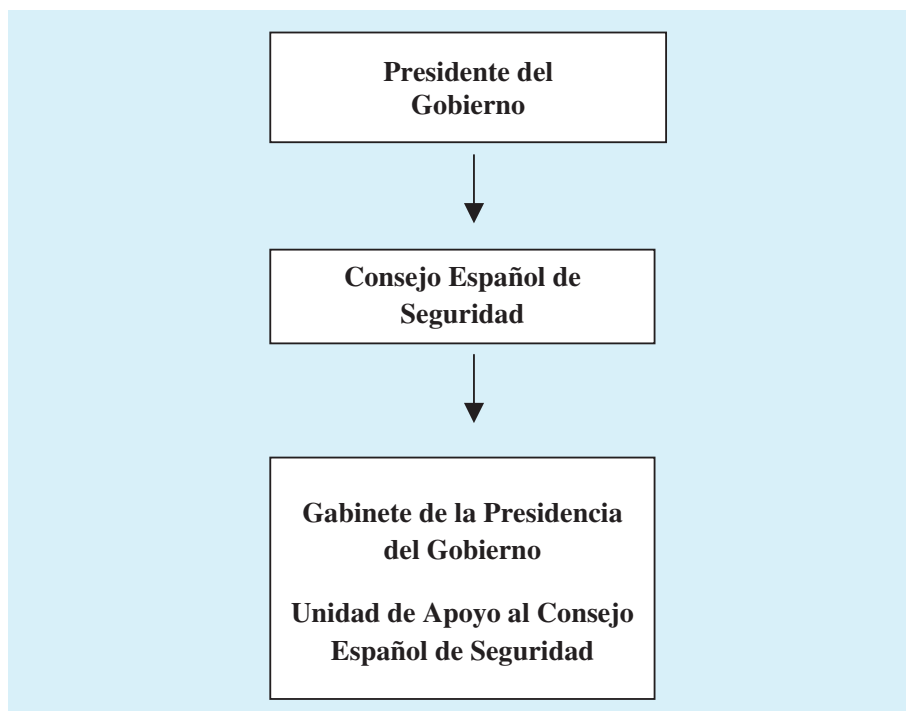
Del análisis general que esta Estrategia apunta, se derivan las siguientes conclusiones generales, que justifican cambios orgánicos prioritarios:

- Los retos y la complejidad de la seguridad hoy obligan a superar la compartimentación, duplicidades y solapamientos de las políticas y del entramado institucional existente. El objetivo es consolidar una visión más integrada de los diversos factores que inciden en la seguridad y de los mecanismos de respuesta, para garantizar una gestión mejor coordinada y eficaz de los mismos.
- Es necesario mejorar la coordinación interministerial pues la mayoría de los Ministerios están involucrados de alguna manera en la seguridad. Ello requiere reforzar las capacidades de la Presidencia del Gobierno para la coordinación y el liderazgo de la gestión de la seguridad.

- Para asegurar el desarrollo de esta Estrategia, se debe dar seguimiento a las líneas estratégicas de acción que en ella se establecen y evaluarlas de manera periódica.
- Para preservar la seguridad es esencial la colaboración y cooperación de todos los actores que han participado en el proceso de elaboración de esta Estrategia: Administraciones Públicas, empresas privadas, y sociedad civil.
- En particular, promoverá la cooperación en materia de seguridad con las Comunidades Autónomas.
- La Estrategia se revisará al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo demanden. Estas revisiones deben implicar un proceso de consultas a todos los niveles.

Resulta necesario impulsar cambios orgánicos al máximo nivel del Estado que garanticen la articulación de esta nueva concepción integrada de la seguridad, su gestión y su seguimiento.

Para ello se desarrollará la siguiente estructura:





### *Consejo Español de Seguridad*

En el mapa institucional actual, no existe ningún órgano colegiado con capacidad ejecutiva, sea con funciones de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, que pueda coordinar las labores de seguridad tal y como las define la Estrategia.

Aunque existe un núcleo de instituciones cuya propia esencia se relaciona de modo más directo con la seguridad, el resto de departamentos ministeriales tienen también una estrecha relación con la seguridad en diferentes niveles y pueden tener un protagonismo variable según las circunstancias.

Es necesario establecer un único órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis, que incorpore a los Ministros y altos cargos relevantes y permita una respuesta coordinada a los diferentes retos puestos de manifiesto en este documento. Para ello se creará el Consejo Español de Seguridad.

S.M. el Rey presidirá al menos una vez al año el Consejo Español de Seguridad. El Consejo, que se reunirá tanto de forma regular como extraordinaria, estará presidido normalmente por el Presidente del Gobierno, que podrá delegar en el Vicepresidente Primero. Se reunirá en diferentes formaciones, con la participación de los Ministros relevantes según las necesidades de los asuntos a tratar, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, y del Director del Centro Nacional de Inteligencia. El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno actuará como Secretario Ejecutivo del mismo. Según las necesidades se podrá asimismo convocar a otros altos cargos y expertos.

### *Comisiones interministeriales*

Su labor será de particular importancia, dada la amplitud de las áreas que la Estrategia considera relacionadas con la seguridad. Estarán formadas por representantes de los diferentes Ministerios y apoyarán al Consejo Español de Seguridad según sea necesario. Se centrarán en áreas concretas de trabajo y con cometidos precisos.

### *Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad*

El Consejo Español de Seguridad dispondrá de una Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad, como órgano instrumental y estructura de asistencia a la Presidencia del Gobierno para la coordinación y liderazgo en esta materia, soporte en la gestión de crisis y seguimiento de esta Estrategia. La Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad estará compuesta por un equipo multidisciplinar que refleje el alcance de la Estrategia. Contará, entre otros, con el equipo de trabajo del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y del actual DISSC (Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis), que se reformará, junto al actual Sistema de Gestión de Crisis, para adaptarse a las nuevas necesidades definidas en esta Estrategia.

### *Foro Social*

Como órgano consultivo, tendrá por objeto reunir a representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para realizar análisis compartidos en materia de seguridad.

### *Reformas normativas*

Todo lo que antecede pone de relieve la necesidad de incorporar un enfoque de seguridad a futuros desarrollos normativos. También la de actualizar los instrumentos normativos existentes con el fin de aplicar el concepto integral de seguridad contenido en esta Estrategia, especialmente en lo referente a la gestión de las situaciones de crisis, la protección civil, los secretos oficiales y protección documental y el planeamiento frente a emergencias y catástrofes.

### *Otras iniciativas*

Esta Estrategia pone en marcha además algunas iniciativas operativas concretas en diferentes ámbitos para garantizar nuestra seguridad:

- Creación de una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE) que permita desplegar personal civil español forma-

do en su área de especialización en misiones en el extranjero, multinacionales o nacionales, de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, emergencias o ayuda humanitaria, impulsando así las capacidades civiles españolas y el enfoque civil-militar y haciendo de España un actor internacional más eficaz y comprometido.

- Desarrollo de un Sistema de Inteligencia Económica (SIE), en colaboración con el sector privado, para la obtención y análisis de información económica, financiera y empresarial relevante para la seguridad, que permita detectar y prevenir actuaciones contrarias a nuestros intereses y apoyar la acción del Estado y una mejor toma de decisiones en este ámbito.
- Establecimiento de una Comisión Coordinadora que potencie la lucha contra el crimen organizado y coordine los diferentes órganos especializados de la Administración Pública en éste ámbito.
- Elaboración coordinada de las Estrategias de segundo nivel necesarias para el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad, entre ellas una Estrategia Española de *Ciberseguridad*.



# Lista de acrónimos

- (AED) Agencia Europea de Defensa
- (AENA) Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
- (AESAN) Agencia Española de Seguridad Alimentaria
- (ADIF) Administradora de Infraestructuras Ferroviarias
- (AIE) Agencia Internacional de la Energía
- (AOD) Ayuda Oficial al Desarrollo
- (ASEAN) Asociación de Naciones del Sureste Asiático
- (BCE) Banco Central Europeo
- (CCN) Centro Criptológico Nacional
- (CERT) *Computer Emergency Response Team*
- (CESFI) Comité de Estabilidad Financiera
- (CICO) Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado
- (CIFAS) Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas
- (CNCA) Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
- (CNI) Centro Nacional de Inteligencia
- (CNMV) Comisión Nacional del Mercado de Valores
- (CBAN) Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-Norteamericano
- (CNPIC) Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas
- (CSN) Consejo Seguridad Nuclear
- (ECDC) Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades

(EES) Estrategia Española de Seguridad  
(ENAGAS) Empresa Nacional del Gas  
(ENISA) Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información  
(GSN) Grupo de Suministradores Nucleares  
(IDH) Índice de Desarrollo Humano  
(IGTN) Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear  
(INE) Instituto Nacional de Estadística  
(INTECO) Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación  
(ISAF) Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad  
(NRBQ) Plan de Defensa Nuclear, Radiológico, Biológico y Químico  
(OIEA) Organismo Internacional de Energía Atómica  
(ONU) Organización de las Naciones Unidas  
(OSI) Oficina de Seguridad del Internauta  
(OTAN) Organización del Tratado del Atlántico Norte  
(PCSD) Política Común de Seguridad y Defensa  
(PESC) Política Exterior y de Seguridad Común  
(PIB) Producto Interior Bruto  
(PRT) Equipo de Reconstrucción Provincial  
(PSI) Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación  
(SASEMAR) Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima  
(SEAE) Servicio Europeo de Acción Exterior  
(TFUE) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  
(TNP) Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares  
(TPCEN) Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares  
(TUE) Tratado de la Unión Europea  
(UME) Unidad Militar de Emergencias  
(UE) Unión Europea  
(UpM) Unión para el Mediterráneo  
(URIE) Unidad de Respuesta Integrada Exterior