

**La Estrategia de Seguridad Nacional 2013.**  
**Un Pavimento Deslizante**

Antonio Marquina (ed.)

## **La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un Pavimento Deslizante**

Antonio Marquina (eds.)

*Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma o por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopia, en disco o de otra forma sin el permiso del editor.*

All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the editor.

© UNISCI, 2015

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional  
*Research Unit on International Security and Cooperation*

Maquetado por: Beatriz Tomé

*E-mail:* unisci@cps.ucm.es

*Website:* www.ucm.es/info/unisci

*Phone:* (+ 34) 91 394 2924

*Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISBN: 978-84-606-6161-0

DepósitoLegal: M-6616-2015

## **Contenidos**

<b>Prólogo</b> <i>Antonio Marquina</i>	<b>7</b>
<b>1. Estrategia de Seguridad Nacional 2013: una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la Unión Europea</b> <i>Mercedes Guinea Llorente</i>	<b>15</b>
<b>2. España y EE.UU. en un nuevo contexto estratégico. Opciones para España: Chain Gangs o Buckpassing</b> <i>David García Cantalapiedra</i>	<b>87</b>
<b>3. El Mediterráneo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013</b> <i>Antonio Marquina</i>	<b>127</b>
<b>4. La percepción de Rusia en la Estrategia de Seguridad Nacional: ¿socio o adversario tras la crisis de Ucrania?</b> <i>Javier Morales y Eric Pardo</i>	<b>157</b>
<b>5. Estrategia de Seguridad Nacional 2013: el entorno estratégico de América Latina a debate</b> <i>Soledad Segoviano Monterrubio</i>	<b>183</b>
<b>6. Asia-Pacífico: ¿una prioridad en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013?</b> <i>Gracia Abad</i>	<b>237</b>
<b>7. La Estrategia de Seguridad Nacional española: la perspectiva y el enfoque estratégico del África subsahariana</b> <i>María Ángeles Alaminos Hervás</i>	<b>249</b>

- 8. Los conflictos armados, la Defensa Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional** 269  
*Javier Ignacio García González*
- 9. La importancia de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Un análisis desde la Estrategia Española de Seguridad Nacional** 303  
*Alberto Priego*
- 10. Las armas biológicas, perspectivas** 327  
*Nieva Machín*
- 11. La lucha contra el terrorismo en España: una estrategia a largo plazo** 355  
*Antonio Alonso*
- 12. Extremismo y radicalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013: una visión fragmentada e incompleta** 403  
*Beatriz Tomé Alonso*
- 13. El fundamentalismo islámico y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013** 427  
*Patricia Rodríguez Blanco*
- 14. Crimen organizado transnacional: mecanismos de lucha en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional** 447  
*Raquel Barras Tejado*

<b>15. Los movimientos migratorios irregulares en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013</b> <i>Gloria Inés Ospina</i>	<b>487</b>
<b>16. La seguridad marítima y sus implicaciones para España: un análisis a la luz de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013</b> <i>Gracia Abad</i>	<b>525</b>
<b>17. La protección de las infraestructuras críticas</b> <i>Monica Miranzo, Carlos del Río</i>	<b>539</b>
<b>18. De la cooperación a la competición: la inteligencia económica en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional</b> <i>Gustavo Díaz Matey</i>	<b>561</b>
<b>19. Las cuestiones energéticas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013</b> <i>Rubén Herrero de Castro</i>	<b>581</b>



## **Prólogo**

**Antonio Marquina**

Este libro está dedicado a analizar la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013. Es el fruto de un programa de investigación que se inició justamente en 2013 por el grupo de investigación UNISCI, tras la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, y cuyos primeros análisis se debatieron en un seminario abierto al público, siendo posteriormente publicados en la Revista UNISCI en mayo de 2014.

La razón de la decisión de realizar un programa sobre este tema se debió a la sensación que produjo en diversos miembros del equipo UNISCI la lectura de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 que sustituía a la Estrategia Española de Seguridad de 2011, considerando que no era un documento suficientemente convincente al no reformar en profundidad algunas de las líneas maestras de la Estrategia Española de Seguridad de 2011, un documento que, en su momento, nos había parecido bastante mejorable.

Ciertamente, no se puede negar significativos aspectos positivos que se encuadran en el documento y que son resaltados tanto por el presidente del Gobierno en su introducción, como por otros expertos militares. Lo que el programa de investigación pretendió fue diseccionar y clarificar algunos aspectos centrales de la Estrategia de Seguridad que de forma concisa se presentan en el documento y que en no pocas ocasiones carecen de una línea central vertebradora o tienen un vuelo excesivamente rasante.

El documento, tal como se nos dice en el prólogo del presidente del Gobierno, pretende dar una visión integral de la Seguridad Nacional, promoviendo asimismo la participación de los ciudadanos y la colaboración público-privada y de toda la Administración. Pero la Seguridad Nacional, el concepto central que ha de articular todo el documento, un concepto que siempre ha resultado controvertido y se ha adaptado a la situación, identidad y necesidades de cada Estado, se define y entiende como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la

seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”, intento de definición que confunde la seguridad nacional con la política de seguridad, tema en el que no nos vamos a detener, pero que obviamente tiene su importancia e implicaciones.

Teniendo en cuenta esta apreciación, la Estrategia de Seguridad nos presenta el mundo tal como el gobierno de España lo ve, los objetivos a conseguir en este contexto y las prioridades que han de orientar la política exterior y de seguridad nacional. El documento así evalúa el entorno estratégico en el que se desenvuelve España e identifica los riesgos y amenazas principales que estructura en doce. El documento asimismo establece los ámbitos prioritarios de actuación y describe el nuevo sistema institucional y los principios que sustentan el sistema de seguridad nacional.

Teniendo en cuenta estos aspectos centrales, en este libro se hace un repaso a los principales riesgos y amenazas recogidas en la Estrategia de Seguridad Nacional y las prioridades estratégicas establecidas: Europa, Estados Unidos, el Mediterráneo, Rusia, Hispanoamérica, Asia- Pacífico y África.

Los diversos capítulos evalúan las aproximaciones y planteamientos que se realizan en la Estrategia de Seguridad Nacional, comenzando por las áreas geográficas que aparecen en el capítulo segundo, “La seguridad de España en el mundo”, donde se afirma que las tendencias que van definiendo el mundo emergente no apuntan todavía contornos definidos para la nueva comunidad internacional, resaltando en estas tendencias las transferencias de poder entre Estados, la creciente importancia estratégica de la zona Asia Pacífico, el auge económico y político de nuevas potencias, las transformaciones en el mundo árabe, la adopción de una nueva postura estratégica por Estados Unidos, el papel creciente de grupos sociales e individuos o la mayor interdependencia.

Dentro de estas zonas geográficas las prioridades estratégicas establecidas por el gobierno son Europa y el Mediterráneo.

La cuestión que se plantea el libro es que la prioridad europea está bastante desdibujada y así se afirma en el capítulo correspondiente que “la idea que se presenta de las fortalezas y debilidades españolas poco tiene en



cuenta el carácter de miembro de la UE, tampoco se visualiza un proyecto claro de UE desde nuestro país, y finalmente, existen pocas referencias e incompletas a los instrumentos, políticas y organismos de la UE como medios al alcance de España para incrementar su seguridad”. Y en el caso del Mediterráneo el diagnóstico del capítulo correspondiente es también claro y así se dice que este apartado se ha redactado “de forma deficiente y mirando por el retrovisor, sin percatarse de las implicaciones que conllevan varios asuntos que son cardinales: la ampliación hacia Oriente Medio-Golfo Pérsico del espacio de seguridad mediterráneo; la presencia e influencia creciente en los asuntos mediterráneos, incluidos los de seguridad, de otros actores no europeos, que compiten y tienden a relativizar sustancialmente la tradicional importancia y papel de la Unión Europea en el Mediterráneo; el creciente extrañamiento sur-norte, donde la importancia del factor religioso se ha devaluado y minusvalorado, extrañamiento que relativiza en buena parte iniciativas como el diálogo mediterráneo de la OTAN y otros diálogos mediterráneos; la importancia de nuevos desafíos para la seguridad común; y la importancia continuada del estrecho de Gibraltar”, asunto que queda en buena parte banalizado en la Estrategia.

Por lo que respecta a América Latina, la Estrategia de Seguridad 2013 se considera “un documento esencialmente generalista, elaborado sin el exigible rigor, en el que, de forma desconcertante, se alternan proclamas previsibles, buenas intenciones e imprecisiones deliberadas. En consecuencia, resulta necesario un ambicioso replanteamiento político, que dote de contenidos e instrumentos de acción adecuados a las correspondientes políticas y subestrategias que se articulen en el futuro, al servicio de líneas de acción contenidas en la Estrategia de Seguridad; especialmente, en lo que se refiere a la defensa nacional, a las estrategias de comunicación y visibilización de la sociedad civil, la priorización de riesgos y amenazas, así como la gestión de crisis”.

Estados Unidos y la relación transatlántica salen mejor parados en la valoración del texto que se incluye en la Estrategia, aunque se considera que los dos párrafos que se incluyen no tienen la profundidad necesaria que exige esta relación.

La valoración sobre el texto que se incluye en la Estrategia de Seguridad sobre Asia es asimismo poco positiva, enfatizando, frente a lo que dice la Estrategia (“la creciente importancia estratégica de la zona Asia- Pacífico”) la baja prioridad asignada a la región, a lo que se añade una vaga definición tanto de los posibles desafíos para la seguridad de España provenientes de esta región, como de las políticas a desarrollar para afrontarlos.

África no se considera un lugar prioritario en la Estrategia, si bien por cercanía e incidencia hubiese merecido una mayor atención. Y Rusia aparece como un actor relativamente marginal en la Estrategia de Seguridad

Desde una perspectiva más general este capítulo de la seguridad de España en el mundo se considera que no está bien engarzado en sus diversos componentes y prioridades.

En otro orden, el capítulo sobre riesgos y amenazas que aparece en la Estrategia de Seguridad tampoco aparece bien perfilado. Se citan y exponen someramente las siguientes: Conflictos armados, terrorismo, ciberamenazas, crimen organizado, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, flujos migratorios irregulares, espionaje, emergencias y catástrofes, vulnerabilidad del espacio marítimo, vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales.

En el caso de los conflictos armados, la redacción del apartado correspondiente resulta ser bastante desordenada, falto de una estructura lógica y con una mera referencia a la Fuerzas Armadas en lo que respecta a los medios que España está dispuesta a utilizar para hacer frente a esta “amenaza capital para la seguridad”.

Sobre la proliferación de armas de destrucción masiva, el documento tampoco resulta convincente, silenciando el tema de la modernización de arsenales nucleares que choca frontalmente con la viabilidad del tratado de no proliferación, sesgando así toda la exposición que hace el documento sobre la proliferación nuclear. Asimismo, en el caso de las armas químicas y biológicas, se menciona el riesgo de que grupos terroristas adquieran sustancias químicas o biológicas, con la posibilidad de su utilización contra

las estructuras vitales y las poblaciones de los Estados. Pero curiosamente esta posibilidad no se recoge en el apartado del documento referente a emergencias y catástrofes, siendo el aspecto de prevención y preparación, un aspecto central que no puede descuidarse y el ejemplo de la pandemia de ébola y su impacto en España así lo ha puesto de manifiesto.

En la presentación de la amenaza terrorista aparecen también aspectos cuestionables como dar por finalizada la amenaza del terrorismo de ETA, la consideración del radicalismo o extremismo como un mero potenciador de la amenaza terrorista o la ausencia de mención del fundamentalismo islámico. Sí es interesante la ligazón que se hace entre el terrorismo y el crimen organizado. No obstante, en el libro se resalta la imparable evolución de esta amenaza, en función de los avances tecnológicos, afectando a las líneas de acción que se presentan, y también las dificultades en la colaboración entre Estados con distintos niveles tecnológicos y regulaciones legales afectando a las posibilidades de colaboración y cooperación internacional, asunto capital a la hora de afrontar esta amenaza crecientemente transnacional.

Ligado también al crimen organizado aparecen hoy en día los flujos migratorios irregulares. Si bien la mayoría de estos flujos que tienen por destino los Estados de la Unión Europea se realizan quedándose los emigrantes en los países de destino una vez que finaliza el período de estancia que permite el visado, en los flujos de emigración ilegal procedentes del sur y este del Mediterráneo la precondition para que se produzca el movimiento masivo de personas es la existencia y funcionamiento de redes multifunción de crimen organizado que se alargan incrustándose en los Estados vecinos a la Unión Europea y en la propia Unión Europea. Otro aspecto algo llamativo que aparece en este apartado sobre flujos migratorios, es el hecho de que la redacción se hace en clave nacional, dejando de lado una presentación con un mayor énfasis en lo que la Unión Europea debería aportar, al ser las fronteras de España fronteras de la Unión Europea, de donde llegan directivas y órdenes sobre lo que España hace o deja de hacer.

En el tema de la seguridad marítima tampoco la redacción que aparece en la Estrategia de Seguridad y la estrategia de seguridad marítima aprobada posteriormente se considera suficientemente convincente tanto

en cuanto a prioridades de rutas y zonas a proteger como de las líneas de acción a desarrollar<sup>1</sup>.

Otros capítulos del libro se centran en otros riesgos y amenazas que aparecen en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 como la protección de las infraestructuras críticas, la inteligencia económica y la seguridad energética. Estos tres asuntos son en la actualidad asuntos cruciales y el libro presenta diversos análisis y aproximaciones no siempre coincidentes con los planteamientos recogidos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

En términos generales podemos decir que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 es un documento que adolece de algunos defectos en su redacción, presentando en ocasiones una visión algo sobrepasada e incompleta sobre algunas áreas regionales, sin suficiente mordiente en otras y falta de una más clara definición de prioridades en las políticas a desarrollar. Incluso cabe señalar la inclusión de planteamientos más propios de un documento de política exterior que de un documento básico de seguridad nacional.

Existen además problemas de más calado como es la definición de seguridad que se recoge y que ya mencionamos. La seguridad es un valor, es un objetivo del Estado y sirve para legitimar políticas que se adoptan. Presentar la seguridad meramente como una acción del Estado no es acertado.

Asimismo presentar el cambio climático como un mero potenciador de riesgos es algo que ya estaba superado en 2013, como es también poco comprensible que no se hable del fundamentalismo islámico por no ser políticamente correcta su inclusión en una estrategia de seguridad en España.

Existen también elementos que se arrastran sin discusión y que entran en colisión incluso con el entorno estratégico cambiante que se presenta en

---

<sup>1</sup> Este asunto aparece mejor definido en el Informe anual de Seguridad Nacional 2013 donde se señala en el apartado sobre Seguridad Marítima que desde el punto de vista geográfico existen para España espacios marítimos de especial relevancia: El mar Mediterráneo, el Golfo de Guinea y los océanos Índico, Atlántico y Ártico.

el documento con una clara tendencia a la multipolaridad y el pluricentrismo.

Para concluir, podemos señalar que para España la construcción europea es un aspecto esencial en su seguridad nacional. Aunque la Unión Europea es lo que es y no lo que nos gustaría que fuese, la seguridad de España, como se resalta en la Estrategia de Seguridad Nacional, se verá reforzada si la Unión Europea se consolida como actor global. Esta tendría que ser una línea vertebradora esencial de los esfuerzos españoles, lo que ha de conllevar unos planteamientos mucho más críticos con las políticas y realizaciones a nivel de Unión Europea en los asuntos de seguridad y defensa, políticas y realizaciones muy lamentables, sin perder de vista la importancia creciente de la seguridad nacional en el nuevo contexto internacional. Es el momento de dejar de lado planteamientos de seguridad que tenían su razón de ser en otro tipo de entornos estratégicos y que, asombrosamente, se mantienen en algunas explicaciones bienintencionadas sobre la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.