

REVISTA INTERNACIONAL  
**CONSINTER**  
DE DIREITO

*Publicação Semestral Oficial do  
Conselho Internacional de Estudos  
Contemporâneos em Pós-Graduação*

**ANO III – NÚMERO V**

**2º SEMESTRE 2017**

**DERECHO ANTE LOS DESAFÍOS  
DE LA GLOBALIZACIÓN**

REVISTA INTERNACIONAL CONSINTER DE DIREITO, ANO III, Nº V, 2º SEM. 2017



**Europa** – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Tel: +351 223 710 600  
Centro Comercial D’Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal  
Home page: [www.editorialjurua.com/revistaconsinter/](http://www.editorialjurua.com/revistaconsinter/)  
e-mail: [contato@consinter.org](mailto:contato@consinter.org)

**ISSN: 2183-6396**

**Depósito Legal: 398849/15**

**DOI: 10.19135/revista.consinter.00005.00**

**Editor:**

David Vallespín Pérez  
Catedrático de Direito Processual  
Universitat de Barcelona

**Diretores da Revista:**

Germán Barreiro González  
Catedrático de Direito do Trabalho e Seguridade Social  
Universidad de León

Gonçalo S. de Melo Bandeira  
Pós-Doutor e Professor de Direito Criminal, Constitucional e Europeu  
ESG/IPCA, Minho

María Yolanda Sánchez-Urán Azaña  
Catedrática de Direito do Trabalho e Seguridade Social  
Universidad Complutense de Madrid

REVISTA INTERNACIONAL  
**CONSINTER**  
DE DIREITO

*Publicação Semestral Oficial do  
Conselho Internacional de Estudos  
Contemporâneos em Pós-Graduação*

**ANO III – NÚMERO V**

**2º SEMESTRE 2017**

**DERECHO ANTE LOS DESAFÍOS  
DE LA GLOBALIZACIÓN**

Porto  
Editorial Juruá  
2017

## **COLABORADORES:**

Aloisio Krohling  
Ana Maria Alves Rodrigues Varela  
Antônio César Bochenek  
Beatriz Souza Costa  
Bruno Amaral Machado  
Bruno Rezende Ferreira da Silva  
Carla Ferreira Gonçalves  
Carla Liliane Waldow Esquivel  
Clayton Reis  
Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida  
Danilo Moura Lacerda  
Denise Hammerschmidt  
Dirce Nazaré de Andrade Ferreira  
Eduardo Manuel Val  
Egas Moniz-Bandeira  
Elena Palomares Balaguer  
Elizângela Treméa Fell  
Fábio Lins de Lessa Carvalho  
Francisca Ramón Fernández  
Gonçalo S. de Melo Bandeira  
Heloysa Simonetti Teixeira  
Iñaki Rivera Beiras  
Ingrid Estíbaliz Sánchez Diez  
Isa Filipa António de Sousa

Isabella Franco Guerra  
Itziar Gómez Fernández  
João Gualberto Garcez Ramos  
Joaquim Humberto Coelho de Oliveira  
José María Lombardero Martín  
Luciano Ferreira Dornelas  
Luísa Munhoz Bürgel Ramidoff  
Luiz Rodrigues Wambier  
M<sup>a</sup> Ángeles Pérez Marín  
Maria Carolina Rodrigues Freitas  
Mário Luiz Ramidoff  
Nicola Frascati  
Paulo José Pereira Carneiro Torres da Silva  
Priscilla P. Costa Correa  
Rafael Mario Iorio Filho  
Rafaela Cristina Rovani  
Raquel Cristina Ferraroni Sanches  
Solange Holanda Almeida Silvio  
Vânilla Cardoso André Moraes  
Vitor Hugo Mota de Menezes  
Viviane Boacnin Yoneda Sponchiado  
Viviane Duarte Couto de Cristo  
Wesley Wadim Passos Ferreira de Souza

# Integrantes do Conselho Editorial do



## **Alexandre Libório Dias Pereira**

Doutor em Direito; Professor da Faculdade de Direito – Universidade de Coimbra.

## **Carlos Francisco Molina del Pozo**

Catedrático de Direito Administrativo e Diretor do Centro de Documentação Europeia – Universidade de Alcalá de Henares; Professor da Escola Diplomática e do Instituto Nacional de Administração Pública.

## **Ignacio Berdugo Gómez de la Torre**

Catedrático de Direito Penal – Universidad de Salamanca.

## **Manuel Martínez Neira**

Doutor em Direito; Professor Titular da Faculdade de Ciências Sociais e Direito – Universidad Carlos III de Madrid.

## **Mário João Ferreira Monte**

Doutor em Ciências Jurídico-Criminais; Professor Associado com nomeação definitiva na Escola de Direito da Universidade do Minho; membro integrado do Centro de Investigação de Direitos Humanos da Universidade do Minho e Presidente do Instituto Lusófono de Justiça Criminal (JUSTICRIM).

## **Paulo Ferreira da Cunha**

Doutor em Direito; Professor Catedrático – Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

## APRESENTAÇÃO

A **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é uma publicação de cariz periódico do **CONSINTER – Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação** que tem por objetivo constituir-se num espaço exigente para a divulgação da produção científica de qualidade, inovadora e com profundidade, características que consideramos essenciais para o bom desenvolvimento da ciência jurídica no âmbito internacional.

Outra característica dos trabalhos selecionados para a **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é a multiplicidade de pontos de vista e temas através dos quais o Direito é analisado. Uma revista que se pretende internacional tem o dever de abrir horizontes para temas, abordagens e enfoques os mais diversos e, através deste espaço, colaborar com um melhor diálogo académico.

Resultado de um trabalho criterioso de seleção, este volume que agora se apresenta destina-se a todos aqueles que pretendem pensar o Direito, ir além da sua aplicação quotidiana, mas sem deixar de lado o aspecto prático, tão característico das ciências.

# LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD COMO INSTRUMENTOS PARA LA HOMOGENIZACIÓN DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD. EL CASO DE ESPAÑA Y SUS REFERENTES EUROPEOS

## SECURITY STRATEGIES AS INSTRUMENTS FOR THE HOMOGENIZATION OF SECURITY LAW. THE CASE OF SPAIN AND ITS EUROPEAN REFERENTS

DOI: 10.19135/revista.consinter.00005.10

*Ingrid Estibaliz Sánchez Díez*<sup>1</sup>

**Resumen:** Análisis de cómo los documentos europeos han influido en la confección de las estrategias de seguridad en España, determinando la concepción de seguridad que las sustenta y que servirá de guía para la elaboración de las políticas de seguridad.

**Palabras clave:** Estrategia de Seguridad Nacional, concepción de seguridad, reformas legislativas.

**Abstract:** Analysis of how European documents have influenced the preparation of security strategies in Spain, determining the conception of security that sustains them and that will guide the development of security policies.

**Keywords:** National Security Strategy, conceptualisation of security, legal reforms.

### 1 INTRODUCCIÓN

Las estrategias de seguridad nacional no son leyes, sino documentos de carácter político que sirven para alinear en la misma dirección a todos los elementos de las administraciones públicas, a las organizaciones sociales e, incluso, a los actores privados<sup>2</sup>.

Son, por ello, herramientas adecuadas para la introducción de factores con capacidad de hacer evolucionar las políticas públicas en materia de seguridad.

La incorporación de un determinado concepto de seguridad y de concretos principios rectores impulsa a los poderes públicos a gobernar la materia que nos ocupa siguiendo el camino que la estrategia diseña.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Derecho por la Universidad de Deusto (año 1998). Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca (año 2015). Docencia y gestión académica en el Título Propio Ciencias de la Seguridad de la Universidad de Salamanca (septiembre de 2000 a septiembre de 2016). Miembro Titular de FLACSO- España (desde julio de 2016).

<sup>2</sup> Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad “Una responsabilidad de todos”. Documento de análisis 17/2011 de 26 de junio. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pág. 2

Cuando, además, la estrategia de la que se dota un país está influida o se inspira en documentos estratégicos internacionales de carácter regional, puede constituir un valioso instrumento de homogenización del Derecho de la seguridad de los estados de un determinado entorno geopolítico.

La decisión de afrontar la elaboración de una estrategia de seguridad para España fue adoptada por el gobierno socialista que rigió el país desde el año 2008 al 2011. Y ésta estaba fuertemente influida por la reciente aprobación de las estrategias europeas de seguridad, las cuáles son una evidente inspiración y guía para los textos españoles.

En este trabajo vamos a mostrar cómo las estrategias españolas incluyen una visión de la seguridad nacional que incorpora los elementos más relevantes de la concepción de seguridad que proponen los documentos estratégicos de la Unión Europea, así como cuatro principios rectores que entroncan con las directrices básicas que, en materia de seguridad, ofrece la Unión Europea a sus países miembros.

Lo descrito aquí podría constituir una base para contribuir a la evolución jurídica conjunta en materia de seguridad dentro de la Unión Europea; horizonte acerca de cuya consecución nos hace dudar la respuesta dada por distintos países miembros a las actuales amenazas, y cuyo análisis causal sería una adecuada continuación del presente análisis.

## 2 LA INFLUENCIA DE LOS DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA GÉNESIS DE LAS ESTRATEGIAS ESPAÑOLAS DE SEGURIDAD NACIONAL

España ha recorrido un largo camino interno; partiendo de una cultura de seguridad dictatorial –con un concepto de la misma definido para la defensa y consolidación del statu quo y el orden establecido- hasta llegar a la adopción una cultura democrática- en la que la seguridad se entiende como servicio público y bien imprescindible para el pleno y efectivo desarrollo y disfrute de los derechos y libertades fundamentales por parte de los ciudadanos-, y, a su vez, paralelo a la sociedad internacional; asumiendo el concepto de Seguridad Humana<sup>3</sup> definido por las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

Que, cuando decide dotarse de un documento estratégico en materia de seguridad, España mire a la Unión Europea no debe extrañar; habida cuenta de que la evolución de la concepción y el diseño de estas políticas en el país se ha caracterizado por la progresiva asunción de los principios y valores de la cultura europea de seguridad desde su incorporación a la Unión en 1986.

Cuando, en su discurso de investidura como presidente del gobierno del 8 de abril de 2008, el Sr. Rodríguez Zapatero anuncia que propondrá la adopción

---

<sup>3</sup> Concepto integral de seguridad centrado en el ser humano. La primera aparición del mismo en un documento oficial se produce en 1994, en el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

<sup>4</sup> Mestres, L. El largo viaje hacia la Estrategia Española de Seguridad. Notes Internacionals, CIDOB nº 39, septiembre de 2011.

de una estrategia de seguridad nacional<sup>5</sup> la Unión Europea ya contaba con la Estrategia Europea de Seguridad (2003), y socios tan relevantes como Reino Unido, Francia o los Países Bajos se habían dotado también de estrategias y programas de seguridad nacional<sup>6</sup>.

De hecho, la decisión del Presidente Rodríguez Zapatero, avalada por sus ministros de interior y de defensa<sup>7</sup>, de elaborar el documento estratégico se expresa con posterioridad a la firma del **Tratado de Lisboa**<sup>8</sup> que, en su artículo 61.1, establece: “*La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los mismos sistemas y tradiciones jurídicos de los estados miembros*”.

Así, en consonancia con la directriz que marca el Tratado, la voluntad del gobierno español no es la de confeccionar un documento destinado a organizar un ámbito parcial de la realidad política, sino que pretende que responda a la necesidad de gestionar la seguridad en concordancia con una idea de país (acorde con la que dibuja la Unión para sí), procurando que todas las decisiones que se adopten en esta materia sean coherentes con el modelo propuesto<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente. Año 2008. IX Legislatura. Nº 2. Pág.10

<sup>6</sup> Tomamos como referencias europeas las estrategias de Gran Bretaña y Francia por el peso político y la influencia de estos países en el contexto geoestratégico europeo y porque, según France y Witney en su documento “*Europe’s Strategic Cacophony*” (La cacofonía estratégica de Europa), las de estos países -junto con las de Finlandia, Suecia y la República Checa- realizan un planteamiento que sirve, no solo de ejercicio intelectual, sino de guía de acción, determinando que el pensamiento estratégico que contienen sea coherente con el resultado de sus conclusiones. Por su parte, hemos decidido incluir la estrategia de los Países Bajos al convencernos los mismos autores de que ésta tiene en común con la española que en ellas son muy importantes unos valores y principios que finalmente están desconectados de la ejecución y el planeamiento (o como resume Ignacio Torreblanca en El País comentando este mismo documento; “*El pensamiento va por un lado, la acción por el otro*”. Diario El País, Blogs Internacional, Café Steiner, 01 de mayo de 2013).

France, Olivier, Witney, Nick, *Europe’s Strategic cacophony*. European Council on Foreign Relations, ecfre.eu.

<sup>7</sup> El martes 27 de mayo de 2008, en su comparecencia ante la comisión de interior del Congreso de los Diputados, el Ministro del Interior D. Alfredo Pérez Rubalcaba presenta las líneas generales de la política de su departamento, destacando el propósito del ejecutivo de elaborar una estrategia de seguridad nacional. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Nº 29. Pág.3.

Por su parte, la Ministra de Defensa Dña. Carmen Chacón Piqueras comparece ante la comisión de defensa del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2008 -también con el objeto de presentar líneas maestras en materia de política de defensa- y anuncia la participación del Ministerio de Defensa en la elaboración de una estrategia de seguridad integral que exigirá el trabajo conjunto de varios departamentos. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura. Nº 53. Pág. 3.

<sup>8</sup> Tratado de Lisboa. Por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. (2007/C 306/01). Firmado por todos los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.

<sup>9</sup> “*Señorías, la idea de España que defiendo es la de un país seguro. Un país donde los hombres y mujeres ejerzan su libertad protegidos por la seguridad pública*”. Rodríguez Zapatero, J.L., Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2008. IX Legislatura. Nº 2. Pág.10.

La Unión Europea se propone alcanzar la consecución de ese espacio de libertad seguridad y justicia al que aspira el Tratado de Lisboa a través de un plan de trabajo que se inicia con la publicación del **Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano**<sup>10</sup>. Éste obtiene su primera concreción en la Estrategia de Seguridad Interior que fue aprobada por el Consejo Europeo los días 25 y 26 de marzo de 2010 (durante la presidencia semestral española), complementando a la Estrategia de Seguridad Europea, puesto que el texto de 2003 se ocupaba exclusivamente de la dimensión exterior<sup>11</sup>.

Este documento, la **Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad**, merece que le prestemos especial atención por su gestación paralela a la estrategia española de 2011 y su trascendencia en la determinación del contenido definitivo de ésta.

La primera estrategia de seguridad elaborada en España, la **Estrategia Española de Seguridad 2011**, recoge y refleja los objetivos, finalidad, identificación y análisis de riesgos que incluyen los documentos de la Unión Europea.

Lo que no puede sorprendernos si tenemos en cuenta –además de las consideraciones ya realizadas– que el director de la estrategia española, D. Javier Solana, fue también el impulsor de la Estrategia Europea de Seguridad cuando desempeñaba el cargo de Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. La labor de dirección en la elaboración de la que sería la primera estrategia de seguridad nacional española fue encomendada a una persona con un marcado perfil europeísta, profundo conocedor de las instituciones y políticas internacionales y de la Unión en materia de seguridad<sup>12</sup>.

Sin embargo, a pesar de que fue aprobada y publicitada<sup>13</sup>, la Estrategia Española de Seguridad 2011 no llegó a aplicarse.

Ello no invalida ni hace estéril el esfuerzo de localizar los nexos de unión e influencias entre este documento y los textos europeos porque, aunque el Partido Popular –entonces en la oposición– había anunciado que cambiaría la Estrategia si asumía el Gobierno<sup>14</sup>, ya en el ejercicio de esta responsabilidad

---

<sup>10</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario Oficial de la Unión Europea.

<sup>11</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad, pág. 3.

<sup>12</sup> Francisco Javier Solana Madariaga fue elegido Secretario General de la OTAN en 1995 y en 1999 se convirtió en el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea.

<sup>13</sup> Los trabajos culminaron con un documento denominado Estrategia Española de Seguridad. Éste fue visto en el Consejo de Ministros de 24 de junio de 2011, en el que se tomó la decisión de su envío formal al Consejo de los Diputados.

Conferencia de prensa del vicepresidente primero y portavoz del Gobierno y de la vicepresidenta segunda, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 24 de junio de 2011. Transcripción rueda de prensa;

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/ruedas/Paginas/2011/cmmp20110624.aspx>

<sup>14</sup> Puesto que consideraban que la que entonces se aprobó no había sido previamente consensuada con ellos y carecía de su apoyo. Así, la portavoz en la Comisión del Defensa del grupo

presenta la **Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido** que se asume, tanto por parte del ejecutivo<sup>15</sup> como del principal partido de la oposición e impulsor de la EES 2011<sup>16</sup>, como una revisión de la **Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos**, el documento aprobado en 2011 por los socialistas.

El reconocimiento por parte del Partido Popular de que la vigente Estrategia de Seguridad Nacional<sup>17</sup> no es sino una revisión de la presentada por el gobierno del Partido Socialista en 2011, además de los elementos que comentaremos a continuación, nos lleva a afirmar que comparte con la EES 2011 el haber tomado los documentos de la Unión Europea en materia de seguridad como influencias y referentes fundamentales.

### 3 LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD QUE ASUMEN LAS ESTRATEGIAS. LA SEGURIDAD HUMANA COMO REFERENTE

*La ampliación del concepto de seguridad. Evolución hacia una concepción integral de la seguridad.*

Del texto y los antecedentes de la Estrategia de 2011 y de la definición que aporta la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 extraemos el primer aspecto de interés para nuestro análisis; la referencia a una concepción integral de la seguridad<sup>18</sup>.

Referencia que también hayamos en **La Estrategia de Seguridad Interior Europea**, la cual define la seguridad interior de la Unión como “la

---

parlamentario popular, Beatriz Rodríguez-Salmones, declaró el 23 de junio de 2011 al diario ABC: «No es un documento que vayamos a suscribir. Tiene algunas cuestiones vagas, para su elaboración el PP ha sido requerido escasamente y a nivel sólo de expertos, no ha habido debate parlamentario previo a su presentación y su aprobación en este momento no tiene sentido». ABC.es de 24 de junio de 2011. <http://www.abc.es/20110624/espana/abci-201106231745.html>

<sup>15</sup> “... la estrategia de seguridad nacional es una revisión de la estrategia española de seguridad de 2011, aprobada por el anterior Gobierno.” Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Pág. 2.

<sup>16</sup> “De hecho —como el director del gabinete de la Presidencia ha tenido no solamente la honestidad, sino sobre todo la generosidad de expresar—, el texto que hoy examinamos es una revisión actualizadora de la estrategia 2011”. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372. Pág. 13.

<sup>17</sup> La asunción de que se trata de una revisión la incorpora el gobierno del Partido Popular incluso en el resumen ejecutivo que encabeza la estrategia. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Resumen ejecutivo, pág. 1.

<sup>18</sup> En el documento de la Fundación Alternativas, *Seguridad integral: España 2020*, uno de los documentos de trabajo que más influencia tiene en la EES 2011, encontramos la acotación que los autores realizan del concepto de Seguridad Integral. La Seguridad Integral: España 2020. Fundación Alternativas. Madrid, diciembre 2009. Pág. 8.

Por su parte, el investigador principal del Real Instituto Elcano -Félix Arteaga- señala en su documento *Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española*, que las nuevas referencias a la seguridad nacional aportan una concepción amplia e integradora de la seguridad. Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Pág. 3.

protección de las personas y de los valores de libertad y democracia, para que todos puedan disfrutar de sus vidas cotidianas sin temor<sup>19</sup>.

Podemos entender que la protección a los seres humanos no abarca únicamente a la defensa de su vida e integridad física, sino que se extiende también a su condición de ciudadanos con libertades y derechos reconocidos. Es lógico deducir lo anterior si tenemos en cuenta que nace para desarrollar el punto 4 del Programa de Estocolmo -una Europa que proteja- en el marco de una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano y que incluye entre sus prioridades el fomento de la ciudadanía y de los derechos fundamentales<sup>20</sup>.

Al igual que van a hacer las estrategias españolas, el texto europeo insiste en una concepción amplia de la seguridad que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a las amenazas que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos<sup>21</sup>.

La necesidad de evolucionar hacia una nueva concepción de la seguridad, más amplia y que supere los términos tradicionales, viene determinada por la constatación de la existencia y generación de nuevos riesgos que afectan y ponen en peligro la seguridad física y la vida de las personas y, frente a las cuáles, las estructuras de seguridad tradicionales se encuentran desbordadas.

La razón para que haya surgido esta nueva perspectiva de carácter integral, y que paulatinamente se vaya adoptando, es que la evolución de la sociedad humana -caracterizada por la globalización y la consecuente interdependencia mundial- ha contribuido a dificultar la categorización de las amenazas, propiciando el nacimiento de nuevas realidades -ante las cuáles advertimos nuestra vulnerabilidad- que son generadas por causas complejas. Estas causas y su naturaleza tienen un carácter transnacional y en la gestación y evolución de las mismas intervienen múltiples factores. Con lo cual, actualmente no es sencillo encasillarlas en un marco concreto mientras los límites entre defensa y seguridad interior se difuminan hasta desdibujarse.

Las estrategias y los documentos de análisis en los que éstas se apoyan insisten en el surgimiento de nuevas amenazas y en la conveniencia de adoptar una nueva concepción de seguridad ante el desgaste y la insuficiencia de los conceptos y herramientas que se habían considerado válidos hasta el momento.

La pertinencia del cambio de concepción no se advierte exclusivamente en el ámbito político; un incipiente debate académico tiene como objetivo captar la naturaleza y la tendencia de esta nueva situación, señalando la incompatibilidad existente entre las nuevas amenazas y las respuestas que se dan como reacción a las mismas<sup>22</sup>.

Nos interesa en este sentido el trabajo de Sabine Alkire donde se constata, en un nivel empírico, la aparición de nuevos fenómenos difícilmente amoldables

---

<sup>19</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 12.

<sup>20</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01. Prioridades políticas. Pág. 4.

<sup>21</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 8.

<sup>22</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, Ariel, Barcelona 2006, pág. 22.

a nuestros marcos conceptuales actuales. Su observación determina, en el plano analítico, que deban incorporarse a las consideraciones sobre la seguridad las características no solo de las amenazas, sino también del tipo de sociedad y de relaciones sobre las que actúan, obligándonos a tener en cuenta el creciente grado de interdependencia de las sociedades avanzadas<sup>23</sup>.

Las relaciones de interdependencia irrumpen en los fenómenos sociales y, como advierte Fernández Pereira, “cuestionan la utilidad conceptual de la división utilizada entre los ámbitos de la seguridad interior y exterior, de la seguridad del Estado y de la seguridad de la gente.”<sup>24</sup>

Los planteamientos contenidos en las estrategias, en sus resúmenes ejecutivos y en la determinación de los objetivos, demuestran que los responsables políticos van asumiendo que las fuentes de inseguridad son hoy muy diversas y que exceden a las tareas de protección de la ley y el orden en el ámbito interior y de la soberanía en el contexto exterior.

La consideración de tipos de peligros distintos a los que generan los conflictos armados convencionales y a los derivados de la criminalidad violenta obligan a las instituciones a fijar la atención en los individuos y las comunidades y a no atender exclusivamente a la protección del orden social y político vigente<sup>25</sup>.

De este modo, advertimos que las concepciones de seguridad que encontramos en la base de estos documentos -estén definidas expresamente o notienen en común la referencia a la persona, y al reconocimiento y protección de sus derechos y libertades fundamentales.

Tanto las estrategias españolas como la Estrategia Europea de Seguridad 2003 y la Estrategia de Seguridad Interior Europea de 2011 insisten en sus respectivos desarrollos en la referencia a la persona, a sus libertades fundamentales y a los derechos humanos como principios rectores de las mismas<sup>26</sup>.

Así, la EES 2011, aunque al reconocer su objetivo cita en primer lugar a España -el Estado, la Nación-, se refiere expresamente a las personas que componen el país -sus ciudadanos y habitantes-, advirtiendo sobre el protagonismo que la protección de la persona, del ser humano, va a adquirir en el desarrollo del texto.

Por su parte, cuando la ESN 2013 comienza aludiendo a la protección de la libertad y el bienestar de los ciudadanos pone al ser humano, a la persona, en el centro del interés del ámbito de la seguridad y destaca la protección de su libertad y bienestar como objetivo primordial.

---

<sup>23</sup> Alkire, Sabine, *A conceptual framework for human security 2*. 2004, University. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity CRISE, University of Oxford.

<sup>24</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, op.cit., pág. 24.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pág. 22.

<sup>26</sup> Es destacable la insistencia de la Estrategia de Seguridad Interior Europea en que su objetivo es la preservación de la libertad y los derechos de los ciudadanos. Cita expresamente como inspiradora del documento a la Carta de Derechos Humanos. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 19.

La Estrategia de 2013 incorpora también en su definición de seguridad nacional la referencia a la garantía de la defensa de España -tal y como su antecesora marca como objetivo la seguridad del país-, pero al incluir la garantía y defensa de los principios y valores constitucionales observamos en la nueva versión la influencia de algunos documentos de la Unión Europea, como el Programa de Estocolmo y la Estrategia Europea de Seguridad Interior<sup>27</sup>, que se refieren expresamente a la defensa de la democracia y ofrecen un modelo de seguridad basado en los principios y valores de la Unión.

### *La influencia del concepto de Seguridad Humana*

Las referencias a la persona y sus derechos nos remiten al **concepto de Seguridad Humana**<sup>28</sup>.

Aunque no es un concepto pacífico -no hay consenso internacional respecto a las amenazas sobre el individuo que deben considerarse e, incluso, en los entornos académicos de la seguridad (fundamentalmente estadounidenses) el Estado aún constituye la referencia en materia de seguridad<sup>29</sup>-, las estrategias y documentos en materia de seguridad común de la Unión Europea lo han acogido como expresión de sus valores políticos y morales.

Reconocer que la seguridad humana modifica el enfoque y se centra en la protección de la población contra toda una gama de amenazas que limitan o eliminan las posibilidades de que la persona pueda vivir con dignidad, y advertir que en las estrategias españolas y europeas se atiende a la protección del ser humano y no únicamente a la defensa del Estado y sus instituciones, al tiempo que se seleccionan como dignas de atención amenazas que pueden afectar al libre desarrollo de la persona, no es suficiente para que podamos afirmar que las estrategias asumen una nueva concepción de la seguridad -más allá de la aceptación de la necesidad de integrar y coordinar las áreas sectoriales con las que tradicionalmente se venía trabajando- y que está se halle efectivamente vinculada al concepto de seguridad humana.

Es preciso analizar lo que este concepto aporta de novedoso a la tradicional visión de la seguridad basada en la protección del orden institucional y político y la soberanía nacional, desatacando cómo afecta al modo de diseñar y planificar la seguridad y cuáles son los nuevos paradigmas que introduce.

Asumir el concepto de seguridad humana supone realizar el tránsito de una concepción en la que prima la seguridad del Estado a otra en la que lo primordial es la seguridad de las personas. O tal y como prescribe Fernández

---

<sup>27</sup> Este documento define la seguridad interior de la UE como la *protección de las personas y de los valores de libertad y democracia*. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 12.

<sup>28</sup> “...*protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas.*” Definición contenida en el informe final de la Comisión de Seguridad Humana -Human Security Now- creada en 2001. Aplicación del concepto de Seguridad Humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los Seres Humanos. Dependencia de Seguridad Humana. Organización de las Naciones Unidas. Pág. 6.

<sup>29</sup> Mack, Andrew. El concepto de la Seguridad Humana. Papeles. Número 90 de 2005. Pág. 12.

Pereira “*ir más allá de un paradigma estatocéntrico, hacia otro humanocéntrico*”<sup>30</sup>.

- El concepto de seguridad humana en los documentos de las Naciones Unidas

Reconociendo que la Organización de Naciones Unidas ha sido el ámbito en el que se ha impulsado el desarrollo del concepto de seguridad humana<sup>31</sup> vamos a tomar como referentes, en lo que respecta a la evolución del mismo, los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que más han contribuido a la difusión del concepto.

Nos interesa especialmente el **Informe de desarrollo humano de 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana**<sup>32</sup>, que ya hemos citado, por constituir el primer intento de definir lo que se entiende por seguridad humana.

Tuvo un papel especialmente relevante en la determinación de su contenido la aportación de Mahbub ul Haq. Este autor proponía un nuevo concepto de seguridad en el que se establecía que ésta, la seguridad, lo ha de ser de la gente, no solo de los territorios, ha de ser de las personas, no solo de las naciones, debe obtenerse a través del desarrollo, no mediante las armas, y debe perseguirse para todos los ámbitos en los que se desarrolla la vida de la gente<sup>33</sup>.

Entiende que la consecución de esta idea de seguridad precisa de la redefinición del orden mundial y propone la constitución del mismo sobre cinco pilares de entre los que destacaremos los tres cuya influencia se advierte en las estrategias europeas y españolas:

- a) El desarrollo humano sostenible que permita el acceso a oportunidades de vida digna y bienestar.
- b) La búsqueda de nuevas formas de gobernanza global capaces de afrontar los desafíos de la globalización.
- c) El desarrollo de la capacidad de la sociedad civil para desarrollar una efectiva participación y responsabilidad en la toma de decisiones.

Nos interesa, además, atender a estas tres ideas porque su asunción conecta directamente con las tesis de los autores que estudian la relación entre la seguridad humana y la vulnerabilidad mutua.

Jorge Nef centra su trabajo sobre la consideración de que las sociedades aparentemente más seguras son cada vez más vulnerables a la pérdida de seguridad de las sociedades en desarrollo<sup>34</sup>, y ello en base a la constatación de que la fortaleza o solidez del conjunto están condicionados por sus eslabones más débiles. El riesgo es colectivo y compartido.

---

<sup>30</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, op.cit., pág. 50.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 65.

<sup>32</sup> Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>33</sup> Haq, Mahbub, Un nuevo concepto de seguridad, *Soka Gakkai International Quarterly* <http://www.sgi.org/spanish/inicio/quarterly/10/TemaPrincipal.html>

<sup>34</sup> Nef, Jorge, Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua, en la obra colectiva *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*, Rojas Aravena, Francisco; Goucha, Moufida, UNESCO, FLACSO-CHILE, Santiago de Chile 2001, pág. 29.

Por su parte, Haq estima que no habrá seguridad humana sin un orden mundial que promueva el desarrollo sostenible participado por la sociedad civil en la adopción de decisiones y que articule nuevas formas de gobernanza global capaces de conseguirlo. Lo que es retomado por Nef para explicar la pertinencia de esta postura, destacando que, si estamos considerando la seguridad desde la perspectiva de la protección de la persona, debemos asumir la interdependencia y vulnerabilidad mutua y que no habrá seguridad para el conjunto si hay inseguridad en alguno de los niveles del sistema.

Encontramos influencias de estas tesis en la definición de seguridad nacional que incorpora la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, la cual finaliza asumiendo un compromiso más que una última responsabilidad; el de contribuir a la seguridad internacional.

Es consecuente con la visión integral que propugnan estas posturas y la asimilación de que las situaciones de inseguridad, aunque no se produzcan en el interior de nuestras fronteras ni afecten directamente a nuestros nacionales, pueden repercutir en la estabilidad de nuestro entorno geopolítico o materializarse como amenaza con un ataque concreto a nuestros ciudadanos, habitantes o intereses.

Comprender y aceptar que las causas de los peligros pueden estar en otros lugares y que decisiones que adoptemos pueden desencadenar consecuencias en otros territorios, asumir que vivimos en un entorno global también para la materialización de las amenazas, implica que debemos comprometernos con la protección y la defensa de ese entorno global. Así lo interpreta también la Estrategia Europea de Seguridad 2003 que entiende que no puede limitarse a su región y que es preciso extender la zona de seguridad europea contribuyendo a la estabilidad en la periferia<sup>35</sup>.

Sin duda alguna la ESN 2013 está influida en este punto, aún más que por los referentes teóricos, por la Estrategia Europea de Seguridad; la cual define entre los objetivos estratégicos de la UE reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz (en lo que, también por influencia de la Estrategia Europea, insistía mucho la EES 2011).

Tomando como base las conclusiones a las que llega el informe de 1994 se inician los trabajos para establecer el ámbito conceptual de la seguridad humana.

En 2001 se crea la Comisión para la Seguridad Humana en cuyo informe **La seguridad humana ahora** se propone una definición <sup>36</sup> que insiste en aspectos que ya se han destacado; como que la seguridad modifica su enfoque para centrarlo en la protección de la población o aquel que nos recuerda que la gama de amenazas que debemos considerar es más amplia que aquella que se limita a las agresiones violentas.

---

<sup>35</sup> Una Europa Segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Pág. 2, 9 y 10.

<sup>36</sup> La seguridad humana ahora. Informe final. Comisión para la Seguridad Humana, 2003. Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Nueva York, pág. 10-12.

No ceja en el empeño de destacar que la seguridad humana está vinculada a la plena realización del ser humano y, por lo tanto, a la protección de las libertades fundamentales. Se refiere a la libertad de necesidad y la libertad de miedo que autores como Fernández Pereira conectan con el desarrollo de los derechos humanos al considerar que la violación de los derechos es a menudo una causa de inseguridad y que el respeto a los derechos humanos previene la inseguridad<sup>37</sup>.

Fuera de la definición, el propio informe final de la Comisión de la Seguridad Humana de 2003 afirma:

*los derechos humanos y la seguridad humana se refuerzan mutuamente. La seguridad humana ayuda a identificar los derechos que están en juego en una situación determinada, y los derechos humanos ayudan a contestar a la pregunta: ¿Cómo se puede promover la seguridad humana?*<sup>38</sup>.

No es de extrañar, por lo tanto, que advirtamos la influencia del concepto de seguridad humana promovido por las Naciones Unidas en la concepción de seguridad que proponen las estrategias cuando son recurrentes en éstas las referencias a la protección de la libertad de los ciudadanos y a la garantía de los valores democráticos que, al menos en España y Europa según sus respectivas Cartas Fundamentales, se basan en el reconocimiento y desarrollo de los derechos humanos fundamentales.

No debemos obviar, sin embargo, que los cambios económicos, políticos y sociales que contribuyeron a la generación del concepto de seguridad humana se han incrementado desde la publicación de estos informes y hasta la fecha de aprobación de las estrategias de 2011 y 2013 y que, consecuentemente, el dinámico concepto de seguridad humana también ha seguido evolucionando en cuanto a su aceptación e implantación efectiva.

El año 2010, fecha de la publicación de la Estrategia Europea de Seguridad Interior y tiempo durante el cual se estaban desarrollando los trabajos de redacción de la EES 2011, es un momento clave para la aceptación y difusión del concepto de seguridad humana: el 8 de marzo se publica el primer informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre seguridad humana, los días 20 y 21 de mayo tiene lugar el primer debate oficial sobre el concepto de seguridad humana y en julio la Asamblea General aprueba la Resolución 64/291 en la que los estados miembros reconocen “*la necesidad de proseguir el debate y la de alcanzar un acuerdo sobre la definición de ese concepto en la Asamblea General*”<sup>39</sup>.

En septiembre de 2012, cuando se aprueba la resolución 66/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el gobierno del Partido Popular y la oposición socialista están trabajando en la revisión de la Estrategia Española de Seguridad.

---

<sup>37</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, op. cit., pág. 107.

<sup>38</sup> La seguridad humana ahora. Informe final. Comisión para la Seguridad Humana, 2003. Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Nueva York, pág. 13.

<sup>39</sup> 64/291. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de julio de 2010. Distr. General, 27 de julio de 2010. Naciones Unidas A/RES/64/291

La Asamblea convino entonces que la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos<sup>40</sup>. Y estableció un entendimiento común respecto al concepto de seguridad humana cuyos rasgos principales hallamos claramente incorporados en la definición de seguridad nacional y los principios informadores de la estrategia española de 2013.

La resolución 66/290 determina que el concepto de seguridad humana engloba los siguientes elementos<sup>41</sup>:

- a. El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación.
- b. La exigencia de respuestas centradas en las personas y orientadas a la prevención.
- c. El reconocimiento de la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos.
- d. El no recurso a la amenaza, uso de la fuerza o medidas coercitivas, y la aseveración de que no sustituye a la seguridad del Estado.
- e. Sigue recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos; siendo la función de la comunidad internacional complementar la labor de los gobiernos proporcionándoles apoyo y exigiendo la asunción de la concepción de seguridad humana una mayor colaboración y asociación entre gobiernos, organizaciones internacionales y regionales y sociedad civil.

Encontramos el reflejo del primero y del tercero de los ítems en la misión que la definición de la ESN 2013 encomienda al Estado cuando le responsabiliza de proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, así como la defensa de los principios y valores constitucionales. El reconocimiento del derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación, es lo que determina que se asigne al Estado la protección de su bienestar; un término que nos remite a la existencia de unas condiciones de vida mínimas, que van más allá de la ausencia del delito, y que suponen la proscripción de la necesidad y el miedo<sup>42</sup>.

La vinculación de la seguridad humana con el desarrollo de los derechos humanos -y que este concepto tenga igualmente en cuenta los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- determina que podamos advertir la presencia de esta concepción en la definición cuando asume como acción propia del Estado la defensa de los principios y valores constitucionales; que no significa otra cosa que la garantía de todos los derechos reconocidos en la Constitución Española de 1978.

---

<sup>40</sup> 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, pág. 2/22

<sup>41</sup> 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, pág. 3/22

<sup>42</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, op. cit., pág. 70.

El reflejo de la interrelación de la paz y el desarrollo y de las referencias al papel de la comunidad internacional en apoyar los esfuerzos de los distintos gobiernos aparece claramente en la asunción, que hace la definición de seguridad nacional de la Estrategia 2013, del compromiso *de contribuir junto con nuestros socios y aliados a la seguridad internacional*<sup>43</sup>.

La Asamblea atribuye en la resolución 66/290 a los gobiernos la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Aún entendida conforme a los amplios parámetros que introduce el concepto de seguridad humana, según las Naciones Unidas son los Estados los que habrán de proponer los medios idóneos para la protección de la supervivencia y dignidad de sus habitantes.

En virtud de lo acordado por la Asamblea de las Naciones Unidas en diciembre de 2013 el concepto de seguridad humana, a pesar de la evolución notable que supone respecto a la concepción de la seguridad, no cuestiona la concepción clásica del Estado protector, atribuyendo a éste la misión de buscar la seguridad y la protección de sus respectivas sociedades.

Así lo entendía hace una década Fernández Pereira en su trabajo sobre la seguridad humana<sup>44</sup> y así lo entiende la Asamblea de Naciones Unidas cuando en 2012 determina que *la seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado*<sup>45</sup>.

De este modo, la Estrategia española de 2013 define la seguridad nacional como *la acción del Estado*, atribuyéndole la responsabilidad y competencia de proteger y defender a los ciudadanos y al país.

Dos elementos fundamentales que integran el entendimiento común respecto al concepto de seguridad humana como son la exigencia de una orientación preventiva y la asunción de que los gobiernos deberán contar con una mayor colaboración de la sociedad civil en las materias relacionadas con el ámbito de la seguridad no los hallamos en la definición, sino que vamos a encontrarlos en el desarrollo de dos los principios informadores de la Estrategia:

- El principio de unidad de acción que, además de la implicación, coordinación y armonización de todos los actores y recursos del Estado, supone una adopción del enfoque integral que exige de la colaboración privada y de la participación de la sociedad en general.
- El principio de anticipación y prevención que debe orientar la acción del gobierno en materia de seguridad.

La adopción del enfoque de la seguridad humana en las secciones programáticas de las estrategias españolas, y tan evidentemente en la definición

---

<sup>43</sup> Hemos realizado un comentario en este sentido al analizar la influencia de la constatación de las relaciones de interdependencia y de la vulnerabilidad mutua en la generación del concepto de seguridad humana, haciendo referencia a la influencia que en este sentido han tenido las disposiciones de la Estrategia Europea de Seguridad 2003 cuando entiende que su aplicación no puede limitarse a la región y que es preciso extender la zona de seguridad europea contribuyendo a la estabilidad de la periferia.

<sup>44</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, *La Seguridad Humana*, op. cit., pág. 79.

<sup>45</sup> 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, pág. 3/22

de la Estrategia de 2013, corresponde a una tendencia internacional y así se deduce del Informe del Secretario General de las Naciones Unidas presentado en diciembre de 2013 cuando asegura que cada vez un número mayor de Estados Miembros “reconoce el valor añadido de esta perspectiva como instrumento para reforzar la planificación nacional.”<sup>46</sup>

El propio informe pone como ejemplo de promoción de la seguridad humana a la Unión Europea; señalando que esta concepción es esencial cuando aborda las amenazas a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas y al reconocer la interdependencia y la relación de mutuo fortalecimiento que existe entre los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad, y destacando que la UE apoya el fomento de la seguridad humana mediante su compromiso para reducir la pobreza y la desigualdad, promover la buena gobernanza y los derechos humanos y hacer frente a las causas fundamentales de los conflictos y la inseguridad.<sup>47</sup>

#### 4 LA INCIDENCIA DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA DETERMINACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BÁSICOS QUE ORIENTAN LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACCIÓN PROPUESTAS POR LAS ESTRATEGIAS ESPAÑOLAS

En el primer capítulo de las dos estrategias española (la vigente y aquella que revisa) se establecen sus objetivos y se fijan los principios básicos que las informan. Estos últimos son directrices o planteamientos que, se pretende, orientarán las políticas de seguridad en España a partir de la entrada en vigor de la Estrategia.

*El enfoque integral, la coordinación y el principio de unidad de acción.*

Como hemos advertido al tratar sobre la concepción de seguridad, la evolución hacia una seguridad humanocéntrica nos empuja a la asunción de un enfoque integrador en el que la paz, la seguridad, la igualdad, los derechos humanos y el desarrollo inciden unos en otros de manera interrelacionada<sup>48</sup>.

Este enfoque exige trabajar conforme al principio de integración que implica comprender en un mismo ámbito y bajo la misma supervisión “*todas las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes y conscientes de las múltiples relaciones que existen entre ellas.*”<sup>49</sup> Esta nueva metodología tendrá como consecuencia que todos los planteamientos en materia de seguridad se alineen, evitando duplicidades, contradicciones o vacíos en las políticas de seguridad<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> 68/685. Informe del Secretario General. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685, pág. 5/22

<sup>47</sup> Ibidem, pág. 9/22

<sup>48</sup> Fernández Pereira, Juan Pablo, La Seguridad Humana, op. cit., pág. 31.

<sup>49</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo I. Una estrategia necesaria. Pág. 16.

<sup>50</sup> Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española. Félix Arteaga. ARI número 112/2008. Pág. 5.

En el texto de 2013 se recoge esta visión a través del principio de unidad de acción que incluye expresamente la coordinación como uno de los supuestos del enfoque integral, junto a la implicación y la armonización.

Implicación que supone que en el ámbito de la seguridad es precisa la actuación colaborativa y cooperativa de todas las administraciones, de las entidades privadas y de la sociedad civil en su conjunto<sup>51</sup>.

Una participación de actores diferentes a los tradicionales que permite que la planificación y la gestión de la seguridad supere los círculos cerrados en los que estaba constreñido su tratamiento y se ponga fin al tradicionalmente obligado secretismo que acompañaba a las materias relacionadas con la seguridad. Las estrategias deben, por lo tanto, impulsar la participación ciudadana y el protagonismo de los actores privados, puesto que sus aportaciones serán esenciales para definir las prioridades de las agendas oficiales, y atenderán también a su percepción de los riesgos<sup>52</sup>.

Pero un nivel de consciencia que permita una participación efectiva y eficaz solo puede adquirirse a través de un adecuado acceso a la información que debe fomentarse con comunicación transparente y canalizada a través de medios con capacidad de penetración social.

Estas líneas son también reclamadas por los documentos europeos, siendo así que entre los desafíos de la Estrategia Europea de Seguridad Interior se incluye el de comunicar las políticas de seguridad a los ciudadanos con el objeto de hacerlos partícipes y responsables en esta materia<sup>53</sup>. Le da la trascendencia de incluir entre los principios del modelo de seguridad europeo la “**Transparencia y rendición de cuentas en las políticas de seguridad, de modo que puedan ser fácilmente comprendidas por los ciudadanos y tengan en cuenta sus preocupaciones y opiniones**”<sup>54</sup>.

Por su parte, la EES 2011 (más incisiva en este punto que su versión posterior) reconoce que para la promoción de una cultura en seguridad es necesario crear cauces de participación de los movimientos sociales y los ciudadanos en el sistema nacional de seguridad<sup>55</sup>, y hace referencia a reforzar la formación en seguridad de los profesionales y ,también, en general, la de los ciudadanos.

---

<sup>51</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Pág. 16.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Pág. 9.

<sup>52</sup> Arteaga, Félix y Grupo de Trabajo, Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011. Pág. 7.

<sup>53</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 8.

<sup>54</sup> Ibidem, pág. 19.

<sup>55</sup> La Estrategia Española de Seguridad 2011 prevé la creación de un órgano consultivo, el FORO SOCIAL, que tendrá por objeto fomentar y canalizar la participación de todos los colectivos interesados, incluidas las organizaciones sociales, con el fin de realizar análisis y compartir conocimientos e ideas en materia de seguridad. Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 5. Un modelo institucional integrado. Pág. 84.

Del mismo modo se insiste en la Estrategia Europea de Seguridad Interior en la formación de los profesionales y en la creación de una cultura compartida de seguridad; añadiendo este documento el matiz de que esta cultura compartida lo sea sobre una concepción europea de la seguridad. Da tanta relevancia a que se asuma por profesionales y ciudadanos una concepción común de la Unión Europea en materia de seguridad que incluye el desarrollo de la cultura compartida de seguridad y la apuesta por la formación entre sus líneas estratégicas de acción<sup>56</sup>.

#### *La eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos*

El cumplimiento del objetivo de lograr la implicación -entendida también como compromiso- de todos los citados contribuiría a la consecución del tercer principio rector: la eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos, que solo es posible si el órgano director tiene conocimiento detallado de cuáles son éstos, su efectividad, estado de uso y quién es su propietario o poseedor. Catalogación que solo será factible con la efectiva cooperación y colaboración de todos los implicados en el sistema.

El texto de 2011 hace referencia al contexto de limitación del gasto público que, como consecuencia de la crisis económica y el cambio de paradigmas en materia económica, sufrimos en España desde el año 2008 y la redacción de 2013 nos remite a la importancia de la aplicación de este principio “*en un contexto como el presente*”. Sin embargo, el deber por parte del Estado de “*asegurar el buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes*”<sup>57</sup> y “*la priorización de los recursos y la optimización de su empleo*”<sup>58</sup> debería ser independiente de la situación económica y regir con carácter general la actuación de todo gestor público o privado. La propugnada eficiencia no tiene únicamente valor económico por lo que pueda suponer de ahorro pecuniario, la eficiencia en el uso de los recursos facilita la operatividad de los mismos y asegura su adecuación a la finalidad que se les ha atribuido.

#### *La anticipación y prevención*

El objetivo de la estrategia es proteger. Por lo tanto, solo podrá cumplir cabalmente esta misión si orienta los trabajos desde una perspectiva anticipatoria y previsora que permita, en el mejor de los casos, la eliminación de la amenaza, o en su defecto, la reducción del riesgo de que ésta se materialice. Terminar con lo que nos amenaza o lograr eludirlo es lo que pretende toda estrategia (tal y como demuestra que también sea unas de las líneas de acción de la Estrategia Europea de Seguridad Interior<sup>59</sup>).

---

<sup>56</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 28.

<sup>57</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Pág. 17.

<sup>58</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Pág. 9.

<sup>59</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 23.

Y esto no es posible diseñando únicamente respuestas reactivas, es necesario un enfoque proactivo: orientar los trabajos en post del desarrollo de las capacidades de anticipación (dotándose de herramientas y técnicas aptas para el análisis y estudio y de métodos de investigación precisos para conocer en profundidad las causas de las amenazas y su poder para generar daños) y procurarse los medios preventivos que puedan eliminar o paliar las causas de las amenazas o, en el caso preciso, repelerlas.

#### *La resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación*

Como consecuencia del reconocimiento de que, en ocasiones y frente a amenazas concretas, no van a ser posibles o efectivas la anticipación y la prevención, tenemos que asumir que habrá que afrontarlas, así como las consecuencias que se deriven de su materialización.

Para ello es preciso contar con la capacidad de resistencia y recuperación que las estrategias enuncian como principio. La EES 2011 explica que esta capacidad se obtiene disponiendo “*de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias*”<sup>60</sup>, mientras que la Estrategia de 2013 define el principio como “*lo relativo a la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar con flexibilidad y fortaleza las situaciones de crisis*”<sup>61</sup>.

#### *La interdependencia responsable*

La Estrategia de 2011 finaliza la enumeración de principios rectores, que llama conceptos básicos, reconociendo que en la actualidad no se puede gobernar en materia de seguridad (si queremos ser eficaces y efectivos) de manera autárquica.

Nos sorprende que, por su parte, la ESN 2013 no incluya entre los principios algún sinónimo de lo que la EES denominaba interdependencia responsable cuando este concepto se refiere al multilateralismo responsable que la ESN incluye en la propia definición de seguridad nacional.

Reconociendo la interdependencia con otros actores internacionales la califica como responsable para afirmar que es preciso “*establecer mecanismos de gobernanza para crear y fortalecer marcos e instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad*”.

En esta línea de creación de instrumentos está la Unión Europea, como macro estructura, y, se supone, sus países miembros, cuando en 2003 presenta la Estrategia Europea de Seguridad, dimensión exterior de la seguridad de la Unión, que completa en 2010 con la visión interior a través de la Estrategia Europea de Seguridad Interior.

---

<sup>60</sup> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011. Capítulo 1. Una estrategia necesaria. Pág. 17.

<sup>61</sup> Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013. Capítulo 1. Una visión integral de la Seguridad Nacional. Pág. 9.

Incluso yendo más allá, creemos que es la intención de establecer mecanismos de gobernanza común lo que nos ha llevado en Europa a aprobar el *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, estableciendo un proyecto de desarrollo de un espacio común en materia de justicia y seguridad a través del fomento de la ciudadanía europea y los derechos fundamentales.

### *El control democrático y judicial de las actividades de seguridad*

Dado que nuestro objetivo en este trabajo es mostrar cómo los textos europeos han influido en las estrategias españolas, contribuyendo a la asunción por parte de este país del modelo de seguridad europeo, debemos destacar también cuáles de los planteamientos o líneas de acción de las estrategias europeas no están incluidos expresamente en las españolas.

Además de las referencias lógicas a aspectos de cooperación operativa, gestión integrada de fronteras y modelos compartidos de intercambio de información entre las naciones que conforman la Unión, la Estrategia Europea de Seguridad Interior destaca entre las líneas estratégicas de acción el **garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad**<sup>62</sup>. Esta línea no aparece de manera expresa en las estrategias españolas; siendo vital para cumplir con el propósito de no contribuir a la dicotomía seguridad-libertad y para determinar la seguridad, en su concepción acorde con la seguridad humana, como condición para el efectivo desarrollo y disfrute de los derechos y libertades fundamentales.

En la EES 2011 sí se determina como objeto de protección el Estado democrático de Derecho, con lo que se presume la intención de defender los principios que lo caracterizan, y en la ESN 2013 se define la seguridad nacional como la acción del Estado dirigida a garantizar los principios y valores constitucionales que, precisamente, declaran que España es un Estado social y democrático de Derecho.

Sin embargo, esta proclamada intención parece referirse a la protección y defensa de los valores frente a las amenazas que identifica la propia Estrategia y no queda tan claro como en el documento europeo que se velará también porque las actividades y políticas de seguridad sean respetuosas con ellos.

Hemos señalado que los documentos europeos contienen matices necesarios, por su carácter de estrategias supranacionales, referidos a la cooperación entre Estados. Entre éstos se encuentra la línea estratégica de acción a la que titulan **Cooperación judicial en asuntos penales**, si bien es lógico que se introduzca como epígrafe dentro de una estrategia surgida para dar cumplimiento a un programa -el de Estocolmo- que tiene, entre otras, la prioridad de contribuir a la consecución de una Europa de la Ley y de la Justicia<sup>63</sup> superando la actual fragmentación de la Unión Europea, nos interesa

---

<sup>62</sup> Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010. Pág. 21.

<sup>63</sup> Programa de Estocolmo- Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. 2010/C 115/01. Prioridades políticas. Pág. 4.

resaltarla porque en ninguna de las dos estrategias españolas encontramos referencia alguna al papel que el Derecho penal puede jugar en el sistema de seguridad nacional (aunque es evidente que las estrategias se refieren al Código Penal cuando reclaman algunos ajustes o reformas legislativas y que la publicación de las estrategias ha influido en nuestra legislación penal y sus directrices; destacando que el que algunos fenómenos hayan sido identificados como amenazas ha contribuido a la incorporación de agravantes, la criminalización de conductas y la reforma de determinados tipos penales)<sup>64</sup>.

## 5 LA EFECTIVA CONTRIBUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD A LA ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD. UN CASO PRÁCTICO

En España la tesis planteada se confirma, en principio, al modificarse las principales normas vinculadas al ámbito de la seguridad en el plazo de dos años, tras la aprobación y entrada en vigor de la Estrategia de Seguridad Nacional en 2013.

En 2014 y 2015 asistimos a la reforma de la Ley de Seguridad Privada, La Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y a la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional.

Las normas nacionales más directamente vinculadas con el ámbito de la seguridad, en cuyos preámbulos encontramos referencias continuas a la Estrategia, la evolución en la concepción de seguridad que propone, la voluntad de incorporar sus principios rectores y la necesidad de tender a una armonización legislativa con nuestros socios europeos<sup>65</sup>.

Sin embargo, no podemos afirmar que esfuerzos como el referido tengan incidencia real en la consecución del objetivo de que, progresivamente, la región se dote de políticas de seguridad homogéneas.

Desde que el 7 de enero se produce un atentado en las instalaciones de la revista satírica Charlie Hebdo en París se ha sucedido una dolorosa cadena de acciones violentas de corte yihadista que han tenido como escenario y objetivo miembros de referencia de la Unión Europea. Asimismo, durante los años 2015, 2016 y 2017 hemos asistido al agravamiento de la crisis migratoria y de los refugiados procedentes de Oriente Medio en el Mediterráneo y en las fronteras este y sur de Europa.

Europa cuenta desde el año 2010 con un documento para la consecución de una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, el Programa de Estocolmo, que persigue el pleno desarrollo del Tratado de Lisboa.

Un texto en el que se establecen como prioridades el fomento de la ciudadanía a través de una UE de la Ley y la Justicia que proteja a sus

---

<sup>64</sup> Sánchez Diez, I.E., La Estrategia de Seguridad nacional 2013 y las reformas legislativas en materia de seguridad de la X Legislatura, Colección Vitor, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2016, pág. 321 y ss.

<sup>65</sup> Sánchez Diez, I.E, Evolución de la concepción de la seguridad, Juruá Editorial, Lisboa 2016.

ciudadanos, sin olvidar su responsabilidad y la solidaridad en materia de migración y asilo.

Europa se dotó, también en 2010, de una Estrategia de Seguridad Interior Europea en la que se diseñaba un modelo de seguridad interior para la Unión Europea basado en los principios de promoción de los derechos fundamentales, protección de los más vulnerables, diálogo para la superación de los conflictos, integración, inclusión social y lucha contra la discriminación y solidaridad y confianza mutua entre los estados miembros.

La totalidad de los países afectados cuenta también con una estrategia de seguridad nacional.

Tanto en la Estrategia de la UE como en la de estos países, y también en la española, se contemplan los fenómenos migratorios derivados de las situaciones de conflicto armado y se incluyen el terrorismo de origen islamista y la radicalización violenta dentro del catálogo de amenazas que ponen en riesgos la seguridad de los ciudadanos.

La consecuencia inmediata de los hechos aquí citados, en el ámbito de las políticas de seguridad, está siendo la renacionalización de todos los gobiernos europeos; y los días sucesivos a la ejecución de los atentados se han caracterizado por la prisa de los mandatarios en presentar medidas que habían tenido al menos 5 años para diseñar, reflexionar e implantar, y por la desidia a la hora de concretar las medidas para hacer frente a un problema de asunción de población que se sabía que había de llegar, pero nos ha encontrado sin planes específicos y sin capacidad para lograr acuerdos consensuados respecto a la forma de actuación con los refugiados.

No se caracteriza el tratamiento de las crisis por el refugio en la fortaleza de la Unión y la adopción de decisiones coordinadas, solidarias y confiadas entre todos los países miembros, conforme a lo establecido en su tratado fundacional. Al contrario, se alzan voces pidiendo la modificación del Tratado de Schengen que establezca límites a la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea (cuando no su total eliminación) y cada gobierno actúa de forma unilateral pensando únicamente en como tranquilizar a la opinión pública de sus respectivos países<sup>66</sup>.

Nos hemos dotado de unas herramientas, las estrategias de seguridad integral, que, si bien no son perfectas, son un instrumento que creímos necesario cuando decidimos adoptarlo.

Sin embargo, el modo unilateral, precipitado y carente de contenido pedagógico conforme al cual han actuado los responsables políticos nos lleva a

---

<sup>66</sup> Nos referimos a reacciones como la que mantuvo el entonces presidente del gobierno francés, D. Francois Hollande, cuando decidió unilateralmente intensificar la ofensiva bélica de su país en Oriente Próximo tras los atentados de París del 13 de noviembre de 2015, la construcción por parte de Hungría de una segunda línea vallada en la frontera sur con Serbia en febrero de 2017, en aras a impedir la entrada de refugiados, y en contra de diversas directrices de las instituciones europeas o las aseveraciones realizadas por la primera ministra británica, Theresa May, planteando la modificación de leyes (incluidas las que versan sobre la protección y defensa de los derechos humanos), para combatir la amenaza terrorista, tras la serie de atentados que han sacudido Reino Unido en el primer semestre de 2017.

cuestionar la efectividad real de contar con una Estrategia de Seguridad Nacional, por mucho que ésta incluya la concepción de seguridad y las líneas de acción básicas que proponen los referentes dictados y aprobados por la Unión Europea, cuando de lo que se trata es de reaccionar conjunta y armónicamente a unas amenazas que nos afectan a todos los, hasta el momento presente, socios europeos.

## 6 BIBLIOGRAFÍA

ALKIRE, Sabine, “*A conceptual framework for human security 2*”. 2004, University. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity CRISE, University of Oxford.

Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad “*Una responsabilidad de todos*”. Documento de análisis 17/2011 de 26 de junio. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

ARTEAGA, Félix. “*Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional Española*”. ARI número 112/2008. Real Instituto Elcano.

ARTEAGA, Félix y Grupo de Trabajo, “*Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España*”. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 19/2011.

FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, “*La Seguridad Humana*”, Ariel, Barcelona 2006.

“*La Seguridad Integral: España 2020*”. Fundación Alternativas. Madrid, diciembre 2009.

MACK, Andrew. “*El concepto de la Seguridad Humana*”. Papeles. Número 90 de 2005.

MESTRES, Laia, “*El Largo viaje hacia la Estrategia Española de Seguridad*”, Notes Internacionals, CIDOB número 39, septiembre de 2011.

NEF, Jorge, “*Seguridad Humana y vulnerabilidad mutua*”. En la obra colectiva “*Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*”, Rojas Aravena, Francisco; Goucha, Moufida, UNESCO, FLACSO-CHILE, Santiago de Chile 2001.<sup>[1][2]</sup><sub>SEP</sub>

Sánchez Diez, Ingrid Estibaliz, “*La Estrategia de Seguridad nacional 2013 y las reformas legislativas en materia de seguridad de la X Legislatura*”, Colección Vitor, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca 2016.

Sánchez Diez, Ingrid Estibaliz, “*Evolución de la concepción de la seguridad*”, Juruá Editorial, Lisboa 2016.

TORREBLANCA, José Ignacio, “*27 estrategias de seguridad resultan poco estratégicas*”, Diario El País, Blogs Internacional, Café Steiner, 01 de mayo de 2013.

### CONFERENCIAS DE PRENSA

Conferencia de prensa del vicepresidente primero y portavoz del Gobierno, y de la vicepresidenta segunda, después de la reunión del Consejo de Ministros. Madrid, viernes, 24 de junio de 2011.

### DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2008. IX Legislatura, Número 2.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura, Número 29.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2008. IX Legislatura, Número 53.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2013. X Legislatura, Número 372.

Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Bruselas, marzo de 2010.<sup>[1][2]</sup><sub>SEP</sub> Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Gobierno de España. Madrid 2011.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. Gobierno de España. Madrid 2013.<sup>[1][2]</sup><sub>SEP</sub>

Informe sobre desarrollo humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Cultura Económica, México.<sup>[1][2]</sup><sub>SEP</sub>

La seguridad humana ahora. Informe final. Comisión para la Seguridad Humana, 2003. Fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Nueva York.<sup>[1]</sup><sup>[2]</sup>

Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. (2010/C 115/01). Publicado el 4 de mayo de 2010 en el Diario oficial de la Unión Europea.<sup>[1]</sup><sup>[2]</sup>

Tratado de Lisboa. Por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de Comunidad Europea. (2007/C 306/01). Firmado por todos los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.

64/291. Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de julio de 2010. Distr. General, 27 de julio de 2010. Naciones Unidas A/RES/64/291. 68/685. Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana, Distr. General, 23 de diciembre de 2013. Naciones Unidas A/68/685.

#### **OTROS DOCUMENTOS**

France, Olivier, Witney, Nick, Europe's Strategic cacophony. European Council on Foreign Relations, ecfre.eu.<sup>[1]</sup><sup>[2]</sup> Haq, Mahbub, Un nuevo concepto de seguridad, Soka Gakkai International Quarterly.