

LA SEGURIDAD: UNO DE LOS PILARES DE LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO

RAFAEL VIDAL DELGADO, Coronel de Art^a, DEM, Doctor en Geografía e Historia. Profesor principal de los Master Ejecutivo en Dirección de Seguridad Global y Dirección de Servicios de Emergencia.

LARA CÉSAR LÓPEZ, estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad de Madrid.



VCENTENARIO
1ª VUELTA AL
MUNDO





FORO PARA LA PAZ EN EL MEDITERRÁNEO

EDITA: FORO PARA LA PAZ EN EL MEDITERRÁNEO

ISBN: 978-84-09-12600-2

DEPÓSITO LEGAL: MA 860-2019

Los autores y el editor autorizan la reproducción, el almacenamiento en un sistema informático y la transmisión total o parcial de esta obra por cualquier método o procedimiento mecánico o electrónico, siempre y cuando se reconozca de manera expresa la propiedad intelectual de los contenidos que la integran, a los autores y la edición al Foro para la Paz en el Mediterráneo.

No se autoriza la elaboración de obra derivada

**LOS NUEVOS RETOS TURÍSTICOS
EN EL MEDITERRÁNEO
ORIGEN, CALIDAD Y SOSTENIBILIDAD**

Encuentro de Verano

15, 16 y 17 de julio en Turismo Andaluz

Calle Compañía, 40

ÍNDICE

TEMA	Pág
1.- CONSIDERACIONES INICIALES	11
1.1. DEFINICIONES	11
1.2. ESTADÍSTICAS	16
2.- CONCEPTO SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIVIL EN ESPAÑA	19
2.1. CONCEPTO DE SISTEMA	20
2.2. SISTEMAS DE SEGURIDAD NACIONAL Y NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	22
3.- ESTRATEGIAS NACIONALES DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIVIL	29
3.1. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL	29
3.2. ESTRATEGIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	40
3.3. ESTRATEGIA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	45
4.- CONCLUSIONES	46
Apéndice 1: El turismo, objetivo de impacto	51
Apéndice 2: <i>Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.</i>	57
Apéndice 3: <i>Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional.</i>	121



Málaga, desde Muelle 1

LA SEGURIDAD: UNO DE LOS PILARES DE LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO

AUTOR: Rafael Vidal Delgado, coronel de Art^a, DEM (Ret.), doctor en Geografía e Historia y Vicepresidente Ejecutivo del Foro para la Paz en el Mediterráneo y Lara César López, estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad Juan Carlos I de Madrid.

1.- CONSIDERACIONES INICIALES

1.1. DEFINICIONES

El 20 de mayo de 2019, un autobús con turistas sudafricanos fue ametrallado por unos supuestos terroristas, atribuyéndose a ISO Egipto el atentado.



En 2017, Egipto luchaba por recuperar su industria turística, el cual hasta dicha fecha representaba el 15% del Producto Interior Bruto (PIB). Entre 2008 y el año anterior el cómputo de ingresos relativos al turismo bajó de 12 a 8 mil millones de dólares.

A finales de 2018, a pesar de varios atentados, las autoridades gubernamentales, tenían esperanza, de que gracias a la lucha antiterrorista y la seguridad militar y policial que se prestaba sobre los intereses turísticos, la confianza volvería a los visitantes del arte del imperio egipcio, pero 2019 ha comenzado de igual manera, con ataques esporádicos, que han obligado a determinados países a recomendar no viajar al país norteafricano.

Este es un claro ejemplo de la importancia de la seguridad, para la sostenibilidad del turismo. Además, la falta de ingresos por turismo, no solo afecta al bienestar de la población y del propio país, sino que obliga al gobierno a destinar menos fondos para el mantenimiento de los monumentos, la formación de los guías turísticos, la atención que debe prestarse en los establecimientos para el turismo, y un largo etcétera, de tal manera que puede verse comprometida la sostenibilidad a medio y largo plazo del turismo en Egipto.

Vemos una definición de desarrollo sostenible, de una forma genérica y posteriormente, incidiendo en el ámbito turístico:

*Se define «el **desarrollo sostenible** como la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y*

el Desarrollo), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente ¹.

*El **turismo sostenible** puede ser definido como: “El **turismo** que tiene plenamente en cuenta las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas”².*

Retengamos también otras definiciones, en este caso relacionadas con la seguridad, tanto física, es decir la que protege a las personas y bienes y la ciberseguridad, que lo hace con las herramientas tecnológicas digitales, imprescindibles, hoy en día, para gestionar un sistema turístico:

***Seguridad Física** es el conjunto de mecanismos y acciones que buscan la detección y prevención de riesgos, con el fin de proteger algún recurso o bien material ³.*

*La **ciberseguridad** es la práctica de defender las computadoras y los servidores, los dispositivos móviles, los sistemas electrónicos, las redes y los datos de ataques maliciosos ⁴.*

¹ ONU. <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

² ONWTO. <https://sdt.unwto.org/es/content/definicion>

³ https://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_f%C3%ADsica

⁴ <https://latam.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-is-cyber-security>.

Debemos avanzar en otras definiciones, única forma de clarificar lo que se pretende con este debate sobre “seguridad y sostenibilidad”:

Recurso turístico: *cualquier bien o manifestación diversa de la realidad física, geográfica, natural, social o cultural de Andalucía (o de cualquier parte) susceptible de generar flujos turísticos con repercusión en la situación económica de una colectividad*⁵.

Es decir, el turismo aparece ante la existencia de un recurso turístico que puede atraer a un número significativo de visitantes, generándose a su alrededor:

Unos Servicios turísticos: *definidos como las actividades que tienen por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de las personas usuarias turísticas o de aquellas otras personas que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual y que, asimismo, haya sido declarada por esta Ley o por sus reglamentos de desarrollo.*

Unas actividades con incidencia en el ámbito turístico: *aquellas actividades relacionadas con el turismo que favorecen el movimiento y la estancia de turistas y contribuyen a la dinamización del sector turístico y que, asimismo, presentan una vinculación funcional susceptible de generar una sinergia económica entre los mismos.*

⁵ LEY 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, artículo 2.

Una Administración turística: aquellos órganos y entidades de naturaleza pública con competencias específicas sobre la actividad turística.

Unas Empresas turísticas: cualquier persona física o jurídica que, en nombre propio y de manera habitual y con ánimo de lucro, se dedica a la prestación de algún servicio turístico.

Unos establecimientos turísticos: el conjunto de bienes, muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado y dispuesto por su titular para la adecuada prestación de algún servicio turístico.

Unos trabajadores o trabajadoras del sector turístico: aquellas personas que prestan sus servicios retribuidos por cuenta ajena dentro del ámbito de organización y dirección de una empresa turística.

El recurso turístico puede engendrar una zona turística más o menos grande en extensión, según sea su atracción respecto a unos colectivos determinados. Por ejemplo, el pueblo de Juzcar, en la provincia de Málaga, pintó todas las casas de azul y se consagró como el primer pueblo “pitufo” durante unos años, atrayendo a visitantes y convirtiéndolo en un recurso jurídico, alimentado por turistas procedentes del entorno y de los que acudían a la Costa del Sol.

Sepúlveda en la provincia de Segovia, aparte de disponer de algunos monumentos históricos, promovió una serie de actividades, como excursiones por las Hoces del Duratón, pero además invirtió en otras de carácter cultural, como certámenes anuales de teatro de aficionados, aparte de una serie de museos, como el de “Los Fueros” en la iglesia de los santos

Justo y Pastor; la “Cárcel”; “Lope de Tablado” y otros, de tal manera que con todo ello se intentaba alargar la estancia del turista en la ciudad y que al menos en determinadas etapas del año, hubiera visitantes que se trasladaban, de otras partes de España y del mundo, para visitar Sepúlveda y no de forma tangencial, tras visitar Segovia, Madrid, etc.

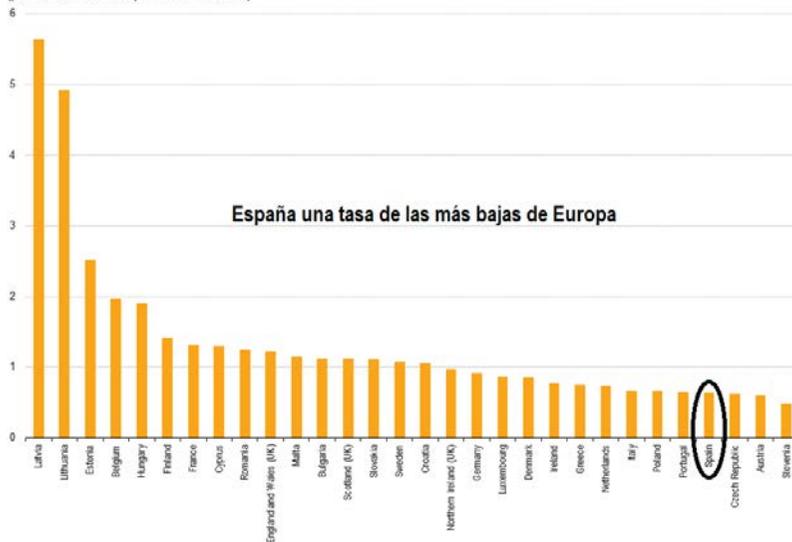
Hoy en día se tiende al que el “recurso turístico”, no sea uno solo, sino un conjunto de ellos, desplegados en un territorio más o menos amplio, con la finalidad de satisfacer a los clientes que han efectuado el traslado al mismo. Cuando hablemos de “sistema”, intentaremos definir “sistema turístico”, dado que a ese se tiende en este sector.

1.2. ESTADÍSTICAS

España es un país de los más seguros del mundo, aunque lo españoles tomamos un poco a broma lo de las estadísticas, pero los más de 82 millones de turistas que visitaron nuestro país en 2018, no solo lo hicieron por las bondades de su clima, su cultura y sus monumentos, sino como más importante de todas, por su seguridad.

En el apéndice 1, podemos ver la repercusión del turismo en países azotados por el terrorismo.

Intentional homicides, 2016
(police-recorded offences per 100 000 inhabitants)



Source: Eurostat (online data code: crim_off_cat)

eurostat

Pero la violencia contra el turismo, no sólo procede del ámbito terrorista, sino que cualquier visitante a un país desea pasear por las ciudades y monumentos sin temor a ser robado, atacado o atracado. Por ello es significativo el cuadro anterior, en donde vemos que la tasa de homicidios en España es una de las más bajas de Europa, que a su vez es una de las más bajas del mundo.

El pasado 21 de marzo de 2019, Europa Press difundía unas estadísticas sobre la seguridad en España, afirmando que era uno de los países más seguridad de Europa, según la Oficina Europea de Estadística (Eurostar). Ya vimos la tasa de homicidios y en los 41 países estudiados por Eurostar, nos encontramos en la posición número 30 en robos y atracos,

siendo los más inseguros Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Reino Unido.

En relación con la violencia sexual, apareciendo casi a diario, con gran repercusión en los medios y casi culpándonos de ser un pueblo violento, pues bien, España se encuentra a la mitad, en el puesto 21, apareciendo de nuevo como los más inseguros Escocia, Suecia, Irlanda, Reino Unido. Otra estadística, sitúa al Reino Unido como en el que más violaciones se producen, seguido de Suecia, Islandia e Irlanda.

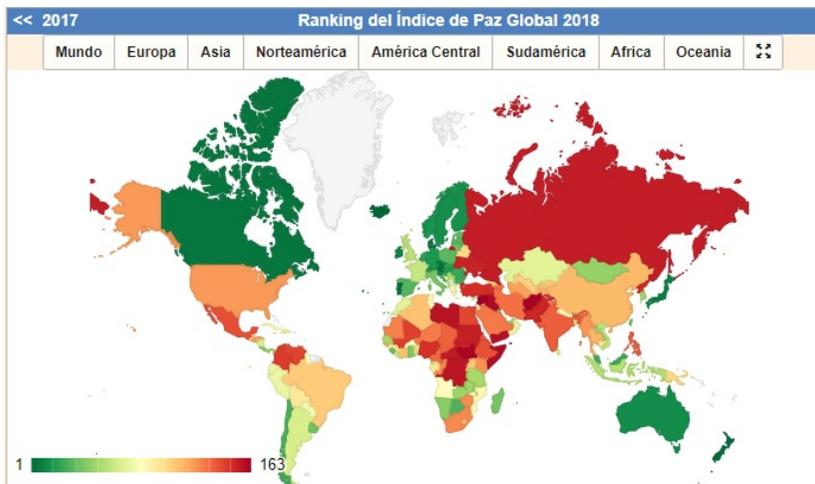
Si nos referimos a la “paz global” en España, es decir las tensiones sociales que existen en el interior. A pesar de lo que creamos, nos encontramos, con todos los problemas periféricos que aparentemente tenemos, como uno de los que goza de mayor paz, encontrándonos en el número 30 de los más de doscientos estados de la tierra.

Para definir esta estadística, se han utilizado los siguientes indicadores ⁶:

- Número de guerras (internas y externas) libradas
- Muertos en guerras externas estimados
- Muertos en guerras internas estimados
- Nivel de conflictos internos
- Relaciones con estados limítrofes
- Nivel de criminalidad percibida en la sociedad
- Número de desplazados por unidad de población
- Inestabilidad política
- Nivel de respeto por los derechos humanos (escala de terror político)
- Posibilidad de actos terroristas
- Número de homicidios

⁶ <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global>

- Nivel de criminalidad violenta
- Probabilidad de manifestaciones violentas
- Número de personas encarceladas
- Número de agentes de policía y cuerpos de seguridad
- Gasto militar en relación al PIB
- Número de personal militar
- Importaciones de las principales armas convencionales
- Exportaciones de las principales armas convencionales
- Financiamiento de misiones de paz de las Naciones Unidas
- Número de armas pesadas
- Disponibilidad de armamento ligero
- Capacidad o sofisticación militar



No parece que sea necesario incidir más en la seguridad, según las estadísticas mundiales, pero ¿a qué se debe que España sea un país seguro y por lo tanto sea beneficioso para un turismo sostenible?, lo trataremos a continuación.

2.- CONCEPTO SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN EN ESPAÑA

2.1. CONCEPTO DE SISTEMA

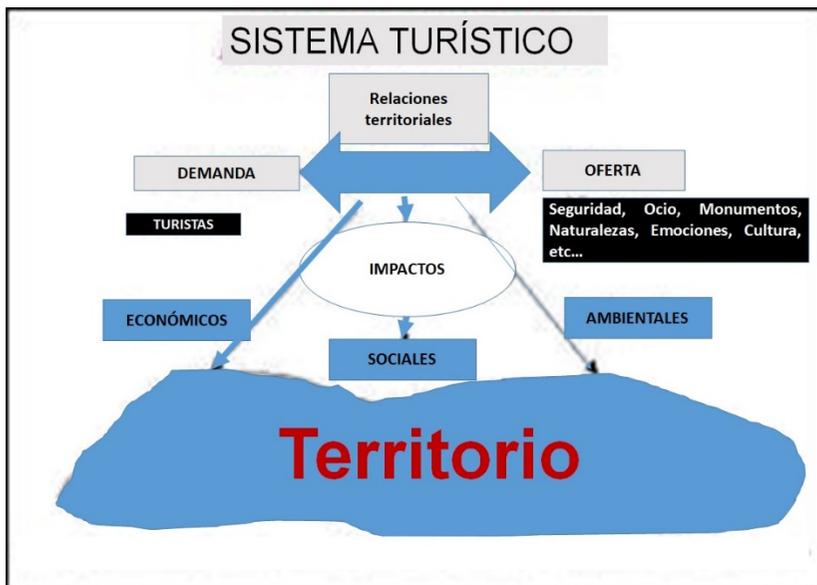
La palabra sistema, procede del latín (systema) y este a su vez del griego σύστημα, que podría identificarse como un conjunto ordenado de cosas y que interrelacionan entre ellas.

La definición más completa para lo que nos ocupa es: “El conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad, al objeto de alcanzar un objetivo o finalidad determinado”.

En el caso del sistema turístico podemos encontrar varios elementos que lo conforman donde encontraremos elementos tanto intrínsecos como son: el turista un elemento dinámico de este sistema; tres elementos geográficos donde se encuentra la región de salida, región de tránsito conformada por los medios de transporte como son autos, avión, tren, etc; que permiten la accesibilidad entre la región de salida y la de destino que sería el tercer elemento geográfico. Un elemento turístico que lo forman los servicios turísticos. La plaza emisora de mercado, que es el lugar específico de origen de las personas que se desplazan hacia otro lugar, que sería el destino o plaza receptora que es visitado por las personas de la región de origen.

También dentro del sistema turístico encontramos a los elementos extrínsecos que son: el ambiente económico, el ambiente social, el ambiente político, el ambiente cultural, el ambiente natural, el ambiente tecnológico que son elementos ajenos de cierta manera al sistema turístico, pero que a pesar de ello tienen una incidencia dentro de él.

Como nos podemos dar cuenta todos los elementos interactúan entre si y dependen uno del otro para que el sistema funcione correctamente ⁷.



Si ponemos en nuestro ordenador entrecomillado “sistema nacional”, aparecerán: “Sistema Nacional de Empleo”, “Sistema Nacional de Salud”, “Sistema de Seguridad Nacional”, “Sistema Nacional de Protección Civil”, etc. Pretendiéndose con el concepto de “sistema” que exista una coordinación de personas, cosas, procedimientos, normas, etc., para alcanzar un objetivo determinado y que viene fijado en la propia legislación del sistema correspondiente.

⁷ MORLA CEDEÑO, John David. *Monografía sobre Sistema Turístico*. La figura también corresponde, aunque se han efectuado algunas modificaciones para adaptarla a la importancia de la Seguridad.

<https://www.monografias.com/trabajos82/sistema-turistico/sistema-turistico.shtml>

Aparte de la legislación sistémica, desde hace años y a iniciativa de la Unión Europea, para cada uno de los sistemas se promulga, cada “X” tiempo, una “estrategia”.

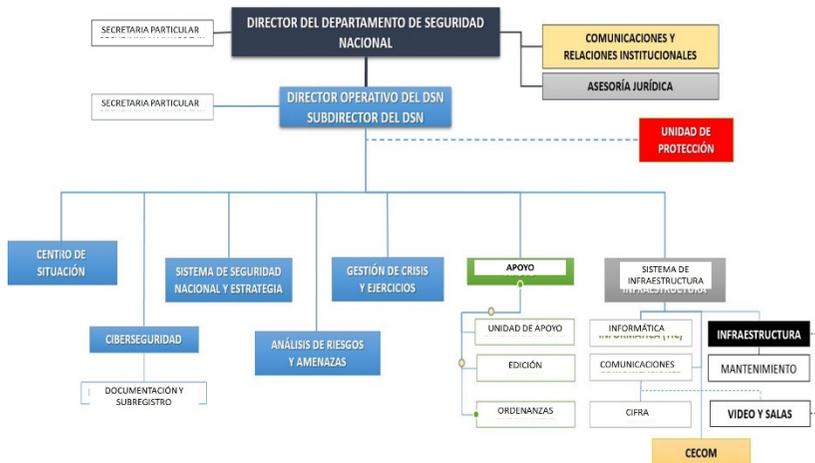
2.2. SISTEMAS DE SEGURIDAD NACIONAL Y NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

En el Sistema de Seguridad Nacional, se dispone de un departamento específico: Departamento de Seguridad Nacional (DNS), cuyo director tiene rango de Director General.

A continuación, se recogen los organigramas del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y del DNS, piezas fundamentales, pero no las únicas del Sistema, como posteriormente veremos:



ORGANIGRAMA DSN



La Seguridad Nacional se 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 cumplimiento de los compromisos asumidos; concepto que, hasta la fecha, no había sido objeto de una regulación normativa integral ⁸.

En lo que respecta al Sistema de Protección Civil, lo realmente novedoso del contenido de la regulación sobre la protección civil reside en la búsqueda permanente de la implicación de todos los actores en el amplio campo de la protección civil en un espacio público, el Sistema Nacional de Protección Civil, concebido de manera similar al Sistema de Seguridad Nacional en su Ley específica, basado en la integración de la actividad de protección civil de todas las Administraciones Públicas, en el

⁸ Ley 35/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Preámbulo I.

ámbito de sus competencias, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficiente, bajo la observancia de los principios de colaboración, cooperación, coordinación, solidaridad interterritorial, subsidiariedad, eficiencia, participación, inclusión y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y garantizando la participación de los ciudadanos y las personas jurídicas en los términos previstos en la propia Ley.

De nuevo saltan a la vista las soldaduras que unen de manera armónica el Sistema Nacional de Protección Civil con la Seguridad Nacional, cuando se escudriña el diseño estratégico que soporta el funcionamiento de ambos Sistemas. Así, la estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil que contendrá el análisis prospectivo de los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y las capacidades de respuesta necesarias, y en formular en consecuencia las líneas estratégicas de acción para alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para mitigar los efectos de las emergencias, debe estar alineada con la Estrategia de Seguridad Nacional y para ello la Ley otorga al Consejo de Seguridad Nacional, órgano colegiado del Gobierno, con la naturaleza de Comisión Delegada del Gobierno, la competencia para su aprobación a propuesta del Ministro del Interior.

El engarce entre la Protección Civil y la Seguridad Nacional continua presente en la Ley, cuando al regular las emergencias de interés nacional, lo hace con todas las garantías bajo la dirección del titular del Ministerio del Interior para la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos estatales, autonómicos y locales del ámbito territorial

afectado, sin perjuicio de lo dispuesto no solo en la normativa reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, sino también en la normativa específica sobre Seguridad Nacional, lo que conlleva una articulación adecuada para que el Gobierno en el ámbito de sus funciones actúe con todos los instrumentos a su alcance, tanto de los comprendidos en el Sistema Nacional de Protección Civil, como de los disponibles en la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional.

Esta visión integradora entre ambos Sistemas se garantiza en la Ley cuando, a mayor abundamiento, la Disposición adicional segunda ordena que la regulación específica sobre protección civil se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa propia del Sistema de Seguridad Nacional.

En conclusión, la regulación armónica del Sistema Nacional de Protección Civil y del Sistema de Seguridad Nacional contenidas en la Ley 17/2015 y en la Ley 36/2015, respectivamente, es el fruto de un trabajo bien coordinado desde la fase temprana de producción normativa, seguido de una labor de búsqueda del consenso a través de los instrumentos que el Consejo de Seguridad Nacional ha puesto a disposición de sus miembros desde su creación en mayo de 2013, y de la constatación permanente de la necesidad de afrontar los riesgos y amenazas que se ciernen sobre nuestra sociedad de manera integral bajo la bóveda superior que la Seguridad Nacional brinda al Gobierno, al conjunto de las Administraciones Públicas, al resto del sector público y al sector privado.

Con estos dos Sistemas se coordina y mantiene la seguridad y la protección en España y es el que lo hace uno de los más seguros del mundo.

El Sistema Nacional de Protección Civil, tiene al igual que su homónimo de la Seguridad Nacional, un Consejo Nacional y un órgano de trabajo, en este caso la Dirección General de Protección Civil, integrada en el organigrama del Ministerio del Interior.

*El Consejo Nacional de Protección Civil ⁹ es el **órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local**, representada por la Federación Española de Municipios y Provincias, como Asociación de Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación. Tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias.*

Forman parte del Consejo Nacional el Ministro del Interior, que lo preside, los titulares de los departamentos ministeriales que determine el Gobierno, los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía competentes en materia de Protección Civil, designados por éstas, y la persona, con facultades representativas, que designe la Federación Española de Municipios y Provincias.

⁹ Con la legislación de 1985 existía la Comisión Nacional de Protección Civil, aunque con menos atribuciones.



*El Consejo Nacional **funciona en Pleno y en Comisión Permanente**. Corresponderá, en todo caso, al Pleno aprobar las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil, así como ejercer las demás funciones que determine el Reglamento interno del Consejo Nacional.*

*El Consejo Nacional **tiene el carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas** ¹⁰.*

La Dirección General, del rango de su nombre, tiene el siguiente organigrama:

¹⁰ <http://www.proteccioncivil.es/consejo-nacional>



Aunque el Sistema Nacional de Seguridad tiene una cierta descentralización, en su homónimo de Protección Civil, la descentralización es total, ya que cada Comunidad Autónoma dispone de una Dirección General de Protección Civil (llámese de esta forma o de emergencias). A su vez los ayuntamientos (mayores de 25.000 habitantes) disponen como mínimo de un Servicio de Protección Civil. Por su parte los titulares de los establecimientos, espacios y actividades que puedan generar riesgos, están obligados a disponer del correspondiente Plan de Autoprotección, los cuales deben tener como Plan de Protección Civil superior, el del municipio en donde se ubica.

Estos sistemas tienen una vocación de permanencia en el tiempo y entran dentro del repertorio legislativo español, mientras que las “estrategias” se refieren a la “política” que, en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil, manifiesta la forma de decidir sobre ambos asuntos por parte del Gobierno de la Nación.

La definición de cada estrategia, es la forma de hacer sentir su política, por el Gobierno y grupo ideológico en el poder, ante los grandes problemas de la nación. Por ejemplo, existen las: “Estrategia Nacional de Empleo”; “Estrategia Nacional de Adicciones”; etc.

En el presente trabajo nos centraremos en las estrategias nacional de seguridad y nacional de protección civil.

3.- ESTRATEGIAS NACIONALES DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN

Dada la novedad de la figura jurídica de “estrategias”, se recoge en sendos apéndices, los textos completos de la “Estrategia de Seguridad Nacional” y la “Estrategia de Protección Civil”, estando por aprobarse la “Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil”.

3.1. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (Apéndice 2)

En 2017, se aprobó por Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, la Estrategia de Seguridad Nacional, que aún permanece vigente, aunque hay habido un cambio de gobierno. Ello ha sido debido a que fue consensuada con los principales partidos, entre ellos, el PSOE, que actualmente gobierna. De hecho, la primera estrategia fue aprobada por el gobierno de Rodríguez Zapatero en 2011 y las que le han seguido, la de 2015 y la vigente, han sido reafirmaciones y actualización de la primera, adecuándola a la situación mundial.

En el resumen ejecutivo define a la Estrategia de Seguridad Nacional como el marco de referencia para la política de Seguridad Nacional, una política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad.



Aunque parezca que un documento de esta naturaleza es solo “para políticos”, es necesario tener en cuenta algunas consideraciones sobre la posición de nuestro país en el contexto internacional.

Por ejemplo, es significativa su situación geoestratégica, ubicado en el sur de Europa, perteneciente a la Unión Europea, con costa al océano Atlántico y al Mediterráneo y vecino de países que pueden llegar a ser conflictivos como Marruecos, Argelia, Túnez, y frontera sur de Europa, lindando con el Sahel y el África negra, zonas desde donde parte la emigración descontrolada. Esta situación puede llegar a condicionar el turismo nacional, a no ser que se tomen medidas para minimizar esta realidad geoestratégica.

En el capítulo 1, titulado como “Una Seguridad Nacional para la España de hoy”, figura una frase que debiera ser conocida y aplicada por todos los españoles y que demuestra que nuestro país es uno de los estados de derecho más consolidados del mundo: *“En España se puede defender cualquier proyecto*

político siempre que se haga en estricta observancia de la legalidad y con respeto a los derechos y libertades de todos sus ciudadanos”, en referencia explícita a la manipulación manifiesta de los partidos separatistas que gritan contra la opresión política y la falta de libertades. Esta declaración programática es de una rigurosidad total, porque en España se puede cambiar la ley, pero nunca vulnerarla.

Existe en este capítulo una referencia explícita al potencial turístico de nuestra nación y que por tanto hay que preservar:

*Otra especificidad de España deriva de su condición de país de residencia de una numerosa población extranjera y de **potencia turística mundial**. Las condiciones naturales, las infraestructuras y la red de servicios y transportes la convierten en un destino de interés para millones de personas al año, a lo que contribuye un alto nivel de seguridad.*

Como colofón a este capítulo, recomienda: *En este contexto, España debe fomentar una cultura de Seguridad Nacional, apoyada fundamentalmente en un sistema educativo integrador, que fortalezca la concienciación sobre las principales amenazas y desafíos actuales, y su posible impacto en la forma de vida y la prosperidad de los españoles. Una Seguridad Nacional eficaz requiere tanto la sensibilización social de los ciudadanos como la participación de sus representantes.*

Entre las amenazas que tiene España, la Estrategia de Seguridad Nacional, relaciona las que pueden afectar más al sector turístico: el terrorismo, principalmente el yihadista, con el agravamiento del regreso de combatientes en Siria e Iraq y la

radicalización violenta que se puede producir en colectivos concretos, principalmente de religión musulmana.

De hecho, el 22 de febrero del presente año de 2019 se publicó la Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019 ¹¹, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional y entre sus afirmaciones es que quiere ser una estrategia centrada en la seguridad humana, de tal forma que los poderes públicos asumen la responsabilidad de que todas las personas, españoles y/o turistas se sientan seguros, única forma de tener una industria turística sostenible.

Esta decisión de la protección de las personas, siendo señal de ello, el nivel 4 de la lucha antiterrorista, es que se es consciente que los objetivos de los terroristas se centran en los lugares de concentración de personas y en donde la resonancia mediática es mayor y para ello no hay lugar mejor que atentar contra un hotel de lujo, un espectáculo de masas veraniego o uno de los parques recreativos que pueblan la Costa del Sol y todo nuestro litoral.

Aunque seamos reacios a reconocerlo, por los españoles, somos una de las naciones, por no decir la que más, encara con realismo y con éxito la lucha contra el terrorismo, debido a *la experiencia en el combate del terrorismo hace que España tenga fortalezas sólidamente consolidadas. A este respecto, contamos con el soporte del consenso político, con un cuerpo legislativo férreo y con una Fiscalía y unos tribunales especializados. Existen unas estructuras operativas y de inteligencia perfectamente capacitadas para hacer frente a la amenaza terrorista, un enfoque nacional integrado de*

¹¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2019/02/26/pdfs/BOE-A-2019-2638.pdf>

Seguridad Nacional y, asimismo, nuestra sociedad posee una gran capacidad resiliente ¹² de sobreponerse al terrorismo y sus efectos.

Durante más de treinta años hemos sufrido la lacra del terrorismo de ETA, hoy gracias a Dios desarticulado, pero mil muertos por sus ataques, dan buena muestra del coste que hemos tenido, aunque muy sensible sus pérdidas, su muerte no ha sido en vano, porque es como si nos hubiéramos inoculado una vacuna contra la violencia ideológica y religiosa.

Esta lucha contra el terrorismo y la protección de las personas, no se visualiza, como ocurre en otros países europeos por la presencia en las calles de soldados y policías fuertemente armados, lo cual en vez de proporcionar tranquilidad al turista le hace sentir incómodo, al igual que a los nacionales. En España la presencia policial es imperceptible, sin embargo, tenemos sensación de seguridad.

Nuestras fronteras son como una tupida cerca que impide el acceso de personas con antecedentes violentos y por supuesto, armas, explosivos o cualquier elemento que puede causar varias muertes simultáneamente.

Esto lo vemos a diario, mientras que fuera de nuestras fronteras, dentro de la Unión Europea, son relativamente frecuentes atentados grandes o pequeños, debido a la permeabilidad de aquellas.

¹² RESILIENCIA: Los investigadores del siglo XXI entienden la resiliencia como un proceso comunitario y cultural, que responde a tres modelos que la explican: un modelo «compensatorio», otro «de protección» y por último uno «de desafío». [https://es.wikipedia.org/wiki/Resiliencia_\(psicolog%C3%ADa\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Resiliencia_(psicolog%C3%ADa))

El terrorismo es una lacra, pero hay otras causas de inseguridad, ya citadas al principio, como el “crimen organizado”. Por ejemplo, el 11 de mayo de 2019, saltaba a los medios la siguiente noticia: Cae una red de narcotraficantes y detienen a un funcionario de la cárcel de Alhaurín de la Torre ¹³.

La Estrategia de Seguridad Nacional, focaliza el turismo, tanto como fuente de ingresos, como imagen de la nación y por ello, ante la gran avalancha de turistas (82 millones en 2018, como ya se expuso), se lleva a cabo un control muy exhaustivo con respecto a las posibles enfermedades que pueden entrar en el país, bien a través de las personas y de las mercancías.

El documento “estrategia” es una declaración programática del Gobierno, con un consenso grande entre los partidos políticos, excepto determinados del arco parlamentario español, que todos retenemos en la cabeza y que bien en la actualidad o en el pasado, se han decantado por la violencia para obtener mayores cuotas de poder, pues bien en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 se establecen unos objetivos y líneas estratégicas, destacando, por lo que respecta al turismo, la “lucha contra el terrorismo”, la “luchas contra el crimen organizado”, la “protección de las infraestructuras críticas”, la “protección ante emergencias y catástrofes”, la “seguridad frente a pandemias y epidemias” y la “preservación del medio ambiente”.

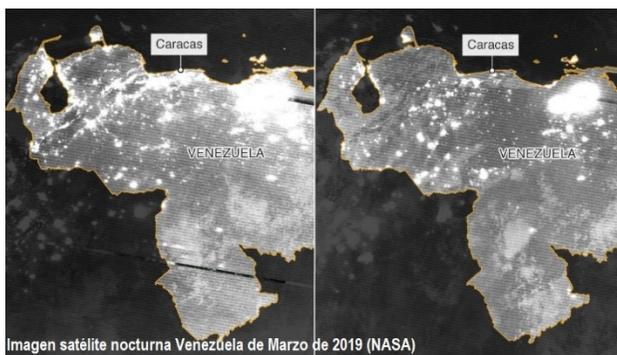
Haremos alguna mención a las infraestructuras críticas y al medio ambiente, en relación con el turismo.

¹³ https://www.malagahoy.es/malaga/Cae-red-narcotraficantes-funcionario-carcel-Alhaurin-Torre_0_1353764798.html

Las áreas estratégicas que se consideran críticas para la normalidad de la vida ciudadana, son:

1. *Energía*
2. *Industria Nuclear*
3. *Tecnológicas de la Información*
4. *Transportes*
5. *Suministro de Agua*
6. *Suministro de Alimentos*
7. *Salud*
8. *Sistema Financiero*
9. *Industria Química*
10. *Espacio*
11. *Recursos*
12. *Administración*

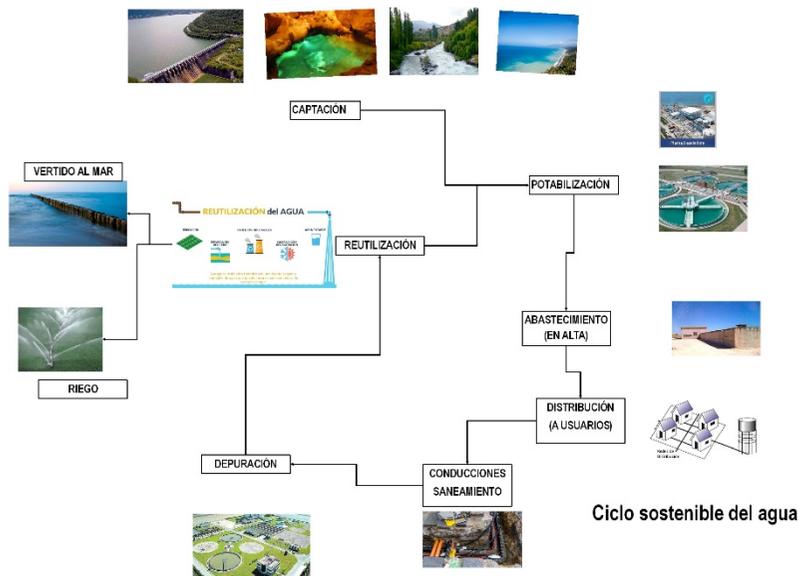
A la vista de la relación, se puede observar que, si alguno de ellos se degrada por algún agente externo o natural, su repercusión en el turismo es inmediata.



¿Nos imaginamos si este “apagón” energético acaecido en Venezuela en marzo de 2019, hubiera sucedido en España?,

¿qué incidencia hubiera tenido sobre el turismo? Además, no fue un “apagón” de horas sino de días.

Reflexionemos sobre el agua y todo su ciclo:



Todo este ciclo es visualizado por el turista y en nuestro país.

En julio del pasado año, saltaba a los medios, la siguiente noticia:

España ha sido condenada por Europa esta semana a pagar una multa de 12 millones por depurar mal las aguas residuales en 17 localidades de más de 15.000 habitantes. Pero el problema no se limita solo a esas zonas. Bruselas tiene en el punto de mira otros 1.000 puntos negros: localidades, pedanías y urbanizaciones de menor tamaño que vierten sus aguas residuales directamente al mar y a los ríos sin tratar o que las

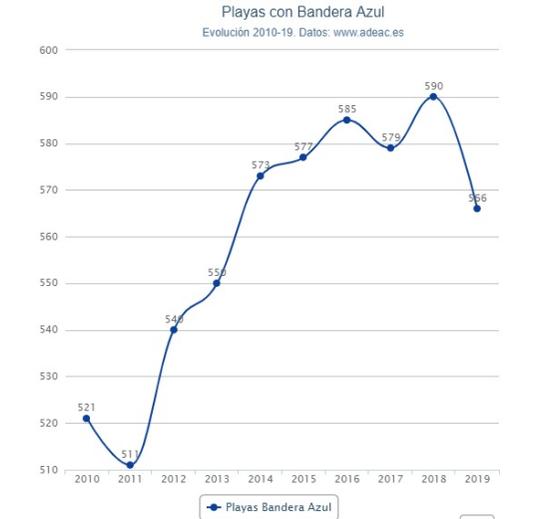
tratan insuficientemente. El Gobierno presentará en octubre un calendario de actuaciones a la Comisión para evitar más sanciones ¹⁴.



La potabilización del agua en España es excelente, teniendo algunos fallos en el saneamiento y en el vertido de las aguas fecales que, aunque puntuales, dañan en ocasiones la imagen turística, a pesar de lo que parezca por las noticias anteriores.

Relacionado con el agua, se encuentra la asignación de banderas azules en las playas, las cuales se eligen aplicando una serie de criterios que incluyen: limpieza, vertidos de agua, higiene de los chiringuitos, etc.

¹⁴https://elpais.com/politica/2018/07/28/actualidad/1532799069_748599.html



Banderas azules en España

SE HAN PERDIDO 28 BANDERAS AZULES EN UN AÑO

20 minutos



FUENTE: Fundación para la Educación Ambiental (FEE).

GRÁFICO: Carlos G. Kindelán

El medio ambiente es otro de los factores muy tenidos en cuenta por los turistas.

Según un estudio de la Universidad de Yale y de la Universidad de Columbia nuestro país ocupa la **séptima posición en el ranking de los que más se preocupan de la naturaleza.**

Para elaborar este listado los investigadores utilizaron lo que se conoce el **Índice de Rendimiento Ambiental (EPI por sus siglas en inglés)**, que se trata de un sistema que cuantifica el rendimiento ambiental de un país de forma numérica.

Este modo de clasificación mide parámetros como la **calidad del aire** de los hogares, de las aguas, los accesos al **agua potable**, las políticas de protección ambiental de dicho país o la reducción de las **emisiones de dióxido de carbono** entre otros muchos factores. El top 10 de la clasificación lo ostentan Suiza, Luxemburgo, Australia, Singapur, República Checa, Alemania, España, Austria, Suecia y Noruega. En última posición, y no es de extrañar, se encuentra Somalia, el país africano sumido en conflictos y hambruna desde hace años.



En esta edición se tuvieron en cuenta 178 países, de los que España se encuentra entre los mejores valorados. Por ejemplo, en el tratamiento de las aguas, España se sitúa en un octavo puesto, y en el tema del dióxido de carbono se ubica en

el cuarto puesto de los países que más han reducido sus emisiones, algo muy positivo. **Pero no todos los puntos son para enorgullecerse**, es más, algunos son bastante preocupantes. En ciertos aspectos obtenemos un suspenso muy bajo, por ejemplo, tema de la **biodiversidad** o de la protección de **zonas marinas** y terrestres, bajamos hasta la posición 101 de la tabla.

En general se puede decir que **el país ha mejorado, sobre todo en categorías tan esenciales como la mortalidad infantil**, el mejor acceso al agua potable o en el aspecto de la **higiene**, áreas en las que hemos logrado mejorar la puntuación con respecto a otros años, pero **todavía queda mucho camino que recorrer y mejorar más las políticas ambientales** ¹⁵.

Tal como puede verse, en la “Estrategia de Seguridad Nacional”, el Gobierno y la mayoría de los grupos políticos, se comprometen a mantener una serie de líneas de acción, con toda la fuerza del Estado, siendo el sector turístico uno de los grandes beneficiados por su implantación.

3.2. ESTRATEGIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (Apéndice 3)

Es la primera de las dos estrategias contempladas en la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil:

El documento integra las actuaciones de la Administración General del Estado en el ámbito de la Protección Civil y se

¹⁵ <https://www.muyinteresante.es/naturaleza/articulo/espana-septimo-pais-en-cuidado-del-medio-ambiente-471424172712>

constituye como un instrumento más de la Estrategia de Seguridad Nacional ante emergencias y catástrofes.

La Estrategia incorpora el concepto de "seguridad humana", de forma que, desde la consideración de la Administración como prestadora de servicios públicos, se considera a los individuos como referentes centrales de su acción y profundiza en la generación de una verdadera resiliencia social.

Cuenta con el respaldo de Comunidades Autónomas y de la Administración Local, representadas en el Consejo Nacional de Protección Civil.

Será revisada cada cinco años, o cuando así lo aconsejen las modificaciones de la Estrategia de Seguridad Nacional.

El Boletín Oficial del Estado publica la primera Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada a propuesta del ministro del Interior, previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.

La Estrategia Nacional de Protección Civil ¹⁶ era una de las cuestiones pendientes de desarrollo previstas en la Ley 17/2015, y cuya elaboración y aprobación resultaban básicas para reforzar el Sistema Nacional de Protección Civil.

El texto se estructura en cinco capítulos. En los tres primeros se describe el contexto global de la seguridad frente a emergencias y catástrofes, el contenido de la Estrategia de Seguridad Nacional en relación a la Protección Civil, así como los riesgos y amenazas más relevantes para la Protección Civil española: inundaciones, incendios forestales, terremotos y

¹⁶ En el apéndice 3 y en <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/30/pdfs/BOE-A-2019-6348.pdf>

maremotos, riesgos volcánicos, fenómenos meteorológicos adversos, accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas, transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, riesgo nuclear y radiológico.

En el capítulo cuarto se apuntan las Líneas de Acción para actuar frente a los riesgos y amenazas; y, en el último capítulo, se establece el plazo de revisión, cada cinco años o cuando así lo aconsejen las modificaciones de la Estrategia de Seguridad Nacional.

La Administración es prestadora de servicios públicos en la que los individuos se constituyen en referente de su acción

La Estrategia Nacional de Protección Civil recoge una visión que va más allá de los enfoques tradicionales sobre seguridad pública e introduce un concepto novedoso: el de la "seguridad humana", de modo que, desde la consideración de la Administración como prestadora de servicios públicos, los individuos se constituyen en referentes centrales de su acción, así como de las amenazas y riesgos que les afectan.

Partiendo de esas premisas básicas, el documento tiene en cuenta la diversidad de la sociedad sobre la que proyecta su actuación, afronta los nuevos escenarios y profundiza en la generación de una verdadera resiliencia social, que incorpore entre los factores potenciadores del riesgo aquellos condicionantes sociales, económicos o personales que pueden situar a las personas en una situación de especial vulnerabilidad ante las catástrofes y emergencias

Por último, señalar que se han tenido en cuenta factores transversales a todos los riesgos y a su gestión, como son el cambio climático, la situación y evolución demográfica, las características geográficas y ambientales de nuestro país o la vulnerabilidad social y personal ante catástrofes y emergencias.

En esta estrategia no se recoge el riesgo terrorista, no porque sus consecuencias no sean objeto de planificación por parte de las distintas administraciones, sino por considerar que sus efectos quedan recogidos en la estrategia de seguridad nacional.

Si recordamos los actos terroristas del 11M en Madrid, la respuesta inmediata la dio la Protección Civil de Madrid y de la Comunidad de Madrid y en los aspectos en los que no disponían de medios, se movilizaron algunos de ellos del sistema nacional de protección civil.

Veamos algunas conclusiones que se extrajeron del siniestro, desde el punto de vista del grupo sanitario de protección civil ¹⁷:

- *” El Servicio SAMUR podría haber resuelto fácilmente un suceso como la primera explosión de Atocha. con más dificultad, dos sucesos simultáneos como el de Atocha y Téllez, pero en ningún caso podría haber resuelto por sí mismo cuatro siniestros simultáneos de esta magnitud. Por ello, se hacen imprescindibles los acuerdos de colaboración con los servicios vecinos, que deben ser procedimentados y ensayados reiteradamente.*

- *” Se deben tener muy en cuenta a las asociaciones de*

¹⁷ <http://elmedicointeractivo.com/samur-proteccion-civil-atentado-11-m-20110919185650052474/>

voluntarios (Cruz Roja, Protecciones Civiles), quienes pueden prestar impagables servicios. En un siniestro así no sobra nadie.

- " La instalación de hospitales de campaña sobre el terreno y el entrenamiento en técnicas de triage son sencillamente imprescindibles.*
- " Se debe hacer especial hincapié en la filosofía, procedimientos técnicos y materiales de autoprotección (NBQ, chalecos antifragsión, cascos homologados) para los intervinientes sanitarios.*
- " Las comunicaciones son absolutamente vitales y deben ser objeto de una especial atención. La telefonía móvil se colapsa sistemáticamente en los focos de siniestro, por lo que los servicios de emergencia deben de contar con sistemas de comunicaciones absolutamente autónomos de la misma. Las comunicaciones por satélite son más accesibles y utilizables de lo que se cree.*
- " La siguiente prioridad a la atención de las víctimas es la elaboración de un listado exhaustivo y lo más precoz posible de las mismas, indicando estado y destino.*
- " En general, los hospitales responden muy bien ante un siniestro de estas características, pero se echa de menos un sistema unificado de información y procedimientos comunes de atención a las emergencias externas.*
- La logística es importante. Disponer de material sanitario de reserva, grupos electrógenos, iluminación, etc., y tener resuelto el avituallamiento de los participantes da moral y*

es necesario.

- La coordinación con los servicios sociales es fundamental, ya que solo ellos pueden resolver infinidad de problemas que ni sospechamos.*
- La disciplina y los procedimientos son fundamentales. Un suceso de estas características solo se puede manejar si se establece una auténtica cadena de mando, con la filosofía de “uno manda y los demás obedecen”.*
- Por último, los simulacros no son un circo. Son absolutamente necesarios para funcionar de forma automática en siniestros complejos.*

3.3. ESTRATEGIA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

La segunda estrategia que emana de la Ley 17/2015: La Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil consiste en analizar prospectivamente los riesgos que pueden afectar a las personas y bienes protegidos por la protección civil y las capacidades de respuesta necesarias, y en formular en consecuencia las líneas estratégicas de acción para alinear, integrar y priorizar los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para mitigar los efectos de las emergencias.

El Consejo Nacional de Protección Civil aprobará las líneas básicas de la Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil y las directrices para su implantación, seguimiento y evaluación periódica. Podrán establecerse planes de actuación

anuales o programas sectoriales para su implementación. Esta Estrategia se revisará, al menos, cada cuatro años.

Esta estrategia aún no ha sido aprobada, pero cuando lo sea, pretende servir de base a las actuaciones de las distintas administraciones públicas: CC.AA., ayuntamientos, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios, diputaciones, etc., en el ámbito de sus respectivas competencias.

Esta estrategia es absolutamente necesaria, dado que estábamos a punto de constituir en España, 17 sistemas de protección civil sin conexiones operativas entre sí y en muchos casos sin capacidad de coordinación.

4.- CONCLUSIONES

Se ha pretendido analizar la seguridad y protección, de forma global, ante un sistema turístico, presentando la cuestión desde una perspectiva global, es decir desde la voluntad del Gobierno de la Nación y de la mayoría del arco parlamentario, de apoyar a los ciudadanos, a sus bienes y servicios, a través de las herramientas operacionales como son las “estrategias nacionales”, documentos hasta la fecha poco conocidos por la ciudadanía en general ni por los actores del sector turístico.

Pero el hecho que no se “conozcan”, no quiere expresar que no “manifiesten” y buena muestra de ello es la sensación de seguridad que respiramos en España y que se refleja en los ochenta y dos millones de visitantes que acudieron a visitar nuestra tierra en 2018.

Mucho más se podría hablar, por supuesto sobre los planes de protección civil que quedan afectados por el turismo; los de seguridad que establecen unos despliegues, unos procedimientos y uno medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluyéndose entre ellas, las del Estado, CC.AA., municipales y las de seguridad privada.

Entre los de seguridad, el Ministerio del Interior, dispone, como uno de los planes de prevención el “Plan Turismo Seguro”¹⁸.

Son un conjunto de actuaciones que permitirán impulsar nuevas medidas para perfeccionar la coordinación y mejorar la seguridad del sector turístico español.

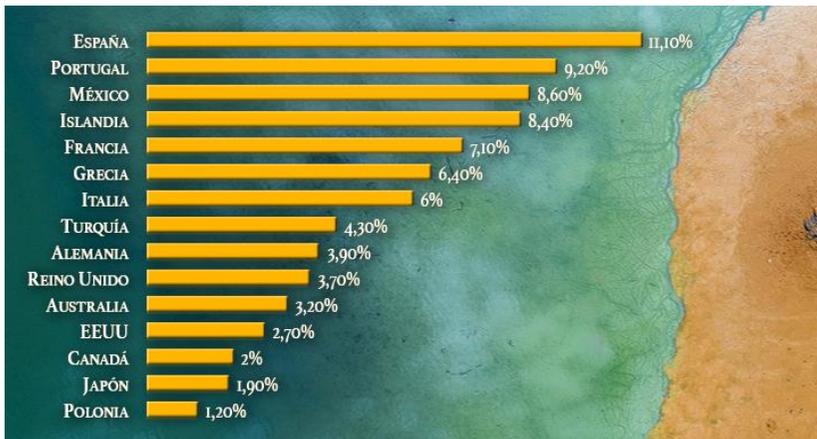
El "Plan Turismo Seguro" tiene como principal objetivo incrementar de forma permanente la seguridad ciudadana en las zonas turísticas y proporcionar un entorno más seguro al turista durante su estancia en nuestro país.

Pretende además apoyar y contribuir activamente a las actuaciones en el sector por el Gobierno de España y por las Administraciones Autonómica y Local, favorecer al sector turístico español y cooperar en el logro de un mayor grado de competitividad, así como cooperar entre todas las instituciones públicas y privadas que intervienen en el sector turístico.

España es el país de la OCDE con más peso del turismo en su Producto Interior Bruto (PIB)¹⁹:

¹⁸ <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/planes-de-prevencion>

¹⁹ https://cronicaglobal.elespanol.com/graficnews/economia-espanola-pib-turismo_142004_102.html



Esta es la razón, por la que el sector turístico tenga tanta referencia en la prevención y protección en España.

Málaga, 9 de junio de 2019

APÉNDICE 1

El turismo, objetivo de impacto

El Mundo, 29 de diciembre de 2018, reportaje de Rosa Meneses.

Los atentados terroristas en zonas turísticas tienen como fin generar alarma y dañar la economía



Justo cuando [Egipto](#) empezaba a recuperar visitantes tras siete años languideciendo en las guías de viaje, el terrorismo ha vuelto a [golpear en una zona turística](#). Las razones por la que los grupos terroristas eligen objetivos turísticos son múltiples. Por un lado, **se garantizan así que sus crueles acciones generen un gran impacto internacional**. Por otro, debilitan la credibilidad de los Estados donde tienen lugar esta clase de atentados, minando la confianza en su seguridad de cara al

exterior y desestabilizándolos en última instancia política y económicamente.

El ejemplo más reciente de este negro impacto lo hemos visto en Marruecos hace menos de 15 días con la [decapitación de dos turistas escandinavas en el Atlas, reivindicada por una célula afiliada al grupo yihadista autodenominado Estado Islámico \(IS\)](#). Era la primera vez que esta organización actuaba en el país vecino, que había escapado relativamente al zarpazo del IS, aunque no se había librado de atentados en zonas turísticas como el de Marraquech, en 2011, con 16 muertos. Se espera que la amenaza de un IS actuando en Marruecos ralentice el flujo de viajeros europeos. **El sector, que alcanzó cifras récord en 2017, con más de 11 millones de visitantes, representa el 10% del PIB** y es el segundo empleador del país.

Así ha ocurrido también en Túnez, donde en 2015 los atentados contra el Museo del Bardo, en la capital (en marzo), y contra turistas en una playa de Port el Kantaoui (Susa), en junio, vaciaron el país de extranjeros. [En el Bardo, un grupo de terroristas penetró en el edificio y mató a 22 personas](#), entre ciudadanos tunecinos y turistas (entre ellos, dos españoles). [En Susa, la matanza de 39 turistas](#) provocó un éxodo masivo y la retirada de todas las reservas. Tras años de perfil bajo, este 2018, los turoperadores han vuelto a ofertar paquetes en Túnez, que va recuperando un sector que representa el 8% de su PIB y del que dependen muchos puestos de trabajo.

Fatalidad e inestabilidad

En mayor o menor medida, un ataque terrorista es un lastre para los países que viven del turismo. Si esta fatalidad se combina con la inestabilidad política, el impacto puede ser

mayor. Turquía atrajo en 2014 a 42 millones de turistas extranjeros y se posicionó como el sexto destino mundial más popular. Sin embargo, la tumultuosa esfera interna en los años siguientes, que tuvo su punto culminante en el **intento de golpe de Estado en julio de 2016**, al que le siguió el [ataentado del IS en la discoteca Reina](#) de Estambul la Nochevieja de ese año, con 39 muertos, redujo esta cifra a la mitad.



Treinta y nueve turistas que tomaban el sol en un resort de Port el Kantaoui (Susa, Túnez) fueron masacrados en junio de 2015.

En Egipto, el atentado más impactante contra una zona turística tuvo lugar en 1997 **en el templo de Hatshepsut**, en Deir el Bahari (Luxor). Murieron 62 personas, la mayoría suizos. Seis terroristas irrumpieron a plena luz del día en el complejo con armas automáticas y disfrazados como miembros de las fuerzas de seguridad. Tras matar a los guardias, dispararon sistemáticamente contra los turistas atrapados en el recinto

durante 45 minutos. El atentado fue instigado por el grupo islamista local Yamaa al Islamiya. El turismo en la zona resultó gravemente afectado durante años.



La Nochevieja que daba paso a 2017 fue trágica para los que la celebraban en la discoteca Reina de Estambul. Un atentado mató a 39 personas. MURAT ERGIN/IHLAS NEWS AGENCY

Pero los turistas siempre vuelven. **En 2010, Egipto consignó un récord de visitantes, con más de 14 millones de turistas.** Pero la irrupción de la revolución, que en 2011 acabó con el régimen de [Hosni Mubarak](#) inauguró una época de inestabilidad de la que parecía recuperarse este 2018. Entre tanto, el terrorismo salpicó de sangre cada atisbo de tranquilidad. En 2015, una bomba contra un vuelo que despegó del balneario de Sharm el Sheij rumbo a San Petersburgo, reivindicada por un grupo afiliado al IS, acabó con la vida de 224 personas. Ese mismo año, ocho turistas mexicanos y sus cuatro guías egipcios

fueron tiroteados por helicópteros militares que les confundieron con terroristas en pleno desierto.

Así, al año siguiente, sólo cinco millones de personas se atrevieron a hacer turismo en el país. **Este 2018, el sector había recuperado el 80% de sus ingresos.** Los rankings de las revistas de viaje volvían a [incluir a Egipto](#) en sus listas de paraísos por visitar, pero el golpe de ayer ya resuena en sus museos y templos.

Un informe del Foreign Office británico confirmaba este enero la pesadilla de todo servicio de seguridad: que los destinos turísticos más visitados del mundo son precisamente los que presentan un **"mayor riesgo" de sufrir ataques terroristas.** Desde el paradisíaco Bali a un mercadillo navideño de Berlín, los ataques indiscriminados han golpeado los lugares predilectos para pasar las vacaciones. Aunque en el Global Terrorism Index copan los puestos más altos países donde el turismo es una quimera: Irak, Afganistán, Nigeria, Siria y Pakistán.

APÉNDICE 2

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

15181 *Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.*

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, establece que la Política de Seguridad Nacional es una política pública en la que bajo la dirección del Presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno, participan todas las Administraciones Públicas, de acuerdo con sus respectivas competencias, y la sociedad en general, para responder a las necesidades de la Seguridad Nacional.

Para materializar esta visión inclusiva del conjunto de los componentes del sector público, del sector privado y de la sociedad en su conjunto en la plasmación de la política de Seguridad Nacional, la citada Ley prevé que la Estrategia de Seguridad Nacional se configure como el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional. Asimismo prevé que contendrá el análisis del entorno estratégico, la concreción de los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, la definición de las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y la promoción de la optimización de los recursos existentes.

A nivel procedimental establece que será elaborada a iniciativa del Presidente del Gobierno, quien la someterá a la aprobación del Consejo de Ministros, y se revisará cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico. Una vez aprobada, será presentada en las Cortes Generales y, en concreto, en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional.

En el año 2011 se aprobó la primera Estrategia Española de Seguridad al término de la IX Legislatura, sin margen temporal

para su desarrollo.

En la X Legislatura y tras la adecuación de la estructura de la Presidencia del Gobierno que dio carta de naturaleza a la creación del Departamento de Seguridad Nacional por Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, se procedió a la revisión de la Estrategia de 2011, que tras un proceso de amplio espectro, consensuado a nivel político y abierto a la sociedad, cristalizó el 31 de mayo de 2013 en la Estrategia de Seguridad Nacional vigente aprobada mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de manera simultánea a la creación del Consejo de Seguridad Nacional en su condición de Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional mediante el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

Con este marco regulador y estratégico se ha reforzado la actuación del Consejo de Seguridad Nacional con la creación de cuatro Comités Especializados en los ámbitos de la seguridad marítima, la ciberseguridad, la ordenación de flujos migratorios y la gestión de crisis, todos ellos coordinados por el Departamento de Seguridad Nacional en calidad de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional, y se ha procedido a ensanchar el marco estratégico derivado mediante la aprobación de las Estrategias Nacionales de Seguridad Marítima, de Ciberseguridad y Seguridad Energética, culminando esta etapa bajo la guía de la vigente Estrategia la aprobación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

A iniciativa del Presidente del Gobierno, el Consejo de Seguridad Nacional celebrado el día 20 de enero de 2017, adoptó el Acuerdo por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, primera que verá la luz de acuerdo con las previsiones de la Ley de Seguridad Nacional.

Las motivaciones que han impulsado la revisión de la vigente Estrategia pivotan en torno a la firme voluntad del Gobierno de consolidar el proyecto de Seguridad Nacional en la presente Legislatura para seguir protegiendo la libertad, los derechos y

bienestar de los ciudadanos, garantizando la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, y contribuyendo junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos, al máximo nivel de eficacia. Asimismo, se representa como necesaria su actualización para adecuarla al cambiante entorno de seguridad internacional, como así quedó puesto de manifiesto en la presentación en 2016 de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.

El texto de la nueva Estrategia elaborado de conformidad con el procedimiento aprobado en el Acuerdo antes mencionado, ha sido sometido a informe favorable del Consejo de Seguridad Nacional en su reunión celebrada el día 1 de diciembre de 2017.

La aprobación de la Estrategia corresponde al Gobierno mediante real decreto según dispone el artículo 14.b) de la Ley de Seguridad Nacional, a propuesta del Presidente del Gobierno, según lo establecido en el artículo 15.b) del mismo texto legal.

En su virtud, a propuesta del Presidente del Gobierno y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de diciembre de 2017,

DISPONGO:

Artículo único. Aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.

Se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, la cual se configura como el marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional, y cuyo texto se incluye a continuación, y que sustituye en su totalidad a la Estrategia de Seguridad Nacional 2013.

Disposición final primera. Título competencial.

Este real decreto se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.4.^a y 29.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa y

Fuerzas Armadas y en materia de seguridad pública.

Disposición final segunda. *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

Se autoriza al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este real decreto.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 1 de diciembre de 2017.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno, MARIANO RAJOY BREY

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017

Resumen ejecutivo Introducción

Índice

Capítulo 1: Una Seguridad Nacional para la España de hoy

Capítulo 2: Dinámicas de transformación de la seguridad global.

Capítulo 3: España en el mundo: Un país con vocación global

- Europa
- Norte de África y Oriente Medio
- África subsahariana
- América Latina
- América del Norte
- Asia-Pacífico

Capítulo 4: Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional

- Amenazas

- Conflictos armados
- Terrorismo
- Crimen organizado
- Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
- Espionaje
- Amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales
 - Vulnerabilidad del ciberespacio
 - Vulnerabilidad del espacio marítimo
 - Vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre
- Amenazas sobre las infraestructuras críticas
- Desafíos
 - Inestabilidad económica y financiera
 - Vulnerabilidad energética
 - Flujos migratorios irregulares
 - Emergencias y catástrofes
 - Epidemias y pandemias
 - Efectos derivados del cambio climático
- Capítulo 5: Objetivos generales y líneas de acción de la Seguridad Nacional
- Objetivos generales
 - Desarrollar el modelo integral de gestión de crisis
 - Promover una cultura de Seguridad Nacional
 - Favorecer el buen uso de los espacios comunes globales
 - Impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico
 - Fortalecer la proyección internacional de España
- Objetivos y líneas de acción estratégicas para los ámbitos de la Seguridad Nacional
 - Defensa Nacional
 - Lucha contra el terrorismo
 - Lucha contra el crimen organizado
 - No proliferación de armas de destrucción masiva
 - Contrainteligencia
 - Ciberseguridad
 - Seguridad Marítima
 - Seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre
 - Protección de las infraestructuras críticas

- Seguridad económica y financiera
- Seguridad energética
- Ordenación de flujos migratorios
- Protección ante emergencias y catástrofes
- Seguridad frente a pandemias y epidemias
- Preservación del medio ambiente

Capítulo 6: Sistema de Seguridad Nacional

Nuevas iniciativas según los objetivos generales para la Seguridad Nacional

Resumen ejecutivo

La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco de referencia para la política de Seguridad Nacional, una política de Estado que parte de una concepción amplia de la seguridad. La Estrategia actual profundiza en algunos de los conceptos y líneas de acción definidos en 2013 y avanza en la adaptación de dicha Política ante nuevos desarrollos de un entorno de seguridad en cambio constante.

La Estrategia está articulada en torno a seis capítulos. El primero, «Una Seguridad Nacional para la España de hoy», desarrolla la visión de Seguridad Nacional de España a partir de su condición de democracia, su particular perfil geoestratégico y su vocación global. España se enfrenta a una serie de amenazas y desafíos, tanto internos como externos, incluyendo el reto demográfico, su limitada interconexión energética o problemas de cohesión territorial. Los desafíos a la legalidad y al interés general de España requieren una respuesta desde el Estado de Derecho con objeto de garantizar los derechos y libertades de todos los ciudadanos.

Asimismo, en plena revolución tecnológica, España, como país interconectado e interdependiente, se debe adaptar a esta transformación y aprovechar sus oportunidades de progreso, a la vez que aborda los nuevos desafíos que comporta la hiperconectividad. En este sentido, es importante fomentar la concienciación sobre las principales amenazas y desafíos actuales, a través de una adecuada cultura de Seguridad Nacional.

El segundo capítulo, «Dinámicas de transformación de la seguridad global» analiza el entorno de seguridad global con un énfasis en los procesos de cambio y tendencias que se han hecho más marcadas desde la publicación de la anterior Estrategia.

Es un entorno más complejo y volátil donde se observa un aumento de las tensiones geopolíticas y de la incertidumbre; un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, donde las crisis se suceden con cada vez más intensidad. Algunas de las dinámicas más notables son, el ritmo acelerado de transformación impulsado por las tecnologías, las asimetrías demográficas entre regiones o el cambio climático. Todo ello aumenta la presión sobre el orden internacional del que es partidario España, basado en la legalidad y una gobernanza global más justa, inclusiva y eficaz. El reto fundamental para España será por tanto entender, adaptarse y gestionar estos cambios de manera ágil y flexible.

La Estrategia en su tercer capítulo «España en el mundo: un país con vocación global» presenta una visión de España como país concernido por cuanto acontece en todas las regiones geográficas.

La Seguridad Nacional de España está condicionada por su singular posición geoestratégica. La condición europea, mediterránea y atlántica del país determina la importancia de estas regiones para su seguridad, estabilidad y prosperidad. Pero más allá de su ámbito geoestratégico, en el nuevo panorama internacional, las contingencias y desarrollos que se producen en áreas muy alejadas de las fronteras del país y de sus zonas de interés inmediato también pueden impactar en su Seguridad Nacional.

Así, atendiendo a criterios como su identidad, vocación, situación geoestratégica, intereses y valores, y el posible impacto de amenazas y desafíos a su seguridad, las zonas que revisten especial interés para la Seguridad Nacional son: Europa, Norte de África y Oriente Medio, África subsahariana, América Latina, América del Norte y Asia-Pacífico. No son compartimentos estancos, y las amenazas y desafíos que presentan pueden trascender fácilmente dichos espacios.

Ante este entorno de seguridad, el cuarto capítulo de la Estrategia trata las «Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional». Se identifican, por una parte, las amenazas que comprometen o socavan la Seguridad Nacional y por otra parte, los desafíos que, como retos y sin tener la entidad de amenaza, suscitan vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de nuevas amenazas. Las principales amenazas identificadas son los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje, las ciberamenazas y las amenazas sobre las infraestructuras críticas. Especial mención merece la amenaza del terrorismo yihadista, uno de los principales problemas de seguridad a los que se enfrenta el mundo y que de nuevo mostró toda su brutalidad en España en agosto de 2017.

En cuanto a desafíos a tratar se señalan la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, los movimientos migratorios, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y el cambio climático. Dichas amenazas y desafíos no existen aislados, sino que están interconectados, sus efectos traspasan fronteras y se materializan con frecuencia en los espacios comunes globales, como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre.

A la vista de estas amenazas y los desafíos para la Seguridad Nacional, el quinto capítulo de la Estrategia, «Objetivos generales y líneas de acción de la Seguridad Nacional», identifica cinco objetivos generales que orientan la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional: avanzar en un modelo integral de gestión de crisis, promover una cultura de Seguridad Nacional, favorecer el buen uso de los espacios comunes globales, impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico y fortalecer la proyección internacional de España. Son objetivos comunes a todos los ámbitos de la política de Seguridad Nacional y permiten de este modo su integración.

Además, se establecen quince ámbitos de actuación. Algunos son tradicionales, como la Defensa Nacional, la lucha contra el

terrorismo, la ciberseguridad, o la lucha contra el crimen organizado. Otros son novedosos y exigidos por el nuevo panorama de seguridad, como la preservación del medio ambiente con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático, la seguridad frente a epidemias o pandemias y la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre.

Tales objetivos y líneas de acción ordenan, posicionan y priorizan la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional junto con la asignación adecuada de recursos, capacidades y esfuerzos, siempre bajo la lógica de su optimización y uso eficiente.

En el último capítulo, «Sistema de Seguridad Nacional», se establecen una serie de iniciativas para reforzar el Sistema de Seguridad Nacional y mejorar la coordinación y eficacia de la acción del Estado y la participación de la sociedad.

A tal fin se prevé desarrollar el sistema de gestión de crisis y establecer un Plan integral de Cultura de Seguridad Nacional, el impulso a la aprobación de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional y la constitución del Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial, así como la revisión de las Estrategias sectoriales existentes (en materia de seguridad marítima, energía y ciberseguridad). También se considera el Consejo de Seguridad Nacional como punto de contacto único en el ámbito de la seguridad de las redes y sistemas de información con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la Unión Europea (UE).

Introducción

La Estrategia de Seguridad Nacional adopta una visión integral de la seguridad, entendida esta como servicio público objeto de una acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a sus socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos

acordados.

Son componentes fundamentales de la Seguridad Nacional la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y la Acción Exterior, apoyados por los Servicios de Inteligencia e Información del Estado. Sin embargo, en muchos de los ámbitos de especial interés recogidos en la Estrategia, como son la ciberseguridad o la seguridad energética, no solo se requiere la actuación de los componentes fundamentales, sino del conjunto de las administraciones y de la sociedad en general.

De forma destacada, la Estrategia de 2013 y la Ley de Seguridad Nacional 36/2015, de 28 de septiembre, diseñaban una estructura institucional en torno a un nuevo Sistema de Seguridad Nacional, con el Presidente del Gobierno en su centro, asistido por un Consejo de Seguridad Nacional. Este Sistema responde a la necesidad de hacer frente de forma coordinada, rápida e integral, a las distintas amenazas y desafíos a la seguridad. Bajo sus directrices, estos años se han aprobado documentos estratégicos de segundo nivel en áreas clave como la ciberseguridad, la seguridad marítima y la seguridad energética.

A partir de una concepción amplia de la seguridad y de un diagnóstico del escenario internacional, la Estrategia de 2013 contribuyó a la articulación práctica de la Seguridad Nacional como política de Estado. Una política, por tanto, con continuidad en el tiempo, y capaz de superar las agendas particulares de cada Gobierno e implicar al conjunto del sector público. En este sentido, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, es fruto de un esfuerzo positivo de integración de voluntades y compromisos. Como resultado de este trabajo colectivo, España es hoy uno de los países europeos más avanzados en la materia. Y, con estas bases, el fomento de una cultura de Seguridad Nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad española en su preservación y garantía debe formar parte de esta política de Estado.

Toda estrategia precisa ser revisada y adaptada cada cierto tiempo, especialmente a la vista de nuevos acontecimientos o

desarrollos que lo justifiquen. La citada Ley prevé la revisión de la Estrategia cada cinco años o «cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico». La Estrategia de 2013 subrayaba que el dinamismo del entorno y la propia realidad nacional exigirían un esfuerzo de adaptación constante y una revisión periódica.

Efectivamente, las circunstancias han cambiado desde 2013, tanto a nivel del orden internacional como en Europa y España, en ocasiones de forma notable, contribuyendo a un aumento de la incertidumbre. Algunas de las amenazas identificadas entonces, como el terrorismo o las ciberamenazas, se han hecho aún más prominentes. Así lo ponen de manifiesto los atentados terroristas en Europa, que también afectaron a España en agosto de 2017, por primera vez desde 2004. Por otra parte, las ciberamenazas han incrementado en número e impacto, como fue el caso del ciberataque de mayo de 2017 WannaCry, de escala global y afección directa a empresas, servicios e intereses nacionales.

Este incremento se ha de relacionar con la prevalencia de las conocidas como acciones híbridas. Se trata de acciones combinadas que pueden incluir, junto al uso de métodos militares tradicionales, ciberataques, operaciones de manipulación de la información, o elementos de presión económica, que se han manifestado especialmente en procesos electorales. La finalidad última que se persigue es la desestabilización, el fomento de movimientos subversivos y la polarización de la opinión pública.

En este contexto, tendencias como la revolución tecnológica, que forman parte de un proceso más amplio de transformación y globalización, se han acelerado. Han adquirido un carácter central para la seguridad, especialmente en un mundo más interconectado, más interdependiente pero a su vez más fragmentado.

La situación en España también ha cambiado significativamente desde la aprobación de la Estrategia de 2013, entonces en un contexto de aguda crisis económica con un elevado coste social. Una crisis que también ha

tenido un impacto significativo en capacidades y recursos, y en buena medida con consecuencias en los movimientos independentistas. A ella se ha recurrido como argumento para apoyar acciones irresponsables.

Hoy España emerge de la crisis con crecimiento económico, y con voluntad renovada de contribuir al liderazgo en Europa y a la paz y seguridad internacionales, particularmente en el nuevo panorama que se está gestando en el mundo.

En consecuencia, con el fin de poder desempeñar de la forma más eficaz posible este servicio público, se hace preciso dotar a España de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional. Una Estrategia que analiza el nuevo entorno de seguridad y los desafíos y amenazas que presenta, profundizando en algunos de los conceptos y líneas de acción ya definidas en 2013. Un documento, también, que actualiza los fines a alcanzar y reordena en consecuencia la acción y los recursos del Estado. Y un documento que es fruto de una valoración colectiva y en cuya elaboración se ha buscado una mayor participación de la sociedad. Así, se ha contado con aportaciones tanto de representantes de la Administración como de expertos de la de la sociedad civil, todo ello coordinado por el Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno.

De esta manera, España estará mejor preparada como país abierto y responsable frente a las grandes tendencias y cambios de la era actual que están transformando el escenario de seguridad.

CAPÍTULO 1

Una Seguridad Nacional para la España de hoy

En este capítulo se describe el perfil de la España actual desde la óptica de los valores constitucionales que propugna, su particular posición geoestratégica, vocación global y los retos derivados del nuevo entorno de seguridad.

España entra en la recta final de la segunda década del siglo

XXI como una democracia avanzada, como un país fuertemente comprometido con Europa y plenamente integrado en la sociedad internacional, donde se le reconoce su contribución activa y constructiva a las principales organizaciones de seguridad.

España es un Estado social y democrático de Derecho, dotado de un marco constitucional de derechos y libertades que tiene al ciudadano como eje central, y de unas instituciones que propugnan y protegen como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. En España se puede defender cualquier proyecto político siempre que se haga en estricta observancia de la legalidad y con respeto a los derechos y libertades de todos sus ciudadanos.

Este es el fundamento de la Seguridad Nacional como política de Estado y servicio público cuyo objeto es proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, garantizar la defensa de España y los principios y valores recogidos en su Constitución, así como contribuir junto a socios y aliados a la seguridad internacional. Es una política responsabilidad del Gobierno, al tiempo que implica al conjunto de las administraciones y a la sociedad en general.

La Seguridad Nacional contribuye a afianzar los elementos vertebradores de la España del siglo XXI: su sistema democrático, su sociedad plural y abierta, su rica diversidad territorial y lingüística, su nivel de desarrollo socioeconómico y su condición de país dotado de un legado histórico diferencial y de una lengua y una cultura globales. Estos aspectos son importantes para entender los objetivos que hoy propugna España en la esfera internacional como país abierto al mundo y protector de sus ciudadanos. En este sentido, la importancia del respeto al Estado de Derecho y el valor del consenso constitucional y europeo, son condiciones fundamentales que la UE comparte con España.

España tiene identidad europea, mediterránea y atlántica. En este sentido, es preciso destacar la importancia de su singular posición geoestratégica, en tanto que su apertura natural a distintos espacios le exige una visión estratégica propia y dinámica. Así, su situación central en entornos

relevantes -entre Europa y el Norte de África, entre el Mediterráneo y el Atlántico- y con territorio peninsular, archipiélagos, islas y las plazas de soberanía en el norte de África, convierten a España en puente entre países y culturas y le confieren un perfil propio en materia de seguridad.

Como muestra de su vocación global, España contribuye a la seguridad regional e internacional, de las que a su vez se beneficia. Es un socio fiable presente en la defensa de las mejores causas, como son los Derechos Humanos, la legalidad internacional y el multilateralismo.

Reflejo de su condición europea y atlántica, España es miembro relevante en organizaciones como la UE y la Organización del Tratado para el Atlántico Norte (OTAN), asumiendo sus responsabilidades con la seguridad colectiva. Asimismo, participa bajo el paraguas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OTAN o la UE en diversas misiones en el exterior en zonas lejos de sus fronteras y espacios tradicionales, áreas y regiones tan diversas como el Sahel, el Este de Europa, el Océano Índico o Irak, en las que actúan las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Ello se une a la labor constante de la diplomacia española y los Servicios de Inteligencia e Información del Estado. La política de cooperación al desarrollo es otro de los ejes de actuación de España que contribuye además a la paz y seguridad internacional. Tales compromisos en materia de seguridad y la proyección exterior de España suponen, a su vez, un esfuerzo exigente en capacidades e inversiones, que resulta necesario para garantizar un entorno internacional estable y, con él, la seguridad y prosperidad de los españoles.

En este sentido, España ha desarrollado modelos referenciales en materia de seguridad que ha de seguir actualizando con visión anticipatoria, para actuar frente a amenazas globales que requieren respuestas integrales, coordinadas y cooperativas tanto en el plano nacional como en el internacional. Es el caso de su modelo integral de lucha contra el terrorismo, un modelo robusto fundamentado en la unidad de los partidos políticos, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Servicios de

Inteligencia e Información, el trabajo de los jueces y fiscales, la cooperación internacional, así como la madurez de la sociedad española, con el apoyo y asistencia permanente a las víctimas.

Esta misma aproximación integral debe aplicarse frente a otros retos como los flujos migratorios irregulares. Dicha perspectiva aboga por la preservación de la dimensión humana, la cooperación con los países de origen y tránsito, el tratamiento de las causas de la migración, la mejora de los canales de migración legal, la protección de los migrantes, la lucha contra la explotación y el tráfico de personas y la cooperación en materia de retorno y readmisión. Por otro lado, merecen especial consideración y protección asistencial los refugiados y solicitantes de asilo.

España se enfrenta también a otros desafíos de calado, algunos propios, como la necesidad de perseverar en la senda del crecimiento inclusivo o problemas de cohesión territorial y otros retos característicos de esta era, como el demográfico, el desafío tecnológico, la protección del medio ambiente y la biodiversidad o los derivados del cambio climático.

La seguridad económica ocupa un lugar relevante entre los desafíos colectivos que hay que afrontar. Tras años de una dura crisis económica que ha repercutido en todos los ámbitos, España muestra sólidos signos de recuperación económica, siendo ahora uno de los países con mayor índice de crecimiento de la Eurozona. La economía española es hoy más diversificada y abierta, con empresas cada vez más internacionalizadas y multinacionales punteras en varios sectores.

El país ha avanzado de forma considerable en la recuperación del empleo destruido durante la crisis, si bien la creación de empleo de calidad sigue siendo prioritaria para hacer partícipes a todos los ciudadanos de la recuperación económica y asegurar el bienestar y la cohesión social. Asimismo, desde la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013, se han producido notables avances en el refuerzo de mecanismos de regulación y supervisión y en materia de lucha contra el fraude fiscal en el marco del

intercambio internacional de información tributaria.

En el ámbito energético, por una parte, España dispone de un gran potencial como nodo energético y puerto de entrada y distribución de recursos en la UE, dado su mix energético diversificado por origen y fuentes primarias, su posición geográfica e infraestructuras. Por otra, es un país consumidor, dependiente de recursos provenientes del exterior, a veces de zonas inestables, y con un limitado nivel de interconexión energética.

Otro elemento estratégico de vital importancia para España, como país peninsular y archipelágico, es el buen uso de los espacios marítimos, donde se realizan la mayor parte de los intercambios comerciales y energéticos. Asimismo, el Estrecho de Gibraltar destaca como uno de los mayores puntos de confluencia de tráfico marítimo y enclave estratégico de máxima relevancia.

Otra especificidad de España deriva de su condición de país de residencia de una numerosa población extranjera y de potencia turística mundial. Las condiciones naturales, las infraestructuras y la red de servicios y transportes la convierten en un destino de interés para millones de personas al año, a lo que contribuye un alto nivel de seguridad.

En términos demográficos, la evolución adversa, reflejada especialmente en el progresivo envejecimiento de la población y en la baja tasa de natalidad, incrementará las presiones sobre el Estado de bienestar con repercusiones para el sistema en su conjunto. La revolución tecnológica es clave para la concepción de la seguridad de España como país interconectado e interdependiente, tanto en el escenario actual como en el medio y largo plazo. El proceso de revolución tecnológica está llamado a transformar las sociedades y modos de vida. El éxito de España en el futuro pasa tanto por aprovechar las oportunidades de progreso que se presentan como por plantear respuestas hábiles a los nuevos desafíos, especialmente en lo relacionado con el trabajo y el empleo.

De manera notable, el desarrollo tecnológico está asociado a una mayor exposición a nuevas amenazas, especialmente las asociadas al ciberespacio. La hiperconectividad actual

agudiza algunas de las vulnerabilidades del sistema de seguridad y exige una mejor protección de las redes y sistemas, así como de la privacidad y los derechos digitales del ciudadano. España debe adaptarse a esta transformación permanente con un mayor esfuerzo de digitalización y tecnificación del Estado y la sociedad, basado en un sistema educativo y de formación adaptado a la nueva realidad.

Otro de los desafíos globales de este tiempo es el cambio climático. Un fenómeno que tiene claras repercusiones en el ámbito de la Seguridad Nacional, dado el incremento de la frecuencia y severidad de sequías, inundaciones e incendios. Ocupa un lugar propio en la visión de España como actor internacional y en los compromisos asumidos en el Acuerdo de París firmado en 2015 en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En este contexto, España debe fomentar una cultura de Seguridad Nacional, apoyada fundamentalmente en un sistema educativo integrador, que fortalezca la concienciación sobre las principales amenazas y desafíos actuales, y su posible impacto en la forma de vida y la prosperidad de los españoles. Una Seguridad Nacional eficaz requiere tanto la sensibilización social de los ciudadanos como la participación de sus representantes.

CAPÍTULO 2

Dinámicas de transformación de la seguridad global

En este capítulo se analizan los procesos de transformación en el entorno de seguridad global desde la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

Desde la aprobación de la anterior Estrategia de Seguridad Nacional en 2013, en el mundo se han acelerado dinámicas, en ocasiones contradictorias, que están contribuyendo a un aumento de las tensiones geopolíticas y a distintas presiones sobre el sistema multilateral. El entorno de seguridad es aún más complejo y volátil. Por ello, es previsible que la incertidumbre, ya referida en 2013, se acentúe en los próximos

años.

Estas dinámicas, que forman parte de complejos procesos de transformación con impacto político, social e incluso cultural, reflejan la paradoja de los opuestos del mundo globalizado, interdependiente pero fragmentado. Por una parte, la conectividad genera un mayor intercambio y movimiento de mercancías, personas, bienes, servicios y capitales, configurando un espacio funcional distinto al puramente geográfico. Por otra parte, tales redes e infraestructuras de conectividad acentúan las vulnerabilidades colectivas y pueden operar como plataformas de confrontación, amplificando tensiones existentes. Crisis de variada naturaleza se desencadenan con facilidad y se han convertido en casi una constante de esta era. La distancia entre situaciones de normalidad y crisis es cada vez menor.

En el ámbito geopolítico, dentro de un orden mundial multipolar y cambiante coexisten varios poderes globales y regionales, sin que ninguno tenga un peso hegemónico exclusivo, aunque se mantiene la preponderancia de Estados Unidos. Crece la competición entre actores estatales con distintas visiones sobre la seguridad y sobre el papel de las instituciones multilaterales. Potencias como China y Rusia han adoptado un papel más activo en el escenario internacional y proyectan su poder más allá de su entorno regional. Ambos países han incrementado sus gastos en defensa y modernizado sus capacidades militares.

Además de la difusión de poder a nivel estatal, se observa, gracias a la tecnología y a la creciente conectividad, una importante traslación de poder hacia actores no estatales. Individuos y grupos emergen como actores relevantes, que ganan influencia y mutan el orden tradicional de Estados. Así, una de las tendencias notables es la frecuencia con que el terrorismo yihadista ha golpeado en los últimos años en varias regiones, incluyendo Europa.

En este contexto, espacios comunes globales como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre, caracterizados por su fácil acceso y débil regulación, pueden convertirse fácilmente en escenarios de

confrontación. El ciberespacio es sin duda un teatro de operaciones cada vez más relevante y el espacio ultraterrestre está adquiriendo una mayor importancia estratégica. Asimismo, el espacio marítimo es clave para el comercio mundial. La estabilidad internacional precisa garantizar colectivamente el buen uso de estos espacios.

Tales circunstancias de mayor competición geopolítica impactan en el orden internacional establecido y difuminan los límites entre paz y conflicto, que hoy adquiere formas distintas a la puramente militar. Destacan el crecimiento de los denominados conflictos y acciones híbridas. Este tipo de acciones son aquellas perpetradas tanto por Estados como por actores no estatales que combinan el empleo de medios militares con ataques cibernéticos, elementos de presión económica o campañas de influencia por las redes sociales.

El consenso necesario para la cooperación multilateral y el refuerzo de reglas comunes resulta más difícil de alcanzar, algo que se manifiesta en grandes crisis de seguridad como el conflicto en Siria o el desafío de la proliferación de armas de destrucción masiva. La globalización ha acelerado la interdependencia, pero no ha estado acompañada de un refuerzo de las organizaciones globales para responder mejor a los retos de la era actual. Se observa una creciente unilateralización de la seguridad y el recurso a acciones individuales para la resolución de controversias. Nuevos foros y grupos *ad hoc*, regionales o sectoriales, pueden constituir ejemplos positivos de cooperación. También pueden implicar un alejamiento de los mecanismos ya establecidos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En lo que respecta a la gobernanza económica, se observa el auge del proteccionismo en una economía globalizada. Son inciertas las perspectivas de éxito de convenios plurilaterales del régimen internacional como la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión. El bilateralismo ha ocupado un espacio propio en la arena comercial. Por otra parte, la ralentización del crecimiento de la productividad en las economías avanzadas, los altos niveles de endeudamiento y la falta de inversión podrían contribuir a un patrón de crecimiento débil.

Ligado en gran medida a la situación de crisis económica de estos años, el auge de grupos con visiones proteccionistas y nacionalistas exclusivistas es una de las notas dominantes de este periodo. Este fenómeno se ha aprovechado de factores de fondo como la desaceleración del crecimiento económico, la desigualdad o la polarización social e identitaria, y ha adquirido una mayor relevancia internacional y estratégica. La influencia de movimientos exclusivistas crece por el uso masivo de las redes sociales. Asimismo, la manipulación de la información por parte de agentes externos ejerce de factor de influencia en la era de la posverdad, con efectos negativos en la cohesión social y la estabilidad política.

La confluencia de este conjunto de dinámicas contradictorias y tensiones de distinto signo aumenta la presión sobre el orden internacional del que es parte España y de cuyo buen funcionamiento depende su seguridad y bienestar. A su vez, fenómenos como las asimetrías demográficas entre regiones geográficas, las presiones migratorias o el cambio climático han adquirido aún mayor importancia para la seguridad.

Por ello, España está comprometida con un orden internacional basado en la legalidad y una gobernanza global más justa, inclusiva y eficaz. España apuesta por la diplomacia preventiva, por la solución pacífica de las controversias internacionales y por el diálogo, incluido el intercultural e interreligioso. Su concepción de la seguridad incorpora dimensiones humanas como el respeto de los derechos fundamentales y la protección frente a la enfermedad y la pobreza.

Por otra parte, una de las dinámicas más notables, y con impacto en el día a día de los ciudadanos, es el ritmo acelerado de transformación impulsado por las tecnologías. Son evidentes los cambios que la revolución tecnológica está incorporando en el modo de vida de los ciudadanos. El desarrollo de la tecnología es un instrumento de activación económica, crecimiento y progreso, pero también prueba la capacidad de adaptación de sociedades a los cambios

tecnológicos.

En gran medida, la tecnología ha premiado la interconectividad en detrimento de la seguridad. Así, actos como el robo, uso y difusión de la información y datos sensibles y acciones hostiles que incluyen actividades de desinformación e interferencias en procesos electorales representan hoy un desafío de grandes dimensiones tanto en lo que respecta a los Gobiernos como a los ciudadanos. Además de la conectividad de un mundo en red, que incluye el internet de las cosas, la inteligencia artificial, la ingeniería genética y la robotización tendrán importantes implicaciones para la seguridad. Por eso, los esfuerzos para diseñar un sistema eficaz de gobernanza sobre las nuevas tecnologías serán clave para la Seguridad Nacional.

El cambio climático es también una pieza clave de la seguridad con importantes repercusiones políticas, económicas y sociales en el corto y en el largo plazo. Factores relativos al cambio climático, junto con la degradación de los recursos hídricos, tienen un componente de seguridad innegable. La preservación y mejora de la biodiversidad y del patrimonio natural es también un reto importante para la seguridad, puesto que la pérdida de recursos naturales puede conllevar desplazamientos significativos de población.

Es por tanto un entorno internacional de seguridad más convulso, caracterizado por la velocidad del cambio, los choques estratégicos y la proliferación de crisis. España y las principales organizaciones a las que pertenece tienen un reto fundamental: entender las causas profundas de los cambios, anticiparse a sus consecuencias y gestionar la incertidumbre, dotándose de estructuras dinámicas y flexibles.

CAPÍTULO 3

España en el mundo: Un país con vocación global

En este capítulo se analizan, desde la perspectiva de la posición geoestratégica de España, los retos y desafíos que, en materia de Seguridad Nacional, ofrecen las distintas

regiones del mundo y se identifican una serie de zonas de especial interés.

La interconectividad diluye en buena parte las fronteras. En un mundo donde el buen uso de los espacios comunes globales es clave, la Seguridad Nacional de España sigue estando condicionada por su singular posición geoestratégica, crucial para la definición de prioridades y la planificación en esta materia. Ahora bien, como país con vocación global, España está preocupada por cuanto acontece en todas las regiones geográficas y los ámbitos temáticos relacionados con la seguridad.

En concreto, la condición europea y mediterránea de España determina la importancia de estas regiones para su seguridad, estabilidad y prosperidad. Hoy en día, la fragmentación del Mediterráneo dificulta la aproximación a esta prioridad estratégica para España, que concentra tantos potenciales desafíos a la Seguridad Nacional. Por otra parte, España tiene en su frontera sur un importante diferencial, sus fronteras terrestres en África. Resultan por ello especialmente relevantes las relaciones estratégicas, a nivel de cooperación política, seguridad, defensa e inteligencia, con los países vecinos, Francia, Marruecos y Portugal.

Asimismo, hay que destacar el carácter atlántico de España como potencia marítima y actor con legado e intereses globales más allá de sus fronteras naturales. En un contexto global de desplazamiento de poder hacia regiones dinámicas como Asia-Pacífico y de creciente importancia como América Latina y África Occidental, la Cuenca Atlántica adquiere mayor relevancia para la proyección actual y futura de España, en términos geopolíticos, económicos y de seguridad. Esta vertiente atlántica conecta a España, por vía marítima, con mercados globales, al tiempo que concentra importantes intereses energéticos y económicos, así como una serie de desafíos a su seguridad. Ello refuerza la prioridad de los vínculos estratégicos con Estados Unidos y con los países de América Latina. Asimismo, justifica la importancia de nuevos vínculos diplomáticos y de seguridad con países de África Occidental.

Más allá del ámbito geoestratégico de España, en el nuevo panorama internacional, las contingencias y desarrollos que se producen en áreas muy alejadas de las fronteras del país y de sus zonas de especial interés tradicional también pueden impactar en su Seguridad Nacional. Así, es creciente el interés que suscita la región Asia-Pacífico, nuevo epicentro de la geopolítica global. También merece mención singular el Ártico, que ha ganado importancia estratégica y de seguridad. El deshielo supone la apertura de este espacio a nuevas rutas marítimas, a posibilidades por explorar, a opciones de cooperación internacional y también a desafíos de distinta índole, como posibles tensiones geopolíticas. Atendiendo a criterios como la identidad, vocación y situación geoestratégica de España, así como sus intereses y valores, y el posible impacto de amenazas y desafíos a su seguridad, las siguientes zonas revisten especial interés para la Seguridad Nacional: Europa, Norte de África y Oriente Medio, África subsahariana, América Latina, América del Norte y Asia-Pacífico. No son compartimentos estancos, y las amenazas y desafíos que presentan pueden trascender fácilmente dichos espacios. Por ello es necesaria una aproximación integral y dinámica a sus condiciones de seguridad y los desarrollos estratégicos que en ellas se produzcan, adaptando y revisando dicha aproximación de forma regular.

Europa

El continente europeo constituye un amplio espacio geoestratégico cuya seguridad se ha visto deteriorada en los últimos años. Es también, con la UE en su seno, el eje del modelo democrático, político y de seguridad de España, marco clave para la realización de sus intereses, la plasmación de sus valores y su proyección en el mundo.

Los últimos años han aumentado los riesgos de fragmentación de la UE, tanto por la grave crisis económica como por el llamado *brexít* y el auge de movimientos contrarios a la UE. En este contexto, y parejo a la defensa de sus intereses nacionales, España tiene voluntad de desempeñar un papel de

mayor liderazgo en la construcción de una UE eficaz, más integrada y legitimada democráticamente; una Unión con capacidad de respuesta, tal y como expone la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*. Dicho modelo europeo renovado puede además tener una influencia positiva transformadora en países candidatos y vecinos, lo que redundará en la estabilidad común.

En este sentido, la creciente demanda para que Europa asuma mayores responsabilidades en seguridad tendrá implicaciones políticas y económicas y requiere mayor convergencia entre los socios europeos en su ponderación de las amenazas y los desafíos compartidos. España, que ha participado en todas las operaciones militares de la Unión hasta la fecha, y en la mayoría de misiones civiles, propone profundizar en una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa, incluyendo la cooperación estructurada permanente. La posición española también aboga por reforzar el marco europeo para Asuntos de Interior y Justicia. El progreso hacia una Unión con mayor capacidad y eficacia en estos ámbitos, más cohesionada y con una relación más estrecha con la OTAN, beneficia a la seguridad de los ciudadanos europeos en general y de los españoles en particular.

El *brexít* también supondrá la salida de la colonia británica de Gibraltar, un anacronismo en la Europa actual, de la UE. El punto de partida en materia de seguridad entre dos países amigos y aliados, como son Reino Unido y España, con intereses compartidos, debe ser la búsqueda de una cooperación positiva, especialmente en un área de máxima relevancia estratégica como es el Estrecho.

La OTAN constituye la base de la defensa colectiva en Europa. España, como refleja su participación en las misiones aprobadas los últimos años, tanto en el sur como en el este del continente, quiere seguir contribuyendo a una OTAN renovada y adaptada al entorno actual, que ponga en marcha distintas iniciativas prácticas para la cooperación en capacidades y la especialización. En este ámbito, España debe asumir los compromisos económicos acordados como parte de un necesario reparto de responsabilidades y esfuerzos

entre aliados.

En un entorno de mayores tensiones en Europa, donde siguen latentes e incluso resurgen conflictos congelados, son más precisos que nunca los instrumentos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la prevención y gestión de conflictos, medidas de restablecimiento de la confianza y nuevas iniciativas colectivas.

Rusia es un actor estratégico relevante y miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por lo que es preciso su concurso en la búsqueda de soluciones multilaterales para los retos de la sociedad internacional. La anexión ilegal de la península de Crimea por parte de Rusia y sus acciones en Ucrania oriental han supuesto un deterioro de la situación de seguridad en Europa. España apuesta por una posición estratégica común en el marco UE y OTAN, y por un diálogo con Rusia crítico pero constructivo, siempre con la observancia del Derecho Internacional como premisa básica. En lo que respecta a los Balcanes Occidentales y Turquía, es preciso mantener un enfoque que parta del respeto a los criterios de adhesión a la UE, como el Estado de Derecho, el buen gobierno y los Derechos Humanos, parámetros indispensables en su aproximación a la UE.

Norte de África y Oriente Medio

Esta zona de especial interés comprende una región geográfica amplia y diversa que se extiende desde la costa noratlántica africana hasta el sudoeste de Asia.

La inestabilidad y diversas crisis de seguridad amenazan con ser una constante de esta región en los años próximos. Los conflictos abiertos en Irak, Libia o Siria tienen un impacto negativo regional en términos de la propagación de amenazas vinculadas al terrorismo así como la rivalidad de distintas potencias regionales. En estas circunstancias de deteriorada seguridad regional, es de destacar la importancia de acuerdos como el Plan de Acción Integral Conjunto para Irán refrendado por el Consejo de Seguridad de las Naciones

Unidas en 2015, y en general de la búsqueda de compromisos multilaterales.

El Mediterráneo es objeto de proyección para diversos Estados y actores internacionales, y un eje de movimientos estratégicos de interés global. Existen amplias muestras de esta proyección, como el acercamiento estratégico de Rusia a la costa oriental como apoyo a su flota en el Mediterráneo; el expansionismo comercial de China en puertos como puntos clave de la nueva Ruta de la Seda; las operaciones marítimas de la UE y de la OTAN para hacer frente a desafíos de la seguridad, como la lucha contra las redes de tráfico de personas, así como el despliegue permanente de buques norteamericanos con capacidad de defensa de misiles balísticos.

Dentro de esta región, el Norte de África es una prioridad estratégica para España por su proximidad geográfica, su relevancia política y cultural y el potencial de sus relaciones económicas y comerciales. También lo es por las posibles implicaciones directas e indirectas para la Seguridad Nacional, al concentrar varias amenazas y desafíos a la misma. Su estabilidad y prosperidad redundan en interés directo de España a la hora de asegurar flujos energéticos clave, hacer frente a la inmigración irregular, luchar contra el narcotráfico y prevenir el terrorismo yihadista. Para lograr esas metas y avanzar hacia una mayor seguridad regional, España fomenta la estabilidad política, sociedades plurales y gobiernos inclusivos regidos por instituciones basadas en el imperio de la ley y con prácticas de buen gobierno. También apoya la integración de las economías de la región y la reforma del sector de la seguridad. Del mismo modo, es importante la cooperación de España con estos países en materia de seguridad, defensa e interior a través de programas bilaterales y multilaterales.

Como complemento a sus lazos bilaterales con los países del Norte de África, dentro del marco de la UE, España apoya la dinamización de la vertiente meridional de la Política Europea de Vecindad, especialmente de aquellos países con voluntad de un mayor acercamiento a Europa, así como iniciativas contra el tráfico ilegal de personas y otras medidas de

protección de fronteras comunes. España propugna además un mayor papel de la OTAN en el sur, iniciativa que se ha visto respaldada a través del refuerzo de la capacidad de la Alianza en el Mediterráneo.

Mención especial requiere el caso de Libia, por su proximidad geográfica y condición de puerta de acceso de buena parte de la inmigración irregular subsahariana al Mediterráneo. La situación en Libia es muy delicada, con un riesgo real de recrudecimiento del conflicto. Como actor clave en el espacio mediterráneo, España seguirá contribuyendo a los esfuerzos internacionales para hacer de Libia un lugar seguro.

Oriente Medio continúa siendo un foco de atención internacional y española por diversos motivos: su persistente inestabilidad; la proliferación de conflictos con un elevado coste de vidas humanas, que además contribuyen a la extensión del terrorismo yihadista; así como por la consiguiente intervención en la zona de actores globales y regionales, a menudo fuera de los marcos multilaterales comunes para la resolución pacífica de controversias. Teniendo en cuenta los vínculos entre los conflictos internos y el terrorismo global, los flujos de refugiados y los desastres humanitarios, la resolución de los múltiples conflictos en esta región es uno de los retos más importantes para la comunidad internacional y debe ser una de las prioridades en los próximos años.

África subsahariana

África es hoy un continente con mayor influencia, grandes oportunidades y vastos recursos, que está experimentando un importante crecimiento de las clases medias en algunos de sus países. A su vez, es un continente de elevados niveles de pobreza, debilidad institucional y fragmentación social, así como deterioro del medio ambiente, que contribuyen a su inestabilidad y a la proliferación de Estados frágiles.

Por ello, cualquier aproximación a África desde el punto de vista de la seguridad requiere de una perspectiva integral que enfatice vectores como el buen gobierno, la sostenibilidad de las economías o la pluralidad social,

vinculando desarrollo y seguridad y siempre desde el apoyo a los esfuerzos africanos para resolver sus propios desafíos. Así, las propias circunstancias de estos territorios requieren, por una parte, trabajar estrechamente con socios locales, estableciendo lazos diplomáticos más sólidos y reforzando sus capacidades conforme a programas multilaterales y, por otra, contribuir a las estructuras de seguridad regionales. En este contexto, la seguridad cooperativa adquiere relevancia creciente, así como las iniciativas de diplomacia preventiva de España y su participación en misiones internacionales, a través de la ONU, la UE u otros cauces, con mandatos de pacificación y lucha contra el terrorismo yihadista.

Desde el punto de vista estratégico y de la seguridad, destacan el Cuerno de África, el Sahel y el Golfo de Guinea, un arco donde se concentran desafíos y amenazas que traspasan fronteras y están interrelacionados entre sí, además de intereses económicos y energéticos relevantes para España.

El Golfo de Guinea es importante para la seguridad de España pues presenta amenazas que incluyen actos de robo a mano armada en la mar y piratería, pesca ilegal no declarada y no reglamentada y el tráfico ilícito de personas, sustancias estupefacientes y armas. Es además fuente de importantes recursos energéticos para España y objeto de inversión en infraestructuras e intereses agrícolas, industriales y pesqueros.

En el Sahel, la fragilidad de los Estados y el déficit de gobernanza han contribuido a la proliferación de grupos armados y redes terroristas yihadistas y de crimen organizado. Además, los efectos del cambio climático y la desertización multiplican desafíos estructurales como la economía y la gobernanza y tienen como consecuencia el incremento de conflictos violentos, movimientos migratorios masivos, tráfico ilícitos y radicalización violenta.

Las aguas adyacentes al Cuerno de África concentran gran parte del comercio entre Asia y Europa, además del tráfico de crudo procedente de Oriente Medio. Es una región en la que proliferan desafíos como Estados frágiles y amenazas como el terrorismo y la piratería. Por ello es esencial para España participar en la protección de las rutas marítimas que cruzan

esta región y reforzar sus relaciones con los países ribereños. Un ejemplo sustantivo es la operación European Union Naval Force Atalanta contra la piratería en el Índico Occidental y el Cuerno de África, en la que España sobresale desde hace años como uno de los países que más fuerzas y medios aportan.

América Latina

La condición atlántica de España le ha permitido establecer una relación estrecha con América Latina, tanto en su conjunto como con los diversos países que la integran.

El contexto internacional actual abre oportunidades de cooperación mutua mediante las que reforzar la relación preferencial con América Latina. Es una relación que trasciende los tradicionales lazos políticos, culturales e históricos para configurarse como proyección de futuro y parte del desarrollo estratégico de la vertiente atlántica de España, actor relevante entre América Latina y la UE. En este sentido, el dinamismo de esta región y la firma de acuerdos comerciales de la misma con Europa abren un nuevo escenario con un gran potencial. Ello se une al componente sociocultural, una dimensión que coloca de forma permanente a América Latina entre las principales prioridades del planeamiento estratégico de España, incluido el ámbito de las políticas de cooperación.

Por su parte, en la región aún persisten desafíos a la seguridad, como la situación de crisis en Venezuela durante los últimos años, la violencia cotidiana provocada por el crimen organizado y los tráficos ilícitos en varios países de América Central. Estos conflictos suponen una amenaza para la estabilidad de la región y para la seguridad de los más de un millón de ciudadanos españoles que residen en ella. En este sentido, España apoya el proceso de paz en Colombia, como comienzo de una nueva etapa marcada por la ausencia de enfrentamientos armados y tensiones fronterizas entre Estados.

América del Norte

Estados Unidos es un aliado histórico prioritario de presencia global, con el que España mantiene una amplia relación estratégica con dimensiones políticas, económicas, culturales y de defensa. Los acuerdos bilaterales en defensa existentes entre Estados Unidos y España proporcionan una base para hacer frente a amenazas como la lucha contra el terrorismo yihadista, así como acciones hostiles de terceros Estados, y por tanto es preciso preservarlos y profundizar en ellos.

En un contexto de presiones sobre el orden liberal internacional, es importante reafirmar unas relaciones transatlánticas con Estados Unidos y Canadá basadas en la consagración de valores, intereses y principios compartidos, así como en la vitalidad de las instituciones comunes que permiten preservarlos.

Asia-Pacífico

El resurgir económico de las potencias de Asia-Pacífico y su papel cada vez más activo en el escenario internacional hace de esta región un foco de creciente interés. El peso de sus países en la gobernanza global y en la resolución de muchas de las amenazas que conciernen a España está creciendo rápidamente, lo que hace cada vez más necesario profundizar en el diálogo político.

En particular, destaca la mayor influencia global de China a nivel diplomático, económico, militar y tecnológico, presente también en áreas clave para España, como refleja la creciente inversión directa de este país en África o América Latina.

En el ámbito de la seguridad, cuestiones como la proliferación de armas y vectores nucleares en la República Popular Democrática de Corea, las restricciones a la libertad de navegación en el mar del Sur de China, el desarrollo del terrorismo transnacional, el cambio climático, la calidad del medio ambiente terrestre y marino, así como la preservación de los recursos naturales y la propagación de pandemias, trascienden lo puramente regional y pueden

afectar a la seguridad de España. Para hacer frente a estas amenazas, es importante que España refuerce su presencia en la configuración de la política exterior europea hacia esta Asia-Pacífico.

En tales circunstancias, España pretende extender progresivamente su red diplomática, consular, comercial, cultural, de cooperación científica y tecnológica y de seguridad en esta región, incluido el sureste asiático, así como su presencia en los principales foros regionales. También apuesta por el refuerzo de relaciones estratégicas más estrechas con países como Australia, una democracia con elementos comunes con España en su visión de la seguridad y la paz internacional, y un país con el que España mantiene una cooperación industrial en materia de seguridad y defensa cada vez más cercana y mutuamente beneficiosa.

CAPÍTULO 4

Amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional

En este capítulo se identifican las principales amenazas y desafíos para la Seguridad Nacional, los espacios comunes globales como dominios de especial vulnerabilidad, y se destaca la importancia de las infraestructuras críticas.

La Seguridad Nacional se puede ver comprometida por elementos de muy diversa índole según su naturaleza geopolítica, tecnológica, económica o social, entre otras. Esta Estrategia distingue entre amenazas, que comprometen o pueden socavar la Seguridad Nacional, y desafíos que, sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización. En el mundo actual, tanto las amenazas como los desafíos suelen estar interconectados y sus efectos traspasan fronteras.

El terrorismo yihadista es uno de los principales problemas a los que se enfrenta la comunidad internacional. Como antes en otras ciudades europeas, los atentados de agosto de 2017

han situado a España en el punto de mira del azote terrorista y han puesto de manifiesto la importancia de esta amenaza para España.

Hoy día es de singular importancia el valor de los espacios comunes globales, dominios no susceptibles de apropiación, presididos por el principio de libertad, como son el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre. Su buen uso resulta indispensable para la seguridad. En un contexto internacional de mayores tensiones, los espacios comunes globales son objeto de creciente competición y confrontación.

Es igualmente relevante destacar la exposición de infraestructuras críticas a las amenazas dado el impacto que pueden comportar para la provisión de los servicios esenciales.

Amenazas

Conflictos armados

Los conflictos armados se mantienen como una de las amenazas más significativas para la Seguridad Nacional, especialmente en el actual contexto de tensión geopolítica, competición y fragmentación del orden internacional. El aumento de las capacidades de proyección militar, terrestre, aérea y naval, de diversos Estados, así como de capacidades en otros dominios como el ciberespacio o el espacio aéreo y ultraterrestre, es una de las tendencias asociadas a dicho contexto.

A los tradicionales conflictos armados se unen formas adicionales de agresión e influencia, amenazas asociadas a la proliferación de armas de destrucción masiva y otras variantes de actos hostiles. Sofisticados sistemas de armas de alta precisión se combinan con la letalidad funcional de ciberataques y acciones de influencia y desinformación. La ambigüedad y la dificultad de atribución son factores constantes de los denominados conflictos híbridos, aquellos que incorporan operaciones de información, subversión,

presión económica y financiera junto a acciones militares. Estas acciones, perpetradas tanto por actores estatales como no-estatales, tienen por objeto la movilización de la opinión y la desestabilización política.

Por otra parte, la persistencia de graves focos de inestabilidad y de Estados fallidos o de débil gobernanza, en particular en zonas próximas a territorio español, proporcionan espacios desde los que diversos grupos armados pueden actuar. Ello supone una mayor exposición de España a otras amenazas como los tráfico ilícitos, la piratería o el terrorismo.

España debe mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva, y está comprometida a asumir sus responsabilidades de seguridad colectiva. Ello implica compromisos de participación en operaciones en el marco de las organizaciones internacionales de las que es parte, en especial aquellas relacionadas con proporcionar estabilidad fuera de sus fronteras.

Terrorismo

El terrorismo, fundamentalmente de carácter yihadista, ha asumido dimensiones cada vez mayores. El terrorismo yihadista proyecta su ideología radical y actúa a nivel global, incluyendo el propio territorio europeo, donde ha protagonizado execrables atentados. En el escenario actual, el principal protagonista de esta amenaza es Daesh, que por su capacidad operativa, medios, proyección mediática y rápida expansión, se ha convertido en el referente del terrorismo yihadista. Sin embargo, estos grupos se caracterizan por su rápida mutabilidad y su adaptación a los cambios y estrategias seguidas contra ellos.

Los atentados indiscriminados en lugares de concentración de personas, medios de transporte o infraestructuras críticas representan una tendencia actual del terrorismo yihadista, que opera tanto en células organizadas como de manera individual, con el fin de producir el mayor número de víctimas y un fuerte impacto propagandístico. Sin perjuicio de radicalizados

en el entorno nacional y otros perfiles terroristas, uno de los mayores retos a los que se debe hacer frente es el de los combatientes terroristas que retornan a Occidente de escenarios como Siria e Irak tras haber acumulado conocimiento y experiencia en el manejo de armamento, contactos y conocimiento de rutas y agentes facilitadores. La escalada terrorista conlleva además otros efectos negativos como el riesgo de tensiones sociales, inestabilidad política o reacciones violentas contra minorías, que a veces pueden tomar la forma de actos terroristas.

La radicalización y el extremismo violento y la captación y adoctrinamiento con fines terroristas forman parte, asimismo, de las amenazas que han adquirido mayor protagonismo en los últimos años. Ello no sólo por las ideologías que los sustentan, sino también porque constituyen el estadio previo a que los individuos inmersos en dichos procesos se vinculen finalmente con grupos y organizaciones terroristas.

El desarrollo tecnológico ha ampliado además el acceso a recursos disponibles para los grupos terroristas, incrementando su capacidad de financiación, reclutamiento, adiestramiento y propaganda. En general, en un contexto de información masiva y empleo generalizado de redes sociales, crecen los riesgos de difusión de propaganda terrorista y de propagación de formas de radicalización y extremismo violento.

Con respecto al terrorismo autóctono, ETA ya no es una amenaza relevante gracias a la victoria del Estado de Derecho y sin perjuicio del trabajo constante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la investigación de los hechos criminales, la defensa de la memoria de las víctimas del terrorismo y la transmisión de una narrativa que resalte la lucha de la democracia frente al terrorismo.

España está comprometida en la lucha contra el terrorismo con una respuesta basada en un modelo integral que incorpora su experiencia y coordina la acción con sus aliados, en las iniciativas internacionales y especialmente con la UE.

Crimen organizado

El crimen organizado es una amenaza de naturaleza transnacional, flexible y opaca. Se trata de un fenómeno con una enorme capacidad desestabilizadora, que contribuye a debilitar el Estado y mina la buena gobernanza económica. Entre sus manifestaciones más graves se pueden mencionar los tipos delictivos relacionados con la trata de seres humanos o con los tráfico ilícitos de diversa índole, además del blanqueo de capitales y el uso de paraísos fiscales.

En los últimos años, redes criminales se han aprovechado de la crisis migratoria y de refugiados, y de su vulnerabilidad extrema, para abrir rutas de tráfico humano a Europa.

Además, se constata como fenómeno creciente la vinculación internacional del crimen organizado con el terrorismo, lo que potencia sus efectos y consecuencias negativas.

El crimen organizado cataliza, pues, otras amenazas a la seguridad y ve amplificado su horizonte funcional a través del empleo de la tecnología, recurso creciente para desarrollar actividades delictivas.

España está expuesta al crimen organizado y sus diversas manifestaciones debido, en gran medida, a su posición geoestratégica como punto de acceso a la UE por parte de redes criminales procedentes de África y América. Es, por tanto, una prioridad de la acción del Estado.

Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

La proliferación de las armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, radiológicas y biológicas) y sus vectores de lanzamiento (principalmente misiles) suponen una grave amenaza para la paz y seguridad internacional, y afectan directamente a la Seguridad Nacional.

A las incalculables repercusiones globales de un conflicto interestatal en el que se empleasen armas de destrucción masiva, se une la creciente amenaza de que dicha proliferación de origen estatal pueda ser desviada, de manera intencionada o no, a actores no estatales, en particular grupos terroristas.

En este contexto, uno de los principales desafíos es el control de material de doble uso, para evitar que productos y tecnología que tienen usos tanto civiles como militares puedan ser empleados con fines ilícitos.

El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y el sistema de salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica han contribuido a frenar y, en algunos casos, a invertir la propagación de la capacidad militar nuclear, pero no han podido impedirla por completo. El desarrollo del programa nuclear y balístico de la República Popular Democrática de Corea socava el régimen de no proliferación nuclear, supone una creciente amenaza para la paz y seguridad internacional.

Los escenarios de seguridad relacionados con la proliferación han cambiado con la abundancia y disponibilidad global de material radioactivo, empleados en aplicaciones médicas, industriales, agrícolas y medioambientales, susceptibles de ser usadas para cometer actos criminales de gran impacto.

La posibilidad de que sustancias químicas tóxicas puedan ser empleadas por actores no estatales o gobiernos de Estados es de especial preocupación. Además de la violación del Derecho Internacional Humanitario por el uso de armas químicas contra civiles en conflicto, existe el riesgo que grupos terroristas puedan utilizar las armas químicas fuera de la zona de conflicto para realizar actos terroristas. Otra amenaza importante es la potencial utilización de agentes biológicos por agentes no estatales, en particular organizaciones terroristas.

Espionaje

El espionaje es una amenaza de primer orden para la seguridad, que se ha adaptado rápidamente a las posibilidades que ofrece la tecnología moderna. En este sentido, el ciberespacio juega hoy un papel más relevante a nivel de espionaje y es utilizado por Estados, grupos o individuos que usan sofisticados programas que proporcionan acceso a

ingentes volúmenes de información y datos sensibles.

El espionaje industrial, cuyo objetivo es acceder al conocimiento tecnológico y estratégico que permita adoptar una posición diferencial con respecto a la competencia, resulta un desafío de primera magnitud. Un desafío que las empresas sufren de forma regular y que puede dañar el sistema económico y afectar al bienestar de los ciudadanos. Ante este fenómeno, un enfoque colaborativo entre el sector público y privado representa la mejor aproximación posible.

En los últimos años se ha detectado un incremento de las agresiones procedentes de servicios de inteligencia extranjeros contra intereses nacionales, y que se materializan tanto a través de procedimientos clásicos como, cada vez más, de inteligencia en el ciberespacio. Ante este fenómeno resulta necesaria la mejora de las capacidades tecnológicas y de inteligencia para aplicar una respuesta eficaz.

Amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales

El ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre son espacios comunes globales. Conectan el mundo y permiten el libre flujo de personas, bienes, información, servicios e ideas. Son espacios abiertos a todos los Estados, también a los particulares, a nadie se le puede excluir de su disfrute. Se caracterizan por no tener fronteras físicas, la ausencia general de soberanía y jurisdicción por parte de los Estados, la difícil atribución de acciones delictivas y su débil regulación.

Por ello, las amenazas para la Seguridad Nacional encuentran en los espacios comunes globales un terreno de actuación idóneo. La regulación y una adecuada gestión de estos espacios comportan una importante dimensión comunitaria, por lo que es clave la cooperación internacional y la asistencia mutua.

Asimismo, a la perspectiva de cualquier interrupción en los espacios comunes globales hay que añadir la capacidad y rapidez de extensión de la incertidumbre que supondría una

desconexión funcional e informativa. Este escenario aconseja el desarrollo del mecanismo de gestión de crisis desde una visión amplia y sobre la base de estructuras resilientes.

Vulnerabilidad del ciberespacio

Las amenazas en el espacio digital adquieren una dimensión global que va más allá de la tecnología. El ciberespacio es un escenario con características propias marcadas por su componente tecnológico, fácil accesibilidad, anonimidad, alta conexión y dinamismo. En los últimos tiempos, las acciones negativas en el ámbito de la ciberseguridad han aumentado notablemente en número, alcance y sofisticación. Tales acciones adquieren creciente relevancia para España, un país altamente interconectado y que ocupa una posición de liderazgo en Europa en materia de implantación de redes digitales.

Desde un punto de vista tecnológico, ha de destacarse la transformación digital de la Administración. Este factor agudiza la dependencia de las tecnologías de la información, extiende la posible superficie de ataque y, en consecuencia, los beneficios potenciales derivados para los atacantes, en un entorno donde el derecho a la protección de datos de carácter personal es un requisito esencial en la relación del ciudadano con la Administración por medios electrónicos.

En lo relativo a las ciberamenazas, es creciente la actividad tanto por parte de Estados, que persiguen la expansión de sus intereses geopolíticos a través de acciones de carácter ofensivo y subversivo, como de organizaciones terroristas, grupos de crimen organizado y actores individuales. Estos grupos aprovechan el carácter anónimo que el ciberespacio ofrece para conseguir sus fines a un mínimo coste y asumiendo un riesgo menor dada la dificultad de atribución. El robo de datos e información, los ataques *ransomware* y de denegación de servicios, el *hackeo* de dispositivos móviles y sistemas industriales y los ciberataques contra las infraestructuras críticas son ejemplos de ciberamenazas.

La utilización del ciberespacio como medio para la

realización de actividades ilícitas, acciones de desinformación, propaganda o financiación terrorista y actividades de crimen organizado, entre otras, impacta en la Seguridad Nacional, amplificando la complejidad y la incertidumbre, y también pone en riesgo la propia privacidad de los ciudadanos.

Vulnerabilidad del espacio marítimo

Este espacio, de gran importancia para España como potencia marítima, reviste un gran valor estratégico. Entre otros aspectos, las rutas marítimas son vitales para las transacciones comerciales y el transporte. Además, el aprovisionamiento energético se basa en gran medida en este medio, y gran parte del intercambio de información digital en España transcurre por cables submarinos.

Los factores que amenazan la seguridad marítima se concentran fundamentalmente en dos grupos: primero, aquellas amenazas derivadas de actos intencionados y de naturaleza delictiva, y segundo, otras accidentales debidas a las condiciones naturales del medio. Entre el primer conjunto se encuentran actos como la piratería, el terrorismo, los tráficos ilícitos, actos contra la conservación del patrimonio cultural subacuático, las redes de inmigración irregular por vía marítima o la explotación incontrolada de los recursos marinos, como por ejemplo la pesca. La piratería y la criminalidad organizada en el mar en el Cuerno de África y en aguas del Golfo de Guinea, así como el aumento de flujos migratorios irregulares por vía marítima, con trágicas consecuencias humanitarias, reafirman la importancia estratégica esencial del espacio marítimo, prioritario para España, y refuerzan la necesidad de su protección.

La delimitación de espacios marinos entre Estados es un contencioso frecuente que puede generar situaciones de crisis o conflicto debido a la trascendencia geopolítica que reviste el acceso y control de estos espacios. Es el caso de la disputa abierta en el Mar del sur de China.

Además, los avances tecnológicos favorecen la extracción de recursos marinos en zonas cada vez más remotas y

profundas. Está situación puede provocar la aparición de tensiones debido a la competencia entre países por ampliar su acceso sobre el espacio marítimo.

Dentro del segundo grupo de amenazas se enumeran los accidentes marítimos y las catástrofes naturales. Debido a la posición geográfica de España, sus espacios de soberanía y jurisdicción son punto de confluencia de algunas de las rutas más transitadas, como es el caso del Estrecho de Gibraltar. España es asimismo responsable de una amplia zona de salvamento y rescate, donde la seguridad de la vida humana en la mar y del tráfico marítimo requieren de una atención continua. A los accidentes y catástrofes marítimas se les une la preservación de los ecosistemas marinos, costeros y terrestres como actividades de especial relevancia.

Vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre

Determinadas infraestructuras, como las energéticas, los flujos de información financiera, o el normal funcionamiento de determinados servicios básicos para la sociedad, se subordinan al buen uso del espacio ultraterrestre y el ciberespacio.

El espacio aéreo puede ser escenario de violaciones a la seguridad y al orden internacional por parte de actores estatales y no estatales. Las acciones contra la aviación comercial y sistemas de control de navegación y todo tipo de tráfico ilícitos por vía aérea son ejemplos con potencial de alteración del orden mundial.

Asimismo, el posible uso de aeronaves pilotadas remotamente (drones) para acciones de naturaleza agresiva o ilícita por parte de Estados u organizaciones no estatales, constituye otro ejemplo actual que justifica la protección del espacio aéreo.

Por otra parte, armas de alta tecnología con amplia capacidad de actuación, sofisticados equipos de reconocimiento y vigilancia, los sistemas de posicionamiento, y buena parte del intercambio de la información digital, dependen de las comunicaciones vía satélite. En este sentido, el

abaratamiento de costes que facilita el acceso a la tecnología satelital ofrece grandes oportunidades en ámbitos como la exploración espacial, pero al mismo tiempo acarrea importantes riesgos como el incremento en basura espacial.

La competición entre Estados por el acceso, uso y control del espacio ultraterrestre va a seguir creciendo, dado su gran valor estratégico y comercial. El despliegue de tecnologías anti-satélite diseñadas para deshabilitar o destruir satélites podría incrementar la tensión global.

Amenazas sobre las infraestructuras críticas

Las infraestructuras críticas son aquellas infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas. Las infraestructuras estratégicas incluyen las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información y de la comunicación sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales. Los servicios esenciales son necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento del sector público.

Cualquier interrupción en los servicios proporcionados por estas infraestructuras de sectores estratégicos (Administración, espacio, industria nuclear, industria química, instalaciones de investigación, agua, energía, salud, tecnologías de la información y de comunicaciones, transporte, alimentación y sistema financiero y tributario) podría tener graves consecuencias en los flujos de suministros vitales o en el funcionamiento de los servicios esenciales, además de provocar perturbaciones y disfunciones graves en materia de seguridad.

Las amenazas que pueden afectar a estas infraestructuras que revisten mayor gravedad, son aquellas que tienen su origen en actos deliberados, bien realizados mediante una agresión física sobre la propia infraestructura o bien a través de un ciberataque, hoy más probable dado el desarrollo tecnológico.

Puesto que la mayoría de estos servicios esenciales son proporcionados por operadores privados, resulta fundamental seguir potenciando la colaboración público-privada en este ámbito en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Desafíos

Inestabilidad económica y financiera

Los factores que pueden desestabilizar el sistema económico y financiero son de muy diversa naturaleza, no exclusivamente económica, y normalmente sus efectos son transversales, materializándose en más de un ámbito. De ahí la necesidad de adoptar un enfoque integral, que no sólo aborde los aspectos estrictamente económico-financieros, sino que contemple también su dimensión de seguridad.

Entre dichos factores se encuentran todas aquellas actuaciones que dificultan el normal funcionamiento de las políticas económicas y financieras e impiden maximizar su eficacia así como las que merman la continuidad de la actividad económica. En este último sentido, se incluirían acciones como el fraude, la corrupción, los paraísos fiscales, el blanqueo de capitales o las interrupciones de los sistemas de comercio e infraestructuras que soportan los flujos comerciales. Es importante seguir trabajando contra fenómenos como los tráfico ilícitos, que ponen en riesgo la estabilidad económica, la financiación de los servicios públicos, los derechos sociales y el bienestar de los ciudadanos.

Por otra parte, los obstáculos a la internacionalización de la economía española o que ponen en riesgo la seguridad de las empresas o trabajadores nacionales en el exterior, son retos a los que hay que hacer frente para garantizar su competitividad.

Otros de los desafíos a mitigar son aquellas acciones que minan la eficacia de los instrumentos económicos al servicio de la defensa de los intereses y compromisos nacionales de seguridad. Por ello, cobra especial relevancia garantizar la seguridad de aquellos sectores, empresas, servicios,

tecnologías o sistemas de información de especial interés para la Seguridad Nacional.

Vulnerabilidad energética

La energía es un elemento fundamental para la prosperidad, el bienestar de la sociedad y la propia soberanía y continuidad del Estado.

El suministro energético es clave para un país como España, que depende para su abastecimiento en gran medida de zonas como África del Norte o el Golfo de Guinea. El aumento de la inestabilidad geopolítica en las principales zonas productoras pone en peligro el abastecimiento de productos de forma directa y puede provocar una escalada en los precios del petróleo y el gas.

Además, la seguridad de las instalaciones es un factor importante para la seguridad energética. La inversión en infraestructuras energéticas, su mantenimiento y modernización es crucial en este ámbito.

Por otra parte, la baja interconexión energética de gas y electricidad de España con el resto de Europa aumenta la vulnerabilidad a interrupciones en el suministro.

La configuración geográfica de España presenta asimismo un desafío en materia de conectividad energética en los territorios extrapeninsulares como es el caso del archipiélago canario.

Es por ello prioritario garantizar el suministro de energía y asegurar su abastecimiento, de una forma sostenible medioambiental y económicamente, en un contexto de transición energética hacia un modelo más seguro y más eficiente.

Flujos migratorios irregulares

Europa y el mundo en su conjunto viven una de las mayores crisis migratorias registradas desde la Segunda Guerra Mundial. En este drama humano confluyen causas inmediatas como el aumento de los conflictos y la inestabilidad

regional, lo que ha elevado exponencialmente el número de afectados; y tendencias de fondo como la migración por motivos económicos o relacionada con factores medioambientales. Los desplazamientos forzados probablemente continúen siendo una constante los próximos años, a menudo sin soluciones inmediatas y duraderas, y con capacidad de afectar la estabilidad y cohesión político-social de los países de acogida.

España, por su posición geoestratégica, está especialmente expuesta a este desafío. Tras varios años de disminución de las cifras de inmigrantes irregulares llegados al territorio nacional, en gran medida debido a la crisis económica, la tendencia vuelve a ser de incremento. Este desafío debe por ello seguir siendo un elemento permanente de atención y de gestión junto con los esfuerzos en proteger los Derechos Humanos de

La integración de los inmigrantes en la sociedad y cultura españolas contribuye a la prosperidad de España y su diversidad, siempre desde el respeto a los valores, la libertad y el modo de vida de los ciudadanos.

Emergencias y catástrofes

Las emergencias y catástrofes siguen siendo uno de los principales desafíos del mundo moderno. Su impacto no sólo afecta a la vida y salud de las personas sino, también, a los bienes patrimoniales, al medio ambiente y al desarrollo económico.

Cuatro son los factores que están potenciando estos desafíos. El primero es de carácter demográfico. Está motivado por el incremento de población urbana en zonas de peligro ambiental o antrópico. El segundo factor está ligado a la vulnerabilidad de la infraestructura económica y tecnológica. Ello hace que se acentúe la rapidez y propagación de los riesgos y se produzcan efectos en cascada, como ocurrió en el terremoto de Japón de 2011. El tercer factor es la degradación de los ecosistemas, que reduce las defensas naturales. Por último, hay que tener en cuenta

el incremento de magnitud y frecuencia de algunos fenómenos adversos (tales como olas de calor, sequías, incendios forestales o erosión) a consecuencia del cambio climático.

España es un país que se enfrenta a este desafío con un bagaje de experiencia positiva y con una importante dotación de medios, adaptada a las amenazas y desafíos que soporta y que siguen presentes. Sin embargo, ante la posibilidad de incremento de algunas emergencias y catástrofes, es preciso seguir reforzando el estado de preparación en aras a facilitar la prevención y una pronta recuperación ante una situación catastrófica.

Epidemias y pandemias

En las últimas décadas, el número de enfermedades emergentes identificadas y de situaciones de riesgo asociadas a ellas ha aumentado. Se han identificado al menos seis alertas sanitarias globales, todas ellas con un importante impacto a nivel nacional: el Síndrome Respiratorio Agudo Grave, la gripe por virus A/H5N1, la pandemia de gripe por virus A/H1N1, la nueva diseminación internacional del poliovirus salvaje, la enfermedad por virus Ébola en África del Oeste y la infección por virus Zika.

Este incremento de las situaciones de riesgo asociadas a enfermedades infecciosas ha venido de la mano de un cambio global rápido que está modificando la relación del ser humano con su entorno en varios ámbitos: poblacionales (tamaño y fragilidad), uso y ocupación del suelo, movilidad y desplazamientos de población, conflictos, transporte de mercancías y cambio climático.

España, un país que recibe más de 75 millones de turistas al año, con puertos y aeropuertos que se cuentan entre los de mayor tráfico del mundo, un clima que favorece cada vez más la extensión de vectores de enfermedades, con una población envejecida y una situación geopolítica polarizada, no está exenta de amenazas y desafíos asociadas a enfermedades infecciosas tanto naturales como intencionadas.

Reducir la vulnerabilidad de la población a los riesgos

infecciosos cuando es factible (por ejemplo, mediante la vacunación), la probabilidad de introducción de riesgos infecciosos (por ejemplo, mediante el control e inspección de mercancías en frontera), así como la probabilidad de transmisión interna de enfermedades (por ejemplo, mediante buenos programas de prevención y promoción de la salud o buenos sistemas de saneamiento) es fundamental para minimizar los riesgos y su posible impacto sobre la población.

Sin embargo, dichos riesgos no se pueden eliminar por completo. Es necesario, además de reducir la vulnerabilidad de la población, desarrollar planes de preparación y respuesta ante amenazas y desafíos sanitarios, tanto genéricos como específicos, con una aproximación multisectorial que asegure una buena coordinación de todas las administraciones implicadas tanto a nivel nacional como internacional.

Efectos derivados del cambio climático

En los últimos años, los efectos producidos por el cambio climático han adquirido tal relevancia que se justifica su análisis desde una perspectiva de seguridad.

A nivel global, existe una creciente relación de los efectos del cambio climático con la competencia por el acceso a los recursos, sobre todo el agua, los movimientos migratorios forzosos y la aparición de vectores que favorecen la propagación de enfermedades. Estos factores tienen un impacto especialmente intenso en regiones como África y en el área Asia-Pacífico, y a veces funcionan como causas estructurales de conflictos armados.

El incremento de las temperaturas globales está teniendo como consecuencias más destacadas el aumento en frecuencia e intensidad de diversos fenómenos meteorológicos extremos, el incremento de los niveles del mar, la acidificación del océano, la desertificación, la degradación del suelo, la disminución de los recursos hídricos y la inseguridad alimentaria.

La región mediterránea está identificada como una de las regiones europeas con mayor vulnerabilidad frente al cambio

climático. En España destacan la escasez de los recursos hídricos y el incremento de la frecuencia y severidad de sequías, inundaciones e incendios.

La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la lucha contra la pérdida de biodiversidad, la revisión de los sistemas de abastecimiento y uso de la energía, la gestión conjunta de bienes compartidos como el agua o los recursos pesqueros, así como un pacto global de países industrializados y países emergentes, son requerimientos imprescindibles para afrontar las consecuencias del cambio climático. De ahí la importancia del cumplimiento y refuerzo de los compromisos asumidos en organizaciones multilaterales y acuerdos positivos como el Acuerdo de París. Así, en el plano nacional, la integración de esfuerzos hacia un modelo eficiente y sostenible, y que se materializará en la futura Ley de Cambio Climático y Transición Energética, ha de estar guiada por una visión integral que contemple todas las dimensiones que afectan a la seguridad.

Por otro lado, el deterioro de la calidad del medio ambiente, a través de la contaminación del aire, las aguas y el suelo, la pérdida de la biodiversidad y la degradación de los hábitats naturales afectan la calidad de vida de las personas y pueden dar lugar a movimientos migratorios de gran calado en busca de una mayor seguridad ambiental.

CAPÍTULO 5

Objetivos generales y líneas de acción de la Seguridad Nacional

En este capítulo se establecen cinco objetivos generales que orientan la acción del Estado y se identifican quince ámbitos a los que se asigna un objetivo específico y líneas de acción para su consecución.

En un entorno de seguridad complejo e incierto como el presente, en el que las amenazas y desafíos están conectados, es preciso un enfoque de seguridad integral y no compartimentado.

En consecuencia, la Estrategia define unos objetivos generales comunes a todos los ámbitos de actuación de la Seguridad Nacional, que refuerzan la necesaria sinergia que debe existir entre todos sus componentes y elementos integrantes. Estos objetivos responden a los principios rectores de la política de Seguridad Nacional: unidad de acción, anticipación, eficiencia y resiliencia.

Adicionalmente, puesto que las amenazas y desafíos pueden impactar con distinta intensidad en campos y materias diversas, se establecen quince ámbitos de actuación para la Seguridad Nacional. Algunos de ellos son ámbitos tradicionales, como la Defensa Nacional o la lucha contra el terrorismo, mientras que otros responden al nuevo panorama de seguridad, como la ciberseguridad, la lucha contra el cambio climático o la seguridad frente a epidemias y pandemias. A cada una de estas materias se le asigna un objetivo específico prioritario y líneas de acción para su consecución.

Tales objetivos y líneas de acción ordenan, posicionan y priorizan la acción del Estado en materia de Seguridad Nacional junto con la asignación adecuada de recursos, capacidades y esfuerzos, siempre bajo la lógica de su optimización y uso eficiente.

Objetivos generales

Los objetivos generales se explican a la luz de los principios rectores de la política de Seguridad Nacional. Son comunes a todos los ámbitos de esta política y responden a la necesidad de que España se posicione oportunamente ante las implicaciones de seguridad del nuevo contexto internacional.

Se establecen cinco objetivos generales:

- Desarrollar el modelo integral de gestión de crisis.
- Promover una cultura de Seguridad Nacional.
- Favorecer el buen uso de los espacios comunes globales.
- Impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico.
- Fortalecer la proyección internacional de España.

Desarrollar el modelo integral de gestión de crisis

La mayor parte de las crisis actuales afectan a ámbitos muy distintos de la Seguridad Nacional. Son imprevisibles en cuanto a su evolución e impacto, pudiendo requerir medidas que no hayan sido testadas y una coordinación reforzada. Además se observa un aumento en intensidad de las acciones híbridas.

Es prioritario, en consecuencia, profundizar y adaptar el modelo integral de gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional con el fin de proporcionar respuestas eficaces y oportunas a las amenazas y desafíos del panorama actual. En concreto, hacer frente a la amenaza terrorista y las amenazas de naturaleza híbrida requiere un trabajo constante de análisis, intercambio de información y compartición de mejores prácticas. Por eso es importante la coordinación a nivel de la UE y la OTAN, ya que estas amenazas no se ven limitadas por fronteras nacionales.

La gestión de crisis comporta varias fases en un arco temporal que abarca desde la alerta temprana hasta la respuesta. Es importante fomentar un enfoque preventivo y anticipatorio, para el que cobran particular relevancia el seguimiento permanente del entorno de seguridad y sus constantes cambios, los sistemas de inteligencia e información, el desarrollo de metodologías de análisis de riesgos y de instrumentos que contribuyan a la protección contra la desinformación, así como la formación o la realización de ejercicios de gestión de crisis.

Asimismo, la fase de respuesta a situaciones de crisis debe incluir mecanismos de participación apropiados a toda la Administración Pública y el sector privado. De modo más relacionado con los ámbitos de especial interés para la Seguridad Nacional, esta respuesta debe involucrar a las empresas estratégicas, los operadores de infraestructuras críticas, los centros de investigación o prospectiva y la sociedad civil en su conjunto.

En el contexto actual de crisis constantes, el fomento de la resiliencia de la sociedad y de las Administraciones adquiere

una importancia esencial. Se trata de fortalecer la capacidad de recuperación ante posibles crisis, manteniendo la estabilidad necesaria para garantizar la continuidad en la acción del Gobierno dirigida a la protección de los ciudadanos y la provisión de los servicios esenciales, para retornar al estado de normalidad en el menor tiempo posible, de modo que se minimicen las consecuencias negativas sobre la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

La comunicación estratégica es una de las dimensiones críticas ante este tipo de situaciones, con el objetivo de transmitir a la sociedad una información veraz, ajustada y oportuna.

Promover una cultura de Seguridad Nacional

España mantiene estándares altos de seguridad por el compromiso absoluto y decidido del Estado en esta política dirigida principalmente al ciudadano. Sin embargo, la exposición a amenazas y desafíos cambiantes es inevitable; no existe el riesgo cero y los esfuerzos en seguridad deben permanecer.

Resulta prioritario acercar la política de Seguridad Nacional a la sociedad en general, porque nadie es hoy ya sujeto pasivo de la seguridad. Una sociedad conocedora de las amenazas y desafíos para la seguridad es una sociedad mejor preparada y con mayor capacidad de sobreponerse ante las crisis a las que tenga que enfrentarse. Una sociedad concienciada es pues, más segura, robusta y resiliente. Ello implica la participación ciudadana como uno de los ejes de actuación sobre los que descansa la verdadera efectividad de esta política pública.

El Gobierno impulsará cauces que faciliten el conocimiento en la sociedad acerca del esfuerzo de los actores y organismos implicados diariamente en la salvaguarda de la Seguridad Nacional, en ámbitos tales como la Defensa Nacional, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad o la seguridad ciudadana. También fomentará la concienciación sobre las amenazas y desafíos actuales, y la sensibilización en lo que respecta a la responsabilidad colectiva en su preservación.

Favorecer el buen uso de los espacios comunes globales

El tejido de conectividad global formado por el ciberespacio, el espacio marítimo, y el espacio aéreo y ultraterrestre constituye un conjunto de redes funcionales cuya seguridad es clave en el orden internacional.

Cualquier acción contraria al buen uso de estos espacios resulta crítica, dada la dificultad de vigilancia, monitorización y respuesta ante cualquier acto ilícito y el impacto significativo de diversas formas de desconexión funcional e informativa.

Una adecuada gestión en estos espacios tan polivalentes requiere procesos coordinados y estructuras flexibles que integren los intereses y las responsabilidades de organizaciones internacionales, Estados y actores no estatales. Asimismo, dado que los espacios comunes globales pueden operar hoy como escenarios de confrontación, España debe acometer una adaptación del marco estratégico nacional a esta realidad.

Impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico

La sociedad actual depende en gran medida de la tecnología. El desarrollo tecnológico y la automatización están transformando sistemas enteros de producción y gestión. El ciberespacio y la accesibilidad de la tecnología han rebajado el coste de la información y ampliado su acceso, pero agravado su vulnerabilidad.

Por esta razón es imprescindible contar con una tecnología segura. Entre las medidas necesarias se encuentran la regulación, los controles de calidad, la formación o el desarrollo seguro. Es importante fomentar que el desarrollo tecnológico y la innovación incorporen aspectos de seguridad desde su concepción, además de paliar las vulnerabilidades existentes y asegurar sistemas protegidos, bien configurados y gestionados. Otro aspecto que cobra cada vez más importancia es la gobernanza de las tecnologías emergentes, ya sea relacionada con la revolución de los

datos, dados los ingentes volúmenes de datos que se generan y que son susceptibles de explotación, o con la inteligencia artificial, la robotización y computerización o la biogenética.

En la medida de lo posible, el Estado debe preservar determinadas capacidades tecnológicas de carácter estratégico en términos de seguridad. El desarrollo de industrias tecnológicas propias es por tanto un ámbito de soberanía nacional que aspira a evitar la dependencia en países terceros.

Fortalecer la proyección internacional de España

Proteger los intereses de España en el exterior es clave para la Seguridad Nacional. En el ámbito internacional, España es un socio importante que contribuye a la paz y seguridad internacional a través del fortalecimiento y estabilidad de los organismos de los que es miembro, al tiempo que vela y prioriza sus intereses con voz propia. Esta responsabilidad lleva aparejada una exigente reflexión estratégica sobre el posicionamiento en cada uno de estos organismos y un compromiso y una participación proactiva para garantizar la mejor defensa de los intereses nacionales y de la seguridad y prosperidad del Estado y la sociedad española, así como para potenciar una mayor cooperación internacional. Esto implica un trabajo coordinado entre los ministerios competentes para la identificación de intereses y acciones pertinentes y un esfuerzo de integración con el sector privado.

En el contexto europeo, España apuesta por una UE reafirmada en sus valores fundacionales y quiere ocupar un lugar preferente en el diseño de un mayor nivel de integración acorde con los retos de hoy en día, en particular, en el ámbito de seguridad, en beneficio de los ciudadanos. Apuesta también por una OTAN adaptada a las amenazas y desafíos comunes, con responsabilidades compartidas entre aliados, y por un espacio europeo seguro, democrático y basado en el Estado de Derecho.

Además, España seguirá protegiendo los intereses de sus ciudadanos y empresas más allá de sus fronteras a través del Servicio Exterior del Estado, promoviendo así el incremento de

las exportaciones y de las inversiones de las empresas españolas en el exterior.

Objetivos y líneas de acción estratégicas para los ámbitos de la Seguridad Nacional

Además de los objetivos generales de la Seguridad Nacional, cabe detallar los objetivos propios de cada uno de sus ámbitos. Su realización se define a través de líneas de acción estratégicas que contribuyen a la consecución de las prioridades establecidas para cada uno

Defensa Nacional

Asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior, de forma autónoma o junto a socios y aliados. Asimismo, contribuir a crear un entorno internacional más estable y seguro mediante la proyección de estabilidad y el refuerzo de la cooperación con los socios, particularmente en las áreas de especial interés para España.

- Mejorar la capacidad de defensa autónoma para ejercer una disuasión efectiva frente a cualquier amenaza exterior.
- Dotar a las Fuerzas Armadas de las capacidades que demanda el actual escenario de seguridad y avanzar decididamente en la convergencia con los objetivos de Defensa establecidos por la OTAN y recomendados por el Parlamento Europeo, como parte de un necesario reparto de responsabilidades, esfuerzos económicos y recursos demandados en todos los planos entre aliados y asegurar la sostenibilidad de una Defensa eficaz a largo plazo.
- Impulsar una estrategia industrial de Defensa que fomente la autonomía en la adquisición de capacidades estratégicas y favorezca la competitividad de la industria española a nivel global.
- Fortalecer la posición de España en el sistema de seguridad internacional, ejerciendo un liderazgo positivo en

las organizaciones de seguridad colectiva y coaliciones internacionales de las que forma parte, así como en las relaciones bilaterales.

- Asumir un protagonismo activo en el relanzamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y continuar siendo un aliado solidario y comprometido con la OTAN, participando asimismo en nuevas formas de cooperación y especialización. A nivel bilateral, ampliar y profundizar el marco de colaboración con Estados Unidos.
- Contribuir a instaurar un entorno regional de paz y seguridad, prevenir conflictos y contener las amenazas emergentes mediante la proyección de estabilidad y las actividades de seguridad cooperativa, particularmente en las zonas de especial interés para España.
- Potenciar la Diplomacia de Defensa especialmente con países vecinos y aquellos países con los que España comparte intereses y valores, en particular con los países de la orilla sur del Mediterráneo y con América Latina.

Lucha contra el terrorismo

Neutralizar la amenaza que representa el terrorismo contra los ciudadanos y los intereses españoles dentro y fuera de las fronteras, reduciendo la vulnerabilidad de la sociedad y haciendo frente a los procesos de radicalización violenta.

– Prevención.

- Potenciar el desarrollo y total implantación en el territorio español del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta (PEN-LCRV).
- Reforzar los mecanismos establecidos en materia de lucha contra la financiación del terrorismo.
- Reforzar la contribución de España en la lucha contra el terrorismo a nivel internacional en las organizaciones a las que pertenece, en especial en la ONU, UE y OTAN y en aquellas iniciativas de las que forma parte.
- Reforzar el testimonio de las víctimas del terrorismo como la mejor vía de contrarrestar la narrativa terrorista.
- Fomentar el diálogo intercultural e interreligioso.

- Protección.
 - Robustecer las capacidades nacionales de lucha contra el terrorismo y la cooperación y coordinación de esfuerzos contra el terrorismo entre los distintos organismos implicados a nivel nacional.
 - Cooperar con los países socios más afectados por el terrorismo y, de forma especialmente estrecha, con la UE, y adoptar medidas de mejora en el control de fronteras.
- Persecución.
 - Mejorar las capacidades de investigación e inteligencia, asegurar el desarrollo tecnológico de los servicios de inteligencia e información para hacer frente al uso intensivo de las nuevas tecnologías por parte de los grupos terroristas e impedir el acceso a las capacidades y materiales necesarios para cometer atentados.
 - Reforzar los instrumentos legales en la lucha contra el terrorismo, también a nivel internacional, especialmente con el apoyo de la creación de un Tribunal Penal Internacional en materia de terrorismo.
- Preparación de la respuesta.
 - Robustecer la adopción de las medidas y planes necesarios que aseguren la sinergia y coordinación de todos los organismos con responsabilidad en la materia en caso de atentado terrorista.
 - Minimizar las consecuencias y dar apoyo inmediato y permanente a las víctimas de ataques terroristas.
 - Consolidar la unidad de los partidos políticos en la lucha contra el terrorismo apoyando el Acuerdo para afianzar la unidad en defensa de las libertades y en la lucha contra el terrorismo.

No proliferación de armas de destrucción masiva

Combatir la proliferación de armas de destrucción masiva, sus vectores de lanzamiento, materiales conexos y tecnología asociada, así como impedir su acceso a actores no

estatales, y en particular a organizaciones terroristas.

- Promover y potenciar el multilateralismo eficaz y el cumplimiento de los compromisos, normativa y organismos que conforman el régimen internacional de no proliferación de armas de destrucción masiva y vectores de lanzamiento.
- Garantizar la seguridad física de los materiales e instalaciones nucleares y radiactivos.
- Luchar contra el tráfico ilícito de materiales y tecnologías relacionadas con las armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento. Esto implica reforzar las políticas y prácticas nacionales e internacionales de control del comercio internacional de materiales de doble uso que pudieran ser utilizados con fines ilícitos, así como impulsar medidas y cooperación internacional para combatir las transferencias ilícitas de conocimiento, tecnología, bienes y equipos relacionados.
- Profundizar y promover la cooperación internacional para fortalecer la seguridad de la cadena logística internacional y el control fronterizo para la detección de posibles tráficos ilícitos de estos materiales, mejorando la identificación e información sobre transacciones sospechosas.
- Fortalecer las capacidades nacionales en el área de la no proliferación mediante la aplicación de la normativa internacional y el desarrollo y actualización de la normativa nacional.
- Profundizar en los mecanismos para la prevención, detección y control de los flujos financieros relacionados con la proliferación y apoyo a los esfuerzos internacionales en este campo, en línea con las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los Reglamentos de la UE.
- Colaboración y desarrollo de los controles aduaneros en el ámbito de análisis de riesgos.
- Promover programas de divulgación eficaces para informar y concienciar a la sociedad civil: universidades, centros de investigación e industria respecto de las responsabilidades y consecuencias, tanto morales

como penales, del desvío de materiales de doble uso que pudieran ser utilizados con fines ilícitos.

Seguridad económica y financiera

Promover un crecimiento económico equilibrado basado en la competitividad, como base de un modelo socioeconómico inclusivo, sostenible y resiliente, capaz de crear empleo de calidad, que favorezca la innovación y la productividad en la actividad económica y empresarial y refuerce la defensa de los intereses y compromisos nacionales de seguridad.

- Profundizar en el desarrollo de órganos, organismos, recursos y procedimientos (Sistema de Seguridad Económica) que fomenten la coordinación, colaboración, cooperación e intercambio de información entre las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de seguridad y en el ámbito económico-financiero, así como con el sector privado, con el fin de responder eficazmente a los desafíos que limitan el desarrollo y la competitividad de la economía española y amenazan la Seguridad Nacional.
- Reforzar el uso eficiente y la generación de información e inteligencia, tecnologías, legislación, formación y alianzas estratégicas para salvaguardar y promover los intereses económicos nacionales y fomentar una responsabilidad compartida sobre las amenazas y desafíos para la continuidad de la actividad económica.
- Fomentar la efectividad e independencia de los órganos administrativos relacionados con la seguridad económica y la regulación.
- Continuar el esfuerzo de mejora del intercambio de información internacional como herramienta para la prevención y la lucha contra el fraude fiscal.
- Avanzar en la Unión Económica y Monetaria como fuente de confianza, crecimiento y prosperidad.
- Impulsar un Mercado Único Europeo y la libertad de comercio internacional, especialmente en el marco de las instituciones y foros internacionales y mediante la

cooperación, asumiendo una posición proactiva que garantice la seguridad y prosperidad de la actividad económica nacional.

- Promover una gobernanza internacional justa que apoye la transparencia y luche contra la corrupción, impulse un crecimiento inclusivo y equitativo y favorezca una mejor efectividad y representatividad en las instituciones reguladoras.
- Favorecer la innovación de la economía, acompañada de una regulación acorde al ritmo de los cambios tecnológicos, que permita incrementar la diferenciación de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas españolas.

Seguridad frente a pandemias y epidemias

Adoptar planes de preparación y respuesta ante riesgos sanitarios, tanto genéricos como específicos, bajo el principio de coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas y con organismos internacionales, como la Organización Mundial de la Salud o, en el seno de la UE, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades.

Adaptar los servicios de salud pública del Estado y Comunidades Autónomas para asegurar una adecuada capacidad de respuesta operativa.

En lo que se refiere a la mejora de las capacidades y mecanismos de actuación:

- Revisar y actualizar periódicamente los planes de preparación y respuesta existentes ante riesgos específicos.
- Promover el desarrollo de un plan nacional genérico de preparación y respuesta ante riesgos biológicos con una aproximación multisectorial.
- Establecer los mecanismos necesarios para la coordinación de las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los responsables judiciales y las autoridades de salud pública para dar una respuesta eficaz ante ataques intencionados con agentes infecciosos.

- Adaptar la red de hospitales de tratamiento de casos confirmados de Ébola para responder ante cualquier enfermedad infecciosa de alto riesgo.
- Ampliar y mantener los sistemas de vigilancia y control de introducción de vectores exóticos y autóctonos, además de extender el Plan Nacional de Preparación y Respuesta Frente a Enfermedades Transmitidas por Vectores a todos los vectores de interés.
- Desarrollar y mejorar entre los departamentos ministeriales involucrados los protocolos para evitar la entrada en el país de animales o mercancías que puedan contener patógenos de riesgo, así como para garantizar la atención adecuada a personas que accedan al país con enfermedades infecciosas de alto riesgo.
- Reforzar las capacidades de respuesta de equipos de intervención de sanidad exterior ante incidentes sanitarios en fronteras.
- Adoptar protocolos de gestión y comunicación de situaciones de crisis alimentarias en coordinación con la UE y otros organismos internacionales de referencia.
- Impulsar la coordinación internacional para el intercambio de información y el conocimiento sobre la gestión y tratamiento de nuevas enfermedades.
- Desarrollar los Equipos Técnicos Españoles de Ayuda y Respuesta en

Preservación del medio ambiente

Garantizar la conservación de un medio ambiente de calidad y la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad, como medio para mejorar la calidad de vida y contribuir a un desarrollo sostenido y sostenible, con especial incidencia en la lucha contra el cambio climático.

- Profundizar en el seno de la UE en el cumplimiento de los compromisos asumidos para la preservación del medio ambiente, la biodiversidad, la prevención de la inseguridad hídrica y la lucha contra el cambio climático avanzando en la cooperación internacional.

- Potenciar la coordinación entre los distintos componentes del sector público, de manera que se favorezca la creación de las sinergias necesarias entre aquellos con responsabilidad en la conservación y mejora del medio ambiente. Ello se hará asimismo extensible a la colaboración público-privada.
- Fortalecer y ampliar las capacidades, tanto genéricas como especializadas, orientadas a la lucha contra las agresiones al medio ambiente que constituyen una amenaza para el entorno natural y la calidad de vida de las personas. A tal efecto se desarrollarán acciones orientadas a:
 - Integrar la variable de adaptación y mitigación del cambio climático y disminución de la contaminación atmosférica y acústica en todas las planificaciones sectoriales, con la finalidad de apostar por las actuaciones menos contaminantes y que permitan una mejor adaptación a los impactos, tanto físicos como económicos, derivados del cambio climático.
 - Mejorar las capacidades de prevención y respuesta a la contaminación del medio marino.
 - Apoyar el uso de tecnologías y procesos menos contaminantes e impulsar nuevas energías alternativas que aminoren el impacto ambiental de todos los sectores de actividad económica.
 - Desarrollar iniciativas de carácter preventivo, de respuesta y de recuperación de daños en materia de incendios forestales y promover sumideros forestales.
 - Mantener los esfuerzos en materia de planificación para la adecuada gestión de la escasez hídrica, con especial atención a los riesgos de inundación y sequía.

CAPÍTULO 6

Sistema de Seguridad Nacional

En este capítulo se establecen iniciativas para reforzar el

Sistema de Seguridad Nacional, mejorar la coordinación y eficacia de la acción del Estado y la participación de la sociedad.

El concepto estratégico de Seguridad Nacional en España incorpora desde la anterior Estrategia una dimensión orgánica. A este fin se impulsó la creación del Consejo de Seguridad Nacional bajo la dirección del Presidente del Gobierno.

Desde su puesta en marcha, se ha producido un sólido avance en ámbitos sensibles para España como la ciberseguridad, la seguridad marítima o la seguridad energética, y se han aprobado numerosos planes de acción en materias igualmente esenciales para la Seguridad Nacional.

A la vez, se han fortalecido las estructuras que facilitan la toma eficaz de decisiones a través de los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, habiéndose constituido el Consejo Nacional de Ciberseguridad, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, el Comité de Inmigración y el Comité de Situación y los nuevos Comités de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y de Seguridad Energética.

El Consejo de Seguridad Nacional asume, entre otras funciones, la dirección y coordinación de las actuaciones de gestión de crisis en los términos previstos en la Ley de Seguridad Nacional. Para ello su composición es abierta y flexible y contempla la participación de representantes de los partidos políticos.

El Consejo de Seguridad Nacional es asistido por un Comité de Situación, que busca mejorar la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, con el fin de favorecer la rapidez y flexibilidad en la respuesta a estas situaciones de crisis.

Por otra parte, y en el ámbito legislativo, la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional garantiza la participación adecuada de los representantes públicos en materia de Seguridad Nacional.

Por último, la aprobación con amplio consenso parlamentario de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, evidencia que en España la Seguridad Nacional es una política de Estado. La Estrategia de Seguridad Nacional es el marco de referencia de

esta política.

Nuevas iniciativas según los objetivos generales para la Seguridad Nacional

El Gobierno impulsará las siguientes iniciativas a la luz de los objetivos generales de la Seguridad Nacional descritos, para potenciar los componentes fundamentales y ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional. Hará partícipes activos a las Administraciones Públicas y demás entidades que integran el sector público, así como a la sociedad en su conjunto.

- Se completará el modelo de gestión de crisis con alcance nacional en el ámbito del Sistema de Seguridad Nacional, basado en un enfoque integral, preventivo, anticipatorio y resiliente, para garantizar una respuesta eficaz, coordinada y óptima. Ello se hará en estrecha conexión con el desarrollo normativo de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional conforme a las previsiones de la Ley de Seguridad Nacional.
- Se aprobará un Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional que sirva de catalizador para la implantación progresiva de una cultura de Seguridad Nacional inclusiva, participativa y colaborativa.
- Se abordará el diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales. Con este fin, por una parte, se completará la arquitectura de los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial. Por otra parte, se adaptará el marco estratégico sectorial de estos espacios comunes a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, lo que implicará la revisión de las Estrategias de Seguridad Marítima Nacional y de Ciberseguridad Nacional, así como el impulso de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional. Ligado a este desarrollo estratégico, se revisará la Estrategia de Seguridad Energética Nacional.

- Como parte del objetivo de impulsar un desarrollo tecnológico que incorpore la dimensión de seguridad, el Consejo de Seguridad Nacional será el punto de contacto único en el ámbito de la seguridad de las redes y sistemas de información con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la UE.

APÉNDICE 3

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD

Orden PCI/488/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Protección Civil, aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional, en su reunión del día 12 de abril de 2019, ha aprobado la Estrategia Nacional de Protección Civil.

Para general conocimiento se dispone su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» como anexo a la presente Orden.

Madrid, 26 de abril de 2019.– La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, Carmen Calvo Poyato.

ANEXO

Estrategia Nacional de Protección Civil

Índice

Capítulo 1. Una visión integral de la protección civil.

1. Introducción.
2. Visión integral de la protección civil.
3. La protección civil como elemento esencial del Sistema de Seguridad Nacional.

Capítulo 2. El Sistema Nacional de PC: Ámbito fundamental del Sistema de Seguridad Nacional.

1. El Sistema de Seguridad Nacional.
2. Relación entre el Sistema Nacional de PC y el Sistema de Seguridad Nacional.

Capítulo 3. Amenazas y riesgos en el ámbito de la protección civil.

1. Introducción.
2. Riesgos: Identificación y análisis.
3. Potenciadores del riesgo.
4. Descripción de los riesgos.
 - 4.1. Inundaciones:
 - 4.1.1. Descripción.
 - 4.1.2. Potenciadores.
 - 4.1.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.1.4. Actuaciones prioritarias.
 - 4.2. Incendios forestales:
 - 4.2.1. Descripción.
 - 4.2.2. Potenciadores.
 - 4.2.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.2.4. Actuaciones prioritarias.
 - 4.3. Terremotos y maremotos:
 - 4.3.1. Descripción.
 - 4.3.2. Potenciadores.
 - 4.3.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.3.4. Actuaciones prioritarias.
 - 4.4. Volcánico:
 - 4.4.1. Descripción.
 - 4.4.2. Potenciadores.
 - 4.4.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.4.4. Actuaciones prioritarias.
 - 4.5. Fenómenos meteorológicos adversos:
 - 4.5.1. Descripción.
 - 4.5.2. Potenciadores.
 - 4.5.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.5.4. Actuaciones prioritarias.
 - 4.6. Accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas:
 - 4.6.1. Descripción.
 - 4.6.2. Potenciadores.
 - 4.6.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.6.4. Actuaciones prioritarias.

- 4.7. Transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril:
 - 4.7.1. Descripción.
 - 4.7.2. Potenciadores.
 - 4.7.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.7.4. Actuaciones prioritarias.
- 4.8. Riesgo nuclear y radiológico:
 - 4.8.1. Descripción.
 - 4.8.2. Potenciadores.
 - 4.8.3. Instrumentos normativos y de gestión.
 - 4.8.4. Actuaciones prioritarias.

Capítulo 4 Objetivos y líneas básicas de acción.

Capítulo 5 Seguimiento, evaluación y revisión de la Estrategia Nacional de Protección Civil.

CAPÍTULO 1

Una visión integral de la protección civil

1. Introducción

En un mundo global, cambiante e interdependiente, las causas y consecuencias de los distintos tipos de amenazas naturales o tecnológicas con efecto directo para las personas y sus bienes, traspasan fronteras. Esta realidad representa un desafío al que las estrategias y políticas públicas de protección civil no pueden resultar ajenas.

La evidencia científica indica que en el proceso histórico de evolución de la tierra se han producido alteraciones climáticas de diferente origen y naturaleza, que han transformado los mares en desiertos o que han provocado alteraciones en los ecosistemas incidiendo en la extinción de algunas especies de animales y plantas, entre otros efectos. Sin embargo, en esta nueva era de desarrollo industrial el cambio climático viene marcado por el impacto directo de la actividad del hombre, lo que está provocando una alteración en el referido proceso.

Por otra parte, estamos ante un nuevo tiempo en el que los avances tecnológicos del último siglo han facilitado la comunicación global entre sociedades diversas y diferentes, en un mundo cada vez más conectado e interdependiente. En este contexto, la gestión integral de las emergencias supone un reto global que concierne a la comunidad internacional en su conjunto. La Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas representa una herramienta de encuentro y consenso, para hacer frente a una situación que, a todos, en mayor o menor grado, concierne.

Pese al carácter global del desafío, la actividad principal dirigida a la reducción del riesgo de desastres tiene como primeros y principales responsables a los Estados y es precisamente en el ámbito nacional, de acuerdo con el marco de la citada Estrategia Internacional redefinida en Sendai en 2015 (Marco de Sendai), dónde se han de establecer y poner en práctica las políticas necesarias para hacer frente a las amenazas que nos afectan.

Esa responsabilidad de los Estados respecto de la seguridad de sus ciudadanos, aparece a su vez acompañada de la necesidad de transitar hacia una concepción que vaya más allá de la seguridad entendida en términos tradicionales. Un enfoque vinculado a la denominada «seguridad humana», que considere a los individuos como referentes centrales de su acción y que suponga también una ampliación respecto a las amenazas o riesgos que le afectan.

Para avanzar hacia una acción pública basada en esa seguridad humana, es preciso poner el foco en las políticas y servicios de protección civil, y en la importancia de considerar la diversidad de la sociedad sobre la que proyecta su actuación. Por este motivo, afrontar los nuevos escenarios y profundizar en la generación de una verdadera resiliencia social, exige de un enfoque estratégico que incorpore entre los factores potenciadores del riesgo aquellos condicionantes sociales, económicos o personales que pueden situar a las personas en una situación de especial vulnerabilidad ante las catástrofes y emergencias.

España es un país con un nivel global de riesgo moderado en su conjunto. Los incendios forestales, las inundaciones y aquellos derivados de la ocurrencia de fenómenos meteorológicos adversos, ocasionan periódicamente daños

importantes que pueden llegar a afectar a la seguridad de las personas y sus bienes, contribuyendo, además, al deterioro del medio ambiente. En menor medida, están presentes, entre otros, los riesgos sísmicos, volcánicos y de origen tecnológico, si bien sus efectos pueden ser muy importantes en caso de producirse, por tratarse de eventos de baja probabilidad de ocurrencia, pero de alto impacto en sus consecuencias.

España cuenta con un sistema de protección civil adecuado para dar una respuesta eficaz y coordinada a las emergencias originadas por estos riesgos, que ha ido evolucionando hasta cristalizar, con la entrada en vigor de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en un sistema que ordena las acciones y políticas públicas en torno a los diferentes procesos del ciclo de las emergencias: anticipación, prevención, planificación, respuesta inmediata y recuperación. A este ciclo se incorpora el proceso de coordinación general de la acción política, tal y como se ilustra en la figura 1, siguiente.

Figura 1. El ciclo de gestión de las emergencias



La gestión de riesgos implica un conjunto de acciones de naturaleza compleja, que precisa de la coordinación del conjunto

de las Administraciones públicas. En España, las competencias en este ámbito están distribuidas en tres niveles: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración local, que actúan bajo los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad.

La compleja organización del Sistema Nacional de Protección Civil en el ámbito de la gestión de riesgos requiere una estrategia nacional concertada, como las que ya existen en otros campos de la actividad pública. Por ello, la referida Ley 17/2015, prevé, en su artículo 4 la elaboración de dos estrategias diferentes:

- Una Estrategia Nacional de Protección Civil que integrará y alineará todas las actuaciones de la Administración General del Estado en el ámbito de la protección civil, que debe ser aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional a propuesta del Ministro del Interior.
- Una Estrategia del Sistema Nacional de Protección Civil que debe servir de base a las actuaciones de las distintas administraciones territoriales en el ámbito de sus respectivas competencias. Las líneas básicas de esta Estrategia del Sistema, las aprobará el Consejo Nacional de Protección Civil, máximo órgano de coordinación interadministrativa en este ámbito.

El presente documento, como Estrategia Nacional de Protección Civil, desarrolla un análisis de las principales amenazas y riesgos de origen natural, humano y tecnológico que pueden dar lugar a emergencias y/o catástrofes en nuestro país, así como las líneas de acción estratégicas para integrar, priorizar y coordinar todos los esfuerzos que permitan optimizar los recursos disponibles para su gestión.

2. *Visión integral de la protección civil*

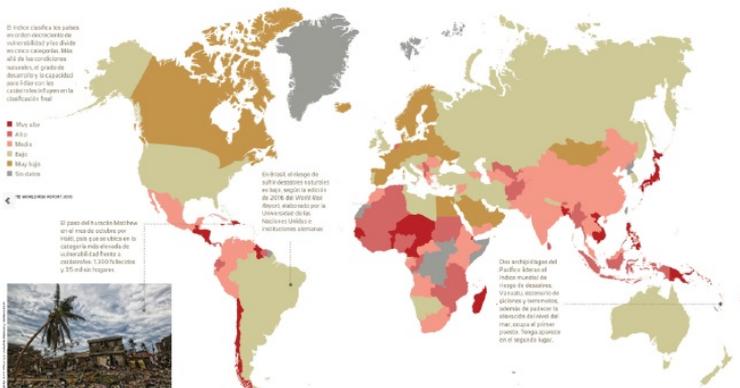
La presente Estrategia Nacional de Protección Civil parte de una visión integral de la protección civil, entendida esta como servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea esta accidental o

intencionada.

La protección civil, como instrumento de la seguridad pública, ha tenido un eficaz desarrollo en los últimos años y se ha configurado como uno de los espacios públicos genuinos y legitimadores de la acción del Estado. Esto ha propiciado, sin duda, una paulatina reducción de la vulnerabilidad de la sociedad española ante las emergencias y catástrofes de origen natural y tecnológico.

Ahora bien, la constatación del aumento significativo, a nivel mundial, del número y gravedad de las emergencias y catástrofes en las últimas décadas (existiendo zonas geográficas de especial vulnerabilidad identificadas, tal y como se ilustra en la figura 2, siguiente) y la previsión de que estas ocasionen en el futuro efectos de mayor duración y alcance global como consecuencia del cambio climático, obliga a estar preparados para hacerles frente y adoptar un enfoque cada vez más integrado de su gestión.

Figura 2. Distribución geográfica de la vulnerabilidad frente a las emergencias (World Risk Report, 2017 UNU)



La protección civil en España, ha tenido en las últimas décadas un desarrollo importante y constante, no exento de dificultades de coordinación en un sistema con múltiples actores, abierto y flexible que le dota de una reconocida complejidad.

A lo largo de este periodo se han creado nuevos medios y recursos estatales, entre los que destaca la Unidad Militar de Emergencias (UME). Asimismo, las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad del Estado han incrementado y potenciado sus capacidades y recursos en este ámbito, al objeto de poder dar una mejor respuesta desde el Estado a este tipo de situaciones. De igual manera, las Comunidades Autónomas y Entidades locales se han ido dotando de más y mejores recursos en el ámbito de sus competencias, sumando por tanto una mayor capacidad de respuesta ante las emergencias.

Este enfoque holístico de la protección civil a escala nacional, implica la necesidad de fortalecer permanentemente un Sistema Nacional de Protección Civil que integre la contribución de todas las administraciones, entidades privadas y ciudadanos. Igualmente, es necesario contemplar una dimensión internacional que refleje la demostrada vocación solidaria de la sociedad española.

3. La protección civil como elemento esencial del Sistema de Seguridad Nacional

La dimensión nacional de la protección civil se contempla en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional en 2017.

Tal y como ilustra la figura 3, siguiente, esta incluye a las emergencias y catástrofes como uno de los principales desafíos del mundo moderno, pues su impacto no solo afecta a la vida y salud de las personas sino, también a los bienes patrimoniales, al medioambiente y al desarrollo económico.

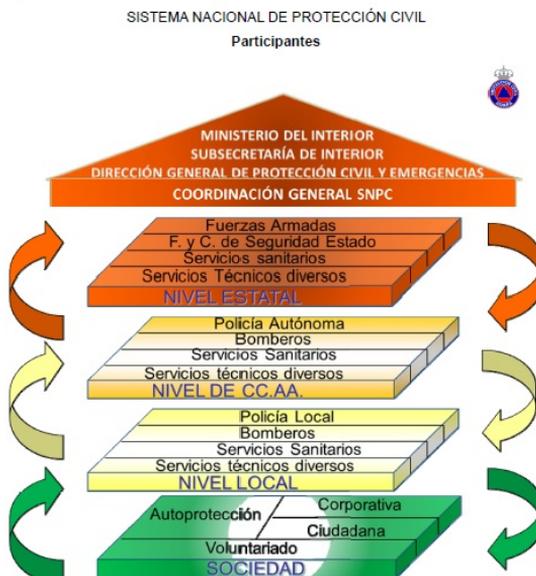
Figura 3. Amenazas y desafíos para la seguridad nacional (Estrategia de Seguridad Nacional 2017)

AMENAZAS Y DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL



Consecuentemente, la Estrategia de Seguridad Nacional incluye como objetivo la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil en cuanto instrumento integrador de todas las capacidades nacionales en la gestión de las emergencias y catástrofes (cuyos principales elementos y estructuración se recogen en la figura 4, siguiente), así como asegurar su integración en el Sistema de Seguridad Nacional configurado por la Ley 36/2015, de 28 de septiembre.

Figura 4. Estructuración de las capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil



Participantes

En este contexto integrador, España debe fomentar, dentro de la cultura de Seguridad Nacional, la concienciación ciudadana sobre las principales amenazas y riesgos que pueden provocar situaciones de índole catastrófica. Para ello, resulta esencial potenciar las conductas de autoprotección y resiliencia de la sociedad española. En definitiva, una protección civil eficaz requiere de la sensibilización social de los ciudadanos, como destinatarios de la acción pública dirigida a afrontar tales situaciones.

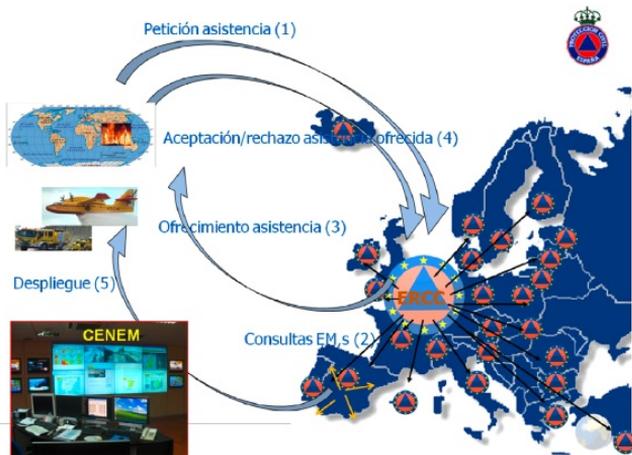
4. La protección civil en la agenda internacional

España tiene una clara identidad europea, mediterránea y atlántica que confiere una dimensión internacional a su protección civil y que proyecta hacia el exterior la solidaridad del conjunto de la sociedad española a la hora de cooperar para

prevenir, aliviar y paliar los efectos de los desastres que afecten a otros países.

Como muestra de esta vocación internacional, España es miembro relevante del Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea, regulado por la Decisión 1313/2013/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo (cuyas líneas generales de actuación se ilustran en la figura 5, siguiente), que es el instrumento que fomenta la solidaridad apoyando, complementando y facilitando la coordinación entre los Estados miembro, con la finalidad de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes naturales o de origen humano.

Figura 5. Secuencia activación del Mecanismo Europeo de Protección Civil



El Mecanismo se encuentra actualmente en proceso de revisión, para mejorar su eficacia en la prevención y respuesta ante emergencias. Como líneas más relevantes de la nueva estructura cabe mencionar la dotación de una nueva reserva de capacidades gestionadas directamente por la Unión Europea (rescUE), así como la racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos al objeto de reducir el tiempo necesario para la movilización de los recursos de la capacidad europea de respuesta en emergencias. A esta capacidad España

contribuye significativamente con módulos y equipos del Sistema Nacional de Protección Civil.

Además, España mantiene un ámbito de colaboración mediante convenios bilaterales con los países europeos de nuestro entorno (Francia y Portugal) y con los del sur del Mediterráneo (Argelia, Túnez y Marruecos) que refuerzan la cooperación y ayuda mutua para hacer frente a las amenazas y riesgos que compartimos.

En el ámbito de Naciones Unidas, España ha adoptado el ya citado Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 como principal compromiso internacional, que persigue la reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los mismos.



Finalmente, y en línea con las estrechas relaciones con los países iberoamericanos, España ostenta la Secretaría permanente de la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, creada en Santiago de Chile en julio de 1996, que persigue como objetivo el fomento de la cooperación científica y técnica en materia de gestión de desastres y el incremento y mejora del intercambio de información y experiencias.

En resumen, la complejidad y transversalidad en la gestión

de las emergencias y catástrofes que ocurren con frecuencia creciente, no solo ha motivado la adopción de un enfoque basado en la cooperación entre los actores competentes de ámbito nacional sino también internacional, lo cual ha tenido un importante impacto en el desarrollo de las diferentes políticas públicas en materia de protección civil. La experiencia acumulada por nuestro país a este respecto en las últimas décadas permite hablar de una situación de reconocimiento y peso específico de la protección civil española en la escena internacional.

CAPÍTULO 2

El Sistema Nacional de Protección Civil, parte esencial del Sistema de Seguridad Nacional

1.- El Sistema de Seguridad Nacional

El Sistema de Seguridad Nacional, tal y como ilustra la figura 6, siguiente, ha sido configurado por la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, como un conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos que, dirigidos por el Presidente del Gobierno, permiten orientar la acción del Estado para asegurar la protección de la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, la garantía de la defensa de España y de sus principios y valores constitucionales, y la contribución con nuestros aliados al fortalecimiento de la seguridad internacional, frente a las transversales y complejas amenazas que las sociedades actuales se ven obligadas a afrontar.

Figura 6. El Sistema de Seguridad Nacional

EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL



El Sistema se organiza en torno a un órgano principal y un órgano de apoyo de trabajo permanente. El primero de ellos es el Consejo de Seguridad Nacional, Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional que asiste al Presidente del Gobierno en la dirección de esta política estatal. El segundo es el Departamento de Seguridad Nacional, que asesora al Presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional.

Como refleja la figura 7, siguiente, el Presidente del Gobierno preside este Consejo en el que se integran, además de los representantes de las carteras ministeriales relacionadas con la gestión de crisis, otras autoridades estatales, como por ejemplo la Secretaría de Estado de Comunicación, autonómicas, o incluso personas físicas o jurídicas, cuando fuere precisa su asistencia por la naturaleza de los temas a tratar.

Figura 7. Composición y estructura del Consejo de Seguridad Nacional



El Consejo de Seguridad Nacional puede crear órganos que le apoyen en el desempeño de sus funciones en ámbitos determinados de la Seguridad Nacional, que reciben la denominación de Comités Especializados u otros que así se determinen. Además, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), ejerce las funciones de secretaría técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo. La gestión de las situaciones de crisis es el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar las amenazas y riesgos concretos para la Seguridad Nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada del Estado.

Para garantizar una eficaz respuesta, el Consejo de Seguridad Nacional cuenta con el apoyo del Comité de Situación, presidido por la Vicepresidenta del Gobierno o excepcionalmente, a decisión del Presidente del Gobierno, por la autoridad funcional que el mismo designe. Especial atención requieren aquellas que pudieran derivar en una declaración de Situación de Interés para la Seguridad Nacional, por parte del Presidente del Gobierno.

2.- Relación entre el Sistema Nacional de Protección Civil y el Sistema de Seguridad Nacional

La actual Estrategia de Seguridad Nacional 2017, marco político-estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional que describe las principales amenazas y riesgos para la Seguridad Nacional, considera como uno de los ámbitos principales la protección ante emergencias y catástrofes.

Además, como se ilustra en la figura 8, siguiente, contempla una serie de factores que potencian el impacto de las emergencias y catástrofes en la Seguridad Nacional, como son el demográfico, motivado por el incremento de población urbana en zonas de peligro ambiental; la vulnerabilidad de la infraestructura económica y tecnológica, que acentúa la rapidez y propagación de los riesgos y genera efectos en cascada; la degradación de los ecosistemas, que reduce las defensas naturales; y el incremento de la magnitud y frecuencia de algunos fenómenos adversos como consecuencia del cambio climático.

Figura 8. Potenciadores del impacto de emergencias y catástrofes.



Por otra parte, en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017, se incluyen como líneas de acción de la Seguridad Nacional en el ámbito de las emergencias y catástrofes, entre otras, la elaboración de una Estrategia Nacional de Protección Civil, el desarrollo reglamentario de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, el fortalecimiento de la integración de capacidades del Sistema Nacional de Protección Civil mediante la cooperación y coordinación entre todas las

Administraciones Públicas competentes, así como la coordinación y cooperación internacional en la materia.

El Sistema Nacional de Protección Civil está, por tanto, plenamente integrado en el Sistema de Seguridad Nacional, como se refleja en la figura 9, siguiente. De esta manera, la regulación establecida en la referida Ley se aplica sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa vigente para el Sistema de Seguridad Nacional. Además, el Consejo de Seguridad Nacional ostenta la competencia para la aprobación, a propuesta del Ministro del Interior, de la Estrategia Nacional de Protección Civil.

Figura 9. Integración del Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional



Asimismo, la Ley 17/2015 establece que la dirección de las emergencias de interés nacional, que exige la ordenación y coordinación de las actuaciones y la gestión de todos los recursos nacionales e internacionales, es competencia del Ministro del Interior.

El Departamento de Seguridad Nacional realizará el seguimiento intensivo de dicha situación. Además, en función de su evolución y gravedad, el Consejo de Seguridad Nacional podrá proponer al Presidente del Gobierno la activación plena del Sistema de Seguridad Nacional, así como la posible declaración de una Situación de Interés para la Seguridad Nacional, sin perjuicio de las actuaciones propias

del Sistema Nacional de Protección Civil.

Como conclusión, debe señalarse que la integración del Sistema Nacional de Protección Civil en el Sistema de Seguridad Nacional permite al Gobierno de la Nación afrontar la gestión de las amenazas y los riesgos con un enfoque integral.

CAPÍTULO 3

Amenazas y riesgos en el ámbito de la protección civil

1. Introducción

En un mundo global como el actual, coexisten las amenazas y riesgos tradicionales cuyas consecuencias son conocidas en función de la experiencia adquirida, con los llamados riesgos emergentes, ante los que nos encontramos con una mayor incertidumbre para la valoración de su gravedad y alcance potencial.

Tres rasgos fundamentales caracterizan hoy a la denominada sociedad del riesgo. El primero es su carácter transnacional, debido fundamentalmente al efecto de la globalización, que hace que sus consecuencias no se limiten a un lugar o espacio geográfico definido.

El segundo es la forma creciente e interdependiente en la que determinadas tendencias y factores, tales como la demografía, los condicionantes socioeconómicos y personales, el cambio climático y las nuevas orientaciones en los desarrollos industriales, inciden sobre las consecuencias de las emergencias y catástrofes para la población afectada.

El tercer rasgo observado es el carácter asimétrico de las nuevas amenazas y de sus agentes, que han ido surgiendo en paralelo al desarrollo de la sociedad moderna.

Las amenazas y riesgos no solo se ven afectados por condicionantes de carácter global, sino que las circunstancias o características específicas locales, relativas a cuestiones geográficas, históricas, políticas, económicas y sociales, determinan la manera en que esos condicionantes actúan como

factores potenciadores.

El deterioro del medio ambiente y el cambio climático son quizás los desafíos más importantes del siglo XXI, que únicamente a partir de la década de los años setenta comenzaron a tratarse desde un enfoque internacional. Las soluciones a estos problemas no son fáciles, porque el deterioro del medio ambiente está, en buena medida, asociado a un modo de vida basado en el consumo y el crecimiento. Por su parte, el cambio climático provocado por la quema de combustibles fósiles y la deforestación, conllevará en España un aumento de la desertificación, una reducción de los recursos hídricos y la pérdida de biodiversidad, entre otros efectos.

De la experiencia adquirida en la prevención, gestión, recuperación y seguimiento de los diferentes episodios de emergencia, se desprenden las principales tendencias de los últimos años. Un periodo que se ha caracterizado por una gran variabilidad meteorológica y crecientes desajustes estacionales, que dificultan los procesos de predicción y se traducen en episodios atemporales de fuertes contrastes. Por un lado, se han producido etapas de fuerte sequía meteorológica e hidrológica y temperaturas extremas en zonas poco habituales. Por otro, se han experimentado cuadros de lluvias torrenciales durante el verano y otoño, que han generado episodios de inundaciones, así como intensas nevadas. Este tipo de episodios constituyen el fenómeno natural que más daños materiales causa en España y en Europa.

Por otra parte, la importancia de los incendios forestales en nuestro país guarda relación con un clima eminentemente mediterráneo como España. El resultado de las políticas públicas en esta materia, unido a la generación paulatina de una mayor concienciación ciudadana que incluye el rechazo de la opinión pública a cierto tipo de prácticas de riesgo, permite mantener una tendencia decreciente en cuanto a número de incendios y superficie quemada, si bien sigue siendo un riesgo elevado en nuestro país, riesgo que tenderá a agravarse en el futuro como consecuencia del cambio climático.

En cuanto a los efectos de la actividad sísmica y volcánica, aunque España no es una zona especialmente expuesta a estos fenómenos, sí son frecuentes los movimientos sísmicos en determinadas zonas. Si bien su ocurrencia con consecuencias catastróficas es de baja probabilidad, en caso

de producirse, genera un elevado impacto sobre la población afectada, sus bienes y las infraestructuras.

Finalmente, por lo que respecta a los sucesos relacionados con los riesgos tecnológicos, cabe destacar que en los últimos años se han mantenido en niveles moderados de ocurrencia.

Como conclusión se puede señalar que, la evolución de las amenazas globales, unida a la particular posición geográfica de España, hacen que las consecuencias de este tipo de fenómenos deban ser considerados, por sus posibles efectos en términos de Seguridad Nacional, tal y como se establece en el preámbulo de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

2. Riesgos: Identificación y análisis

Los riesgos más relevantes a efectos de la presente Estrategia Nacional de Protección Civil, de entre los citados en la Ley 17/2015, son los siguientes:

- Inundaciones.
- Incendios forestales.
- Terremotos y maremotos.
- Volcánicos.
- Fenómenos meteorológicos adversos.
- Accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas.
- Transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.
- Nuclear y radiológico.

Para afrontar los mencionados riesgos, como recoge la figura 10, siguiente, se dispone de planes territoriales y especiales, de naturaleza estatal, autonómica y local, en función de su ámbito competencial y territorial. Dichos planes serán aprobados por la Administración competente en cada caso.

Figura 10. Tipos de planes en materia de Protección Civil



3. Potenciadores del riesgo

- El cambio climático: Según las conclusiones del último informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas, el cambio climático provocará un aumento de la frecuencia o de la intensidad de eventos extremos vinculados al clima, como olas de calor y precipitaciones. En los países del área mediterránea se incrementará la frecuencia de las olas de calor y las sequías, así como las condiciones meteorológicas que propician los grandes incendios forestales.
- Deficiente ordenación territorial y asignación de usos del suelo: La escasa y tardía incorporación de los riesgos como condicionante restrictivo de la asignación de usos del suelo en los planes de ordenación territorial y urbana, ha incrementado la vulnerabilidad social y económica. Se han identificado situaciones problemáticas como la ocupación de cauces fluviales y de zonas de protección del dominio público hidráulico, la intensa presión antrópica sobre el litoral que concentra un gran porcentaje de la población española, la presencia de infraestructuras que obstaculizan los procesos naturales, o la impermeabilización de suelos por

- actuaciones urbanísticas intensivas, entre otras.
- Globalización: El aumento y la extensión de las comunicaciones, ha permitido un constante aumento del intercambio cultural, económico, social y político a nivel internacional, haciendo con ello un mundo más interconectado y dependiente. Algunas consecuencias de este fenómeno, como las que pudieran derivar del incremento del flujo en los transportes de mercancías y viajeros, entre otras, explican su consideración como factor potenciador de determinados riesgos y amenazas.
 - Condicionantes socioeconómicos y demográficos: La construcción en ramblas o cauces secos, los problemas en la aplicación de normativa de construcción sismo-resistente, la acumulación de combustibles en los montes, la tendencia al crecimiento de usos recreativos en zonas peligrosas (montaña, barrancos, bosques, etc.), la deforestación, el abandono creciente del pastoreo en los bosques, los cultivos en suelos inadecuados, el aumento del interfaz urbano-forestal, la percepción del riesgo por parte de la población o la reducción y envejecimiento de la población rural, son algunos de los condicionantes socioeconómicos y demográficos que actúan como factores potenciadores del riesgo.
 - Singularidades geográficas y climáticas: España se caracteriza por un relieve accidentado, diversidad de climas, presencia de cauces torrenciales, ocurrencia de fenómenos meteorológicos y climáticos extremos (gota fría, ciclo-génesis, olas de calor, etc.), intensos procesos de erosión y desertización, y la presencia de áreas de alta peligrosidad sísmica.
 - Colectivos en situación de especial vulnerabilidad: La existencia de grupos de población en situación de especial vulnerabilidad (por sus características personales, sociales o económicas) requiere que dicha circunstancia sea tomada en consideración a la hora de valorar el riesgo y plantear la respuesta de los poderes públicos ante los mismos. El paulatino envejecimiento de la población española es otro elemento a considerar, por su posible impacto en la vulnerabilidad personal frente a algunos tipos de riesgos.

4. *Descripción de los riesgos*

4.1. Inundaciones.

4.1.1. Descripción: En España la pluviosidad media no es muy abundante, pero en ocasiones se producen precipitaciones que en muy pocas horas alcanzan valores muy extremos. Estas lluvias extraordinarias provocan caudales extremos, que al circular por el terreno pueden dar lugar a crecidas, avenidas o riadas, desbordando su cauce habitual, provocando la inundación de terrenos, y afectando a personas y bienes. La gran variabilidad entre los caudales ordinarios y extraordinarios de algunos ríos, en ocasiones de forma súbita y la ocupación desordenada de los márgenes de los cauces, hace que el problema de las inundaciones revista en España una especial gravedad.

Las avenidas súbitas, provocadas por lluvias torrenciales, de corta duración, gran intensidad y muy localizadas, son un fenómeno bastante frecuente en España produciendo pérdida de vidas humanas, unas 300 en los últimos 30 años, y cuantiosos daños materiales que pueden estimarse en unos 500 millones de euros anuales.

Por otra parte, los temporales de varios días de duración que afectan a grandes cuencas producen otro tipo de inundación más lenta, que causan fundamentalmente daños económicos y, más infrecuentemente, personales.

Aunque las crecidas son, en su origen, un fenómeno natural eminentemente físico e hidrológico, en su desarrollo sobre zonas donde hay actividades humanas se convierte en un problema relacionado con la ordenación del territorio que presenta importantes repercusiones sociales y económicas.

4.1.2. Potenciadores: La ocupación intensiva del territorio da lugar a una alta exposición de las poblaciones. Si a ello se une el aumento de la frecuencia e intensidad de las precipitaciones extremas motivadas por el cambio climático, tendremos identificados los principales factores

potenciadores del riesgo de inundaciones en España.

4.1.3. Instrumentos normativos y de gestión

- En el marco europeo, el Parlamento aprobó la Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Esta Directiva tuvo su transposición en el ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación.
- La directriz básica de emergencias ante el riesgo de inundaciones (aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994 y publicada en el BOE de 14 de febrero de 1995), establece el marco sobre el que se han desarrollado los planes especiales de protección civil de ámbito estatal y autonómico, donde se relaciona expresamente el nivel del riesgo de inundación del territorio con la planificación territorial y los usos del suelo.
- Plan Estatal de Inundaciones, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011.

4.1.4. Actuaciones prioritarias

- Fortalecer la vinculación de la planificación de protección civil en los planes de ordenación del territorio, uso del suelo y desarrollo urbanístico.
- Promover el uso del Sistema Nacional de Cartografía de zonas inundables, identificando los elementos más vulnerables a efectos de protección civil en dichas áreas.
- Fortalecer los Sistemas de Aviso Hidrológico de los Organismos de Cuenca, desarrollando equipos y herramientas predictivas de fenómenos adversos, especialmente en aquellos casos susceptibles de causar inundaciones.
- Fomentar el desarrollo de nuevas herramientas predictivas de fenómenos meteorológicos extremos, especialmente en aquellos casos susceptibles de causar inundaciones.

4.2. Incendios forestales.

- ##### 4.2.1. Descripción:
- Los incendios forestales se producen de forma periódica y recurrente todos los años en España.

Su número, en términos absolutos, es muy elevado en comparación con los países de la UE, si bien se trata del segundo país europeo en extensión de la superficie forestal, y el cuarto en superficie ocupada por masas arboladas. Al elevado número de incendios y extensión de la superficie forestal se suma el aumento de la intensidad con que estos se producen. Por término medio, un 34 % de la superficie quemada cada año, es consecuencia de unas pocas decenas de incendios, que presentan dimensiones superiores a las 500 has. Son los denominados grandes incendios. Los incendios forestales, por tanto, constituyen un grave problema, tanto por los daños que ocasionan de modo inmediato en las personas y bienes, como por la grave repercusión que tiene la destrucción de extensas masas forestales sobre el medio ambiente.

Los incendios forestales son la causa más importante de degradación de los ecosistemas forestales, provocando elevados daños ecológicos y económicos e incluso pérdida de vidas humanas, por lo que requieren una atención preferente para gestionarlos de modo que se reduzca su ocurrencia, su incidencia y sus consecuencias.

El número de incendios que se inicia cada año y las superficies afectadas, continúan representando una amenaza recurrente para las personas, sus bienes y el medioambiente. Así mismo, el creciente grado de desarrollo urbano en los entornos forestales (interfaz urbano-forestal), hace que los incendios forestales ocurridos en estas zonas representen un riesgo especialmente grave debido a las peculiaridades y complejidad que entraña su extinción.

4.2.2. Potenciadores:

- El clima dominante en el área mediterránea con prolongadas sequías acompañadas de altas temperaturas estivales y, en ocasiones, de fuertes vientos, propicia unas condiciones meteorológicas favorables para que se produzcan incendios forestales.

- La Estadística General de Incendios Forestales, si bien muestra una tendencia global de descenso el número de incendios y superficies afectadas por los mismos, apunta a que el problema sigue siendo cíclico y recurrente y con una evolución futura que puede verse condicionada especialmente por el fenómeno del cambio climático; de hecho, el cambio climático está amplificando el impacto de eventos meteorológicos extremos en Europa, lo que conllevará por tanto escenarios que apuntan a un incremento en los índices de riesgo y la intensidad de los incendios, incluso fuera de las épocas habituales, en especial en el sur de Europa.
- La ocurrencia de incendios forestales fuera de estación dificulta la planificación para la lucha y mantenimiento de servicios permanentes y especializados en la extinción de incendios.
- Otro potenciador lo constituyen los condicionantes socioeconómicos y demográficos, la pérdida de valor de los productos forestales, la despoblación de las áreas rurales y el aumento de la población urbana, que tiene como consecuencia el aumento de tierras agrícolas abandonadas –con el consiguiente aumento de masa forestal combustible–, todo lo cual representa un problema añadido para una gestión eficiente y sostenible del monte.
- Así mismo, el uso indiscriminado del fuego para el mantenimiento de pastos, la acción intencionada o interesada y el uso recreativo del monte por población eminentemente urbana, constituyen otro factor potenciador de este riesgo.

4.2.3. Instrumentos normativos y de gestión:

- La Ley 21/2015, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.
- Anualmente, el Gobierno aprueba el Plan de Actuaciones de Prevención y Lucha contra Incendios forestales, en el que se desarrollan medidas de entre varios ministerios con vocación unificadora integral y coordinadora de la política estatal en la materia.
- El Real decreto 893/2013, de 21 de noviembre, aprobó la directriz básica ante el riesgo de incendios forestales que

fija los criterios y contenidos de la planificación de emergencias a nivel estatal y autonómico.

- El Plan Estatal de Protección Civil para Emergencias por Incendios Forestales, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros 24 de octubre de 2014.
- Los planes especiales de protección civil de las Comunidades Autónomas para la respuesta a emergencias derivadas de este riesgo.
- El Comité de Lucha contra Incendios Forestales, Comité técnico de cooperación formado por representantes de todas las Administraciones competentes en materia de incendios forestales.

4.2.4. Actuaciones prioritarias:

- Identificar las capacidades mínimas de extinción del Sistema Nacional de Protección Civil, para su uso coordinado a nivel estatal e internacional.
- Reforzar la acción pública para garantizar el cumplimiento de la Ley, y en particular, la persecución y esclarecimiento del delito, fomentando la colaboración ciudadana.
- Promover la elaboración de los planes autoprotección de las instalaciones y actividades que tengan lugar en el terreno urbano-forestal.
- Fortalecer las capacidades operativas y de prevención en el ámbito local, ante los incendios de la interfaz urbano-forestal.
- Incentivar la formación en protocolos de actuación ante incendios de la población rural en territorios eminentemente forestales.
- Potenciar la formación de los intervinientes en incendios forestales.

4.3. Terremotos y maremotos.

- 4.3.1. Descripción: La península Ibérica se halla situada en el borde sudoeste de la placa Euroasiática en su colisión con la placa Africana. Nuestro país no presenta un área

de grandes terremotos, aunque sí tiene una actividad sísmica relevante con sismos de magnitudes moderadas capaces de generar daños muy graves. Se registran anualmente en la Península Ibérica unos 6.000 sismos, en la mayoría de los casos de baja magnitud, que se concentran al sur de la línea Cádiz-Alicante y en el área pirenaica, principalmente. Mención especial merecen el terremoto de Lorca, ocurrido el 11 de mayo de 2011, que causó 9 víctimas mortales y 324 heridos, además de daños estructurales a más de un millar de edificios y al importante patrimonio cultural de la ciudad.

No existe actualmente ningún método capaz de predecir con precisión el tiempo, lugar y magnitud de un sismo, aunque si pueden delimitarse las zonas de mayor peligro basándose en los registros históricos y los condicionantes geológicos.

Es necesario, por ello, avanzar en la articulación de medidas preventivas como la adopción y el efectivo cumplimiento de normas de construcción sismo-resistente adaptadas a la geografía que el riesgo presente.

En este apartado es también preciso hacer referencia al riesgo de maremotos, muy poco probable en nuestro entorno, pero con un gran impacto potencial, tal como ocurriera en el conocido como terremoto de Lisboa de 1755, que produjo una gran ola que afectó a toda la costa atlántica española, especialmente a las provincias de Cádiz y Huelva, a la que se añadieron las consecuencias directas del terremoto. No puede tampoco descartarse la ocurrencia del mismo fenómeno, con menor intensidad, en la costa mediterránea e Islas Baleares, a causa de la sismicidad del norte de África, tal como ocurriera en el año 2003. (terremoto de Boumerdès, Argelia)

Finalmente, no es extraño que el fenómeno sísmico se presente en forma de un elevado número de terremotos de muy baja o baja intensidad, registrados en la misma zona geográfica durante un periodo continuado de tiempo, y que se prolongue durante semanas o meses. Aunque este fenómeno, denominado enjambre sísmico, no ha provocado daños personales ni materiales de consideración, si los

terremotos son sentidos por la población producen una alarma social considerable por la incertidumbre de su evolución y sobre todo, cuando su origen se atribuye a causa de la actividad humana. La sismicidad ocurrida en la costa de Castellón en 2013, cuyo origen se atribuyó a la planta de almacenamiento de gas existente frente a sus costas, fue ejemplo de ello.

4.3.2. Potenciadores:

- Factores socioeconómicos que, en el pasado, llevaron al crecimiento desordenado del parque edificado, con una deficiente o inexistente normativa de construcción sismo-resistente, que hizo aumentar la exposición a este riesgo, en especial en las áreas más expuestas, que en muchos casos coinciden con zonas turísticas de alta ocupación.
- El desconocimiento o falta de estudios locales de la respuesta sísmica del suelo que permitan a la escala adecuada zonificar el territorio en aras de condicionar el planeamiento urbanístico y limitar los usos del suelo. A ello se añade la vulnerabilidad del parque inmobiliario rural.
- La concentración de población en áreas turísticas expuestas en determinadas épocas del año, que puede producir un desequilibrio entre los medios y recursos de respuesta y el tamaño de la población a atender.
- El alto periodo de retorno de los terremotos destructivos y/o maremotos, hace que la población tenga una percepción baja del riesgo, aumentando su vulnerabilidad.

4.3.3. Instrumentos normativos y de gestión:

- La directriz básica de protección civil ante el riesgo sísmico fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 7 de abril de 1995. En ella se consideran dos niveles de planificación: el estatal y el de Comunidad Autónoma, incluyendo en este último los Planes de Actuación que sean confeccionados por las entidades locales.
- La directriz básica de protección civil ante el riesgo de maremotos fue aprobada por Acuerdo del Consejo de

Ministros del 20 de noviembre de 2015.

- El Plan Estatal ante el riesgo sísmico, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de marzo de 2010. En él se establece la organización y los procedimientos de actuación.
- Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, recoge en su artículo 15, las funciones y competencias encomendadas a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (IGN), y en particular en el apartado c) establece como competencia del IGN la planificación y gestión de sistemas de detección y comunicación a las instituciones de los movimientos sísmicos ocurridos en territorio nacional y sus posibles efectos sobre las costas.
- Los Planes Especiales ante el Riesgo Sísmico de las Comunidades Autónomas obligadas por la normativa a realizarlo (aquellas en las que son previsible terremotos de intensidad igual o superior a VI).
- La norma sismo resistente para edificación, NCSE-02 fue publicada en el BOE de 11 de octubre de 2002. Ésta se aplica según la importancia del edificio. Son considerados edificios de importancia especial diferentes tipos como hospitales, parques de bomberos, comunicaciones, transportes, o grandes centros comerciales.

4.3.4. Actuaciones prioritarias:

- Elaborar análisis nacionales de riesgos en función de escenarios posibles, teniendo en cuenta los fenómenos asociados. Estos escenarios deben ser multirriesgo y se utilizarán para mejorar la planificación de emergencias con intervención del Estado.
- Fortalecer los mecanismos administrativos y judiciales de control para vigilar el cumplimiento efectivo de los instrumentos preventivos, legales y técnicos sobre prevención en riesgo sísmico, especialmente el cumplimiento de la norma sismo resistente.
- Fomentar el desarrollo de estudios locales de riesgo sísmico, especialmente en las zonas más propensas a sufrir terremotos y el desarrollo de la planificación local especial ante este riesgo.

- Implantar un sistema de alerta e información preventiva ante el riesgo de tsunamis, así como desarrollar la planificación contemplada en la directriz básica de Protección civil ante el riesgo de maremotos.

4.4. Volcánicos.

- 4.4.1. Descripción: Aunque la España peninsular presenta evidencias geomorfológicas de un volcanismo geológicamente antiguo (Olot, Campo de Calatrava, Sierra de Gata), la Comunidad Autónoma de Canarias es la única que presenta una actividad volcánica muy reciente, que hace que sea el único ámbito territorial para el que la legislación vigente establece la necesidad de disponer de un Plan de Protección Civil ante dicho riesgo.

El archipiélago canario comprende siete islas volcánicas mayores que forman una cadena que se extiende unos 500 km a lo largo del Atlántico. Se dispone de registros históricos de erupciones en Tenerife, La Palma, El Hierro y Lanzarote. También se conocen erupciones volcánicas anteriores en Fuerteventura, por tanto, todas las islas mayores de Canarias, excepto La Gomera y Gran Canaria, tienen un volcanismo reciente activo.

La posibilidad de que se produzca una erupción volcánica varía dependiendo de la isla que se considere, pero en general es de moderada a baja, aunque para reducir su posible impacto, se debe prever la organización de los medios y recursos humanos y materiales, que pudieran ser requeridos para la protección y socorro de la población, en caso de que una erupción volcánica afectase a alguna de las islas.

Por otra parte el propio fenómeno volcánico puede manifestarse con múltiples fenómenos físicos peligrosos asociados, como sismicidad, caída de cenizas, coladas de lava o deslizamientos, entre otros, que no siempre cuentan con precursores detectables con la suficiente anticipación para poder adoptar las medidas de protección adecuadas.

4.4.2. Potenciadores:

- La incertidumbre ante la diversidad de fenómenos peligrosos que pueden manifestarse con una crisis volcánica.
- Los factores geográficos como la posición ultra periférica, la insularidad y la morfología del relieve de acusadas pendientes, que dificultan el transporte, conexión y movilización de los recursos existentes en las dos provincias canarias así como la aplicación de medidas de respuesta como pueda ser la evacuación llegado el caso.
- Los factores demográficos y socioeconómicos, caracterizados por el poblamiento disperso de la población autóctona y la concentración de población turística de orígenes culturales diversos.
- Finalmente, los largos periodos de inactividad volcánica, dificultan la adecuada percepción del riesgo en la población que pueda verse afectada.

4.4.3. Instrumentos normativos y de gestión.

- La directriz básica de protección civil ante el riesgo volcánico fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 19 de enero de 1996. En ella se consideran dos niveles de planificación: El estatal y el de Comunidad Autónoma, incluyendo en este último los planes de actuación que sean confeccionados por las entidades locales.
- El Plan Estatal ante el Riesgo Volcánico, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 25 de enero de 2013 Se establece la organización y los procedimientos de actuación que permitan asegurar una respuesta eficaz.
- Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, recoge en su artículo 15, las funciones y competencias encomendadas a la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (IGN), y en particular en el apartado d) establece como competencia del IGN la planificación y gestión de los sistemas de vigilancia y comunicación a las instituciones de la actividad volcánica en el territorio nacional y determinación de los peligros

asociados.

- El Plan Especial ante Riesgo Volcánico de la Comunidad Autónoma de Canarias (PEVOLCA), aprobado el 30 de julio de 2018.

4.4.4. Actuaciones prioritarias.

- Impulsar la implantación de los Planes de Protección Civil a través de ejercicios y simulacros, así como con campañas de información a la población.
- Fomentar el desarrollo de escenarios posibles de riesgo, que permitan mejorar la planificación y el diseño de acciones a tomar, en función de su impacto
- Desarrollar las capacidades locales suficientes que posibiliten dar una respuesta inicial de manera eficaz a las posibles emergencias volcánicas.
- Elaborar análisis nacionales de riesgos en función de escenarios posibles, teniendo en cuenta los fenómenos asociados. Estos escenarios deben ser multirriesgo y se utilizarán para mejorar la planificación de emergencias con intervención del Estado.

4.5. Fenómenos meteorológicos adversos.

4.5.1. Descripción: Se considera fenómeno meteorológico adverso (FMA) a todo evento atmosférico capaz de producir, directa o indirectamente, daños a las personas y sus bienes o alterar la actividad humana de forma significativa.

Los fenómenos meteorológicos adversos producen graves daños personales y económicos, presentándose como los fenómenos que mayor número de víctimas mortales anuales ocasiona en España. Desde comienzos de siglo, alrededor del 83 % de las víctimas mortales en España por fenómenos naturales son debidos a fenómenos meteorológicos adversos, ya sea por causas directas o, más frecuentemente, por causas indirectas, al provocar el agravamiento de patologías previas.

Los fenómenos que habitualmente son los que producen mayor impacto en nuestro país son las tormentas, las olas de calor y los vientos fuertes, tanto en tierra como en línea de costa. Además, en los últimos años, también han afectado las tormentas extratropicales, en particular al archipiélago canario.

La sequía, consecuencia de la falta continuada de lluvia, afecta sistemáticamente al territorio ocasionando problemas socioeconómicos de diversa índole. Los efectos del cambio climático previsiblemente serán un aumento progresivo a lo largo del siglo XXI del número de días cálidos, una mayor duración de las olas de calor junto a una disminución en el número de días de helada y una disminución de los días de precipitación.

Las tormentas localmente cada vez más intensas y con características propias de otras latitudes también están afectando a nuestro territorio.

En España, los registros meteorológicos muestran un importante incremento de las temperaturas medias a lo largo del último medio siglo, más acentuado en la época estival. También se están batiendo los registros históricos de temperaturas máximas diarias, presentando una fuerte desestacionalidad. (42,6° C en mayo de 2015 en Valencia).

4.5.2. Potenciadores:

- Los efectos del cambio climático motivan que los fenómenos atmosféricos extremos habituales en nuestra geografía, sean cada vez más frecuentes e intensos incrementando su impacto en la sociedad.
- Los cambios de uso del suelo, el desarrollo urbano y de las infraestructuras del transporte, llevan aparejado el aumento de la impermeabilidad del suelo, que junto con la concentración de la población en núcleos urbanos en áreas costeras, son algunos de los elementos que aumentan la exposición y vulnerabilidad de la población.

4.5.3. Instrumentos normativos y de gestión:

- Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Meteorológicos Adversos: Meteo-alerta de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET).
- Plan Nacional de Actuaciones Preventivas de los efectos del exceso de temperaturas sobre la salud. Este plan pretende la prevención de daños sobre la salud provocados por el exceso de temperaturas. Existe una Comisión interministerial para su aplicación efectiva adscrita al Ministerio de Sanidad.

4.5.4. Actuaciones prioritarias:

- Elaborar la directriz básica ante el riesgo de FMA que fije los criterios y contenidos de la planificación de emergencias a nivel estatal y autonómico, y completar la planificación ante estos riesgos a nivel estatal y autonómico.
- Reforzar las capacidades de observación meteorológica con especial atención a las orientadas a la detección inmediata de la ocurrencia e intensidad de fenómenos meteorológicos adversos.
- Fomentar el desarrollo de investigaciones y estudios sobre los potenciales impactos de los fenómenos meteorológicos adversos (FMA) en la población, adecuando los sistemas que posibiliten su predicción y detección precoz, definir posibles acciones encaminadas a reducir la vulnerabilidad de la población y su adaptación a los fenómenos meteorológicos extremos.
- Contribuir a alcanzar una mayor implicación del conjunto de la sociedad y de los medios de comunicación en la respuesta integral y temprana de incidencias derivadas de fenómenos meteorológicos adversos.

4.6. Accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias peligrosas.

4.6.1. Descripción: Tras experimentar un importante incremento durante los primeros años del presente siglo, en los últimos cinco años el número de establecimientos donde se almacenan sustancias peligrosas y que han de estar acogidos a la Directiva 2012/18/UE se ha visto estabilizado, siendo actualmente de 899 en toda la

geografía española.

- En 2018 una cuarta parte de los establecimientos estaban dedicados al almacenamiento y distribución de hidrocarburos, otra cuarta parte se la repartían entre la fabricación e instalaciones de productos químicos y farmacéuticos, la producción, suministro y distribución de energía, y en menor cuantía la producción y almacenamiento de fertilizantes, pesticidas, biocidas y fungicidas. El resto de establecimientos se dedica a otro tipo de actividades industriales.
- Geográficamente el mayor número de establecimientos se ubica en Cataluña seguido de Andalucía y Comunidad Valenciana.
- Ese alto número de establecimientos contrasta con el relativo bajo número de accidentes que se suelen producir en los mismos, y que puede atribuirse a la mejora en las normativas que regulan dichos establecimientos. Atendiendo a los datos disponibles en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en los últimos ocho años un 67 % de los accidentes solo han tenido repercusiones dentro del propio establecimiento mientras que otro 27 % además han podido tener víctimas y producir daños leves al exterior o medio ambiente. En contraposición, solo se han producido tres accidentes de categoría 3 con víctimas y daños graves al exterior y medio ambiente.
- En cuanto a las causas de los accidentes, la mitad se han producido por fallos en los sistemas mecánicos mientras que el resto se reparten por igual entre fallos operativos del personal y corrosión o fatiga de los componentes.
- Como revelan algunos de los grandes accidentes relacionados con la industria química a lo largo de la historia –la tragedia de Seveso (Italia) en 1976, el desastre de Bhopal (India) en 1984, o la explosión de una refinería de BP en EEUU en 2005–, nos encontramos ante un riesgo con baja probabilidad de ocurrencia pero cuyas potenciales consecuencias pueden alcanzar niveles importantes.

4.6.2. Potenciadores:

- El primer potenciador global del riesgo de este tipo de instalaciones vendría determinado por unas condiciones

socioeconómicas de crecimiento que llevan asociado un aumento en la producción y, por lo tanto, un crecimiento en el número de establecimientos.

- Analizando las causas de las emergencias que se han producido, dos factores importantes a tener en cuenta serían la falta de preparación adecuada del personal que ha de intervenir en las instalaciones, y la fatiga o deterioro de los materiales que componen las instalaciones.

4.6.3. Instrumentos normativos y de gestión:

- La Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, que adopta el Sistema Global Armonizado de las Naciones Unidas de clasificación de sustancias.
- Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, que coordina los procedimientos y las labores que han de desempeñar los industriales y las distintas autoridades competentes de la administración general y las comunidades autónomas, para la recopilación, intercambio y difusión de la información relativa a los establecimientos y sus inspecciones.
- Directriz Básica para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves que establece la estructura general de la planificación de protección civil ante este riesgo, que ha acogido el desarrollo de los Planes Especiales de Protección Civil en el ámbito autonómico y estatal.

4.6.4. Actuaciones prioritarias:

- Impulsar y mejorar la formación del personal encargado de las primeras intervenciones en caso de emergencia, incluyendo ejercicios y simulacros que ayuden a comprender los riesgos existentes y como atajarlo y mitigarlo.
- Potenciar el conocimiento por parte de la población de los riesgos y mecanismos de prevención y respuesta existentes, así como las medidas al respecto que puedan ser de su interés.

4.7. Transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.

- 4.7.1. Descripción: España es un país donde se produce un gran movimiento (en volumen y número de vehículos y trayectos) de mercancías peligrosas por ferrocarril y especialmente por carretera. La gran cantidad de establecimientos donde se almacenan sustancias peligrosas repartidos por toda la geografía peninsular (899 acogidos a la normativa Seveso), hacen especialmente relevante el flujo de sustancias entre las distintas industrias nacionales y de países vecinos (importaciones y exportaciones).

Según datos de los últimos mapas nacionales de flujos de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril de 2016, solamente en ferrocarril ese año se movieron alrededor de un millón y medio de toneladas de mercancías de este tipo. En cuanto al tránsito por carretera la información se recaba en base a estudios estadísticos que cifran dicho tránsito en unos 30 millones de toneladas.

Entre los productos más transportados figuran los líquidos inflamables (gasóleo y gasolinas principalmente) y los gases (como la mezcla de hidrocarburos gaseosos licuados), suponiendo más de la mitad del volumen transportado.

El accidente más grave registrado hasta la fecha en nuestro país, fue el ocurrido el 11 de julio de 1978, que arrasó el camping de Los Alfaques (Alcanar, Tarragona), por la explosión de un camión cisterna que transportaba propileno. El siniestro provocó 243 víctimas mortales y más de 300 heridos graves.

- 4.7.2. Potenciadores: De la información recabada en los últimos veinte años sobre las emergencias que se han producido en el T-MMPP, se puede constatar que la principal causa potenciadora del riesgo de estas emergencias son los accidentes convencionales de tráfico en los que se ven envueltos vehículos dedicados a este transporte,

siendo los factores asociados a la propia mercancía (fallo en el contenedor o en la estiba) los menos numerosos.

Por ello se considera que los principales potenciadores de este riesgo se encuentran en la globalización, el crecimiento económico y un modelo productivo que intensifica el tráfico de estas mercancías.

4.7.3. Instrumentos normativos y de gestión:

- La Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, que engloba el Acuerdo europeo sobre transporte internacional de MMPP por carretera (ADR) y el Reglamento relativo al transporte internacional de MMPP por ferrocarril (RID), ambos realizados por el Comité de Transportes Interiores de la UNCECE (Naciones Unidas).
- En el marco de la planificación de protección civil, se cuenta con una directriz básica de ámbito estatal y planes especiales de ámbito autonómico.
- Además se cuenta con distintas resoluciones legales anuales que establecen restricciones a la circulación estableciendo horarios y especificando carreteras por las que se permite la circulación, como la Red de Itinerarios de Mercancías Peligrosas por Carretera (RIMP).

4.7.4. Actuaciones prioritarias:

- Mejorar y potenciar los sistemas de información para conocimiento del riesgo. Para ello se hace necesario potenciar la colaboración de los actores directos implicados en la actividad para la recogida de toda esta información y elaboración de bases de datos, herramientas de análisis y estadísticas de emergencias que permitan elaborar mapas de flujos y riesgos.
- Mejorar y potenciar los sistemas de apoyo técnico a la gestión de las emergencias: Para ello se ha de potenciar la colaboración de los sectores implicados en la producción de las mercancías peligrosas (MMPP) con el aporte de información y medios para tratar las emergencias (Centro de Respuesta ante Emergencias-CERET).

- Impulsar la coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas en los métodos de obtención y divulgación de los distintos sistemas de información.
- La mejora y actualización de la normativa en prevención y planificación de protección civil a raíz de la experiencia adquirida estos últimos años.

4.8. Riesgo nuclear y radiológico.

4.8.1. Descripción: En España, existen siete reactores nucleares en operación, ubicados en cinco emplazamientos, destinados a la producción de energía eléctrica, uno en cese definitivo de explotación y dos en fase de desmantelamiento.

Existen además cuatro instalaciones nucleares, distintas de las centrales nucleares, y 1.300 instalaciones radiactivas de distintas categorías, todas ellas reguladas, en las que manejan, procesan o almacenan sustancias radiactivas o nucleares.

En todas ellas podría existir un riesgo de liberación incontrolada o accidental de sustancias radiactivas al exterior, y en caso de producirse accidentes en estas instalaciones podrían comportar un riesgo para la salud, tanto para el personal de tales instalaciones, como para el personal de intervención, la población del entorno, así como la contaminación del medio ambiente.

Además, hay infraestructuras como aeropuertos, puertos marítimos, aduanas y otras instalaciones y actividades no reguladas como las aquellas destinadas a la recuperación, almacenamiento o manipulación de materiales metálicos para su reciclado, en las que podría producirse algún incidente radiológico con posible repercusión en el exterior.

Por otro lado, no se pueden descartar los riesgos que puedan derivarse del uso inadecuado o negligente de las diversas fuentes de radiación.

4.8.2. Potenciadores: Si bien las principales causas de accidentes en estas instalaciones con repercusiones

en el exterior son debidas a fallos técnicos o humanos, la experiencia ha puesto de manifiesto que hay sucesos externos como sismos, incendios e inundaciones y actos malintencionados que podrían originar incidentes en ellas.

Los principales potenciadores del riesgo estarían asociados a factores socioeconómicos y demográficos relacionados tanto con la distribución de la población en los entornos de las centrales nucleares, como al aumento de aplicaciones industriales relacionadas con sustancias peligrosas.

4.8.3. Instrumentos normativos y de gestión:

- A nivel internacional las recomendaciones de la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) se encuentran recogidas en la normativa emitida por EURATOM en forma de directivas de la Unión Europea del mismo nombre. La más reciente de ellas referida a la gestión de estos riesgos es la directiva 2013/59/Euratom.
- Plan Básico de Emergencia Nuclear aprobado por Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio.
- Plan de Emergencia Nuclear del Nivel Central de Respuesta y Apoyo, aprobado por Orden INT/1695/2005, de 27 de mayo.
- Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las Centrales Nucleares.
- Directriz Básica de planificación de protección civil ante el riesgo radiológico, aprobada por Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre.
- Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico, aprobado por Real Decreto 1054/2015, de 20 de noviembre.
- Planes Especiales de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico de comunidades autónomas.

4.8.4. Actuaciones prioritarias:

- Impulsar el desarrollo reglamentario con las modificaciones del Plan Básico de Emergencia Nuclear y la directriz básica protección civil ante el riesgo radiológico,

- así como avanzar en el proceso de planificación por parte de las comunidades autónomas frente al riesgo radiológico.
- Mejorar los mecanismos de coordinación entre las diferentes Administraciones, el Consejo de Seguridad Nuclear y los titulares de las instalaciones.
 - Fortalecer las políticas de educación, información a los ciudadanos, y autoprotección, promoviendo una cultura preventiva.
 - Impulsar la formación del personal de intervención adscrito a las organizaciones de respuesta y la realización de ejercicios y simulacros en el ámbito del riesgo nuclear.

CAPÍTULO 4

Misión, objetivo y líneas de acción de la Estrategia Nacional de Protección Civil

La misión o fin último de la protección civil, como instrumento de la política de seguridad pública, es proteger a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, tomando en consideración la incidencia de los diferentes factores potenciadores de las amenazas y riesgos –en especial del cambio climático– y la necesidad de fortalecer la resiliencia comunitaria frente a este tipo de eventos.

En España, las políticas públicas de protección civil se articulan sobre la base de una acción concertada que involucre de forma eficiente todos los recursos necesarios de las distintas administraciones públicas, del sector privado así como la participación activa de los ciudadanos. Estas políticas están dirigidas al logro de unos objetivos compartidos que permitan la anticipación, prevención, respuesta eficaz y recuperación necesaria por los daños derivados de las amenazas y riesgos en el ámbito de la protección civil que se producen en España, y que pueden requerir de una acción concertada con otros

actores internacionales.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 establece, junto con el resto de objetivos generales de la Seguridad Nacional, un objetivo estratégico prioritario en el ámbito de la protección civil: una consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador de todas las capacidades de España para gestionar la respuesta ante emergencias y catástrofes que asegure su integración bajo el Sistema de Seguridad Nacional. Para la consecución de dicho objetivo se apuntaba hacia las siguientes líneas de acción estratégicas (LAE) para la Seguridad Nacional.

1. Implementar, a través de la colaboración entre todas las Administraciones competentes, la Estrategia Nacional de Protección Civil, tras su aprobación por el Consejo de Seguridad Nacional.
2. Completar el marco jurídico de la protección ante emergencias y catástrofes, desarrollando normativamente la Ley 17/2015.
3. Fomentar los mecanismos de colaboración y participación de la sociedad civil en las políticas públicas de protección civil, especialmente en materia de prevención.
4. Fortalecer la integración de capacidades de todo el Sistema Nacional de Protección Civil incrementando la cooperación y coordinación entre todas las Administraciones públicas competentes, con actuaciones concretas:
 - a. Constituir e implantar la Red de Alerta Nacional de Protección Civil para mejorar la prevención, con un enfoque integrado y multirriesgo.
 - b. Mantener directorios de capacidades.
 - c. Diseñar en común acciones de asistencia integral a las víctimas.
 - d. Establecer protocolos de gestión y comunicación a nivel nacional e internacional, en coordinación con la UE y otros organismos internacionales.
- 5.- Promover la coordinación y cooperación internacional en materia de protección civil, con especial atención al mecanismo de protección civil de la UE y la Estrategia Internacional de Reducción del Riesgo de Desastres de la ONU, así como, de forma bilateral, con terceros países.

Teniendo en cuenta las anteriores LAE de la Estrategia de Seguridad Nacional, así como el análisis de los principales

riesgos y amenazas que afectan a España en materia de protección civil, y que han quedado recogidas en el presente documento, los poderes públicos dispondrán los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar las siguientes líneas de acción de la Estrategia Nacional de Protección Civil:

- Impulsar el desarrollo normativo de la Ley 17/2015, promoviendo la elaboración de los correspondientes planes de protección civil, y en particular, la adopción de un Plan General Estatal de Protección Civil, que guarde la debida coherencia con las estrategias existentes para la adaptación al cambio climático.
- Fortalecer los vínculos entre los distintos planes de protección civil ante los diferentes tipos de riesgos y los instrumentos de planificación para la ordenación del territorio, uso del suelo y desarrollo urbanístico.
- Desarrollar e implementar las redes nacionales de información y alerta de protección civil.
- Mejorar las herramientas de coordinación entre las diferentes administraciones públicas, así como los mecanismos de participación y colaboración con ciudadanos, empresas y sociedad civil organizada.
- Renovar los instrumentos de recuperación postemergencia, con un enfoque basado en el fortalecimiento de una sociedad cada vez más resiliente frente a las emergencias y catástrofes.
- Mejorar la atención a las personas en situación de especial vulnerabilidad por razones sociales y/o personales, considerando esta variable tanto en la elaboración de los protocolos de actuación, como en la formación de los intervinientes y en los procedimientos de comunicación pública ante situaciones de emergencia.
- Impulsar la coordinación de las políticas de comunicación pública ante situaciones de emergencia o catástrofe, reforzando los canales y protocolos de comunicación ante este tipo de eventos.
- Fortalecer las políticas de educación, formación y autoprotección de los ciudadanos, promoviendo una cultura preventiva.
- Potenciar la cooperación internacional, y el desarrollo de actuaciones dirigidas a dar cumplimiento a los compromisos

- de España en el marco europeo y global, así como la participación en la acción exterior del Estado.
- Avanzar hacia la interoperabilidad de los centros de coordinación operativa y las capacidades de intervención a nivel nacional. Entre otras acciones, es preciso desarrollar el Plan Nacional de Interconexión previsto en la Ley 17/2015, y facilitar una formación básica común para los profesionales de las unidades de intervención de cualquier titularidad, con el fin de mejorar las posibilidades de una eficaz colaboración en la respuesta conjunta a las emergencias.
 - Fomentar el desarrollo de nuevas herramientas predictivas de detección de materialización de riesgos naturales.
 - Promover la realización de ejercicios y simulacros en el ámbito nacional e internacional.

CAPÍTULO 5

Seguimiento, evaluación y revisión de la Estrategia Nacional de Protección Civil

La Estrategia Nacional de Protección Civil será objeto de revisión, al menos, cada cinco años. También será revisada cuando así lo aconsejen las modificaciones de la Estrategia de Seguridad Nacional o las circunstancias cambiantes del entorno.

Un Comité Técnico de Seguimiento de la Estrategia Nacional de Protección Civil, presidido por el titular de la Subsecretaría del Interior y en el que estarán representados todos los departamentos ministeriales y organismos estatales que forman parte del Consejo Nacional de Protección Civil, llevará a cabo el seguimiento y evaluación del grado de desarrollo de los objetivos y líneas básicas de acción de la Estrategia Nacional de Protección Civil, pudiendo formular las correspondientes propuestas de revisión.

Este Comité Técnico de Seguimiento se reunirá, al menos, una vez al año y las funciones de secretaría del mismo serán asumidas por el secretario de la Comisión Permanente del

Consejo Nacional de Protección Civil.

