

Hacia una Cultura de Seguridad Nacional

Nº 1. Cultura de Seguridad

Junio 2013



*Centro de Análisis y Prospectiva
Gabinete Técnico
Guardia Civil*



HACIA UNA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL

José M^a Blanco Navarro.
Jefe del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil

“La cultura es un saber del que no tiene uno que acordarse, fluye espontáneamente”.

Diógenes Laercio

Comienzo esta reflexión utilizando como título el literal del primer epígrafe de un artículo publicado en IUISI sobre la “Cultura de Seguridad Interior”¹. En ese momento planteábamos un objetivo mucho mayor, la “Cultura de Seguridad Nacional”:

“Entendemos por tanto que el camino a emprender es hacia una Seguridad Nacional, asumiendo que el concepto de Seguridad engloba aspectos como la Defensa, las relaciones diplomáticas, la seguridad interior, la inteligencia, etc. Por tanto, en materia de desarrollo de una Cultura, podríamos hablar de una Cultura de Seguridad Nacional, orientada a defender la integridad de la nación y los derechos y libertades de sus ciudadanos, con independencia de que esa seguridad, en la mayoría de ocasiones, se esté jugando fuera de nuestras fronteras.

En este sentido, las llamadas “estrategias de seguridad nacional” cobran una especial importancia, al señalar las principales amenazas para la seguridad, definir las, indicar los actores involucrados en el sistema de seguridad y las medidas y políticas a adoptar. Su papel como difusor de Cultura también es fundamental, al tratarse de un documento público que debería incorporarse al debate público”.

Recogíamos la opinión, de esa manera, de Félix Arteaga, en un documento que en esos momentos, e incluso a día de hoy, considerábamos de obligada lectura, publicado por el Real Instituto Elcano.²

Destacaba de este documento, de manera especial, la generalización del término “Seguridad Nacional”. Y además iba un paso más allá, al sugerir la elaboración de una Ley Orgánica de Seguridad Nacional, además de otra serie de medidas³. El propio documento recoge múltiples aspectos relacionados con la cultura la seguridad, la información en seguridad y la participación de múltiples actores.

La reciente aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional hace preciso una actualización de contenidos y de materia. En ese momento no se disponía de ese

¹ http://www.iuisi.es/15_boletines/15_ISIe/doc_SIe_01_2012.pdf

² “Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España”
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt19-2011

³ Cuestión que recoge la nueva Estrategia de Seguridad Nacional.

concepto, puesto que la estrategia vigente se denominó Estrategia Española de Seguridad.

El cambio producido, al menos en la denominación, nos pone en línea, de una manera coherente, con las denominaciones utilizadas en las principales estrategias.

Igualmente parece acertado el cambio de subtítulo, pasando del antiguo *“Una responsabilidad de todos”* al nuevo *“Un proyecto compartido”*. La anterior estrategia delegaba indebidamente una responsabilidad que corresponde al Gobierno y a los poderes públicos. Así se señala claramente en la carta del Presidente del Gobierno con la que se inicia el documento. Una responsabilidad que no es ni divisible ni endosable, y menos a los ciudadanos. Como se suele decir en el ámbito de la gestión y el management *“se pueden delegar competencias pero no responsabilidades”*.

Esta denominación nos obliga, en primer lugar, a los propios actores del sistema de seguridad, a incorporar a nuestro acervo este nuevo concepto de seguridad.

1. ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD NACIONAL?

Mucho tiempo se lleva hablando de un cambio de paradigma en materia de seguridad. Referencias al concepto de seguridad humana, inexistencia de separación entre seguridad interior y exterior, existencia de múltiples actores, incertidumbre, nuevos riesgos y amenazas, son contenidos habituales de nuestras conferencias en congresos y artículos en publicaciones especializadas.

La mayoría de estrategias de seguridad nacional configuran sistemas de prevención y protección basados en la aplicación simultánea de varias herramientas: defensa, diplomacia, ayuda al desarrollo, policía y justicia, inteligencia, cooperación y coordinación tanto nacional como internacional, y protección civil.

En todo caso es un cambio que ya se venía advirtiendo. La ONU, en su Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, señalaba: *“las fuentes no militares de inestabilidad en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico se han convertido en amenazas para la paz y la seguridad”*.

Uno de los mejores ejemplos de la situación planteada, dramático sin duda, lo tenemos en los terremotos de Japón en 2011. El 11 de marzo, un terremoto provocó una alerta por tsunami en la costa pacífica de Japón, y en multitud de países costeros. A su vez, el tsunami afectó a la planta nuclear de Fukushima, a la de Onagawa y a la de Tokai, generando una emergencia nuclear. Pero los efectos en materia de seguridad no quedaron ahí, puesto que se llegó a pensar en una crisis alimentaria, y de no ser a causa de la respetuosa cultura nipona se habrían producido disturbios, pillaje y asaltos, como ha sucedido en otros lugares con ocasión de situaciones de emergencia. Y es que en Japón, hasta la temida Yakuza ⁴ apoyó en la reconstrucción. Y finalmente no debemos olvidar las consecuencias en materia de seguridad económica.

⁴ http://www.elpais.com/articulo/internacional/Yakuza/convierte/ONG/elpeuint/20110326elpepiint_14/Tes

En definitiva, las nuevas amenazas son de origen desconocido, pueden mutar, y necesitan, para ser enfrentadas la participación de múltiples actores que anteriormente podían actuar individualmente. Ahora ya no es posible. Frente a amenazas previsibles clásicas, nos enfrentamos actualmente a la gestión de la incertidumbre, como una primera característica identitaria de la sociedad actual. La segunda de las características es la velocidad del cambio.

La nueva Estrategia aporta una definición de Seguridad Nacional, cuestión que no es tan habitual como pudiera parecer en otras estrategias. La Seguridad Nacional ***“es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”***.

Presentándolo de una forma más analítica, destacamos sus principales rasgos:

- Es *una acción del Estado*, que podríamos definir, simplificando, como un sistema formado por actores, objetivos y políticas para su ejecución.
- Los actores son en primer lugar el Gobierno y las Administraciones (General del Estado, Autonómicas y Locales). Pero que precisa de todo el respaldo y compromiso de la sociedad, de todos los sectores, y de los ciudadanos. Quizás una enumeración de todas las partes o actores en la Estrategia habría resultado de interés, destacando la importancia del sector privado, la seguridad privada, las empresas proveedoras de tecnología para la seguridad y la defensa, etc.
- Los objetivos fundamentales son los tres enunciados en el concepto:
 - *Proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos.*
 - *Garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales.*
 - *Contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.*
- Políticas. Señala la Estrategia que el Presidente del Gobierno liderará e impulsará *la Política de Seguridad Nacional* que requiere *la planificación y definición de principios y líneas de actuación.*

La Seguridad Nacional presenta una serie de características:

- Compromiso y responsabilidad al más alto nivel político, representado por el Presidente del Gobierno, y que se muestra en la propia configuración del Consejo de Seguridad Nacional.
- Solidaridad y lealtad institucional de todas las Administraciones.
- Consenso parlamentario y social.
- Colaboración y apoyo de los ciudadanos como un pilar fundamental.
- Necesidad de crear una Cultura de Seguridad
- Continuidad en el tiempo, más allá de la duración de las legislaturas.
- Un sistema de seguridad en un proceso de actualización constante y revisión periódica.
- Unos principios básicos, que tal y como se indica serían:
 - Unidad de acción
 - Anticipación y prevención
 - Eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos
 - Resiliencia o capacidad de resistencia o recuperación.

2. ¿QUÉ REFERENCIAS A UNA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL EXISTEN EN LA NUEVA ESTRATEGIA?

La Estrategia Española de Seguridad destacaba, muy acertadamente y de una manera explícita, la importancia de la información, la comunicación y la Cultura, señalando:

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

En cuanto a la Cultura de Seguridad, la Estrategia Española de Seguridad señalaba:

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

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aunque no trate esta cuestión de una manera tan directa sí que contiene claras referencias. Las tres primeras las encontramos en la carta o introducción del Presidente del Gobierno:

- En la primera frase de la Estrategia señala que *“la seguridad es un fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre. Por eso, resulta imprescindible un entendimiento básico y generalizado de la importancia de la seguridad como garantía del bienestar de los ciudadanos y de la estabilidad del propio Estado”.*
- Cuatro párrafos después señala: *“Una sociedad responsable y concienciada de su seguridad está en mejores condiciones para hacer frente a los desafíos actuales y ganar en términos de desarrollo y prosperidad”.*
- Finalmente indica que *“es esencial promover la participación del ciudadano y la colaboración público-privada”*

En definitiva, aunque no cite expresamente la palabra “cultura” es evidente que se destaca la necesidad (tanto de conocimientos como de actitudes y aptitudes como señalaba la antigua estrategia), y el mandato de promover esa cultura desde los poderes públicos, de una manera generalizada (profesionales, empresas, asociaciones, ONG’s, ciudadanos,...).

Pero las menciones a la materia no quedan ahí. A lo largo del texto se encuentran multitud de referencias:

- En materia de inmigración. *“El nuevo escenario exige esfuerzos de pedagogía y protección por parte de las Administraciones, así como una promoción activa del enfoque de la inmigración como suma positiva en el ámbito económico, social y cultural”.*
- En materia de Defensa Nacional establece como línea de acción estratégica el *“fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la Defensa Nacional, prestando especial atención a la juventud”.*
- En materia de Ciberseguridad plantea *“la implantación de una cultura de ciberseguridad sólida. Se concienciará a los ciudadanos, profesionales y empresas de la importancia de la seguridad de la información y del uso responsable de las nuevas tecnologías y de los servicios de la sociedad del conocimiento”.*
- En materia de Crimen Organizado, *“la sensibilización y concienciación de la sociedad de que la lucha contra este fenómeno es global, trasciende nuestras fronteras y puede precisar el despliegue de efectivos en terceros países”.*
- En materia de Contrainteligencia, *“la sensibilización permanente y a todos los niveles del personal, tanto de las Administraciones Públicas como de las empresas y organizaciones, que maneja información clasificada o que, por su relevancia, pueda ser objeto de agresión”* y *“protección y sensibilización de los ciudadanos españoles que desarrollan sus actividades fuera del territorio nacional y que, por tanto, puedan ser más vulnerables a las acciones hostiles de otros Estados, grupos o individuos”.*
- En materia de Protección ante emergencias y catástrofes, *“la promoción de una cultura de prevención entre los ciudadanos, que incluirá conocimientos y actitudes de autoprotección, reforzando las capacidades de resiliencia ante emergencias súbitas e inesperadas. También se promoverán programas de educación para la prevención en centros escolares”.*

Y no acaban ahí las referencias. Entre los principios del Sistema de Seguridad Nacional, tres de un total de ocho están directamente relacionados con la Cultura de Seguridad:

- La implicación de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad.
- La gestión de la información y del conocimiento.
- La necesidad de transparencia.

3. ¿QUÉ ELEMENTOS FORMAN LA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL?

De esta forma, atendiendo a las amenazas existentes en la mayoría de las estrategias de seguridad a nivel internacional, y sin ánimo académico, podríamos pensar en la existencia de una Cultura de Seguridad Nacional, por desarrollar, formada a su vez por una serie de culturas específicas, que aún conservando su independencia deberían estar coordinadas, integradas y subordinadas a esa cultura superior.

Así, podríamos considerar a la Cultura de Defensa, la Cultura de Inteligencia, la Cultura de Seguridad Interior, la Cultura de Seguridad Económica y Financiera, la Cultura

de Emergencias y Catástrofes, o la Cultura de Seguridad Energética, como algunas de las culturas integrantes de la Cultura de Seguridad Nacional.

Sobre la Cultura de Defensa poco cabe señalar que no se haya indicado ya. La ingente labor del Ministerio de Defensa en esta materia, y las continuas actividades del CESEDEN y del Instituto Español de Estudios Estratégicos, pueden servir de modelo y espejo para el resto de las áreas implicadas. La experiencia, el conocimiento, y la calidad de los trabajos desarrollados, además de la propia importancia de la Defensa, pueden y deben ser la guía para todos.

La Cultura de Inteligencia, explicitada en la propia página web del CNI ⁵, y cuyo contenido se actualizó recientemente, se viene desarrollando en los últimos años. Señala:

“Cultura de Inteligencia

Política de sensibilización pública iniciada en 2003 por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) con el objetivo de mejorar el conocimiento de la sociedad en lo que respecta a la labor y misiones del Servicio de Inteligencia. Asimismo, la Cultura de Inteligencia pretende concienciar sobre la importancia de la función de Inteligencia como herramienta clave en la toma de decisiones estratégicas, tanto a nivel estatal como en el ámbito privado.

La Cultura de Inteligencia se enmarca en una iniciativa más global, la llamada Cultura de Seguridad, que es compartida por los integrantes de la Comunidad de Inteligencia española. El objetivo común es que todos los actores sociales adquieran conciencia de que tienen un papel activo en la salvaguarda de la seguridad, y que sólo la suma de esfuerzos puede garantizar la seguridad y la defensa de los valores que compartimos.

Objetivos:

La Cultura de Inteligencia pretende dar a conocer a la sociedad las funciones y misiones del Servicio de Inteligencia como institución que forma parte del Estado democrático y que actúa al amparo de la legislación y controlado por ésta. Intenta demostrar también la importancia del análisis y de la Inteligencia como herramienta para la toma de decisiones estratégicas en un entorno cada vez más globalizado e incierto.

Al mismo tiempo, la Cultura de Inteligencia trata de propiciar la transferencia de conocimientos y experiencias entre los miembros de los Servicios de Inteligencia y los representantes de los ámbitos académicos y empresariales, con la convicción de que este intercambio resultará enriquecedor para todas las partes”.

Incluso en ámbitos en que parecía complicado que se produjera la intervención de la comunidad universitaria, como los asuntos de Inteligencia, se está asistiendo una apertura y acercamiento que ha culminado en la creación de un Master Interuniversitario en Analista de Inteligencia ⁶, en varias universidades, que anuncia actualmente su quinta

⁵ <http://www.cni.es/es/culturainteligencia/>

⁶ www.masteranalistadeinteligencia.com

edición. Y anteriormente se produjo la creación de la Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) ⁷ y del Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid)⁸. Fruto de la colaboración entre ambas instituciones nació la publicación “Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva”⁹, referencia nacional en materia de Inteligencia. Con origen en el citado ámbito académico se vienen desarrollando congresos anuales en materia de inteligencia. Otras iniciativas, lanzadas por los propios analistas ya formados, y potenciales integrantes de las llamadas Reservas de Inteligencia o de una Comunidad de Inteligencia Ampliada, son la creación de la Asociación de Analistas de Inteligencia (ASAI) o el lanzamiento de un hashtag #esINT en Twitter mediante el cual poder identificar mensajes y contenidos relacionados con Inteligencia en un sentido amplio, abierto tanto a profesionales de la seguridad como de la empresa privada.

La Cultura de Seguridad Interior será abordada en apartados posteriores. A la hora de determinar las posibles culturas, es preciso señalar en todo caso algunas cuestiones:

- Mientras que algunas tienen carácter claramente finalista, como la Cultura de Seguridad o la Cultura de Defensa, otras (como en el caso de la Inteligencia) tienen carácter dual y transversal, son más un medio que un fin en sí mismas. Su finalidad es obtener información, su conversión en inteligencia y conocimiento, pero con objeto de garantizar la defensa y la seguridad. La Inteligencia debe calar también en las acciones de la Seguridad y de la Defensa.
- Tampoco sería del todo adecuado pensar orgánicamente a la hora de establecer responsabilidades en cada una de las culturas. Simplemente dos ejemplos:
 - o La Guardia Civil no sólo se limita a la seguridad interior, sino que en multitud de ocasiones despliega sus efectivos en misiones internacionales.
 - o Nuestras Fuerzas Armadas no se limitan únicamente a la Defensa en sentido estricto y clásico, sino que apoyan, por ejemplo en catástrofes (especialmente a través de la acción de la Unidad Militar de Emergencias) o de grave crisis de seguridad (patrullas en los días posteriores a los atentados del 11-M).
- No conviene olvidar la existencia de otras amenazas que obligan a potenciar la cultura actualmente inexistente, y más en los momentos actuales, como podrían ser la Cultura de Seguridad Económica y Financiera, la Seguridad Energética, etc.

⁷ www.serviciosdeinteligencia.es

⁸ www.uc3m.es/institutodeinteligencia

⁹ <http://www.plazayvaldes.es/libro/inteligencia-y-seguridad-revista-de-analisis-y-prospectiva-no-1/1224/>

4. ¿CÓMO AVANZAR EN UNA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL?¹⁰

Señalaremos a continuación, en varios apartados, algunos de los fundamentos de esta Cultura, que serían perfectamente aplicables a otras culturas de seguridad, defensa o inteligencia¹¹.

4.1. ¿Para qué es necesaria una Cultura de Seguridad Nacional?

- Para generar CONCIENCIA. Adoptamos en esta cuestión los contenidos del artículo del divulgador José Antonio Marina, publicado en el número 155 de Cuadernos de Estrategia.¹² Entiende Marina que esta “conciencia” tiene un doble sentido:
 - o Darse cuenta, percatarse de la importancia y dificultades en la materia.
 - o Asumir una serie de deberes y obligaciones, dado que la seguridad es una responsabilidad de todos.
- Sobre la base del punto anterior, pero de forma más específica, dar a conocer las principales amenazas a las que nos enfrentamos: Terrorismo, Crimen Organizado, Catástrofes y Emergencias, Inmigración irregular, Ciberamenazas, etc.
- Conocer a los actores principales del sistema de Seguridad Nacional, sus condiciones de trabajo. Considerar siempre y dar valor a la naturaleza humana de las organizaciones, a la labor preventiva que se produce en el ámbito de la seguridad, donde el éxito es a veces mayor por lo que se evita que por las actividades reactivas. Dar a conocer los medios disponibles para la función asignada. Y con la mayor transparencia trasladar al ciudadano los criterios de eficiencia en la gestión, más en tiempos como los actuales.
- Dar a conocer qué puede hacer cada uno de nosotros por la seguridad, desde la adopción de medidas de autoprotección, la atención a consejos especializados¹³, o la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.¹⁴
- Lograr un compromiso con las fuerzas directamente involucradas en garantizar la seguridad. Apoyo y comprensión a su labor. Valoración de su esfuerzo y entrega. Y es que ese apoyo ciudadano es una motivación, intangible, de enorme valor, que contribuye a elevar la moral.

4.2. Elementos básicos en la configuración de una Cultura de Seguridad Nacional.

La construcción de una Cultura de Seguridad Nacional implicaría los siguientes elementos:

¹⁰ Construcción propia.

¹¹ De hecho estos contenidos los aplicábamos a la Cultura de Seguridad Interior o incluso a la Cultura de Inteligencia, tal y como se expuso, por el autor de este artículo, en la Jornada celebrada por el CNI en Casa de América en septiembre de 2012, en la ponencia “El papel de la Prospectiva en el desarrollo de una Cultura de Inteligencia en Iberoamérica”.

¹² http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_155_CulturaSeguridadDefensa.pdf

¹³ <http://www.guardiacivil.es/es/servicios/consejos/index.html>

¹⁴ Por ejemplo mediante la denuncia de pederastia en la Red, o colaborando en la búsqueda de desaparecidos, buscados por la Justicia, o identificando obras de arte sustraídas.
<http://www.guardiacivil.es/es/colaboracion/index.html>

- Existencia de una estructura de Seguridad Nacional, cuestión que resuelve la Estrategia, aún pendiente de una futura Ley Orgánica.
- Información y comunicación en materia de Seguridad Nacional. Mandato claro en la Estrategia que debe implementarse.
- Educación y formación. Acciones orientadas a profesionales, a jóvenes, a estudiantes en edad escolar, a empresas, a ciudadanos. Muchas de ellas son citadas en la propia Estrategia.
- Investigación y publicaciones. La Seguridad Nacional como objeto de estudio académico y profesional.
- Cuerpo doctrinal. Principios, valores, procedimientos. Los pilares los señala la Estrategia.
- Lenguaje común. Existiendo por ejemplo un Glosario de Inteligencia, no sucede lo mismo en este ámbito.
- Comunidad. Conjunto de personas internas a organizaciones o externas que están comprometidas con la creación y difusión de esta Cultura.

4.3. Requisitos previos para el desarrollo de una Cultura de Seguridad Nacional.

- Disponer de una clara cultura organizacional, y que la misma sea difundida. Es preciso el desarrollo de Gestión del Conocimiento en las propias organizaciones. Es decir, antes de poder trasladar valores, principios y prácticas al ciudadano es necesario abordar de manera más profunda esta materia a nivel interno en las Administraciones Públicas
- Es clave que las organizaciones dispongan de una gestión estratégica. Únicamente conociendo dónde se quiere llegar será posible elegir el camino. La Cultura de Seguridad debe estar reflejada y apoyada por el sistema estratégico.
- Debe existir una clara conciencia en las organizaciones sobre el interés de una proyección hacia el exterior, que incluya entre otros actores, al ámbito académico, medios de comunicación, y ciudadanos.
- Cultura es colaboración. Se debe tratar de cambiar un viejo paradigma en materia de colaboración y cooperación, y lo que a mi juicio es un error: su planteamiento como un objetivo, un mandato o exigencia. La colaboración y cooperación debe orientarse a “una forma de ser”, a su desarrollo como una “actitud” y “aptitud”.
- Finalmente, el desarrollo de una Cultura de Seguridad Nacional debe estar guiada por criterios éticos, no es una vía para la manipulación o para el marketing institucional.

4.4. Barreras para el desarrollo de una Cultura de Seguridad Nacional.

- La atención al día a día. La seguridad del ciudadano se garantiza en la calle, en el plano operativo. Esa orientación clara a la acción es una limitación a la hora de poder dedicar tiempo al ámbito del conocimiento, la comunicación, y en definitiva la cultura.
- La falta de medios, tanto humanos como materiales.
- La infravaloración sobre su utilidad. En este sentido sería preciso definir claros criterios de valoración sobre los efectos del desarrollo de una Cultura de Seguridad Nacional.
- El exceso de especialización y la ausencia de visión general. Acción muy orientada a lo táctico operacional y no tanto a lo estratégico (Lowenthal, 2013).

- La generalización del secretismo. Se tiende a considerar que en el ámbito de la seguridad casi todo es secreto, algo que realmente no es así.
- La tendencia generalizada a buscar excusas. Las tres excusas más habituales son:
 - o *¡Es difícil!*
 - o *¡No hay presupuesto, es caro!*
 - o *¿Dónde lo pone, quién lo manda?*

Las tres excusas son desmontables. Si todo fuera fácil no seríamos posiblemente necesarios. La falta de presupuesto evidentemente limita pero hay medidas creativas y basadas en el esfuerzo que permiten al menos lograr algo aunque no llegue a las condiciones de profundidad deseadas. Es decir, mejor siempre algo que nada. Y no siempre hay que esperar para hacer algo necesario a que lo determine una ley o un mandato.

4.5. Errores en la gestión de una Cultura de Seguridad Nacional.

- Caer en la autocomplacencia. Utilizar el posible plan de cultura de seguridad para alabarnos y señalar lo buenos que somos.
- Relacionado con el aspecto anterior un segundo error sería desarrollar cultura únicamente para círculos que de una manera más o menos directa ya pertenecen al sistema de seguridad nacional: expertos, think tanks, estudiantes de programas relacionados con la seguridad, etc. En este caso no nos alabamos nosotros mismos, alabamos a nuestros colegas de otros entornos y ellos a nosotros. El desarrollo de una cultura de seguridad precisa salirse de círculos cercanos y de círculos de confort.
- Compartimentar. Gestionar una cultura de seguridad interior sin tener en cuenta que forma parte de un sistema de Seguridad Integral, y que todo está absolutamente relacionado.
- La Cultura como marketing, como proceso de persuasión e influencia. La cultura es conocimiento, y el conocimiento no es publicidad ni propaganda.

4.6. Gestionar la “contracultura”.

El Teniente General Pedro Bernal señala, en Cuadernos de Estrategia nº 155, publicación citada anteriormente, la existencia de una contracultura de defensa y seguridad. Sectores sociales, grupos y movimientos contrarios a cualquier cuestión relacionada con la Seguridad y Defensa.

Desde el punto de vista de la Seguridad, esa contracultura no es tan evidente, pero sí aparece en el perpetuo y continuo debate sobre el equilibrio entre seguridad y libertad. Y tiene plena actualidad hoy en día en Internet.

En todo caso, sí es preciso señalar que siempre existirá una contracultura. Lo que es de bastante interés, como actores directos, es que no generemos nosotros mismos o potenciemos la contracultura existente con nuestras propias acciones, con falta de ética o con corrupción, o con falta de eficiencia en un contexto de crisis como el actual. Por lo tanto, además de gestionar la cultura debemos gestionar la propia contracultura.

5. ¿QUÉ PAPEL DESEMPEÑA LA GUARDIA CIVIL EN LA CULTURA DE SEGURIDAD NACIONAL?

El papel como actor del sistema de Seguridad Nacional de la Guardia Civil es indudable, y por tanto igual de importante será su función como difusor de una cultura de seguridad. Fundamental en cuanto a una posible Cultura de Seguridad Interior, si bien es preciso insistir de nuevo en que la limitación entre lo interior y lo exterior es prácticamente inexistente.

Atendiendo a lo señalado en las principales estrategias de seguridad nacionales e internacionales, y a las amenazas contempladas en las mismas, la Guardia Civil desempeña funciones importantes en las siguientes áreas:

- Terrorismo, nacional e internacional.
- Crimen organizado.
- Ciberamenazas.
- Catástrofes y emergencias.
- Inmigración irregular. Control de fronteras.
- Armas y explosivos.

Los fundamentos de participación de la Guardia Civil como actor en el desarrollo de una Cultura de Seguridad aparecen claramente marcados en el Sistema de Gestión Estratégica de la Guardia Civil, cuyos principios fundamentales aparecen recogidos en su propia página web¹⁵. De esta forma, en la perspectiva externa del cuadro de mando se destaca el objetivo de “afianzar la seguridad de los ciudadanos y prestar auxilio, atención e información, con cercanía y calidad”. En los procesos internos, y con objeto de proyectar la imagen pública de la organización, se pretende “promocionar las relaciones con la comunidad y el conocimiento de nuestra Institución”. Para el cumplimiento de dichos logros es necesario participar y colaborar con otros organismos y promover nuevas relaciones.

El ciudadano como el sujeto de nuestra acción, y el “espíritu de servicio” como uno de nuestros valores distintivos aparecen recogidos en los pilares del sistema:

- Misión de la Guardia Civil. “Garantizar la seguridad pública y asistir a los ciudadanos, de forma excelente y cercana, contribuyendo así al bienestar de la sociedad”.
- Visión. “Ser un cuerpo de seguridad cercano al ciudadano y referente por calidad, versatilidad y disponibilidad”.
- Valores. “Honor, espíritu de servicio, disciplina, lealtad y compañerismo”.

Nuestros valores, motor de nuestra Cultura.

En ocasiones parece que en nuestra sociedad actual avergüenza hablar de valores. Incluso se puede pensar en los valores como una cuestión arcaica o del pasado. Se señala, por muchas personas, que se ha producido una fuerte pérdida de valores. No es tampoco del todo cierto. Algunos valores cambian, mutan, se adaptan al desarrollo, a

¹⁵ <http://www.guardiacivil.es/es/institucional/gesestrategi/index.html>

la forma de vida, a la globalización. Igualmente tampoco es cierto acusar a nuestros jóvenes de una pérdida de valores, sentencia que implica un desconocimiento sobre nuestra sociedad y una falta de responsabilidad puesto que los valores que tengan nuestros jóvenes serán en gran parte herencia de nuestra educación, formación y forma de vida, y de los medios de comunicación y de enseñanza que hemos creado.

En la Guardia Civil hablar de valores no es citar una lista de palabras huecas. Desde la creación de la Institución, la “Cartilla del Guardia Civil” contemplaba tanto reglas morales como de urbanidad y protocolo. Los valores de la Guardia Civil, son los que han permitido su supervivencia, y son los que hacen que el ciudadano considere a nuestra Institución como una de las más valoradas y merecedoras de confianza. Una de las ventajas de los valores de la Guardia Civil es su permanencia con independencia de ideologías o de tendencias políticas. La receta es clara: sacrificio, lealtad, disciplina, abnegación y espíritu benemérito.

La permanencia de estos valores no supone un anclaje al pasado, sino un puente hacia el futuro, para una organización que se adapta a la realidad social y se enfrenta a las nuevas amenazas.

La Guardia Civil como difusor de Cultura de Seguridad Interior

No existen en España estructuras orgánicas públicas que de una manera sistemática, y bajo dicha denominación, trabajen en el desarrollo de una Cultura de Seguridad Interior, salvo casos bastante aislados.

Uno de ellos sería el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, creado por la firma del convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior, la Dirección General de la Guardia Civil y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el 17 de octubre de 2002. Los objetivos generales que se pretenden conseguir con la creación del Instituto en relación con la seguridad son:

- Desarrollar y promover la investigación científica de alta calidad en materias de seguridad que sean de interés para instituciones públicas y privadas.
- Desarrollar cursos de altos estudios profesionales, así como la ejecución de programas Master y cualesquiera cursos de especialización, presenciales y a distancia, en los diferentes campos de la seguridad, sin perjuicio de su consideración como enseñanzas regladas de tercer ciclo o postgrado.
- Impulsar y promover la difusión de obras científicas.
- Crear un marco de reflexión y diálogo.
- Promover el conocimiento y aplicación de las nuevas tecnologías al ámbito de la seguridad pública.

No cabe duda de la existencia de un área clara de acción en materia de Seguridad Interior, sin perjuicio de las cuestiones conceptuales expresadas en el inicio de este documento, relativas a las difuminadas líneas que separan lo exterior y lo interior, o al propio papel mixto de muchos actores como las Fuerzas Armadas o la propia Guardia Civil. Ejemplos de su existencia serían la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión

Europea, o las acciones y políticas desarrolladas por el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos.

Un primer paso sería tratar de conceptualizar la Cultura de Seguridad Interior. A modo de una primera aproximación bastaría quizás, con muchas matizaciones, con combinar el concepto generalizado de Cultura con el contenido del artículo 104 de la Constitución Española.

De este modo podríamos entender la Cultura de Seguridad Interior como: *“el conjunto de conocimientos, normas, valores, metas, actitudes, y prácticas, compartidos socialmente y orientados a proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”*.

Como posibles actores en esta Cultura de Seguridad Interior habría que considerar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Protección Civil, policías autonómicas y locales, sector de seguridad privada, medios de comunicación, ámbito académico, otros poderes públicos y privados, ciudadanos, etc.

La Guardia Civil, en un proceso continuo de adaptación a las necesidades, modificó su estructura orgánica en marzo de 2013¹⁶, asignando al Centro de Análisis y Prospectiva, dependiente del Gabinete Técnico, y por tanto órgano de apoyo al Director General de la Guardia Civil, las siguientes funciones:

- La gestión del conocimiento y de fuentes abiertas relacionados con la seguridad.
- La colaboración con Universidades y con otros centros de investigación y estudio en este ámbito.
- La promoción de una cultura de seguridad interior.

Funciones que están muy en línea con la terminología y algunos de los objetivos de la Estrategia de Seguridad Nacional, en el ámbito del desarrollo y difusión de cultura.

La Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, órgano de asesoramiento y apoyo de la Dirección General de la Guardia Civil en materia de comunicación y relaciones institucionales, también asume funciones relacionadas:

- Dirigir y gestionar la comunicación interna y externa en la Guardia Civil y, en particular, la coordinación con las Oficinas Periféricas de Comunicación (OPC,s) y con otros organismos análogos de la Administración.
- El protocolo en la Dirección General, organizando los actos institucionales y asesorando a las diferentes unidades del Cuerpo, en este aspecto.
- La potenciación de la imagen corporativa de la Guardia Civil. a través de participaciones públicas, de la página web del Cuerpo y la intranet corporativa, de

¹⁶ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/o422-2013-pre.html

cuyos contenidos es encargada, y de la atención al ciudadano a través de la Oficina creada a tal efecto.

Sin perjuicio de lo anterior la cultura de seguridad implica una gestión global y conjunta, con acciones desarrolladas por múltiples unidades de la Guardia Civil Destacamos a título de ejemplo las siguientes:

1. La Guardia Civil debe difundir cultura de seguridad a través de su propia acción, de su atención diaria al ciudadano, de la proximidad de nuestros guardias en multitud de municipios, de la atención exquisita y del *“consuelo al afligido”*¹⁷. Qué mejor imagen para una organización que la satisfacción de los ciudadanos que se ven amparados y protegidos por nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
2. Internet. La capacidad de comunicación y difusión en la Red es incuestionable. La página web de la Guardia Civil ¹⁸, la presencia en redes sociales como Twitter ¹⁹, o la utilización de contenidos multimedia ²⁰, son actualmente vías de enorme interés. Todo ello sin descuidar los medios tradicionales, los medios de comunicación, la atención a los periodistas en el ámbito de la seguridad, etc.
3. La colaboración con el ámbito académico y la Universidad. Participación de miembros del Cuerpo como profesores. Realización de prácticas de alumnos universitarios en la Guardia Civil. Múltiples convenios en vigor para la formación y la investigación. Destacamos en este aspecto la existencia del Instituto Universitario de Investigación de Seguridad Interior (IUISI) ²¹, con funciones en las áreas formativas y de investigación, y posible punta de lanza en el desarrollo de esta Cultura.
4. Colaboración con otros centros de conocimiento especializados. En este sentido es clave la colaboración, inicialmente, con otros centros públicos. El Instituto Español de Estudios Estratégicos es socio prioritario por su experiencia, prestigio, y calidad de sus trabajos.
5. La participación y cercanía de los ciudadanos. Jornadas, foros y cursos abiertos a los ciudadanos. La celebración anual de la Patrona de la Guardia Civil, que se convierte en un acontecimiento para la ciudad en que se celebra. Las exposiciones sobre Guardia Civil. Las visitas a la Institución por colegios, ciudadanos. El contacto con asociaciones.
6. Las publicaciones especializadas. Revista “Cuadernos de la Guardia Civil” como puente entre el ámbito académico y el operativo.

¹⁷ Cartilla de la Guardia Civil, Duque de Ahumada.

¹⁸ www.guardiacivil.es

¹⁹ @Guardiacivil062 y @GDTGuardiaCivil

²⁰ <http://www.youtube.com/user/guardiacivil>

²¹ www.iuisi.es

7. Los fondos históricos y patrimoniales de la Guardia Civil. Museo. Digitalización de fondos que se viene desarrollando en colaboración con la Biblioteca Nacional. La gestión de las bibliotecas de la Guardia Civil (actualmente la biblioteca del Centro de Análisis y Prospectiva participa en el proyecto piloto KOHA/KOBLI del Ministerio de Cultura, junto a otras cuatro bibliotecas de la Administración Pública, para la mecanización de bibliotecas).
8. El intercambio de buenas prácticas, en el ámbito operativo y organizacional.

Sin duda acciones modestas, pero que podrían dar lugar a una gestión integral y a un desarrollo de nuevas acciones, especialmente en colaboración y coordinación con el resto de actores en materia de seguridad.