

La seguridad energética: un componente fundamental de nuestra Seguridad Nacional

Alfonso de Senillosa Ramoneda

Director Adjunto del Gabinete de Presidencia del Gobierno, Director del Departamento de Seguridad Nacional

Introducción

Hablar hoy de seguridad energética implica, necesariamente, remontarnos a la Estrategia de Seguridad Nacional que fue aprobada en Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013.

La Estrategia materializa el impulso del Gobierno de España a una forma diferente de afrontar el mundo en el que vivimos: un mundo cada vez más interconectado; un mundo en el que, gracias al avance de la tecnología, las distancias son cada vez más cortas y donde todo sucede más deprisa; un mundo lleno de oportunidades, pero también de desafíos; un mundo aparentemente sin grandes guerras, pero de serios conflictos, y donde lo único cierto es que todo es cada vez más incierto.

La Estrategia de Seguridad Nacional es novedosa en muchos sentidos. No solo porque el concepto de Seguridad Nacional es amplio e integral, sino porque sienta las bases para edificar una verdadera política de Estado en la materia. La vocación de la Seguridad Nacional como servicio público cobra su más noble sentido en lo más alto, allí donde nuestros valores, derechos y libertades han de ser protegidos por encima de todo.

Además, la Estrategia define grandes objetivos, contempla líneas de acción y proporciona las bases de un sistema de Seguridad Nacional en el que las instituciones, el sector privado, y la sociedad en general, son sus principales protagonistas. Por eso nos referimos a la Seguridad Nacional como un proyecto compartido.

La seguridad de España en un mundo en constante transformación, en un entorno cada vez más interdependiente y de hiperconectividad tecnológica, va más allá de nuestras fronteras. Esto es una verdad sin ambages en el caso de la seguridad energética, que la Estrategia concibe como uno de sus principales ámbitos, donde factores tales como la diversificación del abastecimiento, la seguridad de las infraestructuras y redes de transporte, o el respeto al medioambiente contribuyen a reducir nuestra vulnerabilidad.

La Estrategia de Seguridad Energética Nacional, primer documento de esta naturaleza que se aprueba en España – por acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional de 20 de julio de 2015 – desarrolla y profundiza en los objetivos y medios de acción que contiene la Estrategia de Seguridad Nacional.

En las líneas que siguen me detendré en su proceso de elaboración y principales aportaciones y finalizaré con unas palabras, a modo de conclusiones, o de reflexiones, que ponen en valor la relevancia de implantar una cultura estratégica en los distintos ámbitos que conforman e integran nuestra Seguridad Nacional, como resulta ser nuestra seguridad energética.

Una Estrategia de Seguridad Energética Nacional acorde a nuestro perfil propio

Un buen número de ideas-fuerza que inspiran esta Estrategia de Seguridad Energética Nacional son trazadas por el Presidente del Gobierno en su carta de presentación.

La energía se concibe como un componente esencial de nuestro progreso y desarrollo. La energía y la actividad económica se encuentran indisolublemente unidas. Sin energía no hay desarrollo, ni progreso. Para este Gobierno, la protección de nuestro patrimonio energético es una prioridad absoluta.

Garantizar el suministro energético en el presente es plenamente compatible con

asegurar la sostenibilidad del sistema en el futuro. Este compromiso intergeneracional se ha de entender tanto en su componente medioambiental, como en su vertiente económica. Así, el respeto a la naturaleza y la eficiencia energética se integran de forma equilibrada en medidas que nos dibujan un futuro energético muy prometedor.

La disrupción tecnológica está transformando al sector energético, algo que debe leerse igualmente en clave geopolítica. El tsunami tecnológico de nuestros días acrecienta la necesidad de pensar y diseñar acciones y políticas estratégicamente.

A todas estas consideraciones, subyace la interdependencia del entorno energético en un mundo multipolar y en constante cambio que llama cada vez más a actuaciones participadas y anticipatorias. El entendimiento de este mundo complejo y en permanente transición es imprescindible para hacer frente de forma óptima a sus desafíos.

Estas ideas alumbran la Estrategia de Seguridad Energética Nacional, un documento convergente, toda vez que parte de un entorno global, se acerca al perfil propio y diferencial de España en términos energéticos y desciende a la identificación de los riesgos y amenazas que pueden comprometer el suministro energético y, en definitiva, el bienestar del ciudadano y de nuestra sociedad.

La Estrategia de Seguridad Energética Nacional señala los objetivos a alcanzar y las líneas de acción para hacerlo y contempla un trazado de órganos para preservar la seguridad energética en el marco del sistema de Seguridad Nacional, que dirige el Presidente del Gobierno, apoyado plenamente por el Consejo de Seguridad Nacional y por el Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Todo este contenido se articula en la Estrategia de Seguridad Energética Nacional en cinco capítulos.

El primer capítulo —un entorno energético interdependiente en transición— ofrece una visión amplia del panorama energético internacional, en el que solo de manera cooperativa y solidaria es posible hacer frente a importantes retos globales. El esquema energético mundial se ve afectado por tensiones de carácter geoestratégico, dinámicas comerciales y, sobre todo, por un trepidante avance tecnológico.

El entendimiento de las tendencias de cambio a nivel mundial resulta clave para un país como España, que depende en gran medida del exterior para el suministro energético. Así, desde la perspectiva española, el mundo se presenta como un gran mercado global. En un escenario de estas características, la competitividad de mercados y la lucha por los recursos pasan a un primer plano para la Seguridad Nacional.

Desde una perspectiva española, la cuenca atlántica ofrece un generoso y despejado espacio marino por la que nos llegan los recursos de todo el continente americano y también del Golfo de Guinea, zona de interés vital para nuestra seguridad. El Norte de África aparece como nuestro principal abastecedor de gas natural; la cercanía geográfica resulta un factor estratégico de primer nivel que posibilita la llegada de energía a través de infraestructuras y de rutas marítimas. Oriente Medio continúa siendo la principal reserva de hidrocarburos del mundo, y el área Asia Pacífico adquiere cada vez más relevancia estratégica y comercial. El mundo está cambiando. No se puede hablar de un antes y un después, sino de una transformación constante que requiere toda nuestra atención.

Los intereses energéticos españoles están íntimamente ligados a los de la Unión Eu-

ropea. Los españoles compartimos valores, prioridades y objetivos con nuestros vecinos y socios comunitarios. No se puede entender de otra forma. El desarrollo de lo que se viene llamando “mercado interior único de la energía” favorece a los ciudadanos, al Estado y a nuestras empresas. Se trata de entender una Unión Europea energética como la gran red de interconexiones físicas energéticas, a la vez que una Unión Europea competente y transparente, que facilite la competitividad de nuestras empresas y les ofrezca un mercado abierto y atractivo.

El segundo capítulo lleva por título “Una visión integral de la seguridad energética nacional”. En él se traza el perfil energético de España, se define la “seguridad energética nacional” y se desarrollan los principales factores que inciden en este ámbito.

El perfil energético de España es el de un país con un elevado grado de vulnerabilidad, debido a nuestra alta dependencia del exterior y de nuestra baja interconexión. Por otra parte, nuestra privilegiada situación geográfica, con acceso directo al Atlántico y al Mediterráneo, nos otorga una posición preferente para configurarnos como puente energético para la Unión Europea.

Es en este marco regional, el de la Unión Europea, en el que ha de entenderse la seguridad energética de España. En la diversificación de países productores de energía, factor destacado para la seguridad energética europea, España puede desempeñar una función determinante. Esto precisa que se siga desarrollando y materializando la interconexión europea.

Analizando las características energéticas propias de España, y pese a tener una fuerte dependencia del exterior que se acerca al 73% (y prácticamente el 100% en el caso del petróleo), el potencial de nuestro país resulta asombroso.

Hay ciertos activos que no puedo pasar por alto en este artículo, por cuanto los considero de alto interés: en primer lugar, llama la atención las buenas cifras que reflejan nuestro *mix* energético, Y es que la diversificación, tanto con respecto a origen geográfico, como en relación a las fuentes de energía, es nuestro gran valedor de seguridad energética.

Por una parte, la gran variedad de orígenes geográficos de los recursos que recibimos mitigan, en gran medida, posibles riesgos geopolíticos. Por otra, la proporción de consumo energético en España se puede calificar de bien equilibrada, en la que todos los sectores primarios tienen una aportación al *mix* energético nacional (petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear y energías renovables).

Otros puntos fuertes de nuestra posición energética son nuestra propia situación geográfica, nuestra excelente capacidad de refinado y nuestra moderna red de distribución energética.

Quizá una de las grandes novedades que aporta la Estrategia es la definición de "seguridad energética nacional" que se entiende como la acción del Estado orientada a garantizar el suministro energético en función de cuatro parámetros: suministro, abastecimiento externo, sostenibilidad económica y sostenibilidad medioambiental. Estas cuatro coordenadas se entienden en nuestra Estrategia como vectores que, vistos de forma conjunta, aportan una visión verdaderamente integral de la seguridad energética en España.

Me atrevería a decir, sin miedo a equivocarme, que esta aproximación es realmente innovadora. Por vez primera en un documento de esta naturaleza, la seguridad energética es analizada desde todos los ángulos posibles, generando un modelo de múltiples dimensiones.

El tercer capítulo -desafíos a la seguridad energética nacional- toma como punto de origen el compromiso que supondría una interrupción en el suministro energético. Lo hace diferenciando entre retos – aquellos factores que afectan a la seguridad energética de una forma genérica – y riesgos y amenazas, elementos de una mayor concreción.

Partiendo de nuestra impronta como país europeo, importador neto de energía, la Estrategia identifica cinco retos: el cambio climático y la degradación medioambiental, el crecimiento exponencial de la demanda internacional, la ecuación de los mercados energéticos, la gestión adecuada y eficaz de las reservas y la falta de concienciación ciudadana al respecto de la importancia de la seguridad energética.

En cuanto a los principales riesgos y amenazas a la seguridad energética nacional, la Estrategia los articula según su taxonomía. Así, se contemplan riesgos y amenazas de carácter económico, geoestratégico, técnico, ambiental y deliberado. Todo un completo conjunto de riesgos y amenazas (inestabilidad de los países productores, seguridad de las rutas marítimas, catástrofes naturales o accidentes graves son ejemplos de ellos) que nos indican que la seguridad energética es algo vulnerable, un valor que tenemos la obligación de proteger.

Entre ellos destacan por su importancia las amenazas a las infraestructuras energéticas. Las centrales de generación, instalaciones de almacenamiento, la red de transporte y distribución, los centros de control, etc. están expuestas a amenazas de carácter deliberado tanto en su dimensión física como de origen cibernético. Su adecuada protección es garantía de continuidad del suministro energético al usuario final.

El capítulo cuarto de la Estrategia contiene los objetivos de la Estrategia de Seguridad

Energética Nacional. Está orientado por el objetivo final de la seguridad energética que la Estrategia de Seguridad Nacional proporciona: la diversificación de las fuentes de energía, la garantía de la seguridad del transporte y abastecimiento y el impulso de la sostenibilidad energética.

Este capítulo nos tiende una ruta a seguir, trazada de forma coherente en nueve objetivos y sus correspondientes líneas de acción.

Ya de partida, el primero de ellos asocia de forma indisoluble la seguridad energética nacional a la Unión Europea. El impulso al mercado energético europeo, la interconexión y el compromiso con la sostenibilidad medioambiental son claros distintivos de nuestro compromiso europeo. Aquí me resulta obligatorio hacer un paréntesis para resaltar la importancia de la declaración de Madrid.

El pasado 4 de marzo de 2015, el Presidente de Francia, François Hollande, el Presidente del Gobierno de España, Mariano Rajoy, el Primer Ministro de Portugal, Pedro Passos Coelho y el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, se reunieron en Madrid para debatir la cuestión de las interconexiones energéticas. "*Deben movilizarse todos los esfuerzos con carácter urgente, para lograr el objetivo mínimo del 10% de las interconexiones eléctricas, no más tarde de 2020, mediante la realización de proyectos de interés común*", reza el documento que los cuatro mandatarios firmaron aquel día en Moncloa.

Los tres objetivos siguientes, diversificación del *mix*, seguridad de abastecimiento y fomento de las fuentes autóctonas, buscan reducir nuestra vulnerabilidad energética y potenciar las fortalezas de España. El compromiso de nuestro país con un modelo de desarrollo económico sostenible y el respe-

to por el medio ambiente se integran en el quinto objetivo con medidas que favorecen la sostenibilidad económica y la eficiencia energética, en el entendido de que estos dos ejes, medioambiente y economía, están fuertemente relacionados en materia energética.

La seguridad de las infraestructuras, en su dimensión física y cibernética, así como la seguridad de las rutas de transporte nos trazan, en su conjunto, una línea tanto física como virtual, cuya protección es garantía de continuidad del suministro energético al usuario final.

El fomento de la cultura de seguridad energética nacional es el noveno objetivo de la Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Este objetivo concibe la concienciación de la sociedad como clave para poder entender la relevancia de este ámbito para el normal funcionamiento de la vida cotidiana y de la economía en general.

Finalmente, el quinto y último capítulo de la Estrategia de Seguridad Energética Nacional materializa la planificación estratégica en una arquitectura orgánica en la que participa toda la Administración, el sector privado y la sociedad en su conjunto: el Sistema de Seguridad Nacional.

El primer punto a destacar es el liderazgo del Presidente del Gobierno. El asunto no es baladí: por vez primera en nuestra historia se han puesto las bases para edificar una Política de Seguridad Nacional bajo la dirección del Presidente del Gobierno.

Y lo hace asistido por el Consejo de Seguridad Nacional, Comisión Delegada del Gobierno que, presidida por el Presidente del Gobierno para la Seguridad Nacional, se viene reuniendo cada dos meses para tratar los asuntos de mayor interés y afección para la Seguridad Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional ya cuenta con determinados órganos especializados de apoyo para ámbitos concretos. Me refiero a los comités especializados en seguridad marítima (Consejo Nacional de Seguridad Marítima), ciberseguridad (Consejo Nacional de Ciberseguridad) e inmigración (Comité Especializado de Inmigración), así como con el Comité Especializado de Situación, órgano único para la gestión de crisis en el nivel político-estratégico.

Siguiendo esta misma filosofía, la Estrategia de Seguridad Energética Nacional aporta la posible creación de un Comité Especializado en materia de Seguridad Energética que, con el mismo espíritu integrador y multidisciplinar que ha orientado los órganos ya existentes, se sume al proyecto iniciado en 2013 con la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto en crecimiento gracias al esfuerzo compartido entre todos.

El Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, creado con funciones de asesoramiento político-estratégico al Presidente del Gobierno en materia de Seguridad Nacional y órgano permanente de trabajo del Consejo de Seguridad Nacional, cuenta con el Centro de Situación en materia de gestión de crisis y cumpliría la función de apoyar al Comité Especializado en materia de Seguridad Energética.

Una Estrategia energética participada: sector privado y centros de pensamiento

Nuestro Presidente del Gobierno, en la carta de presentación de la Estrategia, señala: *"Educar en seguridad es uno de los firmes objetivos de nuestro proyecto, por cuanto tenemos el convencimiento de que una sociedad bien informada es una sociedad mejor posicionada para participar en las decisiones que afectan a nuestra seguridad"*.

Además de tratarse de una noble aspiración, es un imperativo legal. Así lo contempla la Ley de Seguridad Nacional 36/2015, que entró en vigor el pasado 28 de septiembre de 2015.

La Ley de Seguridad Nacional también establece el deber de colaboración de las entidades privadas con la Administración Pública. Para ello asigna al Gobierno la responsabilidad de establecer mecanismos y formas de colaboración, que también se han de extender a la participación de la sociedad civil.

En el caso que nos ocupa, uno de los ámbitos declarados de especial interés según la propia Ley de Seguridad Nacional, la seguridad energética, no se entiende si no es mirando a todos sus actores y esto es de aplicación no solo al Gobierno y al Presidente del Gobierno, sino a las Administraciones Públicas, órganos constitucionales y la sociedad en general. Esto es coordinado con el sector privado.

Estos tres ejes (participación ciudadana, colaboración privada y cultura de Seguridad Nacional) han sido *leitmotiv* del modo de hacer doctrina estratégica en materia de seguridad desde el comienzo de la Legislatura y también han estado presentes en el proceso de la elaboración de la Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Los procesos son tan importantes como los resultados, porque abundan en razones de legitimidad de los documentos y las normas resultantes, y porque hablan de la estima y la comprensión de las mejores razones y argumentos para poder aportar las soluciones óptimas en beneficio del interés general.

El proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Energética Nacional es un aval del resultado final porque ha sido un proceso abierto y participativo.

En concreto, el Consejo de Seguridad Nacional, en su reunión de 23 de enero de 2015, y a propuesta del Ministro de Industria, Energía y Turismo, aprobó un acuerdo de elaboración de la Estrategia de Seguridad Energética Nacional en el que se detallaba un procedimiento que reuniera las características de visión integral, equilibrio interdepartamental, agilidad y supervisión a cargo del Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente del Gobierno. Este procedimiento contemplaba la constitución de una comisión técnica interministerial, la implicación del sector privado, así como de expertos en la materia de reconocido prestigio.

La comisión técnica aseguraba una muy amplia representación de todos los departamentos ministeriales con competencias relacionadas con la seguridad energética. Presidida por el Secretario de Estado de Energía, la primera directriz emitida fue la de enfocar la Estrategia hacia la seguridad del suministro energético.

Respecto del sector privado, se convocó en Presidencia del Gobierno a todas las asociaciones patronales del sector energético¹ en España, asegurando de esta forma que todos los sectores energéticos estuvieran representados.

Para la reunión se circularon de forma previa unos formularios que recogieron una serie de preguntas, orientadas principalmente a definir el concepto de seguridad energética nacional, los riesgos y amenazas, los desafíos y las oportunidades, así como la capacidad de adaptación a nuevas tecnologías y a procesos de eficiencia. Estos formularios resultaron de gran utilidad por cuanto cada participante de la reunión tuvo la oportunidad de esgrimir los pertinentes argumentos en función de una estructura pre-fijada, unas exposiciones muy ricas, que posteriormente se ponderaron para integrar su contenido en la redacción de la Estrategia de Seguridad Energética Nacional.

Quiero poner de manifiesto en estas líneas mi agradecimiento y reconocimiento sincero por la predisposición absoluta, generosa e instantánea que, en el marco de esta publicación, me inspiraron si cabe más.

Otra de las grandes contribuciones ha sido la del mundo de la academia, reflexión y pensamiento con la aportación de grandes expertos de este país, anónimos y comprometidos que dieron una viveza, realidad y contexto a la ideas de seguridad que este documento tiene.

Finalmente, con la coordinación del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, se elaboró el texto final que fue presentado en el Consejo de Seguridad Nacional de 20 de julio de 2015 para su aprobación. ■

Conclusión

El pensamiento y visión estratégica que guiaron en su día la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 han sido los mismos que han inspirado la Estrategia de Seguridad Energética Nacional. Esa forma de pensar “diferente” se caracteriza por una visión integral y una aproximación participativa de toda la sociedad, el sector privado y las instituciones. Es precisamente en un ámbito tan transversal como la seguridad energética donde el proyecto de Seguridad Nacional tiene un encaje perfecto.

La Estrategia de Seguridad Energética Nacional supone un hito histórico, al tratarse del primer documento aprobado en España de estas características. La concepción de la energía como servicio “vital” para la Seguridad Nacional da idea de la importancia que el actual Gobierno ha querido otorgar a este ámbito.

En este artículo he querido poner en valor no sólo el contenido del documento en sí mismo, sino también el proceso de elaboración. Un proceso ejemplar, en el que gracias a la contribución del sector privado y de reconocidos expertos en energía, tenemos la satisfacción de una labor bien hecha. Esto muestra, una vez más, que la Seguridad Nacional es un proyecto compartido. ■

¹ ACIEP: Asociación Española de Compañías de Investigación, Exploración y Producción de hidrocarburos y almacenamiento subterráneo; APPA: Asociación de Empresas de Energías Renovables; AEE: Asociación Empresarial Eólica; UNESA: Asociación Española de la Industria Eléctrica; SEDI-GAS: Asociación Española del Gas; AOP: Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos; CARBUNION: Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón; Foro Nuclear: Foro de la Industria Nuclear Española; UNEF: Unión Española Fotovoltaica; ENERCLUB: Club Español de la Energía.