

Nueva Estrategia de Seguridad Nacional: ¿luces largas o cortas?

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano.

Tema

El Gobierno va a actualizar la Estrategia de Seguridad Nacional en 2021. La reflexión estratégica que se inicia, ¿servirá sólo para mejorar la atención que se presta a los riesgos habituales para la seguridad (luces cortas), o se abrirá a explorar nuevos escenarios de riesgo para la prosperidad (luces largas)?

Resumen

El Consejo de Seguridad Nacional ha puesto en marcha el procedimiento para actualizar en 2021 la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2017, una actualización que se justifica por la necesidad de adecuarla a las lecciones aprendidas de la crisis del coronavirus. Este análisis plantea aprovechar la reflexión estratégica que ahora se inicia, no sólo para reforzar la capacidad de respuesta frente al inventario actual de riesgos urgentes, sino también para atender los riesgos importantes que traen las dinámicas de transformación de la seguridad global.

Análisis

El Gobierno, a iniciativa del presidente, ha puesto en marcha el procedimiento para actualizar en 2021 la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) aprobada en 2017, una actualización que se justifica por la necesidad de adecuarla a las lecciones aprendidas de la crisis del coronavirus. Según el procedimiento, los cambios se van a centrar en mejorar las capacidades de planeamiento, alerta temprana y automatización para afrontar crisis de la magnitud de la pandemia con mejores capacidades y procedimientos que los actuales.

Sin otras motivaciones conocidas, es de esperar que la nueva Estrategia preserve la estructura y contenidos de las anteriores, sin que se esperen grandes cambios. Se cumplen ahora 10 años desde la aprobación de la primera Estrategia de 2011 y todas las estrategias han apostado por la continuidad, por lo que se repiten los conceptos, riesgos y las líneas de actuación con pequeñas variaciones. La elaboración sigue un proceso esencialmente interministerial, respetuoso con lo establecido y poco dispuesto a “salirse de la caja” salvo para arreglar las deficiencias notorias, como en este caso la gestión de la pandemia.

El procedimiento ha sido razonablemente eficaz para enfrentarse a las amenazas que gravitan sobre las políticas públicas de seguridad que custodia la Administración General del Estado. La coordinación entre Ministerios y Agencias funciona ahora mucho mejor que hace una década, a pesar de que los recursos asignados al Sistema de

Seguridad Nacional no han estado nunca a la altura del nivel de ambición pregonado en las estrategias. Sin embargo, en el horizonte de la seguridad global aparecen retos que van a poner a prueba las políticas que protegen las libertades y la prosperidad de los ciudadanos.

Son retos como la **competición geopolítica**, la polarización social o la **transformación tecnológica** que las estrategias denominan como “dinámicas de transformación de la seguridad global” y que, a diferencia de los retos directos y tangibles que reconocen las estrategias (terrorismo, crimen organizado o conflictos armados, entre muchos otros), no cuentan con líneas de acción transversales para afrontarlas y permanecen en los ‘silos’ ministeriales de turno. Las dinámicas que se recogen en la Figura 1 retroalimentan retos como la dependencia, la disrupción tecnológica, la desinformación, la deslocalización o el talento, cuyos efectos no son tan inmediatos o tangibles sobre la Seguridad Nacional como para entrar en su agenda con personalidad propia. Sin embargo, sus efectos son sistémicos porque ponen en peligro el modo de vida habitual de los ciudadanos y generan inseguridad ontológica en la sociedad. Mientras no se reconozcan como riesgos, el Sistema de Seguridad Nacional no podrá habilitar sus instrumentos y capacidades de coordinación para asegurar una atención transversal e integral a los mismos.

Figura 1. Dinámicas de transformación de la seguridad global

Dimensiones	Descripción
Competición geopolítica	Crece la competición entre actores que tienen distinta visión de la seguridad y de las instituciones multilaterales
Proteccionismo económico	Auge del proteccionismo en una economía globalizada
Polarización social	Crece la influencia de movimientos exclusivistas que pueden afectar a la cohesión social y la estabilidad política
Aceleración tecnológica	Las nuevas tecnologías tendrán un impacto en la seguridad
Cambio climático	Tiene graves repercusiones políticas, económicas y sociales, a corto y largo plazo

Fuente: adaptación del autor de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, pp. 34-35.

La postergación de las “dinámicas” frente a las “amenazas y desafíos” a la hora de tomar medidas en las estrategias se explica por varias razones. En primer lugar, y dada la naturaleza intergubernamental del procedimiento, es lógico que entren antes en la agenda de la Seguridad Nacional las preferencias y preocupaciones de cada uno de los Ministerios. Las dinámicas transversales carecen de mentor y sus efectos son intangibles y a largo plazo, por lo que es difícil de justificar su inclusión en la agenda. No se subestima su importancia, pero en las agendas particulares siempre hay retos más urgentes y lo que es importante para todos acaba sin entrar en la agenda de nadie.

En segundo lugar, las estrategias abordan estas dinámicas como algo que transforma la seguridad global, por lo que las propuestas de acción se remiten a la gobernanza y la cooperación internacional. Se alerta sobre su posible impacto sobre las amenazas y

desafíos habituales para la seguridad, pero no se determinan medidas internas que puedan mitigar impactos sobre la prosperidad económica o la estabilidad política y social. Se consideran dinámicas que vienen de fuera y a las que hay que estar atentos, pero que no precisan medidas preventivas, de respuesta o de resiliencia transversales, al menos hasta que se manifiesten de forma notoria.

Los “intangibles” de la seguridad nacional

La pandemia puso en evidencia la dependencia y vulnerabilidad de las cadenas de suministros que satisfacen necesidades críticas de los servicios públicos, la actividad económica y la vida diaria de las personas. Al riesgo de que los desequilibrios medioambientales al alza interrumpen los suministros vitales se añade ahora el riesgo de que la confrontación geopolítica y geoeconómica se instale en las cadenas de suministro. Este riesgo se restringía, hasta ahora, a los suministros energéticos, pero es de esperar que la nueva Estrategia se ocupe de asegurar el suministro o almacenaje, al menos de los productos sanitarios que se han echado en falta durante la pandemia. La relocalización de las partes críticas de las cadenas de suministro en territorio nacional (*reshoring*) para reducir la dependencia podría ampliarse a otros elementos críticos, pero incluso si se restringe a la salud, el incremento de autonomía depende más de los recursos disponibles que de la voluntad para hacerlo.

En el contexto geoeconómico actual, donde las grandes potencias y empresas combinan todos sus instrumentos de poder, duro o blando, para favorecer su expansión, la seguridad económica no puede depender de que las organizaciones multilaterales vuelvan a funcionar eficazmente. Tanto la Comisión Europea como algunos de los Estados miembros han optado por proteger sus activos económicos y tecnológicos estratégicos frente a adquisiciones de terceros, muchas de ellas apoyadas con fondos estatales. La preferencia por las economías abiertas no puede ignorar el riesgo que corren quienes respetan las reglas del mercado frente a los predadores que se actúan al margen de ellas. El Gobierno español ha modificado el régimen de inversiones extranjeras procedentes de países distintos de la UE para reforzar la protección de los activos estratégicos aprovechando el COVID-19,¹ pero la preservación de su patrimonio industrial, tecnológico y de innovación –su autonomía estratégica económica– necesitará algo más que medidas defensivas y a corto plazo. La alteración de las reglas de competencia globales –o regionales (caso de la UE)– debería tratarse en la futura Estrategia como una amenaza o un desafío concreto, en lugar de una dinámica, para tratar de evitar la sangría empresarial, de innovación y talento que debilita día a día la prosperidad nacional.

Sin embargo, el mayor riesgo para la seguridad nacional no es el de que los países se vean excluidos de las cadenas de suministro, sino que sus empresas se vean desplazadas hacia los tramos de menor valor añadido de ellas por su obsolescencia o desfase tecnológico. Para evitar deslizarse por esa pendiente hacia la irrelevancia económica, la Comisión Europea ha puesto en marcha iniciativas y fondos para incrementar la autonomía estratégica europea en sus aspectos digitales, industriales,

¹ El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

tecnológicos, científicos y educativos. La autonomía estratégica que persigue la UE, en sus distintas manifestaciones, trata de reducir la dependencia europea en tecnologías críticas de forma de que pueda progresar según su propia agenda. No conseguirá alcanzar a países como China o EEUU, entre otros, que tomaron estas medidas hace tiempo para hacerse con la ventaja –y posiblemente el monopolio– de las nuevas tecnologías disruptivas, pero al menos se reducirá el distanciamiento. La ESN de 2017 no incluyó la aceleración tecnológica entre sus riesgos y desafíos sino entre las dinámicas de transformación para las que la Estrategia actual no ha adoptado líneas de acción.

En buena lógica, esta dinámica debería incluirse entre las amenazas y desafíos de la nueva Estrategia porque su impacto sobre la prosperidad y la seguridad nacional es superior en probabilidad y efecto que la de cualquiera de los anteriores. Es un riesgo sistémico para la prosperidad porque la obsolescencia tecnológica reduce los ingresos públicos y privados, destruye el tejido industrial, económico y social y aumenta el desempleo y la desigualdad. Es también sistémico para la seguridad porque a medida que disminuye el crecimiento aumenta la pobreza, la exclusión y la polarización, con el consiguiente incremento de la radicalización y las tensiones sociales que conducen a la violencia política y al extremismo violento.

Además de atender dinámicas que son un caldo de cultivo para riesgos sistémicos, la Estrategia de 2021 debería preocuparse de vigilar los mecanismos como la desinformación o los discursos de odio que exacerban la inestabilidad política y social. La Estrategia de 2017 alertaba sobre la desinformación y sobre los fenómenos nacionalistas y exclusivistas, las campañas de influencia o las redes sociales que contribuyen a la misma dinámica de polarización social sin adoptar medidas al respecto, pese a que tanto el Consejo Europeo, como la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior había adoptado medidas de [lucha contra la desinformación](#) desde 2015.² Posteriormente, la Comisión ha seguido adoptando medidas para fomentar la concienciación, la autorregulación de las plataformas, la seguridad de las elecciones y un [Plan de Acción contra la Desinformación](#) entre otras. Lo que en la Estrategia de 2017 era una dinámica global se ha convertido ya en un desafío tangible para las democracias, sus procesos electorales y su estabilidad política y social, lo que explica el anuncio del presidente en su discurso de investidura de elaborar una estrategia nacional de lucha contra la desinformación.³ Para adecuar las actuaciones nacionales a las directrices de la UE, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó el [Procedimiento de actuación contra la desinformación](#) en octubre de 2020 que, entre otros cometidos, tiene que elaborar la mencionada estrategia; por lo que es de esperar que la Estrategia de 2021 dedique un espacio propio a la desinformación entre las amenazas y desafíos.

² El Consejo Europeo solicitó en marzo de 2015 a la alta representante y a los Estados miembros una estrategia de comunicación frente a las campañas de desinformación rusas. En junio del mismo año se creó la [East Stratcom Task Force](#), en 2016 se aprobó el [Marco Conjunto frente a las amenazas híbridas](#) y en 2017 se creó el Centro Europeo de Excelencia sobre ese tipo de amenazas en Helsinki.

³ Congreso de los Diputados (2020), “Discurso de Investidura”, 4/1/2020, p. 31.

¿Luces largas o cortas?

Las estrategias precisan luces largas y explorar nuevos caminos. El presidente Barack Obama, preocupado por el impacto que tenía la caída de los niveles educativo y científico en la prosperidad y el liderazgo estadounidense, se propuso mejorar el sistema educativo e incrementar la inversión ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2010.⁴ Gran parte de las medidas adoptadas entonces explica la ventaja tecnológica de las empresas digitales estadounidenses y la atracción de sus parques tecnológicos para el talento europeo.

Más reciente, y antes que llegara la “gran pandemia”, la Estrategia sueca de 2017 no sólo identificó las enfermedades infecciosas como un desafío para la salud, como hizo la Estrategia española, sino también para los servicios esenciales y la economía si afectaban a un gran número de personas y, además, proponía medidas que ahora resultan familiares como la elaboración de planes de contingencia testados, procedimientos de gestión de crisis sanitarias, estructuras de cooperación, *stocks* de medicamentos o unidades de aislamiento.⁵

Aunque en 2018 la confrontación geoeconómica no se encontraba en su punto álgido, el Gobierno neerlandés alertó, en su Estrategia Integrada de Seguridad Internacional, sobre el riesgo de las adquisiciones de activos estratégicos en sectores vitales para la seguridad nacional cuando perturbaban procesos vitales, generaban dependencia estratégica o afectaban a la información.⁶

Se necesitan “luces largas” para navegar en un contexto geopolítico, geoeconómico y geotecnológico como el actual. Afrontar retos sistémicos precisaría un enfoque de seguridad nacional para coordinar y priorizar las políticas económicas, educativas, industriales y científicas de forma integrada, una integración que carece todavía de un órgano de liderazgo transversal y, sobre todo, de un sistema y cultura de seguridad económica que las avale. Para competir en un contexto de deconstrucción de las reglas del mercado, los países precisan contar con capacidades de inteligencia e influencia económica que les proporcionen los mayores niveles posibles de resiliencia y autonomía estratégica. La ESN de 2013 apuntó la necesidad de un Sistema de Inteligencia Económica que en la de 2017 cambió su rotuló por el de Sistema de Seguridad Económica, sin que ninguno de ellos aparezca en los informes anuales de seguridad nacional de estos años. Sin articular y potenciar esas capacidades, la nueva Estrategia no podrá preparar la economía nacional para los cambios disruptivos que se avecinan.

⁴ “America’s long-term leadership depends on educating and producing future scientists and innovators. We will invest more in STEM education so students can learn to think critically in science, math, engineering, and technology; improve the quality of math and science teaching so American students are no longer outperformed by those in other nations; and expand STEM education and career opportunities for underrepresented groups, including women and girls”, National Security Strategy, mayo de 2010, p. 29.

⁵ “If a large number of people become ill simultaneously, this could be expected to lead to disruptions in other essential services, with subsequent major economic consequences, National Security Strategy, octubre de 2017, pp. 24-25.

⁶ “Working Worldwide for the Security of the Netherlands. An Integrated International Security Strategy 2018-2022”, (no confundir con la Estrategia de Seguridad Nacional), apdo. 3.5.

El Sistema de Seguridad Nacional tiene la función de prevenir las amenazas y desafíos reconocidos y de gestionar las crisis cuando surjan. Sin embargo, no está claro que pueda ocurrir lo mismo con las dinámicas de transformación, porque el papel del Sistema en su prevención se limita a identificarlas, sin que existan mecanismos ni líneas de acción transversales que permitan su prevención. En ausencia de un mayor protagonismo en la prevención y en la resiliencia, el papel del Sistema se limitará a gestionar las crisis cuando se materialicen. Este enfoque reactivo es arriesgado, como se ha evidenciado durante el COVID-19 donde el Sistema ha funcionado más en la gestión de la crisis sanitaria que en la supervisión y prevención de la misma. Según se anuncia, la nueva Estrategia va a reforzar los recursos y procedimientos del Sistema de Seguridad Nacional para afrontar las crisis,⁷ pero hay que recordar que su modelo de gestión está diseñado para las crisis en las que se declare la situación de interés para la seguridad nacional prevista en la Ley de Seguridad Nacional de 2015. Si no se declaran, y hasta ahora no se ha declarado esa situación, las crisis se tienen que gestionar según la regulación específica de los estados de alarma, excepción o sitio o, como viene ocurriendo, según el procedimiento que elige cada Gobierno. Mientras no se pacifiquen los términos de la coordinación, la eficacia de la gestión de crisis puede verse afectada por divergencias políticas, legales y funcionales entre las Administraciones implicadas en la gestión.⁸

Conclusiones

Las Estrategias de la Seguridad Nacional centran su actuación en las amenazas y desafíos tangibles e inmediatos, limitándose a identificar aquellas otras dinámicas de la seguridad global que afectan a los anteriores. La discriminación pierde sentido a medida que sus efectos pasan a ser tangibles y comienzan a minar la seguridad y la prosperidad nacional.

Una reflexión más atrevida –y estratégica– debería incluir en la nueva Estrategia dinámicas de transformación como la polarización social, la disrupción tecnológica o la competición geoeconómica para incluirlas en el análisis de riesgos junto a las amenazas y desafíos habituales. Si la evaluación confirma su naturaleza de riesgos sistémicos para la seguridad y la prosperidad nacional, deberían entrar en el catálogo de amenazas y desafíos con personalidad propia. De esta forma se beneficiarían de los instrumentos de coordinación y supervisión del Sistema de Seguridad Nacional.

¿Luces largas o cortas? Ustedes eligen.

⁷ El director del Gabinete de la Presidencia, Iván Redondo, anunció que se iba a aprobar un anteproyecto de ley de aportación de recursos a la seguridad nacional con los criterios básicos de contribución. Véase “Comparecencia del director del Gabinete de la Presidencia”, 25/VI/2020.

⁸ Para una aproximación a las controversias suscitadas por la activación de la Ley de Seguridad Nacional, véase la Sentencia 184/2016 de 3 de noviembre sobre los efectos de la declaración de interés para la seguridad nacional.