

## Estrategia de Seguridad Nacional 2021: más discurso que novedades

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano | @rielcano 

La España oficial padece una inflación estratégica en los últimos años. Multitud de estrategias de nivel presidencial, ministerial y departamental se acumulan cada legislatura para orientar las políticas públicas sin los mecanismos necesarios para coordinar sus contenidos ni asegurar su aplicación. La Estrategia de Seguridad Nacional abrió en 2011 una senda por la que ahora transitan otras administraciones del Estado y autonómicas para recorrer, en la mayoría de los casos, la parte más sencilla de las estrategias que es la de su elaboración y aprobación, mientras que desisten o desatienden su seguimiento y evaluación.

A diferencia de otras estrategias, la de Seguridad Nacional se ha ido consolidando con el tiempo y las legislaturas gracias al Sistema Nacional de Seguridad –las personas, los procedimientos y la perseverancia– que han velado por su sostenimiento, aunque no han podido sustraerse a la fiebre editora: cuatro estrategias (2011, 2013, 2017 y 2021) en apenas 10 años. [La última edición](#) (ESN 2021 en adelante) que se acaba de aprobar contiene elementos de continuidad, los más, y de novedad, los menos, pero el discurso descriptivo de las visiones supera en extensión a la parte sustantiva de las medidas.

Las estrategias sólo deben revisarse si se producen cambios que lo justifiquen, y la ESN 2021 justifica su actualización por la [pandemia del COVID-19](#), que ha puesto en evidencia el sistema de gestión de crisis de la Seguridad Nacional. También se justificaría por el deterioro del contexto geopolítico de los últimos años, una preocupación que ocupa el primer lugar de todos los documentos estratégicos en revisión: desde el enfoque geopolítico de la Comisión Europea a la [Brújula Estratégica de la UE](#) y [Concepto Estratégico de la OTAN](#). La ESN 2021 da cuenta de la contribución de Rusia y China a las tensiones geopolíticas globales, pero sitúa este contexto actual de confrontación en el mismo plano de igualdad que los contextos ecológico, digital y socioeconómico a mayor plazo.

La descripción del contexto global es otro contenido obligatorio y ha estado presente en todas las estrategias de seguridad nacional, pero su contenido comienza a solaparse con el de otras estrategias como las de Acción Exterior o la de España 2050. Sus visiones globales se superponen y engrosan el contenido de los textos con lugares comunes, como ocurre con las perspectivas geográficas de la ESN 2021 y de la [Estrategia Española de Acción Exterior](#).

La proliferación de estrategias sin una clasificación jerárquica dificulta el alineamiento de sus objetivos, visiones y medidas. Así, por ejemplo, la ESN 2021 propone la creación

---

La proliferación de estrategias sin una clasificación jerárquica dificulta el alineamiento de sus objetivos, visiones y medidas.

---

de una agencia espacial que no figura entre las medidas que del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia –ni en el futuro PERTE de la industria aeroespacial que aparece en el Informe de Ejecución del mismo Plan–. Ejemplos como el anterior crean confusión en torno al ámbito de la Seguridad Nacional, porque no se sabe si la creación de una agencia espacial responde a los intereses de seguridad, economía, defensa, industria o ciencia e innovación, entre otros. Y si responde a todos ellos, ¿corresponderá su gestión al Sistema de Seguridad Nacional que la ha propuesto?

En la misma línea de solapamiento, la ESN 2021 se extiende ampliamente en la descripción de los contextos socioeconómico, digital y ecológico que ya se describen con profusión en las estrategias “España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo” o en el Plan España Digital 2025. Estas nuevas estrategias de amplio espectro cuestionan la vocación integral de la ESN 2021 porque se ocupan de cuestiones estructurales como la educación, la sostenibilidad, la desigualdad o la prosperidad de las que depende la resiliencia nacional a medio y largo plazo. Así, la ESN 2021 puede hacer poco para prevenir los desequilibrios financieros de la Hacienda Pública o la inestabilidad financiera internacional entre otros factores de inestabilidad económica que señala, ni por potenciar la modernización y la productividad del ecosistema español industrial que propone como línea de actuación (el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no incluye mención alguna a la Seguridad Nacional).

Al centrarse en las manifestaciones de los problemas más que en sus causas últimas (*luces cortas frente a luces largas*), las estrategias de seguridad nacional van perdiendo valor instrumental para orientar e integrar las políticas públicas que velan por proteger la seguridad y bienestar de los ciudadanos a largo plazo y su vocación transformacional se diluye frente a otras estrategias sectoriales o transversales que compiten con ellas por la jerarquía estratégica. Dicho de otro modo, la Seguridad Nacional tiende a centrarse en la gestión de crisis de seguridad a corto plazo (enfoque reactivo), mientras que las nuevas estrategias se ocupan de prevenir los riesgos sistémicos y garantizar la prosperidad a mayor plazo (enfoque anticipatorio).

Para compensar el desplazamiento, la ESN 2021 aspira a reforzar su sistema de gestión de crisis. El Sistema de Seguridad Nacional es clave para responder a los riesgos y amenazas cuando plantean situaciones de crisis, pero hasta ahora no ha tenido el suficiente respaldo político, legal, técnico y de recursos para evitar gestiones como la de la pandemia señalada. Para mejorar su contribución a la resiliencia nacional, la ESN 2021 propone elaborar un reglamento de gestión de crisis, un sistema de alerta basado en indicadores, un catálogo de recursos y un plan de ejercicios. El propósito es encomiable, pero está por ver si la experiencia de la pandemia se aprovecha para superar los impedimentos que han limitado la eficacia del Sistema hasta ahora.

En primer lugar, el procedimiento de gestión de crisis no dispone hasta ahora de suficiente respaldo normativo para asegurar su aplicación, especialmente cuando afloran divergencias de intereses o criterios entre los participantes. Hasta la fecha se han llevado a cabo gestiones de crisis sin que ningún presidente de Gobierno haya declarado previamente por Real Decreto las situaciones de interés para la Seguridad Nacional que permitirían aplicar las medidas que permite la Ley 36/2015 de Seguridad

Nacional. A la difícil aplicación de la Ley se añade la confusión constitucional creada en torno al margen de discrecionalidad del Gobierno de situaciones extraordinarias como las del estado de alarma, por lo que la ESN 2021, oportunamente, reivindica un marco normativo “actualizado” de la Seguridad Nacional.

En segundo lugar, y superados los obstáculos políticos y legales sobre las competencias, queda el problema de la financiación de los recursos. La ESN2021 amplía el catálogo de recursos humanos y materiales de interés previstos en la Ley 36/2015 con reservas estratégicas, no previstas en ella, que pueden incluir una amplia gama de recursos industriales, públicos y privados. La acumulación obligatoria de reservas estratégicas -si se lleva a cabo- va a generar elevados costes fijos para las empresas y sectores implicados muy superiores a las indemnizaciones ocasionales previstas en la Ley mencionada. La autonomía estratégica es deseable, pero tiene un precio elevado y la ESN 2021 no llega al BOE acompañada de fondos propios.

El listado y la descripción de los riesgos y amenazas no pueden ser exhaustivos, pero llama la atención que Marruecos no figura entre ellos y que la ESN 2021 califique como de “buena amistad” una relación que se registra una sucesión de acciones hostiles por parte marroquí en los últimos tiempos más propias de un enfrentamiento en la “zona gris” que de unas relaciones basadas en la buena vecindad. La elaboración de un plan integral de seguridad para Ceuta y Melilla que se propone como línea de actuación (L.A. 12) necesita partir de una premisa más realista. Del mismo modo, y en medio de una confrontación geopolítica y geoeconómica como la que se describe, se echa en falta la articulación de un mecanismo de inteligencia económica para reforzar el proceso de decisiones.

Además de las medidas enumeradas anteriormente, la ESN 2021 contiene algunas líneas de actuación novedosas, como crear sinergias entre las industrias de defensa, seguridad y espacio (L.A. 3); modernizar el sistema de vigilancia nacional de salud pública (L.A. 10); elaborar una estrategia nacional de lucha contra la desinformación (L.A. 13); contribuir a la reforzar la autonomía estratégica de la Europa de la defensa (L.A. 30); o enfatizar la importancia del flanco Sur y del Sahel en la revisión estratégica de la OTAN (L.A. 31). Otras son más fáciles de enumerar que de llevar a la práctica, como dotar a la defensa de un marco presupuestario suficiente y sostenible en el tiempo (L.A. 1), un deseo que pasa de unas estrategias a otras sin llegar a materializarse.

En resumen, y recomendando su lectura para no dejarse influir con valoraciones subjetivas como la presente, la ESN 2021 hace posible la continuidad de una política pública que trasciende las limitaciones de las legislaturas y dinamiza los sectores que abarca. La proliferación de estrategias fomenta el solapamiento de sus visiones, objetivos y líneas de acción con las de otros Ministerios y agencias, lo que difumina la función y jerarquía de las estrategias de Seguridad Nacional.

La ESN 2021 aspira a reforzar la capacidad de gestión de crisis del Sistema de Seguridad Nacional para recuperar la credibilidad perdida durante la pandemia del COVID-19. Los informes anuales de la ESN 2021, una

---

(...) la ESN 2021 hace posible la continuidad de una política pública que trasciende las limitaciones de las legislaturas y dinamiza los sectores que abarca.

---

autoevaluación de la que carecen otras políticas públicas, permitirán conocer qué líneas de actuación han progresado en lo que resta de legislatura, aunque ninguna de las estrategias conocidas –y son ya una multitud– disponen de los objetivos cuantificables o de indicadores de cumplimiento adecuados que lo faciliten.