LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2017: *PLUS ÇA CHANGE, PLUS C'EST LA MÊME CHOSE*

Samuel MORALES MORALES

ON la publicación de una revisión de la *Estrategia de Seguridad Nacional* por parte del Gobierno en el mes de diciembre de 2017, finalizó un proceso de planeamiento estratégico iniciado por mandato del Consejo de Seguridad Nacional tras su reunión del 20 de enero, que se prolongó durante casi un año y cuyo resultado establece las líneas de actuación durante la legislatura en materia de Política de Seguridad Nacional (1).

La publicación de esta *Estrategia* continúa de forma ininterrumpida un ciclo iniciado en 2011 con la *Estrategia Española de Seguridad*, aspecto que por sí mismo ya supone un éxito dada la falta de cultura estratégica de la que ha venido adoleciendo nuestro país. El documento hace referencia a una amplia participación de diversos sectores en su desarrollo, incluidos expertos de la sociedad civil. La extensa perspectiva utilizada es un avance que contribuirá, sin lugar a dudas, a proporcionar una visión más precisa y cercana de la Seguridad Nacional. Este tipo de aproximación ya fue considerada en la *Estrategia Española de Seguridad* de 2011, que incluso contemplaba la creación de un órgano consultivo

(1) Nótese la diferencia con Francia, donde, tras unas elecciones en el mes de mayo de 2017 que provocaron un cambio de Gobierno y la dimisión del jefe de Estado Mayor de los Ejércitos en el mes de julio, se publicó la *Revisión Estratégica de la Defensa y la Seguridad Nacional* a principios del mes de octubre de ese mismo año. Esta aproximación es posible no solo por el ambiente de inseguridad existente, sino porque existe un presidente con visión y voluntad de liderazgo y una sociedad con una cultura de seguridad que le respalda.

que tuviese por objeto reunir a representantes de las administraciones públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para realizar análisis compartidos en materia de seguridad.

La *Estrategia* no obvia los problemas actuales de España y, aunque de forma discreta, hace referencia a las tensiones nacionalistas presentes en este momento en el perfil de nuestro país. Por otra parte, al listar las amenazas a las que se enfrenta la Seguridad Nacional, muestra una tendencia que en general puede ser considerada como continuista, aunque cabe reseñar la recuperación del espacio ultraterrestre (un ámbito que estaba recogido en la *Estrategia Española de Seguridad* de 2011 y que había desaparecido en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2013), una nueva aproximación a las amenazas que enfrentan los espacios comunes en la que se aprecia una tendencia más unificadora y la reconfiguración, dada la importancia adquirida en los últimos años, de la amenaza que representan las epidemias y pandemias y que en la versión de 2013 estaba incluida como una línea de acción estratégica dentro del ámbito de actuación de Protección ante Emergencias y Catástrofes.

En el ámbito de la ortodoxia dentro del pensamiento estratégico destaca, por una parte, el establecimiento de cinco objetivos en el seno de la Seguridad Nacional, de cuya concreción carecía la versión de 2013, y, por otra parte, haber dejado de utilizar de forma indistinta los términos riesgo y amenaza.

La cuidada edición del documento apunta a un necesario carácter didáctico que contribuirá a alcanzar el objetivo de promover una cultura de Seguridad Nacional, objetivo al que también contribuiría en el futuro la continuidad en el empleo de conceptos. Sin embargo, en esta nueva versión desaparecen concepciones como los «potenciadores del riesgo», que ya fue incluida en las de 2011 y 2013, y el de «zonas vitales para la seguridad nacional». En relación a esta, llama poderosamente la atención cómo el golfo de Guinea, el Sahel y el Cuerno de África han pasado de ser zonas vitales para la Seguridad Nacional a zonas de especial interés, en igualdad de condiciones con América Latina y del Norte o la región de Asia-Pacífico.

Pero quizás el aspecto que más dudas puede suscitar de cara a su verdadero impacto sobre la Seguridad Nacional sea el momento de su publicación, casi un año después de comenzada la legislatura y estando aún pendiente la adecuación de documentos estratégicos de segundo nivel, tales como las estrategias sectoriales o la propia Directiva de Defensa Nacional, verdaderos impulsores de las acciones estratégicas.

Tampoco contribuirá a su implementación la falta de priorización en lo relativo a las amenazas a las que se enfrenta nuestra Seguridad Nacional. Si bien el imprescindible criterio de priorización es aplicado al hacer referencia a las zonas geográficas, estableciendo que el Mediterráneo y el norte de África son las regiones que suponen una prioridad estratégica para España desde el punto de vista de su Seguridad Nacional, esta misma concreción se obvia al

establecer las amenazas y desafíos, lo que puede contribuir a dificultar su implementación.

También se echa de menos la ausencia de referencias a dos figuras importantes e ineludibles para sincronizar la amalgama de acciones que se generan en el marco del Sistema de Seguridad Nacional. Por una parte, el consejero de Seguridad Nacional, una autoridad dependiente directamente del presidente del Gobierno y encargada de reforzar la coordinación para ofrecer mejores respuestas a las amenazas y desafíos. Por otra, una autoridad nacional de Ciberseguridad (quizás ahora de los espacios comunes) que, dependiendo del consejero de Seguridad Nacional, sería responsable de aunar eficacia y eficiencia en la actuación del Gobierno.

El liderazgo del Sistema de Seguridad Nacional

El liderazgo de las acciones que se deriven dentro del marco del Sistema de la Seguridad Nacional se ha establecido, desde la *Estrategia Española de Seguridad* de 2011, en la Presidencia del Gobierno. Así, ese documento exponía que era necesario mejorar la coordinación interministerial, pues la mayoría de los ministerios están involucrados de alguna manera en la seguridad. Ello requiere, afirmaba la *Estrategia Española de Seguridad*, reforzar las capacidades de la Presidencia del Gobierno para la coordinación y el liderazgo de la gestión de la seguridad.

La *Estrategia de Seguridad Nacional*, publicada en 2013, mantuvo esta línea de actuación, estableciendo que la Seguridad Nacional es un servicio público objeto de una política de Estado que, bajo la dirección y liderazgo del presidente del Gobierno, es responsabilidad del Gobierno, implica a todas las administraciones públicas y precisa de la colaboración de la sociedad en su conjunto.

En ese documento se establecía como principio informador la unidad de acción, que se definía como la implicación, la coordinación y la armonización de todos los actores y los recursos del Estado bajo la dirección del presidente del Gobierno, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general. Ese enfoque integral de la seguridad, comprensivo de todas sus dimensiones, justifica este principio de acción y precisa, a su vez, de una gestión completa a través de un Sistema de Seguridad Nacional impulsado y liderado por el presidente del Gobierno.

Posteriormente, la *Ley de Seguridad Nacional* refrendó el liderazgo del Sistema de Seguridad Nacional por parte del presidente del Gobierno, al establecer en los artículos 14 y 20 que corresponde a este dirigir la política de Seguridad Nacional y el Sistema de Seguridad Nacional, siendo el único con capacidad para declarar la Situación de Interés para la Seguridad Nacional que contempla esa misma ley y que es de aplicación cuando se requiere de la coor-

dinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno y dentro del marco del Sistema de Seguridad Nacional.

La *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017 mantiene los principios rectores establecidos en la versión de 2013, entre los que se encuentra la unidad de acción. Y aunque no repite las referencias expresas al liderazgo del presidente del Gobierno que contenía la versión anterior, así debe entenderse, máxime tras la publicación de la *Ley de Seguridad Nacional*.

De esta manera queda claramente establecido el liderazgo del Sistema de Seguridad Nacional por parte del presidente del Gobierno y por lo tanto cabe preguntarse si es necesaria la figura del consejero de Seguridad Nacional a similitud de los sistemas establecidos en los países de nuestro entorno.

La clave para contestar esta pregunta la proporciona lo establecido en la explicación del principio rector de unidad de acción. El concepto de Seguridad Nacional se sustenta en la acción de todas las herramientas del Estado para hacer frente a las amenazas a las que se enfrenta. De una u otra manera, se requiere de una permanente coordinación interministerial, pues la mayoría de los ministerios, y no solo aquellos que son considerados componentes

Elaboración del autor con datos extraídos de la página *web* del Departamento de Seguridad Nacional (*www.dsn.gob.es*).

fundamentales, deberán estar involucrados en la gestión de los efectos provocados por las amenazas tradicionales y no tradicionales, dado el impacto transversal que poseen.

Un claro ejemplo de la transversalidad de las amenazas, así como de la imprescindible coordinación entre actores concernidos para hacer frente a sus potenciales efectos, lo proporciona en la actualidad lo que la *Estrategia de Seguridad Nacional* define como acciones híbridas, pero que de una forma más amplia podemos considerar como todo el espectro de acciones que se desarrollan en la denominada «zona gris», claro exponente de la necesidad de una actuación multidisciplinar, tanto a nivel preventivo como de gestión de crisis.

De esta manera, es fácilmente comprensible que la dirección del Sistema de Seguridad Nacional se base en una constante labor de coordinación, sincronización y priorización entre todas las herramientas del Estado no solo durante el proceso de toma de decisiones para asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos disponibles —que corresponde al presidente del Gobierno—, sino también en la detección de las amenazas y en la valoración del nivel de riesgo que estas representan para la Seguridad Nacional.

A nadie escapa que la propia actividad del presidente del Gobierno impide que pueda dirigir personalmente este proceso de detección de las amenazas y valoración del nivel de riesgo. El gráfico anterior muestra la actividad del Consejo de Seguridad Nacional desde su creación y evidencia que existe una necesaria y continua gestión del Sistema de Seguridad Nacional que no recae exclusivamente en el presidente del Gobierno.

Esta gestión permanente requiere de dos elementos fundamentales para que sea realmente efectiva: un consejero de Seguridad Nacional directamente dependiente del presidente del Gobierno y un órgano permanente de trabajo. Ambos con el adecuado nivel administrativo que les permita liderar la acción de los diferentes ministerios y organismos concernidos.

La figura del consejero de Seguridad Nacional no solo debe ser capaz de mantener vivos, gracias a la acción del órgano de trabajo permanente, los procesos de trabajo establecidos y supervisar la implementación de las diferentes líneas de acción estratégica establecidas, sino que también debe gestionar la participación de los titulares de los diferentes departamentos ministeriales u organismos, además de ser capaz de proporcionar al presidente del Gobierno valoraciones oportunas y precisas que dependen en gran medida de la colaboración con los restantes actores concernidos.

El desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional. Los órganos de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional

En marzo de 2018, el Departamento de Seguridad Nacional informó sobre la reunión constitutiva del Comité Especializado de Seguridad Energética bajo

la presidencia del secretario de Estado de Energía. Su creación supone un paso más en la buena dirección hacia el desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional.

Su formación, que ya estaba contemplada en la Estrategia de Seguridad Energética Nacional aprobada en julio de 2015, llegó dos años y ocho meses después de la publicación de ese documento, tras poco más de un año de legislatura y apenas unas semanas después de los acuerdos del Consejo de Seguridad Nacional por los que se reguló el funcionamiento de los consejos y comités que lo apoyan.

El 23 de febrero de 2017 se publicaron seis órdenes del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales que hacen público el funcionamiento de otros tantos consejos y comités y que modifican ligeramente el marco regulador vigente hasta el momento para aquellos que ya existían. Estos consejos y comités son: el Comité Especializado de no proliferación de armas de destrucción masiva, el Comité Especializado de Seguridad Energética, el Comité Especializado de Inmigración, el Comité Especializado de Situación, el Consejo Nacional de Ciberseguridad y el Consejo Nacional de Seguridad Marítima.

A pesar de esta avalancha de órganos de apoyo, es necesario aclarar que de todos ellos solo son de nueva creación el Comité Especializado de no proliferación de armas de destrucción masiva, una reivindicación de algunos sectores desde la misma publicación de la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2013, y el Comité Especializado de Seguridad Energética, un compromiso como ya hemos indicado adquirido con la publicación de la *Estrategia de Seguridad Energética Nacional*.

Los restantes cuentan al menos con dos años y medio de vida y han desarrollado durante este tiempo una actividad dispar, a pesar del extenso catálogo de cometidos que se les asignan. Así, los Consejos de Nacionales de Ciberseguridad y Seguridad Marítima han desempeñado una labor más o menos constante desde su creación en diciembre de 2013, mientras que del Comité Especializado de Inmigración solo se ha informado sobre su reunión constitutiva en julio de 2014, desconociéndose cualquier otra actividad que haya podido desarrollar.

Todos estos consejos y comités son órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional en el marco del Sistema de Seguridad Nacional y tienen como funciones específicas, en sus ámbitos correspondientes: proponer al Consejo de Seguridad Nacional las directrices en materia de planificación y coordinación de la política de Seguridad Nacional; contribuir a reforzar el adecuado funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional; apoyar al Consejo de Seguridad Nacional en su función de verificar el grado de cumplimiento de la *Estrategia de Seguridad Nacional*; contribuir a la elaboración de propuestas normativas para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Nacional; apoyar la toma de decisiones del Consejo de Seguridad Nacional

tanto en el ámbito nacional como en el internacional; reforzar las relaciones con las administraciones públicas, así como la coordinación, colaboración y cooperación entre los sectores público y privado, y apoyar al Comité Especializado de Situación.

Según establecen las órdenes correspondientes, se reunirán de manera presencial o a distancia como mínimo con carácter bimestral o cuantas veces se considere oportuno, atendiendo a las necesidades que en su ámbito concreto demande la Seguridad Nacional.

A corto plazo es de esperar la pronta reunión de constitución del Comité Especializado de no proliferación de armas de destrucción masiva. Pero mucho más relevante aún es que también cabe esperar un trabajo frenético de los diferentes órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional para adaptar las estrategias sectoriales existentes a lo expuesto en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017. Unas adecuaciones que dado el tiempo restante de legislatura deberían ser publicadas antes del mes de junio para tener verdadera capacidad de influencia en los ámbitos concernidos.

Mención aparte merece, por su relevancia, el Comité Especializado de Situación, del que la *Ley de Seguridad Nacional* ya establece que es el órgano de carácter único para el conjunto del Sistema de Seguridad Nacional en apoyo del Consejo de Seguridad Nacional en materia de gestión de crisis.

La orden publicada por Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales le asigna un extenso catálogo de cometidos, entre los que cabe destacar: asistir al Consejo de Seguridad Nacional en su función de dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis; proponer al Consejo de Seguridad Nacional las medidas de carácter normativo que sean necesarias para impulsar y desarrollar la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional; asistir al Consejo de Seguridad Nacional cuando la situación requiera la aplicación de medidas excepcionales previstas en los instrumentos de gestión de crisis de las organizaciones internacionales de las que España sea parte; facilitar la activación anticipada de los instrumentos preventivos de gestión de crisis; elevar planes de contingencia y cualesquiera otros instrumentos necesarios para impulsar la integración de los ya existentes en aquellos ámbitos que por su acentuada transversalidad o incertidumbre se estimen necesarios; analizar los posibles escenarios de crisis y su posible evolución; llevar a cabo la organización de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional o asistir al Consejo de Seguridad Nacional en la dirección y coordinación de la gestión de la situación de interés para la Seguridad Nacional.

Su presidencia la ostentará con carácter habitual la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, y excepcionalmente, por decisión del presidente del Gobierno, una autoridad funcional de acuerdo con lo previsto en la *Ley de Seguridad Nacional*.

Aunque no se conocen reuniones desde su creación en diciembre de 2013, salvo durante el desarrollo de ejercicios, la orden establece que se reunirá de manera presencial o a distancia como mínimo con carácter bimestral o atendiendo a las circunstancias que afecten al ámbito de la gestión de crisis. El establecimiento de esta periodicidad, que no ha sido modificada desde su publicación, puede parecer *a priori* un error en un órgano dedicado a la gestión de situaciones de crisis. Sin embargo, la necesidad de afrontar el desarrollo, aún pendiente, de la *Ley de Seguridad Nacional* en ámbitos tan necesarios como la contribución de recursos y la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional no hace descabellado pensar que un órgano de nivel adecuado, como el Comité Especializado de Situación, y con una dirección solvente, como la de la vicepresidenta del Gobierno, afronte un reto en el que apenas se ha avanzado desde la publicación de esa ley, hace casi tres años.

La coordinación del Sistema de Seguridad Nacional

Como ya hemos indicado, la eficiencia del Sistema de Seguridad Nacional depende en gran medida de la coordinación entre los diferentes actores concernidos. Esta coordinación se define, entre otros medios, a través del acuerdo de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional, establecido con la Orden del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas PRA/116/2017, promulgada en el *Boletín Oficial del Estado* de 14 de febrero de 2014. Este acuerdo establece unos mecanismos que se concretan en una combinación de puntos focales ministeriales con asignación de funciones de apoyo en materia de Seguridad Nacional y de procedimientos ágiles y eficaces que garanticen el intercambio fluido de información entre los órganos de la estructura del sistema, que requieren de un liderazgo constante y permanente que evidentemente no puede recaer exclusivamente en el presidente del Gobierno.

Su existencia permite que en las referencias a las reuniones de todos los consejos y comités de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional se incluya la posibilidad de ser realizadas a distancia. Las características de este mecanismo, pioneras en España, proporcionan una gran flexibilidad a la acción de los consejos y comités, pero también la capacidad de reacción en tiempo oportuno al Comité Especializado de Situación ante la necesidad de gestionar una situación de crisis.

Para terminar…

La publicación de la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017 supone un éxito por sí misma dada la falta de cultura estratégica de la que ha venido

adoleciendo nuestro país. Es evidente que para los estados de tamaño medio, contar con una correcta Estrategia de Seguridad Nacional resulta aún más relevante, al tener que priorizar los recursos para obtener los máximos beneficios, sobre todo después de la crisis económica de 2008, a raíz de la cual el gasto del Estado se ve sometido a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Obrando de esta manera, se obtiene un mayor grado de cohesión en la implementación de la política de Seguridad Nacional, incrementándose las posibilidades de alcanzar los objetivos planteados.

El gran problema a resolver no radica tanto en el proceso del planeamiento estratégico, sino en la aversión a tomar elecciones decisivas y quizás irrevocables. Sin embargo, la ausencia de una clara definición de prioridades es uno de los errores más graves que se pueden cometer en el desarrollo de una estrategia de seguridad nacional, ya que provoca la falta de asignación de recursos y herramientas, lo que resulta en dificultades a la hora de implementar la estrategia, trasladando sus preceptos a orientaciones políticas concretas de forma que el proceso realmente sea relevante para la política del país.

La actual *Estrategia de Seguridad Nacional* no proporciona una clara definición de prioridades y es en este aspecto donde la figura del consejero de Seguridad Nacional, ausente una vez más del Sistema de Seguridad Nacional, se hace tanto más necesaria ante la complejidad de sincronizar los esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos y afrontar el desarrollo, aún pendiente, de la *Ley de Seguridad Nacional* en ámbitos tan necesarios como la contribución de recursos y la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional; y todo ello, no debemos olvidarlo, sin una asignación presupuestaria concreta.

Si bien el liderazgo político del Sistema de Seguridad Nacional recae sobre el presidente del Gobierno, es necesario un liderazgo técnico ejercido por una figura que garantice el funcionamiento del sistema, así como la priorización y la sincronización entre las diversas acciones de los actores concernidos en el marco de este. Esta figura debe depender directamente de presidente del Gobierno, dado que es la herramienta de la que dispone para garantizar la ejecución de sus directrices en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, sincronizando y priorizando la actuación de los diferentes departamentos ministeriales, lo que hace necesario también que disponga del adecuado nivel administrativo que garantice su actividad en igualdad de condiciones frente a los restantes departamentos ministeriales y organismos implicados.

Esta coordinación es más necesaria aún ante la previsible actividad durante el resto de la presente legislatura para adecuar las estrategias sectoriales existentes a la *Estrategia de Seguridad Nacional* 2017. Actividad que, sin lugar a dudas, contribuirá al desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional y que para que sea realmente influyente debería estar finalizada durante el primer semes-

tre de 2018, proporcionando así a los órganos concernidos tiempo para implementar las líneas de acción estratégica que se determinen.

Sin embargo, quizás el mayor obstáculo al que aún debe hacer frente el desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional sea la falta de preparación mental para abandonar concepciones obsoletas e insostenibles y aceptar soluciones necesarias para desarrollar aspectos como la contribución de recursos, la gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional y la figura del consejero de Seguridad Nacional. Sin el desarrollo de estos aspectos, el Sistema de Seguridad Nacional continuará estando incompleto y sometido al albur de aspectos coyunturales.