

Visión estratégica renovada para España

Antonio Notario

En un entorno más volátil, las prioridades son avanzar en el modelo de gestión de crisis, favorecer la dimensión tecnológica y desarrollar capacidades frente a estrategias híbridas.

LA Estrategia de Seguridad Nacional es el principal marco de referencia sobre el que se articula la política de Seguridad Nacional de España. En él se analizan las principales dinámicas de transformación a nivel global, se identifican los riesgos y las amenazas para la seguridad, y se definen los objetivos a alcanzar, así como las medidas para su consecución.

En España, el ciclo estratégico es normalmente de cinco años. Sin embargo, la aprobación por parte del gobierno de la última estrategia en 2021 ha supuesto un adelanto de un año sobre el calendario previsto. ¿Qué razones han motivado la revisión estratégica? ¿Cuál ha sido el proceso de elaboración? ¿Qué cambios propone con respecto a su predecesora?

El 22 de junio de 2020, el Consejo de Seguridad Nacional, presidido por Felipe VI, adoptó la decisión renovar la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017.

Antonio Notario es jefe de la Unidad de Planeamiento Político-Estratégico en el departamento de Seguridad Nacional del gobierno de España.

Desde una perspectiva puramente legal, tal medida se justifica con la aplicación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre de Seguridad Nacional. Su artículo cuarto establece que los procesos de revisión estratégica se realizan “cada cinco años o cuando lo aconsejen las circunstan-

cias cambiantes del entorno estratégico”. Pero, ¿qué acontecimientos motivaron tal decisión? Para responder a esta pregunta resulta necesario retroceder en el tiempo, y ponerse en el contexto de mediados de 2020. Además del drama humano que supone la pandemia de Covid-19, con cifras que se acercan a los seis millones de fallecidos en todo el mundo en el momento de escribir este artículo, esta estaba provocando una transformación del panorama de seguridad, con consecuencias que aún hoy son imprevisibles.

A nivel global, las principales dinámicas en clave geopolítica y socioeconómica dibujaban un contexto de mayor competición internacional entre grandes potencias. La arquitectura del sistema internacional no era capaz de ofrecer soluciones conjuntas frente a problemas compartidos, como es el caso del acceso a recursos críticos para hacer frente a la pandemia, y las tensiones en la cadena de suministro acentuaban esa rivalidad. Además, la tecnología y la transición ecológica ejercían como aceleradores del cambio hacia un destino todavía por definir.

España es uno de los países donde los efectos de la pandemia se manifestaron con mayor crudeza. Entre las lecciones aprendidas, se identificó la necesidad de adoptar medidas más ágiles y efectivas frente a crisis de carácter transversal, de fuerte impacto y alta incertidumbre.

Con un diagnóstico así, resultaba necesaria una visión estratégica renovada, con una propuesta que se articulara sobre la base de una mayor anticipación, integración y resiliencia, cualidades que han sido recogidas en el texto como principios rectores. De esta forma, la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 reclama “más anticipación”, proporcionada por sistemas de alerta temprana basados en indicadores y su digitalización; “más integración”, a través del conjunto de las administraciones públicas, el sector privado y la ciudadanía; y “más resiliencia”, como fundamento sobre el que materializar la visión de una España más segura.

UN PROCESO DE ORFEBRERÍA, PLURAL E INTEGRADO

UNA vez adoptada la decisión de renovar la estrategia, el proceso de elaboración se formalizó mediante acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, el 6 de octubre de 2020. El acuerdo contenía dos aspectos clave. El primero era la justificación para acometer una iniciativa de tal relevancia –“en 2020 la crisis del coronavirus ha supuesto un antes y un después en el contexto estratégico internacional y una emergencia nacional sanitaria, económica y social sin precedentes”–, adelantando el proceso a la fecha prevista.

El segundo era la asignación de la responsabilidad de elaboración de la nueva estrategia al Consejo de Seguridad Nacional. A tal fin, en el procedimiento se diseñaba una estructura, coordinada desde el departamento de Seguridad Nacional (DSN) del gabinete de la Presidencia del Gobierno, donde se daba cabida a la participación de la administración central, la autonómica, así como a la sociedad civil a través de expertos independientes.

En esa estructura funcional, el primer elemento, directamente dependiente del Consejo de Seguridad Nacional, era la Comisión de Alto Nivel, presidida por el director del gabinete de la Presidencia del Gobierno e integrada por vocales de los distintos departamentos ministeriales que participan en el Consejo de Seguridad Nacional, todos ellos con rango de secretario de Estado o subsecretario. También formaron parte la directora del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y el secretario de Estado de Comunicación.

El papel del director del DSN y vicepresidente de la Comisión de Alto Nivel fue clave en todo el desarrollo del proceso de elaboración, por cuanto fue la persona responsable de trasladar las decisiones político-estratégicas al nuevo texto, con la dificultad añadida que supone tener que aunar distintos ángulos y posiciones en la estrategia.

En apoyo a la Comisión de Alto Nivel se contó con un grupo de trabajo interministerial. Este órgano fue el encargado de la orfebrería de los primeros borradores del nuevo texto estratégico. Su estructura y contenido fueron alimentados principalmente con las aportaciones sectoriales de los distintos departamentos ministeriales y del CNI, a la vista de las principales directrices para la elaboración de la estrategia, entre las que se encontraban tres acciones, identificadas como necesarias: 1) “Evaluar los ámbitos definidos en la Seguridad Nacional y las relaciones entre ellos, para establecer líneas de acción mucho más transversales e integradas, que permitan la debida planificación y preparación para hacer frente a cualquier eventual crisis”; 2) “Establecer un sistema de alerta temprana para cada ámbito de la Seguridad Nacional, basado en indicadores y aprovechando la tecnología disponible, que permita la detección de crisis potenciales y la activación temprana del sistema de gestión de crisis para una óptima administración de todos los recursos disponibles”; y 3) “Utilizar la tecnología, aprovechando la inteligencia artificial y la mecanización de procesos, para lograr una mayor velocidad de reacción, mayor integración, compartición de datos y digitalización de procesos”.

Por su parte, se constituyó un comité asesor con expertos independientes procedentes de la sociedad civil y del ámbito privado. Sus propuestas de mejora fueron incorporadas al texto para enriquecer el borrador de la Estrategia

de Seguridad Nacional. Cuestiones de fondo, como por ejemplo, más Europa, la soberanía tecnológica o la creciente importancia de Asia-Pacífico, fueron recibidas en forma de aportaciones desinteresadas y generosas, ayudando a mejorar los contenidos.

Una de las principales novedades con respecto a procesos anteriores fue la participación de las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla en el proceso de elaboración. El elemento empleado para su integración fue la Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional, órgano previsto en la Ley 36/2015.

Finalmente, cabe señalar la participación de los principales grupos parlamentarios a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado. La condición de la Seguridad Nacional como política pública motivó la consulta a los grupos parlamentarios sobre los contenidos de la Estrategia, con objeto de integrar las diferentes sensibilidades políticas en España y obtener el grado más alto posible de consenso sobre una de las principales responsabilidades de todo gobierno.

A lo largo del proceso de elaboración, además de la pandemia, fueron numerosos los incidentes que de una forma u otra afectaron a los contenidos y al enfoque estratégico, muestra de la volatilidad de un entorno de seguridad líquido. Entre los sucesos de especial relevancia cabe destacar el resultado de las elecciones en Estados Unidos en noviembre de 2020, hito que supuso un giro en materia de política exterior y de seguridad con respecto a la administración anterior. Días después, los ataques al Capitolio del 6 de enero de 2021 ofrecían imágenes de gran impacto visual y calado de fondo. Cuestiones como esta se reflejan en la estrategia, incluyendo el aumento de la polarización social y los autoritarismos identitarios como una de las dinámicas de mayor preocupación en dimensión socioeconómica.

El cambio climático también fue debidamente recogido en el análisis global del entorno de seguridad. Entre sus consecuencias se encuentran los episodios de meteorología extrema, cada vez más frecuentes y severos. A lo largo de 2021 sufrimos varios ejemplos de gravedad, como las fuertes nevadas de enero –la denominada tormenta *Filomena*–, que dejó una superficie nevada de unos 256.000 kilómetros cuadrados estimados, cifra que equivale casi a la mitad de la superficie española de la península Ibérica.

«El aumento de la polarización social y de los autoritarismos identitarios es una de las dinámicas de mayor preocupación socioeconómica»

En lo que respecta a los denominados “espacios comunes globales” (los océanos, el espacio aéreo y ultraterrestre y el ciberespacio), acontecimientos acaecidos recientemente los situaron de nuevo como teatros de operaciones. En marzo de 2021 se cerró el canal de Suez durante una semana al tráfico marítimo por el accidente del buque portacontenedores *Ever Given*. En abril se produjo el hackeo de la red informática de control del principal oleoducto en EEUU. Y en mayo, un avión comercial fue secuestrado, interceptado por un caza Mig-29 y obligado a aterrizar en Minsk (Bielorrusia). Sirvan estos tres ejemplos para ilustrar la importancia de los tres dominios funcionales antes mencionados, caracterizados por ser escenarios de una competición estratégica creciente donde no existen fronteras físicas.

Es destacable asimismo la crisis de mayo de 2021 en Ceuta, donde más de 9.000 personas –en su mayoría menores– fueron empleadas como elemento de presión política, cuestión que motivó la primera resolución del Parlamento Europeo en décadas condenando a Marruecos por abuso de derechos humanos.

Finalmente, en agosto de 2021 la retirada de tropas de Afganistán obligó a reconsiderar diversos enfoques de un texto en estado ya muy avanzado, para reflejar de manera adecuada las consecuencias tanto a nivel regional para Asia-Pacífico como a escala global.

Estos son ejemplos del nuevo tablero geopolítico en el que nos movemos, y que ayudan a dar idea de la complejidad de un proyecto que se prolongó durante 18 meses, y que dio lugar a la aprobación final de la Estrategia por el gobierno en el Consejo de Ministros del 28 de diciembre de 2021, tras haber recibido el informe favorable del Consejo de Seguridad Nacional.

UN PANORAMA DE SEGURIDAD CONVULSO E INCIERTO

LA nueva Estrategia de Seguridad Nacional emplea un orden lógico y secuencial, reflejo del propio diseño estratégico con el que está concebida. Este proceso consta de tres fases. La primera aborda una evaluación del contexto global y de las amenazas a la seguridad. Se trata, en definitiva, de comprender la situación actual, dibujar las tendencias de fondo, los agentes del cambio y los factores amenazantes. A continuación, la estrategia identifica los valores e intereses a proteger, articula un planeamiento estratégico propiamente dicho y traza las líneas de acción. Dicho de otra forma, en la segunda fase se responde a la pregunta ¿qué quiero conseguir? Y en tercer lugar, la estrategia propone un plan con un conjunto de iniciativas concretas cuya materialización dará cuenta del avance en los próximos años.

Organizado con esa lógica, la primera cuestión planteada a la hora de descifrar las claves del escenario de seguridad actual fue determinar si el Covid-19 marcaba un cambio de era, expresión que es empleada para hitos que cambian el rumbo de la historia, como la caída del muro de Berlín en 1989 o el ataque terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York en 2001. Algunos expertos emplean esta aproximación u otras similares, como era pospandémica. Ben Rhodes, que fue viceconsejero de Seguridad Nacional de Barack Obama, afirma que “el coronavirus pone punto final al capítulo de nuestra historia que comenzó el 11 de septiembre de 2001”. El director del European Council on Foreign Relations, Mark Leonard, titula su último libro *The Age of Un-peace*, que se podría traducir como “la era de la no paz”, en referencia a esta época convulsa de guerras de conectividad. Por otro lado, encontramos pensadores que defienden la idea contraria. El artículo de Joseph Nye para la Harvard Kennedy School titulado “No, the Coronavirus Will Not Change the Global Order” argumenta que la pandemia no supone un cambio de era, si bien reconoce la profundidad de la crisis generada y las significativas consecuencias para el orden global. La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 se sitúa en esta segunda opción, y califica la pandemia como un factor acelerador de las principales dinámicas globales que afectan a la seguridad: “sin poder afirmar categóricamente que se trata de un cambio de era, sí que se percibe el momento actual como una etapa de transición”. Este es el punto de partida del análisis global, que da paso al trazado de las dinámicas y los agentes del cambio en cuatro dimensiones: geopolítica, socioeconómica, tecnológica y medioambiental, que se plantean de forma conectada.

La primera es una mayor tensión geopolítica, causada sobre todo por la rivalidad entre las dos grandes potencias mundiales (EEUU y China), unida a una fragilidad del multilateralismo para hacer frente a los principales desafíos globales. Esta cuestión implica la búsqueda de soluciones alternativas a través de alianzas de geometría variable o *ad hoc*, en función de los intereses particulares de los actores intervinientes, como por ejemplo el acuerdo entre Australia, Reino Unido y EEUU en el Pacífico (AUKUS). También se detecta una mayor asertividad de potencias de carácter regional: Turquía y su gran es-

«Para la Estrategia, la pandemia no marca un cambio de era, sino que actúa como acelerador de las principales dinámicas globales que afectan a la seguridad»

trategia marítima Patria Azul o Irán en la zona del golfo Pérsico pueden ser ejemplos que dan buena muestra de este aspecto.

La segunda dinámica, de carácter económico y social, se deriva del empleo como arma de las interdependencias asimétricas. Este concepto, empleado por autores como Henry Farrell y Abraham Newman para explicar cuestiones de plena actualidad como el empleo del sistema SWIFT de forma coercitiva, también puede concebirse como una de las causas de la fragilidad de las cadenas de suministro. Para ilustrar este punto tenemos como ejemplo el empleo de las exportaciones de material sanitario y la diplomacia de las vacunas como vector de influencia en las políticas internacionales durante la pandemia. O el empleo de aranceles y la guerra comercial en suministros que adquieren el carácter de críticos, como el litio y los semiconductores.

Relacionada con los flujos financieros y económicos se identifica a la capacidad de exportar tecnología como fuerza transformadora de los asuntos internacionales. El dato se configura como activo estratégico de primer orden. Tecnologías como la inteligencia artificial y el 5G ya producen una auténtica metamorfosis del panorama de seguridad. La Estrategia señala la transformación digital como agente del cambio global, al expresar que los “cambios tecnológicos generan cambios de poder, tanto dentro de los Estados como entre ellos”.

La cuarta dinámica que compone el dibujo del entorno es el cambio climático y sus múltiples derivadas para la seguridad. Cuestiones como la pérdida de biodiversidad, las emergencias naturales y la intensificación de la inestabilidad en las áreas geográficas más afectadas por la sequía entran en el radar de los riesgos y las amenazas para la seguridad. Una aproximación anticipatoria que conjugue las políticas preventivas de ayuda al desarrollo en los países más vulnerables con el compromiso internacional con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la propuesta que España plantea en la Estrategia.

En este contexto general, una de las dificultades a las que hemos hecho frente es cómo definir el conjunto de riesgos y amenazas. En la revisión actual, y tomando como punto de partida estrategias anteriores, se procuró dar relieve a las dos ideas clave. La primera es que los riesgos y las amenazas para la seguridad nacional no se manifiestan de forma aislada, sino que están altamente interconectados. La segunda idea es el impacto de la tecnología como motor amplificador para la gran mayoría de los riesgos y amenazas identificados. De esta forma, la estrategia otorga a las amenazas híbridas un lugar central en el mapa de riesgos, en un entorno de mayor fricción geopolítica. Entendidas como “acciones coordinadas o multidimensionales que tratan de explotar las vulnerabilidades de los Estados y sus instituciones con un objetivo de deses-

tabilización o coerción política, social o económica”, las estrategias híbridas no son algo nuevo, pero sí que se puede hablar de ciertos rasgos diferenciadores con respecto a épocas anteriores, como por ejemplo el empleo de las redes sociales como vector de influencia y desestabilización social y política.

En este sentido, una componente que merece la pena reseñarse es la creciente relevancia de las campañas de desinformación. El análisis de riesgos anual muestra este fenómeno como de preocupación creciente, hecho que justifica su inclusión con nombre propio en el listado de 16 riesgos y amenazas que la nueva Estrategia contempla.

PLANEAMIENTO PRIORIZADO, INTEGRADO Y PROACTIVO

EL segundo paso lógico en el diseño estratégico, una vez explicada la situación en que nos encontramos, fue determinar los objetivos. En otras palabras, se trataba de determinar qué queremos alcanzar. Para esta labor, resulta obligatorio poner blanco sobre negro que la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 define los intereses nacionales –vitales, esenciales y estratégicos– desde la posición de una sociedad moderna, abierta y plural como la española, en un contexto donde los principales desafíos para la seguridad, como las pandemias, el cambio climático o el terrorismo, no entienden de fronteras físicas.

Además, en la Estrategia se quiso manifestar que una de las principales fortalezas del sistema español emana de la propia Constitución Española de 1978, en cuyo primer artículo se identifican como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La solución adoptada finalmente fue emplear la propia definición española de la Seguridad Nacional para reflejar de forma adecuada los valores e intereses nacionales sobre los que establecer los objetivos y trazar las líneas de acción correspondientes.

De forma más precisa, la Estrategia diseña un esquema con tres ejes estratégicos. El primer eje se corresponde a los intereses vitales “una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional”; el segundo equivale a los intereses esenciales “una España que promueve la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos”; y en el tercero se incluyen los intereses estratégicos de “una España que participa en la preservación de la paz y la seguridad internacional y defiende sus intereses estratégicos”. Esta característica es, quizás, uno de los rasgos más diferenciadores de la Estrategia de 2021 con respecto a sus antecesoras, por cuanto proyecta un planeamiento priorizado, integrado y proactivo.

En efecto, la Estrategia dispone de un planeamiento priorizado por cuanto en ella se marcan claramente tres objetivos generales: avanzar en el modelo de crisis; favorecer la dimensión de seguridad de las capacidades tecnológicas y de los sectores estratégicos, y desarrollar capacidades de prevención, disuasión, detección y respuesta de España frente a estrategias híbridas.

En segundo lugar, la Estrategia propone un planeamiento integrado. Con una visión de un panorama de seguridad en el que las dinámicas de transformación se manifiestan de forma altamente interrelacionada, la Estrategia 2021 rompe con el paralelismo lineal de ediciones anteriores y articula de forma transversal los objetivos generales.

En tercer lugar, la nueva Estrategia es proactiva. La aproximación estratégica hacia los espacios comunes globales, la incorporación de la I+D+i entre sus objetivos y la postura más activa de España en el marco de las organizaciones internacionales de las que forma parte son tres ejemplos que dan buena cuenta de una ambición por mejorar.

MEDIDAS EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

ESTA estructura estratégica en tres ejes da pie a la formulación de 33 medidas concretas. La prueba de fuego de la Estrategia de Seguridad Nacional será precisamente su grado de cumplimiento en los próximos años. Además, es importante apuntar que la Estrategia está concebida para que pueda ser auditada de forma regular. La medida del avance en los objetivos nos dará indicación del éxito alcanzado. O de manera alternativa, el retraso, o la imposibilidad de ejecución de alguna de las medidas, servirá como indicador para reconfigurar esfuerzos y recursos.

Entonces, ¿qué medidas contempla la Estrategia? La mejora de capacidades en áreas clave, como la disuasión y la defensa, la lucha contra el terrorismo y la contrainteligencia, se asocia a desarrollar capacidades tecnológicas que proporcionen ventaja estratégica.

En cuanto al avance del modelo de gestión de crisis, se incluyen acciones que se consideran necesarias, tales como la integración en el sistema de las Comunidades y Ciudades Autónomas, cuestión en la que hasta ahora no se había avanzado mucho. La expansión de las redes de comunicaciones, la disposición de un catálogo de recursos y la explotación integrada de la información y los datos disponibles son iniciativas que ya están en marcha.

Otra novedad de la Estrategia es la creación de la Reserva Estratégica basada en capacidades nacionales de producción industrial, una medida orien-

tada a mitigar la vulnerabilidad que supone la dependencia del exterior de recursos y capacidades consideradas estratégicas a través de la potenciación de la base industrial.

Por su parte, en la dimensión internacional, España aboga por el multilateralismo y el Derecho Internacional como ejes de actuación, pero reconoce la necesidad de mejoras hacia un sistema más efectivo. La estrategia incide mucho en el concepto de “autonomía estratégica europea abierta”, entendida como el robustecimiento del pilar europeo para hacer más fuerte el vínculo transatlántico. A la vista del calendario, los próximos meses resultarán claves, con la cumbre de la OTAN en Madrid en junio de 2022 y la presidencia española de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 en el horizonte.

EJERCICIO DE REFLEXIÓN CONTINUA

JAVIER Solana señalaba en 2013 en *Política Exterior* que “la crisis ha sido el catalizador de cambios geopolíticos mucho más profundos de lo que parece”. Han transcurrido casi nueve años desde entonces. Sus palabras hacían referencia a la crisis financiera global de 2008. Sin embargo, su lectura sigue hoy vigente. La decisión de renovar la Estrategia de Seguridad Nacional, adoptada en plena pandemia, significaba el reconocimiento de una atmósfera cambiante y de difícil previsión, con consecuencias en la seguridad nacional. Ante este diagnóstico, donde la crisis se configura como la nueva normalidad, mejorar la gestión del presente y anticipar futuras situaciones críticas se constituía como objetivo prioritario.

Los ejemplos seleccionados en este artículo dan idea de un tablero geopolítico donde la denominada “zona gris” y las amenazas híbridas modelan un espacio cambiante de incertidumbre y complejidad, cuestión que obliga a un esfuerzo de reflexión continua, donde la realidad del día a día impone una asimilación de las cuestiones de fondo para poder ofrecer una Estrategia lo más actualizada posible, que ofrezca un modelo para hacer frente de forma efectiva a los retos que vienen. ●