

Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España

Félix Arteaga, con la colaboración del Grupo de Trabajo sobre Estrategias de Seguridad Nacional del Real Instituto Elcano

Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 19/2011
16/12/2011

Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España

*Félix Arteaga, Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano.
Con la colaboración del Grupo de Trabajo sobre Estrategias de Seguridad Nacional del Real Instituto Elcano¹*

Resumen

La elaboración de la Estrategia Española de Seguridad en 2010 y su aprobación en 2011 se enmarca dentro de un proceso similar en otros países de nuestro entorno durante los últimos años. Su aparición obedece a la necesidad de dar respuesta a los nuevos riesgos, introducir cambios profundos en la forma de gestionar esos riesgos y facilitar la participación social y política en las decisiones que afectan a la seguridad, defensa y protección de las sociedades. Las estrategias de seguridad nacional también permiten a los primeros ministros o presidentes de los gobiernos explicar a sus ciudadanos qué amenazas y riesgo les acechan y cómo piensan protegerles de ellos, una tarea que es la primera responsabilidad de un gobierno.

Esta Propuesta elaborada por un Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano no pretende configurar una estrategia de seguridad nacional sino ofrecer un manual que acompañe la puesta en marcha de la estrategia de seguridad nacional que adopte el gobierno, explicar a los responsables de implantarla desde los partidos políticos o las administraciones públicas su necesidad y lógica, así como sus retos y oportunidades.

Al iniciarse una nueva legislatura, el gobierno surgido de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, como todos los gobiernos que disponen ya de una estrategia de seguridad nacional, debe revisar la Estrategia existente e introducir los cambios que considere necesarios. Ese proceso de revisión y actualización dará continuidad a una labor que es de Estado pero, a diferencia de otros países, España no dispone de la estructura, procedimientos y competencias necesarias para implantarla, por lo que el nuevo gobierno debería aprovechar la nueva legislatura para hacerlo, aprovechando su revisión para ampliar en lo posible la base del consenso y la participación política y social.

Para coadyuvar a su implantación, y porque las estrategias de seguridad nacional son una novedad sin tradición política ni administrativa en España, esta Propuesta expone sus antecedentes (introducción a las estrategias de seguridad nacional), los principales elementos y funciones de las estrategias (estructura y conceptos) y el espectro de riesgos e

¹ El Grupo de Trabajo asesor se creó por el Real Instituto Elcano tras la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad en 2010 para estudiar cómo se habían implantado las estrategias de seguridad nacional en otros países y proponer cómo se podría poner en marcha una similar en España. En él han participado Enrique Mora Benavente, Francisco Javier Casas Álvarez, Miguel Ángel Ballesteros Martín, Enrique Fojón Lagoa y otros expertos españoles procedentes de las distintas culturas de seguridad o del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior.

instrumentos aplicables (ámbitos y mecanismos de actuación), así como los órganos y procedimientos necesarios para su funcionamiento en España (sistema) y una secuencia de las actividades que implica su implantación.

Introducción a las estrategias de seguridad nacional

Antecedentes

Los documentos de estrategias de seguridad nacional son un producto reciente dentro de las políticas públicas de Estado. La seguridad es la primera responsabilidad de los gobiernos y, tradicionalmente, se había conducido desde el sector de la defensa porque el principal riesgo para la supervivencia de los Estados tenía naturaleza militar. Sin embargo, su ámbito se ha ido ampliando y complicando como resultado de la aparición de nuevos riesgos y de nuevos actores que obligan a revisar la forma en la que los Estados proporcionan seguridad bajo los efectos de la globalización. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se comenzaron a introducir estrategias de seguridad, o a revisar las de defensa para tratar los nuevos riesgos y las respuestas militares y no militares. A la *National Security Strategy* de EEUU de 2002, le siguieron las de Canadá y Estonia en 2004; la de Finlandia en 2006; las de Hungría, Polonia, los Países Bajos y Rumanía en 2007; y las del Reino Unido y Francia en 2008; actualizándose en 2010 las de EEUU y el Reino Unido.

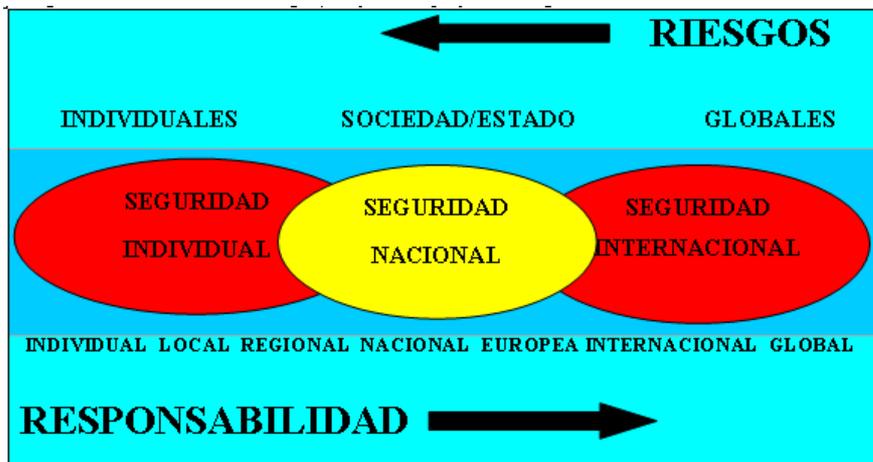
Con las lógicas diferencias de unos países a otros, todas las estrategias reflejan la necesidad de trascender la defensa nacional, que hasta entonces había bastado para garantizar la supervivencia, integridad y soberanía de los Estados, y buscar en la seguridad nacional el marco omnicomprendivo que se necesitaba. También coinciden en la conveniencia de identificar anticipadamente los riesgos, pasando de una cultura de reacción a una donde cuenten también la prevención y la resiliencia. El cambio de marco rector obedece a varios motivos. El primero de ellos es que la seguridad de los Estados ha dejado de estar restringida a la defensa de sus fronteras y el ejercicio de la soberanía sobre la totalidad del territorio (seguridad y defensa nacional en sentido clásico) para preocuparse también de mantener el bienestar de la sociedad frente a los nuevos riesgos (seguridad nacional en la interpretación de las estrategias). En segundo lugar, la globalización fomenta riesgos y amenazas transfronterizos de inseguridad como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, los tráfico ilícitos, los cibercrimitos, las migraciones incontroladas, las pandemias o daños medioambientales, entre muchos otros. Son fenómenos recientes y en constante mutación, capaces de causar graves daños a la vida colectiva y que sitúan la inseguridad en un espacio nuevo e intermedio entre la defensa nacional y la seguridad individual. Además, han surgido actores no estatales como grupos que emplean las acciones terroristas o criminales, movimientos insurgentes, señores de la guerra y otros con capacidad, recursos y voluntad suficientes para desafiar impunemente el Estado de Derecho o el orden internacional que deben proteger los Gobiernos.

Hasta prácticamente la última década del siglo pasado, las fuentes de riesgo se diferenciaron en internas, que afectaban a la seguridad de ciudadanos y propiedades individuales, y en externas, que amenazaban a la supervivencia del propio Estado. Sin embargo, la globalización ha fomentado su interacción a medida que ha permitido la libertad de movimientos de personas, capitales, mercancías e información. La combinación de la internacionalización de la seguridad con la internalización de la defensa comenzó a borrar la separación entre la seguridad interior y la exterior, entre la política de defensa y la de interior, entre lo público y lo privado, creando una seguridad lineal, un *continuo* de seguridad. Por lo tanto, la seguridad nacional ya no se identifica con un tipo particular de seguridad o de defensa, ni con un ministerio o política concreta, ni con un enfoque reactivo o preventivo, ni con un escenario interior o exterior, sino con todos ellos de forma omnicomprendiva. Por poner un ejemplo, frente al terrorismo internacional pierde sentido diferenciar las funciones antiterroristas de las contraterroristas. No se trata sólo de proyectar fuerzas militares al exterior que las combatan, sino también agentes policiales, judiciales y de inteligencia allí donde sea preciso y, si es necesario, que todos los anteriores puedan continuar su colaboración dentro del territorio nacional e, incluso, el europeo tal y como lo pide la cláusula de solidaridad aprobada en el último Tratado de la Unión.

Bajo la presión y la interacción de los anteriores fenómenos, las estrategias y estructuras tradicionales de los Estados tienen crecientes dificultades para colaborar en la seguridad internacional, respaldar el Estado de derecho (*law enforcement*) proporcionar seguridad activa (*security*) y protección pasiva (*safety*) a sus ciudadanos ante los riesgos colectivos y graves. Las mismas dificultades tienen para pasar de unos procedimientos de actuación reactivos a otros proactivos que les permitan anticiparse a los problemas y prevenir los graves daños que acechan a Estados, sociedades y territorios. Para hacer frente a esta situación, los Estados recurrieron a la cooperación militar, policial, judicial, aduanera y de inteligencia, también emplearon las Fuerzas Armadas y los Servicios de Inteligencia para garantizar la seguridad en las cumbres internacionales o en los eventos deportivos, el control de los flujos migratorios o la protección de sus infraestructuras críticas e, incluso, crearon órganos permanentes de intercambio de información e inteligencia entre sectores de seguridad que antes trabajaban de forma autónoma para luchar contra el terrorismo o coordinar las emergencias. Sin embargo, las medidas parciales no bastaron y se hizo necesario repensar la seguridad, cambiar el sistema y la forma de gestionarlo y explicárselo a los ciudadanos para que tomaran conciencia de la nueva realidad (revisión del contrato social) y de la necesidad de su participación.

Las estrategias de seguridad nacional responden a las necesidades anteriores. Crean un nuevo tipo de seguridad nacional dedicada a la protección de la sociedad en sentido amplio, con vinculaciones con la seguridad internacional y con la seguridad individual pero diferenciada de ellas según muestra la Figura 1.

Figura 1. Combinación de riesgos, respuestas y tipos de seguridad



Las estrategias de seguridad nacional no se ocupan de todo lo relacionado con la seguridad, no son expansivas ni globalizantes. Sólo se ocupan del espacio de seguridad entre lo individual y lo internacional/global. De la seguridad individual ya se ocupan las políticas gubernamentales relacionadas con la salud, la justicia, el consumo y tantas otras. De la seguridad internacional/global se ocupan las organizaciones internacionales, los regímenes o los grupos de seguridad. La seguridad nacional se ocupa de problemas que afectan gravemente a los intereses colectivos de una sociedad. Contribuye a la seguridad individual e internacional en las zonas donde se solapan los problemas/medidas de seguridad.

También crean órganos y procedimientos de gestión especializados. Hasta ahora, la gestión de la seguridad se fragmentaba en distintas culturas y departamentos ministeriales de defensa, diplomacia, inteligencia, interior o justicia, entre otros, cultivados en la autonomía corporativa y que ahora necesitan integrarse. Siguiendo con el ejemplo del terrorismo, las actividades puramente terroristas se combinan en la práctica con otras criminales como la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración ilegal, el narcotráfico, la delincuencia callejera y el blanqueo de dinero. Las realizan actores nacionales e internacionales que actúan dentro, fuera o por encima de las fronteras de un Estado, por lo que la respuesta precisa un enfoque multidimensional (todas las variables), multiagencias (todos los instrumentos) y multinivel (todos los niveles de decisión) que fomente su coherencia y sinergia mediante un enfoque omnicompreensivo que disponga de liderazgo político, estrategia y organización.

Razones para adoptar estrategias de seguridad nacional

Las estrategias son necesarias porque permiten a los gobiernos explicar qué modelo de seguridad piensan proporcionar a sus sociedades en un contexto de incertidumbre y riesgo global. En ellas, los gobiernos definen su concepto de seguridad que contiene tres elementos principales: qué preocupa (riesgo-amenaza), quién se preocupa (responsable) y

cómo se responde a esa preocupación (políticas). Las estrategias expresan la vocación de liderazgo de los gobiernos que no acaba con su aprobación, sino que continúa en su ejecución y revisión en un ciclo que se repite cada nueva legislatura.

Las estrategias tienen la virtud pedagógica de comunicar a los beneficiarios de la seguridad nacional, y a sus potenciales transgresores, la determinación política de enfrentarse a las amenazas y por eso articulan los objetivos, las prioridades y los recursos destinados a tal fin. Las estrategias reflejan que amenazas afectan a la seguridad, en que ámbitos de acción se manifiestan (dimensiones), qué instrumentos y actores participan en la respuesta (niveles), el enfoque proactivo o reactivo de la gestión, los espacios geográficos de actuación (escenarios) y el nivel de compromiso de cada Gobierno en la seguridad internacional. Esta función pedagógica, de comunicación, advierte de las consecuencias de una agresión (disuasión), facilita el respaldo social a las decisiones (cohesión) y la sinergia de quienes la aplican (coherencia) en situaciones difíciles.

En el pasado, las estrategias compartían la preocupación por las amenazas militares, su riesgo para los Estados y la guerra como modo de respuesta. Hoy en día las fuentes de riesgo se han diversificado y pueden ser militares y no militares, directas y a distancia, estatales y no estatales, difusas y concretas, entre muchas otras posibilidades. Son riesgos o amenazas que no afectan tanto a la supervivencia y soberanía de los Estados como al bienestar y prosperidad de sus poblaciones y en los que se ven implicados no sólo actores estatales sino también subestatales, no gubernamentales, públicos o privados.

Las estrategias son necesarias porque orientan sobre los objetivos y prioridades de los gobiernos, con lo que se reduce el riesgo de que cada ministerio y agencia decida sus líneas de actuación sin tener en cuenta la de los demás y, como resultado, que los gobiernos luego se vean obligados a hacer un esfuerzo de coordinación que se podrían haber evitado si hubieran dado orientaciones desde el principio. Las estrategias también son necesarias para generar economías de escala y optimizar el uso de los recursos de acuerdo con las prioridades establecidas, añadiendo valor y coherencia a las políticas públicas asociadas a la seguridad nacional.

Las estrategias aportan lógica y método al proceso de decisiones. Sin capacidades adecuadas de planeamiento y conducción de crisis, las respuestas tienden a ser reactivas e improvisadas, por lo que los países más preocupados por la seguridad están apostando por reforzar sus capacidades de prospectiva (visión), análisis (método) y orientación (estrategias). Las estrategias ayudan a tomar decisiones sobre una base racional siguiendo un procedimiento establecido, reforzando el entorno de decisión de los jefes de gobierno o primeros ministros con órganos y procedimientos adecuados a la complejidad y urgencia de las respuestas de seguridad actuales. La multiplicación de niveles de decisión globales, regionales, estatales y subestatales obliga a establecer mecanismos ágiles para la coordinación de actores y respuestas distintos de los empleados tradicionalmente. Para ello, se pone en marcha un proceso de revisión en cascada de las estrategias,

organizaciones y procedimientos de actuación de cada uno de los responsables implicados en la seguridad nacional. También disponen qué órganos, normas o procedimientos deben crearse, suprimirse o modificarse como consecuencia de los cambios estructurales que establecen.

Las estrategias propician la participación de actores políticos y sociales como el Parlamento, la sociedad y los expertos en su evaluación y revisión, de forma que contribuyen a definir las prioridades de las agendas oficiales de acuerdo a su percepción de los riesgos. Si hasta ahora la seguridad se definía en círculos restringidos gubernamentales, a partir de ahora se define por un proceso de concertación, de mayor participación social, que precisa de un liderazgo nuevo para poner de acuerdo a actores internacionales, nacionales, subestatales, públicos y privados. Las estrategias también impulsan el protagonismo de los actores privados en el conjunto de la seguridad nacional, incrementando la interacción entre los distintos sectores, industrias y competencias públicas y privadas.²

Finalmente, pero no menos importante, las estrategias de seguridad nacional son necesarias porque refuerzan la identificación del ciudadano con el Estado que le protege. Ya que los ciudadanos confían a los Estados parte de sus derechos y libertades para que les protejan, la protección eficaz garantiza la identificación de los protegidos con el agente protector mientras que la inseguridad pone en riesgo el “contrato social”. Las estrategias de seguridad nacional son, ante todo, un compromiso público y por escrito, y en tiempos de globalización, cuando los Estados pierden poder por tantos lados, las estrategias les ofrecen un instrumento único para recuperar su capacidad de servicio y valoración social.

Razones para implantar las estrategias de seguridad nacional

- La novedad de los riesgos (escaso conocimiento, complejidad, transnacionalidad, mutabilidad...)
- Continuidad entre lo externo y lo interno, lo local y lo global, lo público y lo privado
- Incapacidad de los medios y actores tradicionales para gestionarlo de gestión
- Multiplicación de las dimensiones de seguridad (tradicionales y no tradicionales) y de los niveles donde se decide (privado, público, subestatal, estatal, regional e internacional)
- Necesidad de integrar la gestión frente a la coordinación tradicional (enfoque integral, interagencias...)
- Necesidad de acercar el sistema de seguridad a los jefes de gobierno como responsables de las decisiones (presidencialismo, aceleración, anticipación)
- Necesidad de racionalizar y maximizar los recursos disponibles en un contexto de creciente limitación de los recursos

² El sector privado incluye a las industrias de seguridad y defensa, a las empresas de seguridad, a las universidades y centros de investigación junto con un amplio abanico de expertos que contribuyen a las distintas funciones de la seguridad nacional.

- Necesidad de recuperar el valor del Estado como garante del contrato social y que proporcione nuevos servicios a los ciudadanos que refuercen su legitimidad y la identificación de los individuos con sus gobiernos.

La Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011

Como se ha indicado, España no cuenta con una tradición estratégica.³ Los antecedentes más parecidos son las Directivas de Defensa Nacional, públicas desde 1992, el Libro Blanco de la Defensa de 2000 y la Revisión Estratégica de la Defensa en 2003. Tanto el Libro Blanco como la Revisión muestran las buenas prácticas de los ministerios de Defensa del momento, pero no se tradujeron en medidas ni políticas prácticas. Todos ellos se refieren más al ámbito de la defensa que al de seguridad, una asociación buscó reequilibrar el Anteproyecto para la revisión de la Ley Orgánica denominada inicialmente de Seguridad y Defensa pero que luego se malogró por diferencias entre las culturas de defensa e interior y cuya evolución posterior condujo a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 2005 en vigor.

España no podía quedar al margen del proceso de elaboración de estrategias que emergía en Europa y en la campaña electoral de 2008 aparecieron las primeras alusiones genéricas a la elaboración de estrategias de seguridad que se confirmaron en las primeras comparecencias ministeriales de los ministros de Interior y Defensa. Sin embargo, las menciones no condujeron a la elaboración de una estrategia de seguridad nacional que se reivindicaba desde el ámbito privado.⁴ El presidente del gobierno se comprometió formalmente a elaborarla cuando aprobó la Directiva de Defensa Nacional en diciembre de 2008, de modo que las futuras Directivas de Defensa se enmarcaran dentro de una estrategia nacional única donde se integraran las diversas estrategias sectoriales de seguridad, asegurando así su coherencia y coordinación y sustituyendo la colaboración interministerial por un enfoque más amplio e integral.

Un año después, a finales de 2009, el presidente encargó su elaboración a Javier Solana quien formó un grupo reducido interministerial de apoyo, además de organizar tres seminarios para intercambiar opiniones con la sociedad civil. El documento fue finalmente aprobado por el Consejo de Ministros del 24 de junio de 2011 con el título: "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos".⁵ Con esta aprobación,

³ España no cuenta con una tradición de libros blancos, libros verdes o estrategias por escrito. En su lugar, cada Departamento expone sus proyectos sectoriales en comparecencias orales ante las Comisiones correspondientes sin un soporte documental que detalle sus evaluaciones, objetivos y estrategias. A diferencia de la enunciación oral, la formulación escrita facilita la comprensión de las políticas públicas por los beneficiarios de la seguridad (comunicación y diplomacia pública) y su implementación por los responsables (liderazgo político).

⁴ El Real Instituto Elcano comenzó a analizar las estrategias existentes y a proponer la necesidad de elaborar y aprobar una estrategia de seguridad nacional en España en 2007. Para ello, y en colaboración con la Embajada del Reino Unido, realizó en enero de 2008 una reunión entre responsables de Presidencia y de los Ministerios implicados con un equipo de expertos británicos encabezado por Nicholas Hopton, responsable de la elaboración de la Estrategia aprobada por el gobierno de Gordon Brown.

⁵ Texto en <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/Post+it/EstrategiaEspanolaDeSeguridad>.

España se incorporó al grupo de países decididos a responder a los nuevos retos de seguridad mediante un nuevo modelo de gestión integral, con mayor transparencia y participación política y social.

Estructura, conceptos y funciones de las estrategias de seguridad nacional

Cada estrategia varía según la entidad y circunstancias de cada país pero las estrategias de seguridad nacional conocidas comparten rasgos comunes como el carácter omnicomprendido (abordan todas las dimensiones de riesgo y todos los actores implicados, nacionales o internacionales, públicos o privados, estatales o no estatales), la continuidad en la función (sin separación entre las dimensiones externa e interna) y en el tiempo (ampliando la protección desde la reacción hacia la prevención, la anticipación y la recuperación) y el cambio de modelo de gestión (pasando de la coordinación a la integración). También coinciden en el ámbito de protección: Estado, población, sociedad o territorio con algunas variaciones menores. Finalmente, las estrategias conocidas resaltan los aspectos de gestión integral (por encima de la coordinación), valor añadido (no duplicar sino favorecer sinergias), liderazgo (acercan la responsabilidad al presidente/primer ministro) y participación social (parlamentaria y de expertos).

Son documentos públicos que contienen la visión que cada gobierno tiene de los riesgos y amenazas que acechan a su sociedad; la forma en la que piensa proporcionar seguridad, el concepto que tiene la de seguridad nacional, los riesgos que se cubren, el reparto de responsabilidades entre los actores y políticas implicadas, los órganos necesarios para su integración, los recursos asignados, las normas jurídicas a revisar y el método de su evaluación y revisión periódica. Los conceptos que se emplean tienen una naturaleza política y no jurídica –las estrategias no son leyes– porque su finalidad no es garantizar su desarrollo mediante una norma sino orientar la conducción política, por lo que los conceptos son instrumentales respecto del fin que pretenden y están sujetos a evolución mediante la adaptación a las circunstancias geoestratégicas y geopolíticas.⁶

Las estrategias se deducen directamente de la política que quieren seguir los gobiernos y constituyen la parte racional de la decisión política. La confección de una estrategia consiste en un proceso liderado desde el Ejecutivo para deducir qué intereses de seguridad deben atenderse (fines), qué instrumentos y recursos deben emplearse (medios) y de qué forma se van a combinar ambos (modos) en un marco estratégico y temporal concreto. Por lo tanto, una estrategia está compuesta, esencialmente, por fines, medios y modos. Mediante ella, cada gobierno expresa la visión que tiene del contexto estratégico que le rodea, los riesgos y oportunidades, el protagonismo que quiere ejercer y las prioridades que establece. Sin ella, los gobiernos no pueden ejercer como actores estratégicos, con capacidad de influencia en el contexto, ni disponer de políticas proactivas, limitando su capacidad de anticipación y recuperación.

⁶ Las estrategias son rígidas en sus fines y flexibles en su ejecución para adaptar los modos y medios a los fines previstos en función de los cambios.

El primer elemento a definir en las estrategias es la visión de un gobierno sobre el contexto de la seguridad, los riesgos y oportunidades de seguridad a los que debe hacer frente, los valores y principios que guían su actuación y la forma en la que piensa actuar. Para que la visión política se traduzca en estrategia –para ser actores estratégicos–, los gobiernos deben contar con las capacidades de análisis, prospectiva e inteligencia que les permitan anticiparse o responder a esos riesgos. Sin esas capacidades de planeamiento y ayuda a la decisión no se pueden articular fines, medios y modos, con lo que los Estados dependen de la improvisación.⁷

En la visión, los actores estratégicos identifican lo que quieren conseguir para sus Estados, poblaciones y territorio empleando los instrumentos de que disponen. Dentro de esos intereses nacionales, los intereses de seguridad nacional son aquellos que garantizan la supervivencia, integridad, bienestar y prosperidad de la población, sociedad y territorio de un Estado. Los intereses nacionales se presentan de forma ideal o abstracta,⁸ por lo que las estrategias necesitan que cada gobierno concrete los objetivos nacionales de seguridad que piensa alcanzar durante su mandato. En el pasado, los intereses nacionales de seguridad se asociaban a la supervivencia, soberanía e integridad del Estado que se garantizaba mediante la defensa (y se denominaban vitales). En la actualidad, el sujeto de los intereses nacionales de seguridad no sólo son los Estados sino la sociedad y la población y, además, esos intereses se satisfacen mediante instrumentos militares y no militares.

En el mismo sentido, las estrategias deben contener un concepto de seguridad que corresponda a su contexto estratégico y temporal concreto. Las nuevas estrategias están optando por un concepto de seguridad nacional que se ocupa el centro de la atención gubernamental y que coexiste con otros conceptos sectoriales como la defensa nacional o la seguridad interior. El objeto de la seguridad nacional es ahora la protección de los ciudadanos, la sociedad y el Estado frente a graves riesgos colectivos, se deriven éstos de acciones intencionadas (terrorismo internacional, crimen organizado, proliferación, conflictos internacionales, armas de destrucción masiva, agresiones de Estados...) o de emergencias extraordinarias de origen natural o humano (pandemias, infraestructuras críticas, crisis financieras, materias primas, migraciones, daños ecológicos...)⁹ Cada estrategia presenta su propia definición del concepto pero, en líneas generales, se entiende por seguridad nacional el ámbito de la seguridad que afecta seriamente a la vida normal de la sociedad, a la integridad, bienestar, prosperidad y supervivencia de una

⁷ En la segunda parte de la Propuesta se describe el conjunto de órganos y procedimientos (sistema) necesarios para poder transformar las visiones en estrategias y la voluntad en liderazgo.

⁸ A diferencia de las estrategias omnicomprendivas donde se fijan todos los grandes intereses y objetivos nacionales (grand strategies), las estrategias de seguridad nacional se centran en los intereses y objetivos que afectan a la seguridad nacional.

⁹ Los riesgos que no son graves ni extraordinarios no se cubren por la seguridad nacional sino por las políticas tradicionales de los gobiernos. La seguridad nacional no implica crear una nueva política, sino gestionar de forma diferenciada los fines, medios y modos de mayor impacto para la vida normal de las sociedades.

nación y cuya tutela exige un modo de gestión y una estructura distintas de los tradicionales.

La definición del concepto de seguridad nacional dentro de una estrategia es de la mayor importancia dado que su concepto determina las funciones de la misma y del sistema de seguridad, delimitando qué es y qué no para evitar que el concepto sea demasiado limitado o expansivo. Independientemente del contenido que se le quiera dar, es importante adoptar el término de seguridad nacional porque coincide con el ámbito de aplicación: el nacional y porque es el término acuñado en la mayor parte de los países aliados y socios, por lo que cualquier otro adjetivo crearía confusión con otras estrategias de ámbito sectorial y con otros conceptos de seguridad.¹⁰ Es nacional porque persigue intereses nacionales, porque son nacionales los ejecutivos encargados de gestionarla y porque son nacionales la población, sociedad y territorio objeto de su protección. También son nacionales porque la seguridad es competencia primaria de los Gobiernos y a ellos compete decidir y rendir cuentas de sus estrategias y políticas ante sus ciudadanos. Tal y como reconoce el Tratado de la Unión Europea, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de los Estados y éstos se están ocupando de actualizar sus estrategias y estructuras para rendir cuentas de esa responsabilidad ante sus ciudadanos. En algunas materias, la seguridad se puede conseguir mediante instrumentos internacionales y los intereses nacionales coincidirán con los intereses de la comunidad internacional pero corresponde a los gobiernos decidir soberanamente qué parte de su seguridad obtienen por sí mismos y qué parte mediante colaboración con terceros.¹¹

Para conseguir los fines e implementar los modos de la estrategia se precisa contar con potenciales, constituidos por recursos o instrumentos de seguridad según las distintas denominaciones empleadas. Estos son aquellas capacidades como las diplomáticas, económicas, militares, tecnológicas o de comunicación que en cada momento sean más determinantes para la seguridad nacional. La multiplicidad de actores implicados incrementa sus posibilidades de combinación tanto por su titularidad (pública, privada, multilateral, estatal, subestatal...) como por su naturaleza (duros y blandos). Los objetivos nacionales (de seguridad) se pueden conseguir de varias formas, combinando diferentes instrumentos en distinta proporción, prioridad y secuencia (modos). Por lo tanto, las estrategias deben explicar en líneas generales –sin necesidad de entrar al detalle– qué objetivos se van a perseguir durante su vigencia, qué recursos se van a emplear y cómo se van a proteger la seguridad, bienestar, integridad y prosperidad del Estado, la población y territorio. Las estrategias identifican los recursos disponibles en manos de otros actores y los propios que precisa el sistema para esa labor de integración.

¹⁰ En este sentido, la exclusión del calificativo de nacional por la Estrategia Española de Seguridad elaborada en España durante 2010 refleja un distanciamiento de la terminología acuñada aunque reúna los requisitos propios de una estrategia de seguridad nacional.

¹¹ Aunque en la gestión participen otros actores, los Gobiernos son los únicos que responden ante sus electores, una responsabilidad que no recae en otros responsables internacionales, y los únicos que cuentan con los recursos necesarios para hacer frente a la inseguridad, algo de lo que dependen los demás actores implicados.

Funciones de la seguridad nacional

La seguridad nacional delimita un ámbito competencial nuevo con funciones propias que les asignan las estrategias y que varían ligeramente de un país a otro pero podrían destacarse las siguientes:

- Valorar los riesgos y oportunidades para la seguridad nacional. Esta función prospectiva es necesaria para anticiparse a los problemas integrando la información e inteligencia disponible en las distintas fuentes, desarrollando metodologías de análisis de riesgos y estableciendo procedimientos de alerta temprana.
- Establecer los objetivos y prioridades de la seguridad nacional. Los intereses de seguridad nacional contribuyen a la consecución de los intereses nacionales generales más amplios que tienen que ver con la gobernanza, libertades, bienestar, soberanía, prosperidad y el modo de vida. Para ello las estrategias definen unos objetivos y prioridades de seguridad nacional que hay que lograr para proteger de una manera efectiva el funcionamiento de los servicios básicos o los activos económicos y tecnológicos, responder a las emergencias y desastres naturales o debidos a la mano del hombre, contribuir a la solución de conflictos y gestión de crisis internacionales y luchar contra los delitos transnacionales.
- Integrar las políticas y actores implicados (gestión integral). La integración de las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional en las que participan varios actores (gestión interagencias) y donde las decisiones se toman a distintos niveles (gestión multinivel) sólo se puede desarrollar cambiando la forma de gestión desde la coordinación a la integración. La gestión integral no consiste en duplicar las mismas tareas y capacidades de otros ni en coordinar iniciativas sectoriales autónomas, sino en orientar la contribución de todos los actores y políticas implicadas desde el primer momento.
- Planificar las políticas y gestionar las crisis. Las estrategias de seguridad nacional guían el planeamiento de las políticas públicas implicadas en la seguridad, defensa y protección civil, integrando los objetivos y prioridades de las políticas sectoriales. Su enfoque integrador permite aprovechar las capacidades y funciones del sistema para apoyar a los máximos responsables del Estado en la gestión de crisis relacionadas con la seguridad nacional e integrar las capacidades y funciones de otros gestores nacionales e internacionales.
- Potenciar las capacidades nacionales de prevención, reacción y recuperación ante riesgos. Los sistemas de seguridad nacional no detraen capacidades a los actores tradicionales sino que disponen o buscan capacidades propias que complementen las de los anteriores. Su aplicación introduce mecanismos de racionalización de los recursos y capacidades, potencia economías de escala y multiplica la sinergia y rendimiento mediante iniciativas de formación, adiestramiento, investigación, y evaluación en común.
- Asesorar a los máximos responsables de las decisiones y relacionarse con todos los que intervienen en ellas. El Sistema asesora al presidente y a todos los implicados en

cuestiones de seguridad nacional, manteniendo el enlace entre ellos y terceros nacionales o internacionales, públicos o privados. El sistema añade valor y pluralidad a las fuentes de asesoramiento, facilitando el contraste de criterios y el empleo de cauces de cooperación alternativos.

- Fomentar la cultura de seguridad nacional. La función de comunicación consiste en dirigir la estrategia de comunicación sobre los asuntos de seguridad nacional y las situaciones de crisis, impulsar la participación parlamentaria y social en la revisión y aprobación de las estrategias, promover la comunicación público-privada y entre las administraciones, difundir alertas y recomendaciones a la población.

Funciones de la seguridad nacional

- Valorar los riesgos y oportunidades para la seguridad nacional
- Establecer los objetivos y prioridades de la seguridad nacional
- Integrar las políticas y actores implicados (gestión integral)
- Planificar las políticas y gestionar las crisis
- Potenciar las capacidades nacionales de prevención, reacción y recuperación ante riesgos
- Asesorar a los máximos responsables de las decisiones y relacionarse con todos los que intervienen en ellas
- Fomentar una comunidad y una cultura de seguridad nacional

Ámbitos de riesgo afines a las estrategias de seguridad nacional

Las estrategias incluyen una evaluación de los riesgos o amenazas que afectan, o pueden afectar, gravemente a las sociedades. Por un lado, las sociedades se exponen a desastres naturales o accidentales que pueden poner en peligro su integridad, funcionamiento o intereses. Son contingencias inherentes a los progresos tecnológicos de las sociedades avanzadas, a factores naturales o a la mano del hombre que cuentan con probabilidades de producirse y que pueden causar graves daños. Por otro, las sociedades también se exponen al riesgo de que algunos actores estratégicos, estatales o no estatales, empleen de forma intencionada sus capacidades militares, terroristas, criminales, ideológicas o de cualquier otra índole con fines disruptivos sobre las instituciones, infraestructuras, economía, convivencia o bienestar de la población.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de prever y responder a esas contingencias que afectan a la seguridad nacional, ocupándose de aquellos riesgos o amenazas que combinan la alta probabilidad de suceso y la gravedad de sus efectos, de aquellos que desbordan las capacidades individuales de los Ministerios y de las Administraciones locales. Las estrategias identifican de qué riesgos se ocupan de forma tasada, evitando que la seguridad nacional se ocupe de problemas sectoriales de seguridad o invada competencias ajenas; de ahí la importancia de diferenciar el concepto de seguridad nacional de otros conceptos de seguridad. Las estrategias no se ocupan de los ámbitos de actuación propios de los ministerios, administraciones y actores privados salvo en las

cuestiones que afectan a la seguridad nacional. Y dentro de estas se ocupan de los aspectos de dirección y liderazgo, reservando la gestión a los anteriores, por lo que la seguridad nacional no viene a sustituir a ninguna política o administración pública, sino a reforzar su eficacia en aquellas áreas donde se solapan intereses comunes de seguridad. Por citar algunos ejemplos, la seguridad nacional no se ocupa de los problemas individuales, sino de los que afectan gravemente a la sociedad: no se ocupa del robo o falsificación de tarjetas individuales sino de asegurar la circulación de efectivo y la protección de las bases de datos que lo permiten. Tampoco se ocupa de la protección civil que prestan las distintas administraciones públicas, sino de liderar la respuesta de éstas en los casos que se vean desbordadas o donde sea necesaria la coordinación interterritorial o internacional debido a la magnitud y efectos de la emergencia.

Tal y como refleja la Figura 2, los problemas de los que se ocupa la seguridad nacional conectan la seguridad individual con la internacional, borrando las fronteras entre seguridad interior y exterior, lo que obliga a los gobiernos a colaborar con sus instrumentos de seguridad nacional con los responsables de la seguridad individual e internacional. Por eso, instrumentos como las Fuerzas Armadas pueden apoyar a las Fuerzas de Seguridad ante situaciones de gravedad y participan en conflictos armados que afectan a la seguridad internacional, respetando las competencias de seguridad de los responsables ordinarios de la seguridad individual (autoridades ministeriales, regionales o locales) e internacional (Naciones Unidas, regímenes y organizaciones internacionales, agrupaciones tipo “G” ...).

Figura 2. Problemas de seguridad individual, nacional e internacional

Seguridad individual		Seguridad internacional		
Sanidad Consumo Protección-intimididad Asistencia policial y judicial	Ciberdelitos Pandemias Contaminación Disturbios Transportes Protección civil	Terrorismo interno Infraestructuras críticas Espionaje Defensa Suministros críticos Servicios públicos	Terrorismo internacional Inmigración ilegal Proliferación Estados fallidos Transporte internacional Ayuda humanitaria Rescate de nacionales	Conflictos armados Estabilidad financiera Materias primas Crimen organizado Tráficos ilícitos Emergencias y catastrofes
Seguridad nacional				

La diversidad y magnitud de los ámbitos de actuación depende de la entidad de cada país en la esfera internacional, variando desde la mayor amplitud de las grandes potencias a los ámbitos más restringidas de los países pequeños. Los ámbitos de actuación tasados en las estrategias conocidas delimitan las competencias primarias de la seguridad nacional en cada país, atribuyen la responsabilidad de su liderazgo y resultado a los jefes de gobierno, habilitan los instrumentos que facilitarán el ejercicio de su responsabilidad y

establecen los mecanismos de evaluación y revisión que permiten a los gobiernos y sociedades identificar sus problemas de seguridad más graves en cada momento.

El análisis o evaluación de riesgos consiste en la identificación y priorización de las situaciones de peligro, dependiente esta última de la probabilidad de materialización, urgencia y esperada magnitud del impacto. También incluye la evaluación de la capacidad de respuesta para identificar vulnerabilidades y habilitar las capacidades necesarias para enfrentar y superar los efectos de la materialización de las amenazas. Las estrategias de seguridad nacional obligan a los gobiernos a desarrollar un sistema de evaluación de riesgos y a elaborar planes de contingencia, dotándose de las capacidades de prospectiva, inteligencia y respuesta necesarias para hacer frente a contextos estratégicos complejos, inciertos y con alto ritmo de cambio. De esta forma, la evaluación de riesgos y amenazas es un elemento básico de la implementación de cualquier estrategia de seguridad nacional; un proceso continuo que implica la identificación de situaciones de riesgo, su seguimiento y la elaboración de planes de contingencia para hacerles frente.

Dentro de los riesgos hay que diferenciar entre los ámbitos de riesgos –los problemas de seguridad– y los factores que actúan sobre ellos potenciando o mitigando su evolución, los llamados *drivers*. También hay que diferenciar entre riesgos genéricos y su concreción en amenazas debido a la actuación de agentes que los provocan (la proliferación de armas de destrucción masiva es un riesgo genérico que se convierte en amenaza cuando algún actor estatal o no estatal recurre a ella para poner en riesgo o amenazar a una sociedad concreta). Los anteriores pueden clasificarse en función de la probabilidad –inminentes, probables, permanentes y remotos–,¹² así como por sus efectos –leves, disruptivos o catastróficos– o sus causas últimas, pero cada país elabora sus propios criterios y método de evaluación. La evaluación de riesgos sirve para establecer prioridades, asignar recursos y definir las actuaciones estratégicas de la forma racional que exige una política pública de gran interés social.

Cada estrategia contiene su propio catálogo de riesgos que pueden variar o permanecer en las evaluaciones periódicas. En líneas generales, comparten los riesgos asociados a las intervenciones militares en el extranjero, principalmente en operaciones internacionales para mantener la paz o para gestionar crisis intraestatales, porque en las sociedades avanzadas va disminuyendo el riesgo de conflictos interestatales. También coinciden en la preocupación por la proliferación de armas de destrucción masiva y por el riesgo de que se usen por actores no estatales como instrumento de terror o de chantaje criminal.

¹² Los sucesos impensables que producen un enorme impacto y que son justificables *a posteriori*, como los del 11-S en EEUU o del 23-J en Noruega, se han denominado sorpresas estratégicas o “cisnes negros” en alusión al libro de Nassim Nicholas Taleb (2008), *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, Penguin Books.

Riesgos identificados en las estrategias de seguridad nacional vigentes

Riesgos	Estrategia/País
Terrorismo	EEUU, Reino Unido, Francia, Rumanía, Hungría, Estonia, Canadá, España
Proliferación	EEUU, Reino Unido, Francia, Rumanía, Hungría, Polonia, Canadá, España
Conflictos en Estados frágiles/regionales	EEUU, Reino Unido, Rumanía, Hungría, Polonia, Canadá, España
Suministro materias primas/energía	EEUU, Polonia, Estonia, España
Efectos cambio climático	EEUU, Países Bajos, Polonia, Estonia
Desastres naturales	Reino Unido, Finlandia, Francia, Países Bajos, Hungría, Canadá, España
Riesgos patrocinados por Estados	Reino Unido
Uso fuerza armada/atentado o ataque armado al territorio	Finlandia, Países Bajos
Riesgos asociados a las migraciones	Finlandia, Hungría, España
Perturbación grave de las infraestructuras	Finlandia, Estonia, Canadá, España
Perturbación grave de la actividad económica/flujos comerciales	Finlandia, Países Bajos, Hungría, España
Espionaje	Francia, Canadá
Grandes tráfico ilícitos/crimen organizado	Francia, Rumanía, Polonia, Estonia, Canadá, Reino Unido
Epidemias	EEUU, Francia, Países Bajos, Hungría, Estonia, Canadá, Reino Unido
Tensiones sociales	EEUU, Países Bajos, Polonia, Estonia
Ciberamenazas	EEUU, Reino Unido, Estonia, España
Corrupción	Estonia

Los riesgos pueden concretarse en modalidades de agresión tanto en ámbitos físicos o virtuales sobre los espacios terrestres, marítimos, aéreos/espaciales o cibernéticos –los denominados *global commons*– donde se desarrollan actividades vitales para la sociedad que permiten la prestación de servicios públicos y el flujo de personas, bienes, materias primas y energía. El funcionamiento en red de las relaciones sociales o de los servicios públicos obliga a proteger las infraestructuras críticas y los flujos de suministro e información que son esenciales para el funcionamiento normal de las sociedades avanzadas.

Otro grupo de riesgos tiene que ver con los desastres naturales o accidentales debidos a la mano del hombre. Comprenden circunstancias peligrosas, disruptivas o letales, derivadas

de los progresos tecnológicos y fenómenos naturales como terremotos, incendios, inundaciones o epidemias, entre otros. Son los riesgos que ocupan la parte alta del espectro de la protección civil, cuya prevención y respuesta precisa una intervención estatal para restaurar cuanto antes la normalidad (resiliencia). Las valoraciones de riesgos reflejan la preocupación de las sociedades por la delincuencia transnacional y los tráficó ilícitos, no sólo por sus efectos sobre la seguridad y patrimonio individuales, sino también por sus efectos negativos sobre la convivencia y la cohesión social o sobre la integridad y eficacia de las instituciones que gobiernan la sociedad. Finalmente, se consideran como riesgos a la seguridad nacional las actividades de espionaje económico e industrial o las que perjudican la estabilidad económica y financiera de un país, así como las que ponen en peligro la convivencia y la paz social.

La Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 incluye como amenazas y riesgos los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad financiera y económica, la vulnerabilidad energética, la proliferación, las ciberamenazas, los flujos migratorios no controlados, las emergencias y catástrofes, la protección de las infraestructuras, suministros y servicios críticos, mientras que considera la globalización, el desequilibrio demográfico, la pobreza y desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos y las ideologías radicales y no democráticas como factores que potencian los riesgos y amenazas anteriores (potenciadores en su terminología y *drivers* en la de otras estrategias). La misma Estrategia denomina como “ámbitos” a los espacios terrestre, marítimo, aéreo, espacial, ciberespacio e informativo donde pueden manifestarse los anteriores riesgos y amenazas.¹³

Instrumentos, mecanismos y estrategias de actuación

Todos los Estados cuentan, en mayor o menor medida, con instrumentos de respuesta a los riesgos y amenazas que les afectan (cuanta mayor capacidad y variedad de instrumentos disponen los Estados menor es su vulnerabilidad y viceversa). Cuando los recursos son de naturaleza pública como los militares, diplomáticos, económicos, de inteligencia, policiales, judiciales o penitenciarios, entre otros, los gobiernos deciden unilateralmente su forma de empleo y las capacidades que precisan. Lo peculiar de la seguridad nacional es que necesita integrar la actuación de varios instrumentos, cada uno de los cuales funciona con su propio mecanismo y cultura de actuación. Por ejemplo, los gobiernos precisan combinar sus instrumentos civiles, militares y económicos para participar en operaciones internacionales de estabilización, de forma que aseguren la máxima sinergia y coherencia entre ellos. Para ello no pueden seguir recurriendo a la coordinación tradicional, porque es reactiva e improvisada, sino que necesitan integrar la respuesta proactiva, preplanificada y centralizada de los distintos instrumentos y mecanismos del Estado en lo que se conoce como enfoque interdepartamental (*interagency* o *whole of the government approach*).

¹³ Para la descripción comparada de los riesgos recogidos en la Estrategia Española de Seguridad, véase el Documento de Análisis 17/2011 del Instituto Español de Estudios Estratégicos (26/VI/2011).

Los gobiernos también necesitan extender esos mecanismos de gestión integral al resto de administraciones públicas y de actores privados implicados en la seguridad nacional, de forma que se asegure una actuación sincronizada en la que no es tan importante la titularidad de los medios como la dirección –integrada– de la colaboración. Este tipo de gestión se conoce como *whole of the nation approach* y en ella los gobiernos lideran y movilizan el empleo de todos los recursos nacionales previamente concertados en colaboración con las administraciones públicas y los sectores privados implicados. Finalmente, los Estados pueden verse impotentes para abordar algún problema de seguridad concreto y precisan integrar sus instrumentos y mecanismos con los de terceros países y organizaciones internacionales, en lo que se conoce como *comprehensive approach*, un concepto creado para responder a la gestión multinacional de crisis complejas.

Las estrategias suelen identificar qué riesgos de seguridad deben abordar solos los países porque no son compartidos con otros y cuáles pueden afrontar multilateralmente mediante acuerdos de colaboración con terceros. Para ello dedican algunos apartados del texto a describir los acuerdos internacionales y los compromisos multilaterales de seguridad de los que dispone cada país, sus socios estratégicos y los escenarios de actuación preferidos. La pertenencia a alianzas o a coaliciones será la forma más eficiente de hacer frente a riesgos colectivos pero para que las organizaciones o asociaciones multilaterales sean eficaces precisan, por un lado, que los que participan aporten los recursos necesarios y, por otro, que los intereses multilaterales y nacionales coincidan. El multilateralismo no es un fin en sí mismo sino un instrumento para solucionar los problemas de seguridad nacional y son siempre los gobiernos los responsables últimos del resultado de su actuación unilateral o multilateral.

Las estrategias de actuación se refieren a las formas en las que los gobiernos resuelven los problemas de seguridad nacional. Pueden variar de un país a otro pero las estrategias de actuación consisten, en primer término, en crear sistemas de seguridad nacional: responsables y procedimientos, donde no los haya para liderar la integración de los distintos subsistemas de seguridad. En segundo lugar, las estrategias orientan los procesos de planeamiento adaptando las estrategias parciales a la global, de modo que las prioridades de los niveles inferiores (defensa, terrorismo, crimen organizado, ciberseguridad, disuasión, protección de infraestructuras críticas y tantas otras) respeten y sean compatibles con las prioridades subordinadas de seguridad. En tercer lugar, se acentúa la interacción entre los responsables globales y sectoriales, públicos y privados, estatales y no estatales, de modo que se fomenta la emergencia de una comunidad de seguridad nacional socializada en la gestión de problemas de seguridad. En cuarto lugar, se identifican las capacidades y recursos necesarios para afrontar la gestión de los problemas de seguridad nacional en todo el amplio espectro presupuestario, tecnológico, de personal, de regulación o comunicación necesarios (son recursos propios que no deben detraerse de los subsistemas previos). Finalmente, se establecen mecanismos de evaluación de lecciones aprendidas, de participación social y política, así como de revisión y actualización de las estrategias en un proceso continuo y sistematizado.

Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España

La implantación de una estrategia de seguridad nacional depende de la idiosincrasia de cada país, gobierno y administración. Todas introducen novedades y cambios en la forma de gestionar políticas públicas que no se habían aplicado anteriormente, por lo que no resulta fácil su implantación. Si, por ejemplo, la coordinación dentro de un mismo ministerio o agencia ya resulta difícil, la coordinación entre varios de ellos resulta problemática y va contra la tendencia tradicional de actuar de forma autónoma (no hay más que fijarse en las dificultades que experimentan los distintos ejércitos para lograr la acción conjunta, entre los propios de un país, y combinada, junto a los de terceros países. Administraciones como la estadounidense, con mayor tradición y experiencia en la gestión de la seguridad nacional son conscientes de la dificultad de la gestión integral – *interagency* en su terminología– coordinando las secretarías de Estado, Defensa y las agencias de inteligencia. Una dificultad que se reeditó y se multiplicó con la implantación de la Homeland Security tras el 11 de septiembre cuando se tuvieron que coordinar muchas más administraciones y agencias que carecían de cultura previa de colaboración. De la experiencia estadounidense, y de las más recientes europeas, se desprende la necesidad de prever las dificultades del cambio cultural que supone la adopción de la seguridad nacional, así como la posibilidad/necesidad de poner en marcha programas de formación, experiencias y actividades compartidas por los miembros del sistema de seguridad nacional, primero, y por quienes se relacionan con él, después, para socializar en la gestión integral a sus responsables.

En el caso español, no existe una tradición previa de gestión integral pero la implantación de una estrategia se puede beneficiar de la experiencia previa de otros países para acelerar el proceso. Las administraciones públicas españolas, salvo la militar y la de protección civil, carecen de tradición estratégica y no están habituadas a elaborar planes estratégicos o de contingencia propios ni mucho menos a concertarse con otras administraciones, salvo en el sector de la protección civil. Los antecedentes de coordinación intergubernamental más parecidos se remontan a la defensa nacional, cuya experiencia ya puso de manifiesto la dificultad de coordinar a los tres ejércitos, los ministerios civiles y el sector privado; o los nuevos centros *interagencias* creados tras el 11 de marzo en 2004 como el Centro de Coordinación Anti Terrorista para coordinar la lucha contra el terrorismo, el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado y el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Públicas para coordinar las actuaciones privadas con las públicas. Las Comisiones Delegadas del Gobierno son otro antecedente de coordinación interdepartamental, pero ninguna de las anteriores ha contado con liderazgo jerárquico y capacidades permanentes de planificación y conducción estratégica.

La implantación de una estrategia en España permitiría el inicio de un cambio cultural en el que la cultura de seguridad nacional se superpondría sobre las culturas tradicionales con un nuevo modo de gestión (integral) y con actores y funciones propios (sistema). La cultura de seguridad nacional recién llegada necesitará tiempo para desarrollarse y

consolidarse y, también, para integrar a otras culturas que no van a desaparecer por su llegada y con las que coexistirá en el futuro. Tratándose de una novedad, la implantación debe ser progresiva (la estrategia como proceso), basada en la experiencia y error (autoaprendizaje) y con capacidad de evolucionar (autoadaptación). Para ello se debe planificar la secuencia y ritmo del proceso de implantación, evaluar los apoyos y resistencias, desarrollar su identidad y sus métodos, aprovechando el impulso de su aprobación para poner en marcha un cambio irreversible. Del mismo modo, y sabiendo que los riesgos pueden variar con el tiempo, el sistema debe ser flexible para adaptarse a los cambios futuros del contexto de seguridad. Por estas razones, la secuencia de implantación –como la que se describe más adelante– debe ser progresiva.

Para facilitar una comprensión de las oportunidades y retos de la implantación de una estrategia de seguridad nacional en España se desarrollan en esta segunda parte unas reflexiones sobre la forma de trabajar del sistema, su estructura, las posibles implicaciones para el resto de actores ministeriales y la secuencia de decisiones que se podría llevar a cabo.

El funcionamiento del sistema: la gestión integral

Para superar la compartimentación de los distintos sistemas de seguridad y las dificultades de su coordinación, el nuevo sistema deberá desarrollar un método de trabajo basado en la gestión integral, de forma que cuente con capacidad de planeamiento, análisis y formulación de propuestas para la adopción de decisiones en el nivel estratégico (presidente de gobierno/Consejo de Seguridad), supervisar su ejecución y evaluar y controlar sus resultados. La integración consiste en añadir valor a lo ya existente potenciando la sinergia, coherencia e interacción entre todos los actores y capacidades disponibles. Para ello el sistema estimula la participación de todos los actores implicados, centraliza su dirección estratégica y evalúa los resultados de su gestión para mejorarla.

Para ello se relaciona con todos los actores posibles: públicos o privados, estatales, subestatales o internacionales. Es un sistema abierto e inclusivo que no está orientado sólo a intercambiar información de lo que cada uno hace en un momento o situación determinada (coordinación) sino a planificar juntos bajo una dirección jerárquica la acción de gobierno desde el principio, asignando objetivos, responsabilidades y recursos (integración). La integración se asegura mediante la unidad de mando y una doctrina unificada, la sincronización de los planeamientos sectoriales (flujo estratégico) y la socialización de las experiencias compartidas.

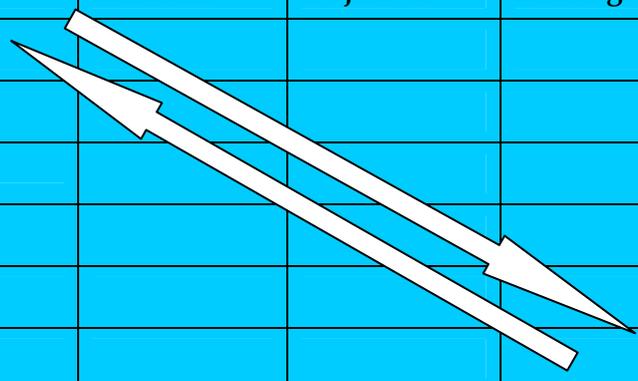
A la falta de tradición estratégica se une la compartimentación de algunas materias que afectan a la seguridad nacional en niveles internacionales, europeos, autonómicos y locales. La participación a varios niveles es un fenómeno común a todas las administraciones modernas y ofrece ventajas e inconvenientes. La implantación de una estrategia de seguridad nacional permitirá, como ha ocurrido en otros países europeos,

proceder a una racionalización y redistribución de competencias y funciones en materias tradicionales como la protección civil y el modelo policial, o en materias nuevas como la ciberseguridad o la protección de infraestructuras críticas. Si, como se ha mencionado, en la seguridad contemporánea se están borrando las diferencias entre lo exterior y lo interior, creándose un espacio continuo, es necesario evitar que la superposición de niveles de competencias vuelva a fragmentar la continuidad de ese espacio. Las estrategias de seguridad nacional afrontan de forma sistemática la redistribución de funciones y evitan que los riesgos y amenazas crezcan por la descoordinación entre los niveles mencionados. La aprobación del concepto de seguridad nacional es un hecho nuevo que facilita y justifica una reordenación de las competencias, recursos y responsabilidades de las administraciones públicas (central, autonómicas y locales) y del sector privado en las materias que afecten a la seguridad nacional.

La integración se fomenta mediante la interacción en la fase inicial de planeamiento de las políticas y situaciones de crisis relacionadas con la seguridad nacional, conociendo la visión estratégica de cada actor implicado (sus intereses, objetivos, estrategias, contribuciones...) antes de adoptar las decisiones importantes mediante el flujo de doble vía (arriba-abajo y abajo-arriba) que muestra la Figura 3.

Figura 3. Interacción de doble vía en los planeamientos estratégicos

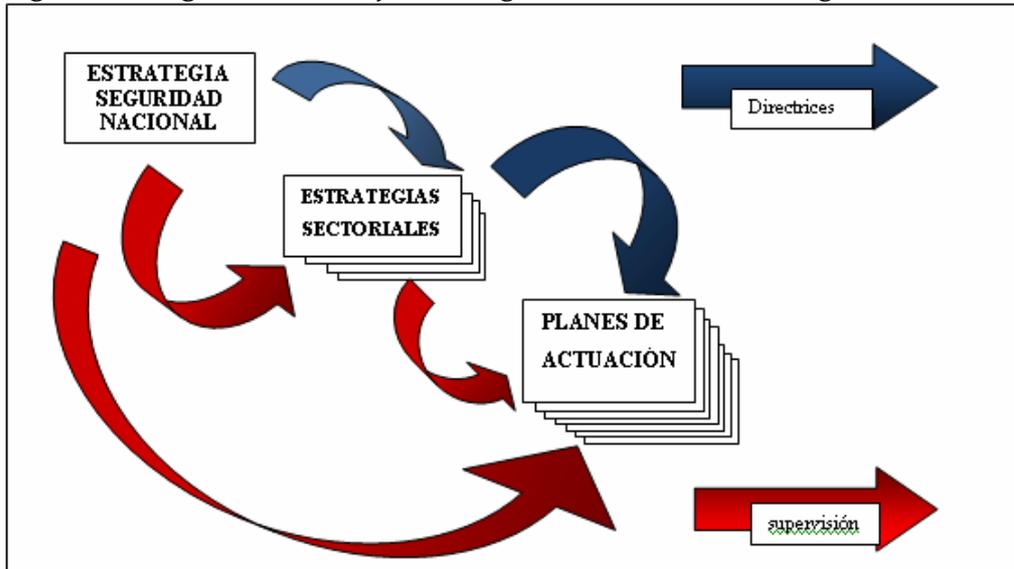
Presidencia	Intereses	Objetivos	Estrategias
Ministerios			
Administraciones públicas			
Sectores privados			
Org./Agencias multilaterales			
Coaliciones/Agrupaciones			
Otros			



Una vez contrastadas las perspectivas sectoriales, el presidente del gobierno ordena elaborar, revisar o prorrogar la estrategia de seguridad nacional vigente. En ese documento establece las orientaciones generales para que los distintos responsables de seguridad adapten sus estrategias, planes y políticas subordinadas mediante las directivas presidenciales oportunas, tal y como refleja la Figura 3, para asegurar su coherencia y sinergia. A continuación, los ministerios y agencias elaboran las políticas y planes necesarios para llevar a cabo esas estrategias. El sistema de seguridad nacional, desde la Presidencia del Gobierno, y en colaboración con el resto de los sistemas debe verificar la coherencia entre la estrategia principal y las derivadas, debe supervisar que las políticas sectoriales y los planes de actuación elaborados contribuyan a los intereses y objetivos de

la seguridad nacional y evaluar sus resultados para juzgar si es necesario modificar alguno de los elementos planificados como indica la Figura 4 siguiente.

Figura 4. Integración del flujo estratégico dentro del sistema gubernamental



Cuando las decisiones, planeamiento y ejecución se llevan a cabo con terceros, el procedimiento anterior permite definir las posiciones que responden al interés nacional y defenderlas en los foros multilaterales. En las operaciones multinacionales de gestión de crisis, donde intervienen numerosos actores con intereses y capacidades diferenciadas, la integración facilita la definición de la estrategia a seguir por los miembros de la coalición (comprehensive approach).

La integración se fomenta yendo más allá de la creación de órganos y organismos para crear una “comunidad” de seguridad nacional que se fundamente en la actuación común, en el empleo de procedimientos y doctrina común, y también en el desarrollo de una red de relaciones con actores nacionales e internacionales afines. Para acelerar la integración es necesario desarrollar un ciclo de formación que incluya la capacitación del personal, tanto del sistema como de la comunidad, en la actuación interagencias y en la seguridad nacional, el intercambio de personal y buenas prácticas, los ejercicios de simulación y de adiestramiento o la evaluación de las lecciones aprendidas (enseñanzas), entre otras medidas. Junto a la formación, el sistema debe ampliar y profundizar la base metodológica y el desarrollo de conceptos, doctrinas y procedimientos para afrontar los problemas de seguridad nacional. De acuerdo con la lógica de integración, el acervo formativo y metodológico adquirido por el sistema se iría traspasando progresivamente al resto de los participantes públicos y privados de la comunidad para facilitar su socialización en la gestión de la seguridad nacional.

Distribución de funciones, órganos y organismos asociados al sistema de seguridad nacional

El sistema deberá ocuparse de las funciones ya enumeradas anteriormente y que le son propias:

- Valorar los riesgos y oportunidades para la seguridad nacional
- Establecer los objetivos y prioridades de la seguridad nacional
- Integrar las políticas y actores implicados (gestión integral)
- Planeamiento de políticas y gestión de crisis
- Fomentar las capacidades nacionales de prevención, reacción y recuperación ante riesgos
- Asesoramiento y enlace
- Fomentar una comunidad y una cultura de seguridad nacional

Para desarrollar esas funciones se precisa atribuir competencias nuevas a sus responsables, crear los órganos y organismos necesarios, articular procesos de decisiones, definir los métodos de asesoramiento y fomentar la participación política y social. La Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 aporta algunas orientaciones al respecto pero son muy genéricas y precisan una mayor concreción, por lo que la Propuesta desarrolla los aspectos competenciales, orgánicos y procedimentales para poner en marcha una estrategia y un sistema de seguridad nacional.

Responsabilidad de la seguridad nacional

Una de las peculiaridades de la seguridad nacional es que potencia la capacidad de liderazgo del presidente del gobierno, dotándole de un sistema permanente y próximo que apoye sus decisiones y supervise su función de conducir a la sociedad en las situaciones difíciles. Puede delegar puntualmente su ejercicio pero no puede delegar de forma permanente su implicación porque iría contra la esencia del liderazgo y la lógica de las estrategias. En el caso español, y de acuerdo con la legislación nacional (art. 2, Ley 50/1997 de Gobierno), corresponde al presidente del gobierno la dirección de la acción del gobierno y la coordinación de las funciones de los demás miembros del mismo, una potestad en la que encaja plenamente la seguridad nacional desde el punto de vista jurídico (principio de dirección presidencial). Desde la perspectiva política, son los presidentes de gobierno quienes responden y rinden cuentas ante las Cortes y ante la opinión pública de las cuestiones que afectan seriamente a la seguridad y bienestar de la sociedad. También interactúan con otros jefes de gobierno en actuaciones compartidas. La delegación de la nueva competencia de seguridad nacional en un vicepresidente o en un ministro sería posible jurídicamente (art. 20) pero también sería desaconsejable desde el punto de vista del liderazgo y del de la comunicación estratégica.

El concepto de seguridad nacional es la respuesta a un problema nuevo y, en consecuencia, necesita que el gobierno asuma una nueva competencia exclusiva y, como tal, precisa una regulación propia –una ley orgánica en nuestra tradición– para delimitar la redistribución de competencias y funciones que introduce. Parece lógico que si se atribuyó al presidente de gobierno la responsabilidad de la defensa nacional por Ley Orgánica, la implantación de un concepto superior que engloba a la defensa se debería atribuir por analogía mediante una norma de igual rango.

La Estrategia aprobada en 2011 no atribuye expresamente la responsabilidad de la seguridad nacional al presidente, aunque ésta se deduce implícitamente de su aparición en el organigrama. Para el Grupo de Trabajo, el presidente del gobierno es el elemento central del sistema porque es quien determina las directrices políticas, coordina las actuaciones, responde ante el Parlamento y la opinión pública de las cuestiones de seguridad nacional. Es quien, junto con el gobierno, aprueba, revisa y comunica las estrategias, anima y supervisa su elaboración y ejecución, elige a los responsables de los órganos principales y crea los organismos necesarios.

El proceso de decisiones sobre seguridad nacional

La estrategia de seguridad debe reflejar la centralidad del presidente del gobierno y se le deberá asignar por Ley Orgánica las nuevas competencias de seguridad

En materia de seguridad nacional, las decisiones a tomar tienen que ver, entre otras, con las directrices políticas principales (estrategias y directivas de Seguridad Nacional) y derivadas (estrategias y directivas sectoriales); las medidas para el desarrollo de las mismas (políticas, presupuestos, nombramientos, normas...) o la gestión de crisis (nacionales o internacionales). Las decisiones pueden orientarse a corto plazo (crisis) y a mayor plazo (políticas, planes y medidas). Las estrategias coinciden, por un lado, en la participación de los implicados en las decisiones que les afectan y, por otro, en dotarles de órganos y organismos que le ayudan a ejercerla (decisión colegiada y asistida). Lo hacen por la complejidad, importancia y urgencia de las decisiones a tomar y por la necesidad de hacerlo en un sistema cercano al presidente y alejado –aunque interrelacionado– del resto de decisores públicos y privados existentes.

Esas decisiones relacionadas con la seguridad nacional son responsabilidad colectiva del gobierno bajo la dirección de su presidente (principio de colegialidad). Los Consejos o las Comisiones Delegadas pueden ser consultivos o deliberativos, para la adopción o el seguimiento de las decisiones según sus competencias. La novedad que aporta el sistema es que el presidente contaría con un sistema propio de asesoramiento especializado para tomar sus decisiones y las de los órganos colectivos, agilizando el proceso de decisiones y dotándole de mayor coherencia. Sin esa capacidad añadida, los presidentes de gobierno no podrían integrar la acción del gobierno (tampoco tienen ahora la capacidad necesaria para coordinarla).

La composición y finalidad de los entes asesores que asisten al proceso de decisiones gubernamentales depende de cada país. España cuenta con varias Comisiones Delegadas del gobierno y con el Consejo de Defensa Nacional pero ninguna de esas opciones se ha empleado de forma sistemática para tomar decisiones de seguridad en situaciones que ahora entrarían dentro de la Seguridad Nacional (por ejemplo, cada crisis relacionada con el apresamiento de buques pesqueros en aguas somalíes o con el secuestro de cooperantes, control aéreo o crisis internacionales como la de Libia se han gestionado de forma distinta y el Consejo de Defensa Nacional, que se ha reunido cuatro veces desde su creación hace cinco años, no ha tenido una intervención continuada). Tras la implementación de la estrategia se podrá suplir esa carencia y sistematizar el apoyo a las decisiones de seguridad nacional bajo el liderazgo del presidente del gobierno.

La Estrategia aprobada en 2011 ha creado el Consejo Español de Seguridad, un órgano colegiado con funciones de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control; que se puede reunir de forma regular y extraordinaria, con varios formatos y composición abierta. El presidente del gobierno preside el Consejo pero podrá delegar en el Vicepresidente primero sin perjuicio de que en determinadas ocasiones pueda ser presidido por SM el Rey. La Propuesta comparte la necesidad de contar con un Consejo – de Seguridad Nacional– que ayude al Presidente a tomar decisiones, formular propuestas, contrastar visiones y valorar el seguimiento de las decisiones en materia de seguridad nacional.

En coherencia con los principios de dirección presidencial y colegialidad, no parece lógico que el Consejo deba reunirse en ausencia del presidente de gobierno, salvo supuestos reglados y, además, esa práctica podría derivar en una delegación *de facto* de la competencia presidencial. El presidente debería presidir todos los Consejos en sus formaciones relevantes e, incluso, podría presidir excepcionalmente algunos comités interministeriales de menor rango (en el Reino Unido hay subcomités sectoriales presididos por el primer ministro o por secretarios de Estado). Ya que la composición del Consejo depende de las cuestiones a tratar, se debería proporcionar libertad de designación al presidente del gobierno, evitando predeterminar la composición de las formaciones (los consejos británico y estadounidense diferencian entre los miembros políticos y los que asesoran en función de su cargo como responsables de inteligencia, operaciones militares, policía o protección civil entre otras).

Asesoramiento en materia de seguridad nacional

Las decisiones sobre seguridad nacional son responsabilidad colectiva del gobierno, bajo la dirección de su presidente y con la asistencia de un Consejo de Seguridad Nacional al que pudiera otorgarse la naturaleza de Comisión Delegada para tomar medidas de gobierno

Las decisiones importantes se preparan en niveles inferiores. Las estrategias vigentes coinciden en la necesidad de articular organismos donde se planifiquen y valoren las opciones posibles para facilitar la adopción de decisiones. Aunque los Consejos atraen la atención mediática por la importancia de los cargos que participan en el proceso de decisiones, el valor de éstas depende de los órganos y procedimientos del sistema que valoran las opciones posibles, consultan a los órganos y organismos homólogos nacionales o internacionales y analizan la ejecución por éstos de las decisiones adoptadas por el presidente. También coinciden en la necesidad de que los órganos y organismos de trabajo sean permanentes, debido a que no se trata de coordinar decisiones ocasionales sino de planificar su elaboración previa, supervisar su ejecución y evaluar los resultados (la experiencia realimenta la eficacia del sistema).

Para ejercer las responsabilidades de la seguridad nacional, los jefes de gobierno se rodean de un conjunto de órganos (responsables), organismos (instituciones) y métodos de trabajo (procedimientos) que componen el sistema de seguridad nacional. Se encargan del trabajo cotidiano de integración que hace posible, junto con el que realizan cada uno de sus homólogos sectoriales, realizar las funciones de seguridad nacional definidas anteriormente (Cuadro 2). Su composición numérica es limitada porque el sistema no debe duplicar, sino integrar, los recursos de asesoramiento existentes en las administraciones públicas y el sector privado. Son puestos de trabajo que precisan permanencia, neutralidad, confidencialidad y dedicación exclusiva debido a la importancia de su función.

Junto a los órganos y organismos propios del sistema, el asesoramiento debe contar con la posibilidad de articular grupos intersectoriales de trabajo permanentes o *ad hoc* que pueden asesorar a las distintas formaciones del Consejo o al presidente. También debe tener la posibilidad de ampliar su base de asesoramiento abriéndola al sector privado, al Parlamento o la sociedad civil mediante la constitución de foros reglados al respecto; al mismo tiempo que fomenta el desarrollo de una cultura y comunidad de seguridad nacional.

La permanencia en el tiempo y la proximidad al presidente de gobierno permiten a esos órganos apoyar a éste y al Consejo sobre las cuestiones a decidir, recabar ideas, elevar recomendaciones y hacer análisis y presentaciones sobre cuestiones de seguridad nacional. Para facilitar la relación entre el presidente de gobierno y las distintas fuentes de asesoramiento, se crea un órgano responsable de esa interacción y del funcionamiento del sistema.

La Estrategia aprobada en 2011 asigna esas tareas a las comisiones interministeriales y a una unidad de apoyo, pero no establece quién dirigirá sus actividades (salvo que por analogía se considere que le corresponde al director del Gabinete de la Presidencia como secretario ejecutivo del Consejo). La Propuesta considera necesario crear un órgano con la denominación de director/consejero para que el presidente elija para él a una persona de

su confianza (su credibilidad y eficacia depende de esa relación personal) de rango no inferior a secretario de Estado con dedicación exclusiva a la seguridad nacional (lo que descarta al director del Gabinete para ese puesto que sugiere la Estrategia aprobada en 2011). La figura del director/consejero es fundamental para el funcionamiento del sistema porque sirve de enlace entre el presidente de gobierno, el Consejo y el sistema, controlando los distintos órganos y organismos del mismo, supervisa los programas de actuación en materia de seguridad nacional y relacionándose con los interlocutores nacionales e internacionales del sistema.

La Estrategia aprobada en 2011 crea una Unidad de Apoyo “como órgano instrumental y estructura de asistencia a la Presidencia del Gobierno para la coordinación y liderazgo, soporte de la gestión de crisis y seguimiento de la Estrategia”. La Propuesta comparte la necesidad de crear una Secretaría/Oficina de Seguridad Nacional como organismo que apoye al anterior –su director/consejero– en sus funciones de asesoramiento; elaboración, ejecución y revisión de estrategias; supervisión y relación con terceros pero no con la denominación de unidad de apoyo porque ese tipo de unidades se asocian a cometidos auxiliares en nuestra tradición administrativa.

Dentro de esa Secretaría, y bajo dependencia de su responsable, se deberían crear también los siguientes órganos y organismos:

- Un responsable y una división/unidad de planes y estudios dedicados al análisis de riesgos, planeamiento y contingencias, evaluación, lecciones aprendidas, doctrina, procedimientos y formación de personal (Situación y Evaluación Estratégica)
- Un responsable y una división/unidad de comunicación y relaciones institucionales (Información y Comunicación Estratégica)
- Cada uno de los riesgos declarados en la Estrategia debe contar con un responsable y una unidad específica, pudiéndose agrupar o no los distintos riesgos en función de la naturaleza y entidad
- Un responsable y una unidad del asesoramiento jurídico

La Estrategia aprobada en 2011 cuenta con las Comisiones Interministeriales para “áreas concretas de trabajo y cometidos precisos”, una posibilidad que se debe completar, en opinión de la Propuesta con Comisiones Interterritoriales para áreas y cometidos que afecten a las administraciones públicas no estatales y presidir ambos formatos de comisiones por responsables del sistema para asegurar su integración. La Propuesta considera también necesario articular una red de contactos del sistema con cada uno de los interlocutores ordinarios de forma que se asegure la interacción entre el sistema y las administraciones públicas implicadas (red de seguridad nacional).

Gestión de crisis

Crear el órgano de director/consejero de la seguridad nacional para enlazar el Presidente con el resto del sistema. Dentro de éste, crear una Oficina/Secretaría, unidades de situación y evaluación estratégica, de información y comunicación, de riesgos y asesoría jurídica, así como las comisiones interterritoriales e interterritoriales junto con una red de enlaces que faciliten la interacción entre el sistema y las administraciones públicas

La gestión de crisis precisa una organización a la altura de los problemas a gestionar, de ahí que en casi todas las estrategias aparezcan menciones a los órganos y procedimientos de gestión. Ésta precisa una especialización en la conducción de crisis y un conjunto de medios y procedimientos especializados para llevarla a cabo. En el sistema actual de gestión de crisis se cuenta con experiencia y capacitación en el segundo ámbito, pero no se ha desarrollado un procedimiento estandarizado de liderazgo, por lo que cada crisis se ha conducido de una manera *ad hoc* y sin implicación presidencial directa.

La gestión se ocupa de las crisis asociadas a emergencias, catástrofes naturales o debidas a la acción humana y, también, de las operaciones o misiones de seguridad internacional. En las primeras, la existencia de un nivel de gestión presidencial permitiría garantizar la continuidad de la gestión, desde los niveles locales y regionales de protección civil a los europeos e internacionales (en la actualidad la gestión es discontinua y convendría reforzar el apoyo de que dispone el presidente de gobierno para sistematizar su liderazgo en situaciones de crisis). En las segundas, donde hay que proyectar elementos civiles o militares, la existencia de un nivel de gestión presidencial permitiría evaluar con un enfoque más global la participación española (situación, objetivos, recursos, procedimientos, evaluación...), maximizar la aportación de los distintos ministerios y agencias y complementarlas con capacidades nacionales de las que no dispongan los anteriores.

Casi todas las estrategias establecen una continuidad entre las funciones de seguridad nacional y las de gestión de crisis, desdoblando la organización cuando éstas surjan para aprovechar la proximidad y comunidad de doctrina de sus responsables para mejorar la gestión. El sistema debe responsabilizarse del liderazgo de la gestión interministerial y de la ejecución propia cuando la asuma como tal. Para liderar la gestión crisis, el sistema debe contar con capacidades de alerta temprana y sistemas de comunicaciones seguras, así como disponer de procedimientos para acceder a la comunidad de inteligencia, gestionar bases de datos y manejar información clasificada.

La Estrategia aprobada en 2011 plantea reformar el actual Sistema de Gestión de Crisis y que el soporte de la gestión corresponda al actual Departamento de Infraestructuras para Seguimiento de las Situaciones de Crisis (DISSC). Además, crea una Unidad de Respuesta Integrada Exterior para facilitar el despliegue de personal en el extranjero. La Propuesta

coincide con la necesidad de reformar el actual Sistema de Gestión para que pueda ocuparse de todas las contingencias nacionales e internacionales, formando equipos *ad hoc* a partir del personal, procedimientos, infraestructura y centro de situación del sistema actual y bajo la dirección del responsable de la seguridad nacional para facilitar el seguimiento presidencial de las mismas. El sistema reformado se adaptaría a la configuración de gestión que precise cada crisis pero se mantendría la unidad de procedimiento. Del mismo modo, se adaptaría su colaboración con los grupos de crisis ministeriales y terceros implicados en la gestión de cada crisis.

En relación con las misiones internacionales, la Propuesta considera necesario ir más allá de facilitar el despliegue de personal en el exterior y que se debe crear una unidad que se ocupe de las contingencias nacionales e internacionales, de la evaluación y seguimiento de las misiones internacionales y actuaciones internas, de facilitar la coordinación con terceros (*comprehensive approach*), de aportar los equipos de respuesta (Equipos de Respuesta a Crisis) y los fondos de intervención inmediata. Esta Unidad de Contingencias/Crisis se construiría a partir de los elementos del actual DISSC, aprovecharía su Centro de Situación para el seguimiento de las crisis y se beneficiaría de la existencia de las unidades que se crean para el análisis y supervisión de riesgos. Así se potenciaría la integración de los recursos nacionales e internacionales de intervención y se desarrollarían capacidades estatales de intervención que complementarían las carencias de los anteriores mediante su movilización en caso necesario.

Participación política y social

Disponer de Unidad de Contingencias/Crisis para facilitar al presidente y el Consejo el seguimiento y supervisión de las situaciones de crisis nacionales e internacionales, las misiones internacionales y las actuaciones nacionales en situaciones de crisis

La complejidad y dificultad de las cuestiones de seguridad nacional aconseja abrir las estrategias y sistemas a la participación de los actores políticos y sociales de las sociedades para reforzar la legitimidad de las medidas a adoptar y la eficacia de las respuestas. Las estrategias abren canales de diálogo e interacción con los responsables políticos, los expertos y el sector privado para compartir el análisis de los problemas, el diseño de las medidas y los resultados obtenidos. Suelen ser foros consultivos, reglados y sectoriales, de forma que quienes tienen algo que decir sobre las cuestiones de seguridad nacional puedan hacerlo.

La Estrategia aprobada en 2011 recomienda crear un Foro Social como órgano consultivo con administraciones públicas, empresas, expertos y sociedad para compartir análisis de seguridad. La Propuesta considera que esta recomendación se debe ampliar y profundizar para promover la participación política y social más amplia y sistematizada posible. Por un lado, y debido a la trascendencia de sus funciones, se debería constituir

una Comisión parlamentaria dedicada monográficamente a la seguridad nacional. Por otro, se debería sistematizar la participación de las Administraciones autonómicas y locales a través de las comisiones interterritoriales mencionadas anteriormente para asegurar una integración eficaz de sus actuaciones en situaciones de crisis y en políticas relacionadas con la seguridad nacional.

Respecto a la participación social, la Propuesta sugiere la necesidad de ubicar el Foro Social en la sociedad civil aprovechando algún centro o *think-tank* que intermedie entre ésta y las Administraciones de forma sistematizada. Esta ubicación en la sociedad civil permitiría la diversificación de los formatos y mayor agilidad en su movilización. En principio, se precisa un foro específico para las cuestiones industriales, comerciales, tecnológicas relacionadas con la seguridad nacional y otro foro para permitir la participación de expertos, universidades, institutos, asociaciones y sociedad civil, pero podrían crearse nuevos foros para acercar la agenda social y política en cada legislatura. Para ser eficaces, los foros precisan sistematizar sus convocatorias, fijar plazos y procedimientos para asegurar su interacción y evitar que se conviertan en instrumentos virtuales de participación. Finalmente, la interacción entre esos foros y el sistema contribuye a la generación de la necesaria cultura de seguridad nacional.

Crear cauces de interacción entre el sistema y los interlocutores políticos (Comisión de Seguridad Nacional), industriales y empresariales (Foro Industrial y Tecnológico) y académicos y sociales (Foro Social) para fomentar una cultura de seguridad nacional

Figura 5. Organigrama del sistema según la Estrategia Española de Seguridad

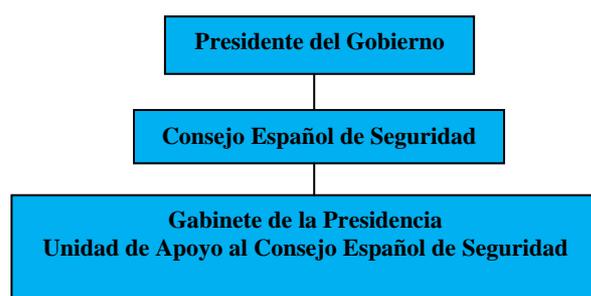
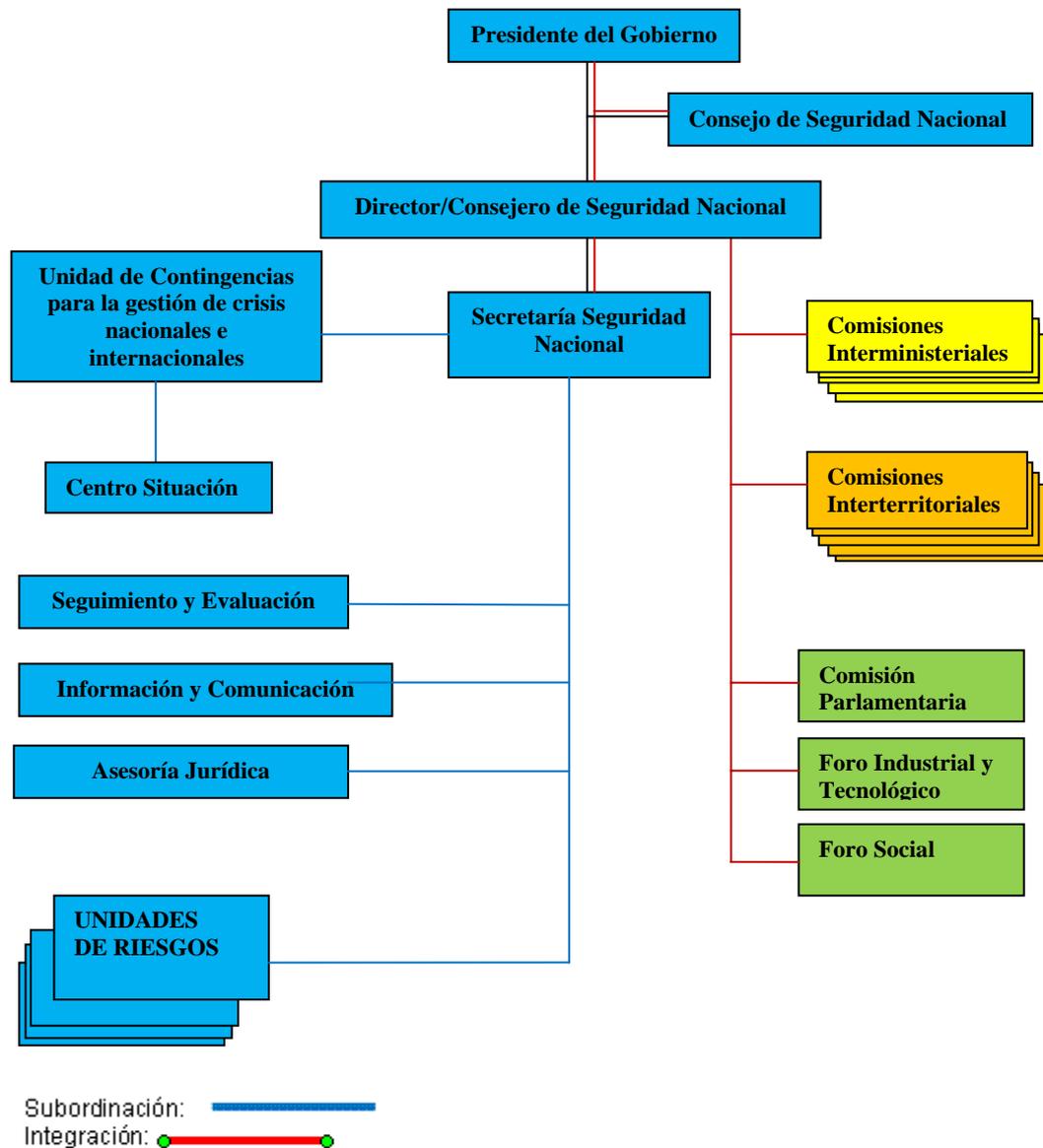


Figura 6. Organigrama del sistema según la Propuesta del RIE (2)



Implicaciones genéricas para los principales actores públicos

La implantación de la seguridad nacional complementa las competencias, funciones, organizaciones e instrumentos de las diferentes culturas de seguridad actuales pero no las duplica ni sustituye. La implantación de una nueva competencia, la de seguridad nacional, afecta al liderazgo y supervisión de las cuestiones de seguridad nacional de las que Ministerios y Agencias se vienen ocupando hasta ahora y de las que se seguirán ocupando en el futuro. Todas las organizaciones complejas desconfían de las reformas, por lo que la implantación deberá tener en cuenta la necesidad, por un lado, de reflejar la determinación política de implantar la seguridad nacional y, por otro, de explicar su proyecto y fomentar la colaboración de sus interlocutores futuros.

Siendo la seguridad nacional una necesidad prioritaria para afrontar un contexto de seguridad nuevo y distinto de lo anterior, su implantación debe realizarse con determinación política, para afianzar el liderazgo presidencial y gubernamental, y vocación transformadora, para gestionar los problemas principales de seguridad de un modo distinto. La revisión normativa determinará el alcance práctico de la redistribución de responsabilidades que, tratándose de cuestiones tasadas como las de seguridad nacional, no tienen por qué invadir competencias ordinarias porque la seguridad nacional no aspira a centralizar todas las cuestiones de seguridad.

Otro aspecto de los cambios que genera resistencia a los mismos es la pérdida de recursos propios. Según lo argumentado en la Propuesta, el sistema necesita recursos propios – aunque limitados– porque no trata de crear una gran organización que compita con los Ministerios y agencias actuales, sino una superestructura ligera que facilite la integración de los recursos existentes. Esos recursos deberán ser propios en cuestiones de personal, ya que el perfil de los puestos de trabajo exige una adscripción permanente, y en cuestiones presupuestarias, disponiendo de fondos y capacidades propias, por lo que el sistema no funcionaría a costa de recursos ajenos sino que, por el contrario, complementaría los recursos humanos, materiales y presupuestarios de éstos con los propios que se generan *ex novo*.

Los Ministerios y Agencias actuales mantendrán su visibilidad e interlocución actual y se ocuparán del desarrollo y ejecución de las materias de seguridad nacional que les competen. Para estas materias, contarían a partir de ahora con las directrices y supervisión del presidente, Consejo y director/consejero de Seguridad Nacional, lo que se desarrollaría mediante relaciones bilaterales entre los órganos y organismos implicados en las cuestiones de seguridad nacional o las multilaterales a través de la comisión interministerial o interterritorial correspondiente.

En líneas generales, el liderazgo presidencial se visualizaría a la hora de establecer las prioridades y objetivos a tener en cuenta por las Administraciones en sus estrategias y políticas, así como en la gestión de crisis. Además, y siempre en las cuestiones que afecten a la seguridad nacional, correspondería al presidente/Consejo fijar las posiciones y mandatos para concertar políticas y negociaciones internacionales, por ejemplo en el ámbito de la UE o en el de las Organizaciones y Conferencias Internacionales. El sistema no participaría en la ejecución de las actuaciones donde los Ministerios y Agencias tienen ventaja comparativa sino en el diseño, liderazgo y supervisión de las mismas donde es necesario que el sistema presidencial disponga de ella. Por ejemplo, y en relación con la elaboración del Concepto Estratégico de la OTAN o la Estrategia de Seguridad Interior de la UE aprobados en 2010, Presidencia de Gobierno habría establecido los objetivos nacionales en esos documentos en colaboración con los Ministerios de Exteriores y Defensa e Interior, Exteriores y Justicia, respectivamente, correspondiendo a estos su negociación e implementación.

La principal implicación para el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación sería que el presidente de gobierno, tras consultas del sistema de Presidencia de Gobierno con los responsables del Ministerio, fijaría en su Directiva Presidencial los objetivos de seguridad nacional que debe desarrollar la política exterior del Ministerio, tras la cual el Ministerio debería elaborar una estrategia/plan de acción exterior que contendría el desarrollo de esos objetivos junto con el resto de objetivos del Ministerio.

El Ministerio contaría con directrices y objetivos presidenciales en materia de lucha contra el terrorismo, inmigración incontrolada, control de armamento y desarme, entre otros asuntos declarados de seguridad nacional. A partir de ellos, el Ministerio elaboraría su propia estrategia añadiendo sus objetivos particulares y desarrollaría las políticas y actuaciones correspondientes. En situaciones de crisis que afecten a la seguridad nacional, los responsables del seguimiento y evaluación estratégica de la crisis de Presidencia integrarían la contribución de sus homólogos del Ministerio bajo la dirección del director/consejero de seguridad nacional, pero no se encargarían de la ejecución si ésta corresponde al Ministerio, al que apoyarían con recursos que facilitarían su trabajo y con la orientación del presidente de gobierno y el Consejo.

El director/consejero de seguridad nacional no asesoraría al presidente en cuestiones generales de política exterior y cooperación, con lo que se evitaría una duplicación de funciones entre los responsables de asuntos exteriores y de seguridad nacional. La interacción entre el Ministerio y el Sistema de Presidencia se potenciaría reforzando sus capacidades de análisis y prospectiva, así como las de gestión de crisis y designando un punto de contacto con el sistema (el nodo diplomático de la red de seguridad nacional).

Lo anterior sería también de aplicación al Ministerio de Defensa. Presidencia de Gobierno fijaría, tras consulta con los responsables ministeriales, en su Directiva Presidencial los objetivos de seguridad nacional que deben desarrollar la política de defensa del Ministerio, tras la cual éste debería elaborar su estrategia de defensa (revisión estratégica de la defensa) que atendiera al desarrollo de esos objetivos junto con el resto de objetivos del Ministerio. El Ministerio también contaría con directrices y objetivos presidenciales en materia militar, de tecnología e industria, control de armamento y desarme o emergencias civiles, entre otros asuntos de interés para la seguridad nacional.

En situaciones de crisis que afecten a la seguridad nacional e impliquen la participación de las Fuerzas Armadas, Presidencia de Gobierno lideraría la evaluación de la situación y el seguimiento de la intervención pero no la ejecución que seguiría a cargo de la cadena de mando militar y del Ministerio. El director/consejero de seguridad nacional no asesoraría al presidente en cuestiones generales de defensa que no afecten a la seguridad nacional, con lo que se evitaría una duplicación de funciones. Para potenciar la interacción del Ministerio con el Sistema de Presidencia, se debería reforzar sus

capacidades de análisis y prospectiva, así como de gestión de crisis y se designaría el punto de contacto con el Sistema (el nodo militar de la red de seguridad nacional).

El Ministerio de Interior se vería afectado de forma similar por la implantación de la Estrategia. Presidencia de Gobierno, tras consulta con los responsables de Interior, fijaría en la Directiva Presidencial los objetivos de seguridad nacional que deben desarrollarse en la política de interior, tras la cual el Ministerio elaboraría su estrategia de seguridad interior y revisaría las subestrategias sectoriales existentes, de forma que atendiera al desarrollo de esos objetivos junto con el resto de objetivos del Ministerio. Este podría contar también con directrices y objetivos presidenciales en materia de lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, protección de infraestructuras críticas, vigilancia de fronteras o emergencias civiles, entre otros asuntos declarados de seguridad nacional.

En situaciones de crisis que afecten a la seguridad nacional e impliquen la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Presidencia lideraría la evaluación de la situación y el seguimiento de la respuesta. La responsabilidad de la ejecución dentro del territorio nacional corresponde al Ministerio bajo la supervisión del sistema de gestión de crisis de Presidencia de Gobierno, en coordinación con el sistema nacional de protección civil o el de protección de infraestructuras críticas. El director/consejero de Seguridad Nacional no asesoraría al presidente en cuestiones generales de Interior que no afecten a la seguridad nacional, con lo que se evitaría una duplicación de funciones. Para potenciar la interacción del Ministerio con el Sistema de Presidencia de Gobierno, se debería reforzar sus capacidades de análisis y prospectiva, así como de gestión de crisis e identificar los puntos de contacto con el Sistema (el nodo de Interior de la red de seguridad nacional).

La implantación de la Estrategia afectaría al Centro Nacional de Inteligencia de forma similar a las descritas anteriormente. Presidencia de Gobierno fijaría en la Directiva Presidencial los objetivos de inteligencia relacionados con la seguridad nacional que debe tener en cuenta el Centro, tras lo cual el Centro debería elaborar sus Directivas de Inteligencia. Los objetivos presidenciales se establecerían tras consultas del Sistema de Presidencia de Gobierno con los responsables del Centro y la interacción entre éste y el nuevo sistema se aseguraría mediante un punto de contacto (el nodo de inteligencia de la red de seguridad nacional).

Secuencia de implantación para la presente legislatura

La secuencia que se describe se desarrollaría durante la legislatura 2011-2014 a la que se llega tras la aprobación en la legislatura anterior de la Estrategia Española de Seguridad que no se llegó a implantar. El nuevo gobierno debería abordar tanto la Estrategia aprobada en 2011 como su implantación. A lo largo de la Propuesta se han descrito las decisiones a tomar, por lo que en la secuencia sólo se enumeran cronológicamente las acciones a tomar. Son acciones que tienen que ver con el diseño de la implantación, la

creación de los órganos y organismos necesarios, la elaboración o revisión de las leyes y normas que permitan su funcionamiento así como la articulación del sistema presidencial y su conexión con todos los actores públicos y privados implicados.

En la secuencia, lo más urgente sería manifestar la voluntad de poner en marcha una estrategia de seguridad nacional y designar un responsable de ello. La determinación y la urgencia en ambas cuestiones son fundamentales para evitar que se repitan experiencias como la británica donde el gobierno laborista del Reino Unido perdió en revisar su estrategia el tiempo que luego le faltó para implementarla. Con impulso político y con voluntad de transformación se podría cerrar el primer ciclo de seguridad nacional a lo largo de esta legislatura y llegar a su fin con una experiencia que permitiría al nuevo gobierno reiniciar el ciclo en mejores condiciones que el actual, ya que contaría para ello con las competencias, organización y procedimientos que se deben implantar a lo largo de la presente legislatura.

Secuencia de una activación

- (1) Creación de un equipo para examinar e implantar una estrategia de seguridad nacional en Presidencia de Gobierno
 - Nombrar un responsable para la implementación (el futuro director/consejero de Seguridad Nacional)
 - Crear un equipo reducido/temporal que se encargue del diseño del sistema (Equipo de Implantación)
- (2) Puesta en marcha de una Estrategia de Seguridad Nacional en España y elaboración de una Directiva Presidencial que ponga en marcha la elaboración de las estrategias sectoriales
- (3) Elaboración de una Ley Orgánica de la Seguridad Nacional
 - El equipo de implantación elaboraría una LOSN con las nuevas funciones y diseñaría un sistema adecuado a ella
 - La LOSN incluiría las reformas normativas y orgánicas esenciales y regularía el funcionamiento del sistema
- (4) Tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de la Seguridad Nacional
- (5) Articulación del sistema presidencial e interconexión con el resto de los actores del sistema
 - Confirmación del órgano responsable (Director/Consejero)
 - Creación del organismo de trabajo permanente (Secretaría) y reestructuración de los organismos de Presidencia, incluido el Sistema de gestión de crisis (Unidad de Contingencias/Crisis)
 - Creación de Comisión(es) Interministerial(es)
 - Creación de la Comisión(es) Interterritorial(es)
 - Creación de la Comisión de Seguridad Nacional en el Congreso de los Diputados
 - Creación del Foro Industrial y Tecnológico
 - Creación del Foro Social
 - Disolución del Equipo de Implementación
- (6) Primeras convocatorias del Consejo, Comisiones y Foros