

DR. JOSÉ DÍAZ TORIBIO. COORDINADOR GENERAL DEL CONGRESO ADESYD

Dos claves para 2016

El desarrollo del Sistema de Seguridad Nacional y el reto de explicarlo

EN medio de un contexto de complejidad general, desde el punto de vista de la Seguridad Nacional tres circunstancias determinarán el discursar del próximo año 2016: el cambio de ciclo político; un escenario internacional complicado (inestabilidad en nuestra periferia, reconfiguraciones geoestratégicas y dudas en el proyecto europeo), y finalmente, una «Ley de Seguridad Nacional»^{*1} recientemente aprobada que habrá que desarrollar para conseguir que sea efectiva.

Esto nos lleva a pensar en tres opciones para un futuro a medio plazo: la reforma del Sistema de Seguridad Nacional;

la paralización del mismo, o su desarrollo tal y como está actualmente diseñado. Pero con los presupuestos ya aprobados, y con un nuevo gobierno que no será plenamente operativo a todos sus niveles hasta finales de primavera, es casi seguro que en 2016 nos mantendremos en las coordenadas del desarrollo del sistema actual².

El desarrollo del sistema de Seguridad Nacional

En 2015 se ha materializado legalmente un sistema que se viene fraguando desde 2011, y que ha perseguido

desde entonces la aplicación en España del concepto «Seguridad Nacional». La finalidad expresada de la nueva ley ha sido la búsqueda de la integración en torno al presidente del Gobierno de instrumentos dispersos en varios organismos de la Administración General del Estado, paralelamente se ha intentado dotar al gobierno de capacidad para coordinar al resto de administraciones y a los principales actores privados³.

No ha sido algo surgido de la nada. El cambio del contexto de seguridad, más la necesidad de responder a desafíos de carácter transversal, motivó el nacimiento del nuevo paradigma. Desde 2011 se han creado estructuras para coordinar las respuestas y racionalizarlas, aunque este empeño inicial no dejó de afectar a aspectos y funciones con sede en organismos no completamente conectados. La «Estrategia de Seguridad Nacional» de 2013⁴, entre otros principios, trató de impulsar la Unidad de Acción del Estado y varias líneas de actuación estratégica que favorecieran la coordinación. La Ley 36/2015 ha tratado de conferir naturaleza legislativa a todo el proceso.

Dada la trascendencia de la nueva norma, el próximo año debería ser el de su desarrollo reglamentario, el del alineamiento de estrategias de diferentes sectores⁵ y el de la elaboración de planes transversales.

Cuando hablamos de «Sistema de Seguridad Nacional» nos referimos a los organismos creados desde la aproba-

*Las notas, debido a su extensión, aparecen al final del artículo.



designed by freepik.com

ción de la «Estrategia Española de Seguridad»⁶, la primera de nuestra historia, que han tratado de aplicar por parte del Estado el propio concepto de «Seguridad Nacional». El proceso creativo de instituciones se ha prolongado durante estos años, ahora su actividad es la que aspira a ser organizada por la nueva ley. De manera que 2016 lo comenzaremos con un «Sistema de Seguridad Nacional» caracterizado por unas estructuras que empezaron a funcionar en 2012, una Estrategia de Seguridad Nacional redactada en 2013, y una norma legislativa que habrá que desarrollar durante el próximo ejercicio.

Algo que ha condicionado su naturaleza es que, al haber nacido en un momento de restricciones presupuestarias, ha crecido, prácticamente, sin contar con recursos propios. Esta dificultad la ha sorteado aprovechando las realizaciones anteriores más avanzadas⁷, así como buscando la coordinación de los actores implicados a través de planes transversales⁸.

En definitiva, tenemos un Sistema de Seguridad Nacional que, como la propia Ley de 2015 confirma, exigirá de sus gestores dotes pedagógicas y capacidad de liderazgo⁹. El intento de impedir un exceso de «securitización» del resto de actividades del Estado quizás haya deteriorado, en ese sentido, el principio de integración al que se aspiraba en un primer momento en beneficio de la coordinación.

En lo que respecta al núcleo del Sistema de Seguridad Nacional, durante 2016 se deberá desarrollar mediante Real Decreto la organización y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, así como los reglamentos de los órganos de coordinación y apoyo del departamento de Seguridad Nacional, e incluso los mecanismos de enlace entre este último y los organismos del resto de las Administraciones Públicas. Aunque previamente a ello habrá de reu-



nirse la «Conferencia Sectorial para Asuntos de Seguridad Nacional», que intentará definir las fórmulas de coordinación entre administraciones. De tal manera que, para finales de primavera, las Comunidades Autónomas deberán haber hecho los cambios normativos necesarios para adaptar los instrumentos de cooperación precisos con el Sistema de Seguridad Nacional.

Desde el punto de vista de la obtención de recursos se habrá de aprobar mediante Real Decreto la «Declaración de Recursos» para emplear en sectores de interés para la Seguridad Nacional¹⁰. Finalmente, antes del fin de 2016 se habrá de aprobar una Ley de Preparación y Disposición de la contribución de recursos a la Seguridad Nacional. De los pasos que vayamos viendo en la consecución de estos hitos podremos deducir el compromiso del nuevo gobierno el actual Sistema de Seguridad Nacional. Junto a ello, y en lo que respecta a uno de los pilares fundamentales de la Seguridad Nacional, la Defensa¹¹, debe-

mos mencionar, por ser proceso en marcha, la reorganización de las Fuerzas Armadas emprendida en 2014¹², continuada en 2015¹³, y que como eje ha tenido la aplicación del concepto de «Fuerza Conjunta». El liderazgo de esta transformación se ha concedido al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, que habrá de adaptar la doctrina militar durante el próximo año a los procesos de reorganización ya puestos en marcha, y además, deberá concluir la formación del Núcleo de la Fuerza Conjunta¹⁴. Está por ver el alcance y la fuerza transformadora que puede desplegarse, teniendo en cuenta que tiene instrucciones de que se haga a coste cero. Consideramos previsible la aprobación de una nueva Directiva de Defensa Nacional¹⁵, ya que la vigente, de 2012, es previa a la Estrategia de Seguridad Nacional. Deberá buscarse en el nuevo documento un alineamiento con el nuevo sistema de seguridad nacional, y además, prever una revisión estratégica de la Defensa, que finalmente no



designed by freepik.com

«El Sistema de Seguridad Nacional está aún por consolidar y es complejo, parte de su éxito dependerá de la habilidad para hacerlo entender a la ciudadanía»

se ha realizado durante esta legislatura. Si algo ha sido transformador, y a la vez definitorio de la posición de España en el mundo, e incluso de su capacidad disuasoria, ha sido su participación en misiones internacionales. En 2015 se ha puesto fin a nuestra presencia en Afganistán. Durante 2016 España reintentará reasumir el mando de UNIFIL, al tiempo que habrá que tomarse decisiones sobre nuestro compromiso en misiones como ATALANTA, o EUTM MALI, coincidiendo con el final de su mandato. Lo que se haga en relación a ello tendrá influjo importante en nuestra política de seguridad, en lo que res-

pecta a nuestro posicionamiento internacional y al desarrollo de capacidades. Creemos que habrá otras cuestiones en las que focalizar esfuerzos. La Cumbre de la OTAN de Polonia, en junio, será una buena oportunidad para seguir atrayendo la atención sobre las amenazas y riesgos del Sur de Europa¹⁶, y al tiempo, de calibrar la capacidad de España para implicar en ello a socios atlánticos con intereses similares. El mismo afán debería orientar nuestra política de seguridad en la Unión Europea. Pero en el ámbito continental, y ante la ralentización de la Política Común de Seguridad y Defensa, se po-

dría intentar explotar la posibilidad de aplicar instrumentos financieros al desarrollo de proyectos de Industria de Defensa e Industria de Doble Uso, también habrá que continuar utilizando el paradigma «Pooling and Sharing» para ver qué otras capacidades podremos compartir y qué otros recursos podremos poner en común.

Campo en el que, desde nuestro punto de vista, no cabe esperar avances espectaculares será en el de la reestructuración de la Industria de Defensa. En vías de acabar el anterior ciclo inversor, los nuevos proyectos de desarrollo de las fragatas 110 y los vehículos 8x8 serán el núcleo de la demanda interna. Pero estamos en las fases iniciales, y la industria se encuentra en un momento crítico: con la demanda interna en la encrucijada y más competidores internacionales en liza. Frustrada la orientación europea, la reestructuración deberá emprenderse principalmente desde dentro, aunque compaginando la satisfacción de pedidos nacionales con la disposición a aprovechar los estímulos exteriores. La posible creación de una «Agencia de Adquisiciones» puede ayudar a consolidar y clarificar la demanda interna, pero en última instancia, la atención máxima de la Industria de Defensa deberá estar fijada en el desarrollo de capacidades (cuya priorización ya ha presentado Defensa¹⁷) y en los pasos que se puedan darse para la resolución del eterno «problema presupuestario»¹⁸.

El reto de explicar el Sistema de Seguridad Nacional

Para afrontar este desafío contamos con la comunicación y con la difusión de la cultura estratégica. Debemos recurrir a ésta última para explicar en qué consiste el Sistema de Seguridad Nacional, el concepto y los principios en los que se inspira, los intereses na-

cionales que promueve, los derechos que protege, y además, cómo afecta al desarrollo de nuestra vida cotidiana la elección de una opción estratégica u otra. Y también será un reto explicar cómo ha de concebirse integrados en el mismo concepto la función de sectores de la administración tradicionalmente separados, como la Defensa, Seguridad Pública, Acción Exterior, etc.

Hasta hace muy poco el concepto dominante era el de «cultura de defensa»¹⁹. El conocimiento de lo que significa «seguridad nacional» ha llegado habitualmente a través de mensajes dispersos en diferentes medios, y sobre todo, a través de la comunicación en momentos de crisis²⁰. La Ley de 2015 habla de «cultura de seguridad nacional» y de la obligación del gobierno de promoverla. Durante 2016 deberán ponerse en marcha acciones en dos líneas básicas de actuación: conocimiento y sensibilización.

Debería actuarse en coordinación con otras administraciones y aprovechar las sinergias de la participación privada²¹. El Sistema de Seguridad Nacional está aún por consolidar y es complejo, parte de su éxito dependerá de la habilidad para hacerlo entender a la ciudadanía. Esto nos lleva a una conclusión final: La Ley de Seguridad Nacional no consiguió mantener su identificación como legislación básica para el ejercicio de derechos fundamentales, dado que perdió el título de «Orgánica» durante su tramitación. A partir del año 2016, a través de una amplia participación, tendrá la oportunidad de recuperarla de facto en el proceso de su implementación. ●

¹⁹ Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional”.

²⁰ Además, téngase en cuenta que la “Ley de Seguridad Nacional” aprobada en septiembre contó con un amplio respaldo parlamentario (en concreto de los grupos del PP, PSOE y UPyD).



³ No debemos olvidar el otro gran pilar de la nueva ley: la gestión coordinada por el Gobierno de las denominadas “situaciones de interés para la Seguridad Nacional”.

⁴ “Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido”. Aprobada en mayo de 2013 por el Consejo de Ministros.

⁵ En una ponencia presentada en el I CONGRESO DE SEGURIDAD. COMPARTIENDO (VISIONES DE) SEGURIDAD, celebrado en Madrid el 27 de noviembre de 2014, el autor ya aconsejaba el alineamiento entre la “Estrategia de Acción Exterior” y la “Estrategia de Seguridad Nacional”. La referencia bibliográfica es Morales Morales, Samuel, “La acción exterior del Estado como elemento de la Seguridad Nacional”. En VVAA, “I CONGRESO ADESyD. COMPARTIENDO (VISIONES DE) SEGURIDAD”. Madrid, 2015. Ed. ADESyD. Pags. 135-144.

⁶ “Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos”. Aprobada por el Consejo de Ministros en junio de 2011.

⁷ Por ejemplo, en el área de “protección de infraestructuras críticas” se ha desarrollado lo previsto por la “Ley de Protección de Infraestructuras Críticas” de 2011, que tiene repercusiones también en la ciberseguridad.

⁸ Se han elaborado planes para sectores tan importantes como el sistema financiero o la industria nuclear. En todos ellos se han implicado departamentos de diferentes ministerios: Economía, Industria, Interior, Asuntos Exteriores.

⁹ No se olvide que aparte del Gobierno, implica a las Cortes Generales, al resto de administraciones y a actores privados.

¹⁰ Pensando fundamentalmente en tener un listado de recursos disponibles en las “situaciones de interés especial para la Seguridad Nacional”.

¹¹ Los otros dos que menciona la Ley 36/2015 son la Seguridad Pública y la Acción Exterior del Estado.

¹² El punto de partida fue la aprobación del “RD 872/2014 de 10 de octubre por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas”.

¹³ Junta al RD mencionado en la nota anterior deberemos tener en cuenta la implemen-

tación total de la “Orden DEF/166/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas”.

¹⁴ Es en la formación del Núcleo de la Fuerza Conjunta donde parece haber más retrasos (compuesto por unos 27.000 efectivos, 12.000 para misiones interiores y 15.000 para exteriores).

¹⁵ La que está en vigor, aprobada en 2012, lleva por título, “Directiva Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable”.

¹⁶ Habrá que aprovechar en ese sentido que España liderará desde el 1 de enero «la Fuerza Conjunta de Alta Disponibilidad» de la OTAN.

¹⁷ En mayo de 2015 el Consejo de Ministros determinó las capacidades industriales esenciales para la Defensa y la Seguridad Nacional. A saber: C4I; Ciberdefensa; Vigilancia, reconocimiento y adquisición de objetivos (ISTAR); control de tráfico y de ayudas a la navegación; sistemas críticos embarcados en plataformas; sistemas espaciales, de tratamiento de datos y de misión; simulación de equipos y sistemas de armas para entrenamiento avanzado; sistemas de navegación, control guiado y carga de pago en misiones y municiones complejas; sistemas complejos integrados por otros sistemas de armas avanzados cuyos requisitos de integración están vinculados a intereses esenciales de defensa y seguridad.

¹⁸ El Presupuesto de Defensa para 2016 perpetúa el sistema actual: dotación presupuestaria contenida; previsible crédito extraordinario una vez avanzado el ejercicio; asignación a programas de industria y a fondos de contingencia para misiones.

¹⁹ De acuerdo con la “Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional”.

²⁰ A veces con escasa coherencia y poca planificación. Así lo demostró D. Luis Romero Bartumeus en el “I CONGRESO ADESyD” ya mencionado anteriormente. La referencia bibliográfica es, Romero Bartumeus, Luis, “La comunicación pública y la seguridad nacional”. VVAA, op, cit. Madrid, 2015. Pags. 59-70.

²¹ Hay en España entidades y asociaciones privadas, como ADESyD, que comparten los fines de promover la cultura estratégica desde un enfoque integral.