

Seguridad nacional y pacto social. Propuestas ante un futuro turbulento

Resumen

La seguridad nacional apareció de manera oficial en España como concepto en 2011, y se puso de largo en 2015 con la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional. Las crisis que España viene atravesando en esta última década obligan a analizar cómo esta nueva política pública puede contribuir a disminuir su número y a atenuar su impacto. En una Administración con fuertes inercias, es necesario explorar mecanismos para que las necesidades de seguridad nacional encuentren su lugar en los Presupuestos Generales del Estado. La aportación de profesionales de la gestión de crisis al núcleo del Sistema de Seguridad Nacional en España, esto es, al departamento de Seguridad Nacional, y la preocupación sobre la inestabilidad ocasionada por las crisis —previsiblemente cada vez más frecuentes—, son varias de las propuestas que pueden contribuir a que España encare con éxito los retos del turbulento futuro que se adivina en el horizonte de nuestro país.

Palabras clave

Seguridad nacional, pacto social, Ley de Seguridad Nacional, estrategia de seguridad nacional, Presupuestos Generales del Estado, Consejo de Ministros, gestión de crisis, rotura de la normalidad.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*National Security and Social Covenant. A set of proposals for a troubled future**Abstract*

National Security appeared officially in Spain as a concept in 2011, and made its maiden flight in 2015, when the National Security Act was passed by Spanish Parliament. The crises that Spain has gone through in the last decade make it necessary to analyse how this new public policy can contribute to reducing these disruptions of normality and mitigate its impact. National Security has been implanted in a strongly inertial public administration. Therefore, it is necessary to explore mechanisms for the National Security requirements to be nested in the national budget. The contribution of crisis management professionals to the core of the National Security System in Spain, that is, the Department of National Security; and the concerns about the instability created by the foreseeably more frequent crises constitute, among others, a set of proposals for Spain to successfully navigate the troubled waters ahead.

Keywords

National Security, social covenant, national security act, national security strategy, national budget, council of ministers, crisis management, disruption of normality.

Sin minusvalorar los antecedentes del *Libro Blanco de la Defensa*, publicado en el año 2000, ni la *Revisión Estratégica de la Defensa*, de 2003, no será hasta 2011 cuando por primera vez aparezca en nuestro país un documento que, aprobado por el Consejo de Ministros, asocie en el mismo sintagma las palabras España, estrategia y seguridad.

En efecto, la Estrategia Española de Seguridad (EES) introducía en el panorama político español un concepto hasta ese momento ajeno a nuestra arquitectura jurídica y, en gran medida, ausente de nuestra cultura política y administrativa¹. Nos referimos, por supuesto, a la seguridad nacional. Bajo la dirección de Javier Solana, la EES recogía la idea clave sobre la que se construía este —hasta entonces— atípico concepto: la necesaria transversalidad de la acción del Estado para garantizar la seguridad de España en el contexto complejo de la globalización.

La EES se articulaba sobre seis principios básicos que hoy merece la pena recordar:

- Un enfoque integral, que reclamaba la integración de todas las dimensiones de la seguridad. Se superaba así la tradicional segmentación entre las políticas de «seguridad» (y sus diferentes ámbitos) y de «defensa».
- Coordinación, entendida como un entorno de cooperación y colaboración entre todas las Administraciones públicas, y entre estas y las empresas, ciudadanos y organizaciones sociales.
- Eficiencia en el uso de los recursos, siempre escasos. Pero además se incluía en este principio la racionalización en las inversiones y gastos, esto es, se apuntaba de manera clara hacia la movilización del presupuesto a partir de la estrategia, aspecto clave que se tratará más adelante.
- Anticipación y prevención, de manera que el Estado dispusiese a priori de los medios que le permitieran hacer frente a cualquier amenaza de las previsibles².

¹ Quizá por ello, el documento que fue aprobado mediante un Acuerdo del Consejo de Ministros y remitido al Parlamento, no fue firmado por el presidente del Gobierno. Todo ello según se desprende de la Referencia del Consejo de Ministros. [Consultado el 7 de mayo de 2020]. Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2011/refc20110624.aspx#Estrategia>.

² En la EES se van utilizando los términos «riesgo» y «amenaza» de manera prácticamente intercambiable. No lo son, ni mucho menos, y este es un aspecto importante puesto que demuestra la necesidad de incrementar la cultura sobre gestión de riesgos. Esta identidad se arrastra en los documentos estratégicos posteriores, ESN 2013 y ESN 2017.

- Capacidad de resistencia y recuperación o, en otras palabras, principio de resiliencia del Estado, por el cual cualquier sistema sometido al estrés de una crisis, pueda encajarla sin llegar al colapso, posibilitando su recuperación de la manera más rápida y completa posible.
- Interdependencia responsable, quizá como eufemismo de multilateralismo eficaz, campo en el cual España debería hacer valer sus capacidades casi omnidireccionales de interlocución en el orden internacional.

Pues bien, en estos seis principios se resume claramente la idea fuerza que importaba³ como novedad la seguridad nacional: las crisis no se organizan por ministerios; no se financian con «lo del año pasado más el 2 %»; no se paran en los límites de una comunidad autónoma —ni siquiera de un país—, ni entienden de marcos jurídicos. Además, provocan un efecto disruptivo total, social, económica y políticamente, y como tal hay que afrontarlas.

A la EES le siguió la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 (ESN 2013), que constituye una versión actualizada y lógicamente más madura de la EES⁴. Pero el hito más significativo en la implantación de esta novedad es sin duda la aprobación en septiembre de 2015 de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional (LSN). Hasta aquel momento la seguridad nacional constituía un «cuerpo extraño», sin corporeidad jurídica, limitada al ámbito de la política y materializada en unos documentos denominados «estrategias» con un valor testimonial muy alto, pero con un valor vinculante muy limitado a pesar de sus sólidos contenidos. El último documento de la serie es, hasta ahora, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN 2017). Desde 2011 hasta hoy, España —y Europa en su conjunto— han sufrido episodios de rotura de la normalidad de mayor o menor envergadura. Episodios que han desafiado la estabilidad imprescindible para la vida en común y, por ende, para preservar la prosperidad y libertad de nuestra sociedad. Esta estabilidad se ha visto atacada en su economía, en su cohesión territorial, mediante violencia terrorista, por catástrofes naturales, mediante acciones hostiles en el

³ El concepto de seguridad nacional tiene un claro origen anglosajón, donde lleva presente, sobre todo en Estados Unidos desde poco después de la Segunda Guerra Mundial. La primera Ley de Seguridad Nacional data de 1947 (*National Security Act*, 1947). Quizá por este origen ha tardado tanto tiempo en implantarse en España, y cuenta con raíces aún muy someras, (N. del A.).

⁴ No es baladí el cambio de denominación. Aparece el término seguridad nacional, finalizando el circunloquio que suponía el nombre de «Estrategia Española de Seguridad», adoptado por motivos de aritmética parlamentaria en 2011. Tampoco es irrelevante que esta edición de la ESN venga firmada por el presidente del Gobierno, igual que la de 2017, a diferencia de la EES de 2011, (N. del A.).

ciberespacio, en el ámbito de la desinformación o a través de flujos migratorios descontrolados, producto en gran medida también de una vecindad sur en la que los conflictos militares y un interminable catálogo de problemas genera poblaciones muy vulnerables. El último desafío a nuestra estabilidad se ha presentado en forma de pandemia vírica, con unas consecuencias terribles de magnitud aún desconocida.

Todas estas eventualidades, todos estos riesgos, y todas estas amenazas estaban explícitamente recogidas de una u otra forma en las sucesivas estrategias de seguridad nacional. La EES 2011 recogía en su capítulo «Amenazas, Riesgos y Respuestas» los siguientes retos: conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, inseguridad económica y financiera, vulnerabilidad energética, proliferación de armas de destrucción masiva, «ciberamenazas», flujos migratorios no controlados, emergencias y catástrofes, infraestructuras, suministros y servicios críticos. La ESN 2013 contemplaba las mismas que la EES y añadía: espionaje y vulnerabilidad del espacio marítimo. Finalmente, la ESN 2017 amplía el catálogo de amenazas y riesgos: vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre, consecuencias del cambio climático, epidemias y pandemias, y además en su prólogo hace mención de los desafíos «internos, que atentan contra nuestra integridad territorial y valores constitucionales».

Por lo tanto, todas las crisis que han golpeado a España desde la aparición en 2011 de la EES se habían previsto y descrito. A todas ellas, los diferentes gobiernos han optado por responder sin activar los mecanismos previstos en la LSN; y este hecho abre evidentemente un campo de debate en el que parece razonable avanzar ciertas propuestas, ciertas alternativas. A partir de una serie de preguntas, como la que legítimamente se hacía el general Juan Antonio Moliner a mediados de abril de 2020, en su artículo titulado «¿Sirven de algo las estrategias? Reflexiones a cuenta de la COVID-19»⁵, ampliada con otras como: «¿es suficiente el marco jurídico del que disponemos?», «¿se pueden mejorar los mecanismos y las herramientas?» y «¿qué horizonte le espera a la seguridad nacional?», se puede establecer el marco del debate y explorar las oportunidades que, como cualquier crisis, por dolorosa que sea, está abriendo esta para el aprendizaje colectivo.

⁵ Juan Antonio Moliner, general de división (R) del Ejército del Aire y subdirector del Instituto Universitario general Gutiérrez Mellado. «¿Sirven de algo las estrategias? Reflexiones a cuenta de la COVID-19». [Consultado el 7 de mayo de 2020]. Disponible en <https://global-strategy.org/sirven-para-algo-las-estrategias-reflexiones-a-cuenta-del-covid-19/>.

La seguridad nacional se ha insertado en una arquitectura jurídica que organiza la Administración General del Estado de manera que podríamos definir como «orgánica», con compartimentos perfectamente delimitados en función de las competencias asignadas por ley (organismos). La realidad ha impuesto cierta porosidad a estos compartimentos, que se materializa —y se limita— fundamentalmente en la cooperación y/o coordinación. Y esto es así en España de forma tradicional. Nos debemos remontar nada menos que a principios del siglo XIX para ver aparecer las dos herramientas político/jurídicas que han articulado en España el ejercicio del poder, a saber: los Presupuestos Generales del Estado y el Consejo de Ministros.

Es la Constitución de Cádiz, la que introduce en 1812 por primera vez el término presupuestos generales, describiéndolos en términos muy reconocibles hoy. Su Art.º 341 rezaba: «Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el *presupuesto general* de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo». Y añade en su Art.º 345: «Habrà una tesorería general para toda la Nación, a la que tocará disponer de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado». En resumen, se establece un sistema de financiación de las cuentas públicas organizado sobre las secretarías de despacho (es decir, los ministerios) que proponen sus gastos; coordinado y custodiado por el secretario de Despacho (ministro) de Hacienda. Suena muy familiar.

El segundo pilar sobre el que se organiza el Estado moderno en España es el Consejo de Ministros. En este caso deberemos esperar al reinado de Fernando VII. El 20 de noviembre de 1823, la *Gaceta de Madrid* publica un real decreto por el cual se ordena la creación de un nuevo órgano, evolución y fusión de los anteriores cuerpos consultivos y ejecutivos que se denominaría «Consejo de Ministros»⁶. Es curioso cómo la exposición de motivos que hace el real decreto sobre su necesidad se exprese en los siguientes términos: «Teniendo en consideración cuán importante es al bien de mis Reinos el que en todas las medidas del Gobierno se guarde la unidad conveniente para la celeridad necesaria en su ejecución [...] y estando persuadido de que las provisiones tomadas o

⁶ *Gaceta de Madrid*, n.º 114, de 20 de noviembre de 1823. [Consultado el 7 de mayo de 2020]. Disponible en <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1823/114/C00423-00423.pdf>.

ejecutadas por cada uno de mis secretarios de Estado o de Despacho serán más conformes a mi servicio y al interés de mis pueblos siendo tomadas de común acuerdo, y por consecuencia apoyadas recíprocamente [...] con este método me será más fácil penetrar a fondo las necesidades de mis vasallos [...]».

Dos siglos tienen pues en España el modelo, muy similar por otra parte al del resto de países continentales europeos, por el cual se gobierna el Estado y que, en resumidas cuentas, consiste en una división de tareas por competencias atribuidas a los distintos ministerios por la ley, y unos fondos asignados, también por ley, a los distintos ministerios. En los 200 años que han transcurrido desde entonces, el modelo no se ha modificado en esencia. Lógicamente, sí lo han hecho las competencias y sí lo ha hecho el control parlamentario tanto sobre los presupuestos generales como sobre el Consejo de Ministros. También ha pasado por diversas etapas la forma de gobernar el propio gobierno, desde épocas en la que ha sido el rey o el jefe del Estado quien lo presidiera, a periodos en los que ha existido un presidente del Consejo de Ministros o como en la actualidad un presidente del Gobierno. Pero insistimos, el diseño no ha sufrido en estos 200 años grandes modificaciones.

La excepción a esta continuidad la representan dos variaciones, la primera de las cuales la ha incorporado el desarrollo del Estado autonómico contemplado en la Constitución de 1978; y ha consistido básicamente en la multiplicación por 17 del modelo nacional aplicado a escala a cada comunidad autónoma. La segunda variación, relevante, pero sin efectos globales en el sistema de gestión del poder, es la creación de agencias y organismos autónomos que disfrutaban de cierta autonomía financiera y se rigen por normativas específicas, pero que a la postre siempre están adscritas a alguno de los departamentos ministeriales. Dejamos de lado las participaciones públicas en empresas que de una manera u otra recaen en el ámbito del Ministerio de Hacienda.

Es natural que un modelo tan asentado, tan institucionalizado, tan profusamente legislado como el de España haya generado no solo un cuerpo legislativo completísimo que lo regula, sino unas inercias y una cultura que podemos, con poco miedo a equivocarnos, calificar como «ministerialista». ¿Qué significa esto? Pues que, salvando épocas muy determinadas, el peso de la acción de gobierno ha recaído en los ministerios que son grandes estructuras administrativas respaldadas por sus competencias legales y financiadas por los Presupuestos Generales del Estado. O de otra forma, tienen

capacidad normativa, recursos económicos para financiarla y humanos para gestionarla. Son los ministerios los que articulan la acción del Estado porque son los que pueden hacerlo, legal y financieramente.

La principal consecuencia de este modelo es que, tal y como ya recogía la Constitución de 1812, y como establece la legislación actual, son los ministerios quienes a través de sus propuestas orientan en cantidad y propósito los fondos públicos. La coordinación del Ministerio de Hacienda y la aprobación por las Cortes Generales completan el proceso. Respecto a la ejecución presupuestaria, el camino es el inverso, de manera que los organismos que emplean los fondos públicos son, de nuevo, los ministerios⁷.

Quizá, como resumen de esta descripción y salvando las pocas excepciones mencionadas, cabe decir que el Estado español, incluidos todos los niveles de su administración, nacional, autonómica, provincial y local presentan una articulación «orgánica», cuyo foco está puesto en el actor (que en el nivel nacional son fundamentalmente los ministerios), que son quienes diseñan y desarrollan las diferentes políticas sectoriales. De hecho, cada ministerio lleva asociada su «política» o «políticas» a las cuales se consagra el presupuesto.

La estructura «orgánica» de la Administración General del Estado está prevista y calibrada para situaciones de normalidad institucional, de funcionamiento rutinario de todos los sectores de la sociedad y de prevalencia de los mecanismos previstos en la Constitución como garantía del Estado de Derecho en el que se configura España. Este fenómeno es extensivo al resto de administraciones del Estado. Dejando aparte a las Fuerzas Armadas⁸, cuyo modelo constituye una excepción al estar organizadas esencialmente para situaciones de crisis, esta configuración «para situaciones de normalidad» incluye, aunque pueda parecer paradójico, a los organismos de Protección Civil, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), policías autonómicas y locales, servicios de emergencias e incluso a los servicios de inteligencia⁹. Todos ellos

⁷ Dejamos al margen los mecanismos de financiación de CC. AA., diputaciones y ayuntamientos, Cortes Generales, Poder Judicial y Casa de SM el Rey, que presentan especificidades que sin embargo no alteran la esencia del modelo (N. del A.).

⁸ La Ley Orgánica de la Defensa Nacional LODN 5/2005 establece dos estructuras para las Fuerzas Armadas: la estructura orgánica, que se encarga de la preparación de la fuerza, y la estructura operativa, que se encarga de su empleo en operaciones. Este modelo, que ha demostrado su utilidad en muchas ocasiones, ha inspirado el contenido organizativo de la Ley de Seguridad Nacional (N. del A.).

⁹ En el caso de los servicios de inteligencia se cuenta con mecanismos que permiten matizar la generalización anterior (N. del A.).

cuentan con mecanismos y recursos para gestionar situaciones de crisis, pero siempre desde sus perspectivas y siempre dentro de sus atribuciones legales, ámbitos competenciales y territoriales. De alguna manera, y con perdón del oxímoron, todos estos organismos de las diferentes administraciones, están diseñados, dotados y respaldados jurídicamente para hacer frente a lo que podríamos llamar «crisis normales», las que afectan a su sector, o incluso a contribuir en la resolución de «crisis complejas», pero una vez que el alcance de la crisis desborda determinados límites, es prácticamente imposible identificar en España un actor único con las capacidades necesarias para hacerle frente.

Esta larga introducción, que no deja de ser una descripción sintetizada del modelo de gestión de las administraciones públicas, es necesaria porque explica uno de los rasgos que acompañan al concepto de seguridad nacional: su frágil encaje en la arquitectura institucional, jurídica y presupuestaria en España.

En efecto, la seguridad nacional no «reside» en ningún ministerio y es muchas veces percibida, sálvese quien pueda, como una superposición sobre funciones ya consolidadas que «tienen que ver» con el término seguridad, por ejemplo, la defensa, la ciberseguridad, la seguridad ciudadana, la inteligencia, la seguridad sanitaria, la seguridad energética, etc. Percepción que ni siquiera su inserción en la constelación jurídica española a través de la LSN y su lógico acomodo en la Presidencia del Gobierno ha sido capaz de eliminar.

Cuando el presidente del Gobierno, a través de las sucesivas ESN y las Cortes mediante la LSN, da carta de naturaleza a este «recién llegado» y lo sitúan en el vértice del poder ejecutivo está levantando acta no de la ineficacia del modelo tradicional, pero sí de su insuficiencia. Del espíritu de la LSN se desprende que la estructura «orgánica», siendo absolutamente necesaria, no es suficiente en el siglo XXI para proporcionar respuestas eficaces a situaciones complejas que alteran la normalidad de la vida social, económica, ambiental o política, o sea, a situaciones de crisis. Ni siquiera mediante la vía de la cooperación y la coordinación. Por tanto, la LSN puede considerarse como una solución al problema de la insuficiencia del modelo «orgánico». Así, a lo largo de sus cinco títulos, se perfila una nueva estructura, orientada no al sujeto (estructura «orgánica»), sino al

objeto (la acción), una estructura que podríamos llamar «operativa»¹⁰. Así, en el Título Preliminar se recogen disposiciones generales, entre las cuales destaca la definición legal del concepto (Art.º 3) y su consideración como «[...] política pública bajo la dirección del presidente del Gobierno» (Art.º 4); el Título I que define los órganos competentes de la seguridad nacional y sus responsabilidades (y es muy destacable que incluya órganos del poder ejecutivo y legislativo); el Título II que crea y define el Sistema de Seguridad Nacional; el Título III que regula la gestión de crisis, auténtico caballo de batalla del concepto, tanto en su fase de prevención como en la de conducción (este aspecto es clave y a él nos referiremos más tarde); el Título IV que regula la contribución de los recursos a la seguridad nacional, materia que remite a la elaboración de una nueva ley que no ha visto aún la luz. La LSN contiene finalmente una serie de disposiciones adicionales, transitorias y finales dedicadas a coordinación, homologación, comunicación y cuestiones formales.

Del contenido de la LSN destacaremos cuatro aspectos relevantes: la definición del término en sí; el énfasis que pone en lo que denomina «cultura de seguridad nacional»; la creación del Sistema de Seguridad Nacional, con el departamento de Seguridad Nacional como «motor» del mismo, y los principios por los que se rige la gestión de crisis. Leemos en su Art.º 3: «A los efectos de esta ley se entenderá por seguridad nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos». Y en su Art.º 5: «El Gobierno promoverá una cultura de seguridad nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos». El Título II de la Ley está dedicado al Sistema de Seguridad Nacional que queda definido así (Art.º 18.1): «El Sistema de Seguridad Nacional es el conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos, integrados en la estructura prevista en el artículo 20 de esta ley, que permite a los órganos competentes en materia de seguridad nacional ejercer sus funciones», y añade el Art.º 20:

¹⁰ Esta denominación no es original, sino que se basa en la terminología utilizada en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, que, en opinión del autor, muy acertadamente inspira la estructura de Seguridad Nacional (N. del A.).

«1. El presidente del Gobierno dirige el Sistema asistido por el Consejo de Seguridad Nacional.

2. El departamento de Seguridad Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo, así como las demás funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación».

Finalmente, en su Art.º 21.1: «La gestión de crisis es el conjunto ordinario de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la seguridad nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios», y añade (Art.º 21.2): «La gestión de crisis se desarrollará a través de instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación». Más adelante se incidirá sobre estos cinco aspectos, porque sirven de marco para el crecimiento deseable de la seguridad nacional.

En resumen, y por finalizar esta aproximación desde la perspectiva del modelo de gestión, hace una década que el Gobierno de España apostó por ensanchar el ámbito público mediante la implantación de una nueva política pública encaminada a dotar al Estado de las herramientas organizativas y legales que deben permitir gestionar exitosamente las situaciones de quebranto de la normalidad. Diez años después, nos encontramos de nuevo ante una oportunidad de crecimiento.

A lo largo de los textos mencionados, se mantiene implícitamente una identidad que hace equivaler el concepto de «crisis» con el de «rotura de la normalidad». Pero ¿qué debemos entender por normalidad? Desde un punto de vista formal son el Art.º 116 de la Constitución Española y la LO 4/1981, de estados de alarma, excepción y sitio las que nos proporcionan una idea de lo que significa normalidad, eso sí, por exclusión. El Art.º 4 de la citada LO establece: «[...] podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad.

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos veintiocho, dos, y treinta y siete, dos, de la Constitución, concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad».

Por su parte, el Art.º 13.1, que se refiere al estado de excepción establece: «[...] Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción».

Finalmente, el Art.º 32.1 establece, en relación con el estado de excepción, lo siguiente: «Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio».

Desde otra perspectiva, la LSN, define también por exclusión la normalidad. Así, su Art.º 23 crea la llamada «situación de interés para la seguridad nacional». Esta nueva figura legal introduce el concepto de gestión de crisis como un ámbito complementario, y no redundante, con respecto a la LO 4/1981. Lo hace de la siguiente manera.

«Artículo 23. Situación de interés para la seguridad nacional.

1. La gestión de crisis se desarrollará en la situación de interés para la seguridad nacional, adaptándose a las específicas circunstancias de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en este título.

2. La situación de interés para la seguridad nacional es aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco

del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en los términos previstos en esta ley.

3. La situación de interés para la seguridad nacional se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos».

Esto es, debemos convenir que la situación de normalidad es aquella en la que no se da ninguno de los supuestos que legitiman las respectivas declaraciones de estados de alarma, excepción o sitio y que no justifican la declaración de situación de interés para la seguridad nacional, o lo que es lo mismo, que no desencadenan el proceso de gestión de crisis.

El análisis anterior demuestra que la arquitectura legal necesaria para hacer frente a situaciones de rotura de la normalidad presenta una solidez incuestionable, e incluso permite al Gobierno escoger varias vías, de manera alternativa o simultánea. Por tanto, se puede responder de manera afirmativa a la primera pregunta que nos formulábamos al inicio: el ordenamiento jurídico del que se dispone en España es más que suficiente para hacer frente a todas las situaciones de crisis que se puedan plantear. Con respecto al siguiente interrogante, se ha demostrado que la casuística de crisis sufridas en la última década estaba perfectamente descrita en las diferentes estrategias de seguridad nacional. Debemos coincidir, por tanto, con el general Moliner en que las estrategias «sí sirven para algo», es más, son insustituibles en los procesos de prevención y detección. Veamos qué se puede aportar sobre las oportunidades que se presentan ante nosotros.

Dos crisis recientes han venido a demostrar el espíritu subyacente a la LSN: que el modelo «orgánico» es absolutamente necesario, porque en él residen todos los recursos de los que disponen las administraciones del Estado y, a su vez, es insuficiente, puesto que la complejidad y la potencialidad de disrupción de las crisis sufridas han puesto de manifiesto la necesidad de un enfoque orientado y dimensionado al reto, basado en la transversalidad, dirigido y coordinado desde la Presidencia del Gobierno. A esta transversalidad y dirección desde el más alto nivel hay que añadir y hacer hincapié en ello, que la gestión de crisis es en esencia un proceso multidisciplinar (por ello las estrategias abarcan todo el abanico de amenazas y riesgos) y continuo en el tiempo. Esto es, sus cinco procesos (prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad

y evaluación) están siempre activados, en mayor o menor grado. A estas exigencias («multidisciplinaridad» y permanencia en el tiempo) responde perfectamente la creación del departamento de Seguridad Nacional.

Avancemos. La existencia de estrategias sectoriales forma parte del proceso de prevención que, en buena lógica, se traducen en una serie de medidas que deben ser dotadas de recursos. Por tanto, las estrategias¹¹ poseen tanto valor añadido en función de la capacidad de movilizar el presupuesto. Enlazamos aquí con la primera parte de este análisis. La Administración española se mueve sobre dos ejes de coordenadas: el Consejo de Ministros y los Presupuestos Generales del Estados, cuyas variables están íntimamente relacionadas. Si la seguridad nacional no reside en ningún ministerio, es necesario buscar el mecanismo para que los Presupuestos Generales del Estado recojan las necesidades no solo de los órganos directores del Sistema de Seguridad Nacional (problema que se solventa a través del Ministerio de la Presidencia), sino, sobre todo, para que doten a los distintos ministerios, comunidades autónomas e incluso grandes ayuntamientos, de los recursos que les permitan contribuir a dicho sistema. El paso lógico sería el de avanzar en la concreción de las estrategias hacia la elaboración de planes multisectoriales enfocados a cada ámbito, riesgo o amenaza detectada, y dotar a dichos planes del presupuesto adecuado. Merece la pena recordar el principio anglosajón que tan buenos resultados da a medio y largo plazo: *From Strategy to Policy, from Policy to Budget*¹².

Respecto al proceso de detección (se entiende que lo más anticipada posible), los mecanismos de cooperación existentes deberían bastar para proporcionar la información necesaria y suficiente para anticipar las rupturas de la normalidad. Tanto la fase de respuesta como la de retorno a la normalidad requieren de una planificación metódica. El «planeamiento» es una disciplina en sí misma, a la que se consagran muchos profesionales diariamente en los ámbitos de Defensa, sobre todo, e Interior, y que garantiza a los responsables de tomar decisiones que todos los factores presentes en el problema son tenidos en cuenta con su correcta ponderación, proporcionando soluciones y medidas concretas para implementarlas. Aprovechar estas metodologías y este

¹¹ En mayo de 2020 existe en España un conjunto de estrategias de seguridad nacionales sectoriales, que particularizan la ESN para cada entorno: aeroespacial, de protección civil, de ciberseguridad, marítima (N. del A.).

¹² «De la estrategia a las políticas, y de las políticas al presupuesto», (N. del A.).

personal (profesional del planeamiento y de la ejecución de dicho planeamiento) en el ámbito de la Seguridad Nacional enlaza con los principios que ya en 2011 identificara Javier Solana en la EES: enfoque integral, coordinación entendida como un entorno de cooperación y colaboración entre administraciones públicas, y eficiencia en el uso de los recursos.

En cuanto al proceso de respuesta, cabe decir otro tanto. La conducción de una crisis constituye el ámbito natural en el cual se desempeñan diariamente las fuerzas armadas occidentales (también las españolas). Para conducir exitosamente una crisis, sea cual sea su origen y naturaleza, se necesitan doctrinas, procedimientos, protocolos perfectamente diseñados de antemano, personal adiestrado, equipos cohesionados, sistemas de mando y control eficaces, medidas de coordinación, y un largo etcétera de factores y recursos que, de nuevo, están presentes —y con mucha calidad— en la Administración española.

Lo mismo puede decirse del proceso de evaluación y extracción de lecciones aprendidas. La corrección, mejora, depuración de procedimientos, organizaciones y recursos también constituye una materia en sí misma, con la que está familiarizado cualquier profesional del ámbito de la defensa y la seguridad. Por poner un ejemplo, el proceso de «lecciones aprendidas» constituye uno de los pilares fundamentales del Mando Aliado de Transformación (ACT), uno de los dos grandes mandos estratégicos de la OTAN. La existencia de este ámbito permite que la Alianza Atlántica sea una organización que aprende colectivamente, evitando caer en errores recurrentes. En España, se dispone de los recursos humanos necesarios y suficientes para incorporar de manera metódica este proceso a la seguridad nacional.

La mejor solución para incorporar estas capacidades al entorno de la seguridad nacional no pasa por asignar la gestión de crisis a los «militares», sino a la inversa, pasa por asignar a los «militares» a la gestión de crisis, en tanto que profesionales en este ámbito. La gestión de crisis necesita de planeamiento, conducción, y mando y control y es en este «nicho de excelencia» donde mejor se pueden aprovechar las capacidades existentes. Es necesario aclarar que el «nido» en el que los profesionales de la gestión de crisis con los que España cuenta pueden optimizarse existe, y está perfectamente identificado: el Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Este organismo, creado por la LSN, es el núcleo alrededor del cual el concepto de seguridad nacional puede ampliar

su radio de acción y, bajo la autoridad del presidente del Gobierno, entregar todo su par motor.

Este trabajo quedaría incompleto si no nos atreviéramos a señalar nuevos horizontes. No se trata solamente de analizar, y proponer, como haremos al final, una serie de conclusiones, sino de aprovechar la seguridad nacional para profundizar sobre los grandes fenómenos disruptivos que están sacudiendo el mundo y, sobre todo, la parte del mundo que más nos importa, que es España.

A lo que estamos asistiendo en nuestro país y, en general, en Europa, no es tanto a la rotura más o menos frecuente de una normalidad como estado más habitual de las sociedades, sino a una auténtica rotura del pacto social que articula dichas sociedades. Y no nos referimos al contrato social «roussonian» que sentó las bases teóricas para la Revolución francesa; ni siquiera a esa mucho más vanguardista y humana concepción del pacto social descrita por los grandes humanistas de la Escuela de Salamanca, que fueron capaces, enfrentados a la creación de una nueva civilización, de presentarlo en sus facetas más importantes. De su vis política se encargarían Francisco de Vitoria, Luis de Molina, entre otros. De su componente económica, Juan de Mariana y Domingo de Soto. De su vertiente internacional, Francisco Suárez; y así hasta completar esa constelación de pensadores españoles sin parangón en la historia, sobre la que, en buena medida, se ha construido, a partir de la filosofía griega y el derecho romano, el concepto de Occidente que ahora se nos escurre entre los dedos.

No, más bien nos referimos a ese pacto social intangible constituido por los lazos, los vínculos interpersonales, las relaciones fructíferas en el entorno laboral, los apegos racionales a la propia localidad, región, nación, incluso al concepto de Europa. Vínculos nacidos de lo mejor de la naturaleza humana que se están deshilachando ante nuestros ojos. Un contrato social para ser entendido como una relación de mutuo beneficio entre los «propietarios» de esa sociedad y los «administradores» de la misma requiere de la preexistencia de esa misma sociedad, de un entramado de relaciones no exclusivamente basadas en el interés (visión «roussonian», positivista), sino basadas en la socialización de los rasgos virtuosos presentes en la naturaleza humana, como pueden ser la gratitud, la lealtad, la solidaridad, la voluntad de contribuir positivamente al grupo. No nos encontramos en una época de crisis económica. No nos encontramos ante una pandemia más o menos letal, ni ante un estado de agitación bélica generalizada. No nos

encontramos ante una crisis energética o ante un cambio del clima que ponga en riesgo la vida sobre el planeta. Episodios de esta naturaleza han tenido lugar en la historia reciente de la humanidad y, por centrarnos más, de Europa, con cierta frecuencia. Nos encontramos ante el debilitamiento del pacto social tanto lo que tiene de «pacto», esto es, el incumplimiento, real o percibido, por parte de los «administradores» y de los «administrados» de ese acuerdo beneficioso para todos, sino sobre todo porque tiene de social, o sea, por la disolución de los vínculos interpersonales, de la confianza como *a priori*. En un movimiento retrógrado, el avance social se ha revertido y lo que se había progresado desde ese siglo XVI al menos, pasando por las conquistas del Estado liberal, está cayendo en una «comunitarización» propia de las sociedades tribales, anteriores a las polis griegas, al Estado romano y a la evolución de los Estados-nación en Europa. El individuo deja de tener valor por sí, que es al punto al que habíamos llegado, para regresar al individuo que adquiere un mero valor cuantitativo como miembro/militante de una cualquiera de las tribus, de las comunidades, en las que se (des)organiza la sociedad.

¿Qué tiene que ver este diagnóstico sociológico con la seguridad nacional? Pues simplemente que antes que los pilares de la Administración General del Estado, antes que la existencia de recursos públicos, de su coordinación o integración, antes que los conceptos jurídicos y/o políticos a proteger, antes que las estrategias y las leyes, se encuentra el sujeto sobre el cual todos estos constructos deben actuar: la sociedad. Es la sociedad la que debe atraer el foco de la seguridad nacional. Es ese entramado de vínculos que se ve atacado y debilitado el que debe ser protegido y, en su caso, reconstruido. Y, además, lo mencionábamos antes, poco importa si el pacto social no ha sido honrado por sus signatarios (administradores y administrados, políticos y pueblo), o si la sociedad está o no desarticulada. Basta con que así sea percibido. Y, sobre esta percepción generalizada, se pueden albergar pocas dudas, tanto en España, como en gran parte de la UE y en más regiones del planeta.

En un reciente artículo, el coronel Amable Sarto hablaba de «bandadas de cisnes negros»¹³, una brillante figura para describir el hecho de que los casos de disrupción, de

¹³ SARTO FERRERUELA, Amable. «Bandadas de cisnes negros». *Documento de Opinión IEEE* 40/2020. [Consultado 7/5/2020]. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO40_2020AMASAR_cisnesnegros.pdf y/o enlace bie3.

crisis que antes se presentaban de manera esporádica e inesperada y atacaban, añadimos, a sociedades sólidamente entretejidas, se han convertido en los últimos 20 años en habituales. Esta abundancia de roturas de la normalidad adquiere la forma de una espiral descendente que castiga el pacto social y que, a su vez, es amplificada por la debilidad de este. En este sentido, en otro preclaro artículo, el profesor Manuel Muñiz¹⁴ se centra en una de las vulnerabilidades más evidentes del pacto social, como es la percepción de su inequidad económica, esto es, que el beneficio económico del pacto no alcanza, o alcanza de manera injusta, a algunos sectores de la población. Este fenómeno divorcia a grupos de población del conjunto del tejido social, como lo hacen agravios territoriales, aunque sean imaginarios, o sentimientos identitarios que se utilizan como aglutinadores de comunidades que se segregan porque anteponen estos rasgos particulares a su pertenencia al gran cuerpo de la ciudadanía soberana. En resumen, el diagnóstico es duro, «hobbesiano» incluso: las crisis serán cada vez más frecuentes y golpearán a una sociedad progresivamente más vulnerable, más desarticulada, más frágil. Es necesario recuperar la famosa ecuación que permite el progreso continuado de las sociedades: «Seguridad = Libertad x Prosperidad», teniendo en cuenta que la disminución de cualquiera de los factores del segundo término tiene un efecto demoledor en el primero, y viceversa. Es necesario superar el erróneo antagonismo entre libertad y seguridad y, en ello, la seguridad nacional tiene un gran papel que jugar.

Como adelantábamos más arriba, la condición necesaria para que pueda progresar la vida en común, para que un país avance económica y socialmente; y las libertades y derechos de los ciudadanos estén protegidos y garantizados es la estabilidad. Entendida de manera amplia, la preservación de la estabilidad surge de forma natural como el gran objetivo de la seguridad nacional. Debe interpretarse bien esta apuesta: la estabilidad constituye un intangible, no es a fecha de hoy un concepto jurídico precisamente delimitado, y por lo tanto no se pretende que ni el Sistema de Seguridad Nacional ni sus órganos adquieran más competencias legales, sino asociar estos dos conceptos, seguridad nacional y estabilidad, en el entorno escrupulosamente democrático que define nuestro marco constitucional. La estabilidad es el líquido amniótico en el cual libertad y prosperidad son viables.

¹⁴ MUÑIZ VILLA, Manuel. «Un nuevo contrato social para la era digital». [Consultado 7/5/2020]. Disponible en <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2020/02/BBVA-OpenMind-Manuel-Muniz-Nuevo-contrato-social-para-era-digital.pdf><https://>.

Para finalizar, y tal y como se promete en el título de este trabajo, del análisis anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones a modo de propuesta:

- La seguridad nacional constituye un «cuerpo extraño» en el edificio jurídico-político del poder ejecutivo y, en general, de la Administración General del Estado, a pesar de que la arquitectura legal que la acoge es sólida (CE, LO 4/1981, LSN2015). La serie de crisis que vienen sacudiendo a España en las últimas décadas aconsejan profundizar en la implantación de la seguridad nacional como concepto y en la del Sistema de Seguridad Nacional como herramienta. Este avance requiere de voluntad política (y presupuestaria), respaldo normativo y liderazgo a largo plazo.
- La novedad que incorporó hace 10 años la seguridad nacional sigue hoy más vigente que nunca: la gestión de crisis, con sus fases de prevención, detección, respuesta, regreso a la normalidad y evaluación, requiere de la estructura «orgánica» del Estado, en la que debe incluirse a las comunidades autónomas y muy probablemente a grandes municipios, pero además necesita de una organización orientada a la tarea, una estructura «operativa», variable y adaptada a cada situación y dirigida de manera permanente desde la Presidencia del Gobierno.
- El núcleo de la acción de la Seguridad Nacional es la gestión de crisis, entendida como un proceso continuado, permanente y transversal. La gestión de crisis constituye una disciplina en sí misma, y requiere de la participación de profesionales formados, cohesionados, de equipos coordinados de antemano, de metodologías, procedimientos y protocolos contrastados. El repositorio más potente de profesionales cuya ocupación cotidiana es la gestión de crisis se encuentra, en España como en todos los países de nuestro entorno, en el ámbito de las Fuerzas Armadas. La incorporación de militares¹⁵, en el formato más eficiente posible, al Sistema de Seguridad Nacional multiplicaría su valor añadido, siempre según la fórmula «asignar los militares a la gestión de crisis; no la gestión de crisis a los militares». Parece evidente que el Departamento de Seguridad Nacional, como «corazón» efectivo del Sistema reúne las condiciones para permitir esta incorporación.

¹⁵ Se entiende formando equipos cohesionados de planeamiento y conducción (N. del A.).

- La seguridad nacional, asumiendo como prioridad la gestión de crisis, debe ampliar este concepto de manera efectiva, enlazando con los grandes proyectos de país, y previniendo los riesgos y las amenazas para estos proyectos. Al mismo tiempo debe ser capaz de concretar las estrategias en planes que puedan ser dotados de recursos presupuestarios, liderados quizá por departamentos ministeriales. Esta parece la vía más razonable para que las necesidades de la seguridad nacional ocupen en el presupuesto el lugar que merecen sin tener que recurrir a novedades normativas de gran calado.
- La seguridad nacional debe ampliar su horizonte desde la gestión de crisis, su núcleo, hacia a la protección del pacto social. La rotura del acuerdo tácito contraído entre gobernantes y gobernados ya por su línea de fractura económica; territorial, política o social, debe constituir la principal preocupación de la seguridad nacional. Es muy previsible que las crisis se multipliquen al ritmo que se debilita el escenario económico, el tejido social e incluso el entramado institucional. Hay que recordar el adagio clásico: «la debilidad es provocativa». Pues bien, ante un horizonte amenazador, la seguridad nacional encuentra en el mantenimiento de la estabilidad —social, política, económica, internacional incluso en la medida de su alcance—, su auténtico *leitmotiv*. Todo ello, siempre, dentro del más estricto respeto a nuestro marco constitucional y al derecho internacional.

Las propuestas que se hacen en este artículo permitirían a los gobiernos de España y al conjunto de administraciones territoriales contar con herramientas robustas, suficientes, eficientes y eficaces no solo para gestionar las crisis que desgraciadamente se avecinan por la proa, sino para encarar las turbulencias del futuro con el máximo de confianza posible. Además, la mera transformación de la seguridad nacional en inspiradora de políticas sectoriales y en centinela de la disrupción, automáticamente reduciría la probabilidad y el impacto de cada una de estas crisis por venir. Con la estabilidad como gran objetivo, el marco constitucional, el entorno europeo y el derecho internacional como referentes, la seguridad nacional puede trasladar a una audiencia de 360° un mensaje de seguridad, de certidumbre y confianza hoy más necesario que nunca.

Como apunte final cabe admitir que el contenido de este artículo, no se le escapa al autor, puede ser calificado de ingenuo, o demasiado ambiciosos (o cosas peores) habida cuenta de las dinámicas políticas al uso, pero toda crisis representa una oportunidad, y esta por la que estamos pasando en la primavera de 2020 es, en todos los sentidos, enorme. Aprovecharla o no hablará del nivel de responsabilidad de todos durante generaciones.

*Luis Andrés Bárcenas Medina**

Teniente coronel. Cuartel General del Eurocuerpo