



82/2021

1 de julio de 2021

Salma Semmami*

Los retos de la seguridad española en la era pos-COVID-19

Los retos de la seguridad española en la era pos-COVID-19

Resumen:

España está enfrentándose desde principios del 2020 a una pandemia que ha monopolizado la atención mediática y los esfuerzos del Estado y de las comunidades autónomas, dejando en un segundo plano otros asuntos estratégicos. A medida que se va conviviendo con el virus, vuelven a ser de actualidad los temas que quedaron relegados durante un tiempo. La seguridad, en su acepción genérica, está en el centro de estas preocupaciones, ya que la crisis sanitaria aceleró los retos que afectan directamente la seguridad española. La integridad territorial, la estabilidad política y la paz social, la gestión de los flujos migratorios, el crecimiento económico y la lucha antiterrorista figuran entre los desafíos más urgentes que requieren, en las circunstancias actuales, un tratamiento simultáneo y coordinado. Este ensayo propone unas pistas de reflexión y defiende algunas opciones dentro de las múltiples aproximaciones posibles a estos retos.

Palabras clave:

Seguridad, España, integridad territorial, lucha antiterrorista.

***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.

The challenges of Spanish security in the post COVID19 era

Abstract:

Spain has been facing the COVID19 pandemic since the beginning of 2020. The health crisis drew all the media attention and concentrated the efforts of the state and those of the autonomous regions, leaving behind, at least for a while, other strategic matters. As the country developed coping mechanisms and starts coexisting with the virus, these once-forgotten-issues reemerged. Security, in the broad sense, is at the heart of these concerns given that the pandemic has emphasized some of the most impactful challenges for the Spanish National Security. Territorial integrity, political and social stability, migration, economic growth, and the fight against terrorism are amongst the most pressing issues facing the country. Plus, they need to be dealt with simultaneously and in a coordinated manner. This paper explores possible lines of action to face these challenges and defends few approaches amongst the many available options.

Keywords:

Security, Spain, Territorial Integrity, the fight against terrorism.

España tras la pandemia: mismos retos y mayor urgencia

La Estrategia Nacional de Seguridad de 2017 aseveraba que «en el nuevo panorama internacional, las contingencias y desarrollos que se producen en áreas muy alejadas de las fronteras del país y de sus zonas de interés inmediato también pueden impactar en su Seguridad Nacional». La pandemia lo ha confirmado. La crisis sanitaria ha revelado una dependencia hacia el exterior en áreas nacionales sensibles, mostrando vulnerabilidades en el sistema sobre las que conviene actuar. Si el Estado español, al igual que sus vecinos europeos, está sacando conclusiones y rectificando en materia sanitaria, el resto de los ámbitos requiere también una revisión en profundidad para promover una gestión anticipatoria y eficaz que se adelante a los potenciales riesgos y amenazas. Una acción preventiva permitiría enfrentarse a los retos anteriores a la pandemia, que han sido acelerados y amplificadas como consecuencia de esta.

La integridad territorial

El territorio es el primer elemento en la definición de cualquier estrategia de defensa y seguridad. Proteger el territorio de las reivindicaciones separatistas internas o de las veleidades expansionistas de otros Estados debe constituir el punto de partida. Es cierto que España es hoy en día un socio fiable para sus vecinos y que Europa ha superado las ambiciones anexionistas de la Segunda Guerra Mundial, pero, a pesar de la mejora del contexto regional, la integridad territorial requiere una vigilancia constante. Tras la crisis sanitaria, nos encontramos ante un panorama algo más inquietante en la que el COVID-19 actuó como un factor agravante de los desafíos existentes.

Los nacionalismos siguen siendo un reto para la unidad territorial. Hacer frente al separatismo requiere, más allá del control territorial, una estrategia de comunicación y una acción política eficaz, centrada en las opiniones públicas locales y en ganar la necesaria batalla de la legitimidad estatal. Sin este requisito, los desafíos se aplazan sin resolver de forma definitiva. El brote separatista en las urnas plantea una amenaza constante, tensando las relaciones políticas y poniendo en peligro la armonía social. Esta situación obliga al Estado español, en ocasiones, a ceder en asuntos estratégicos. La presión nacionalista mantiene al Ejecutivo en una permanente negociación de su poder y justificación de sus decisiones ante socios nacionalistas aferrados a un radicalismo que rechaza, de por sí, las iniciativas de índole estatal.

Tratándose de las amenazas proviniendo del exterior, se debe mantener una política proactiva respecto a Gibraltar, «uno de los mayores puntos de confluencia de tráfico marítimo y enclave estratégico de máxima relevancia»¹. El *brexit* ha debilitado las relaciones con Inglaterra como socio europeo y deja a España desprovista de un marco de negociación crucial como la Unión Europea, lo cual obliga a tratar cualquier conflicto relativo a la administración territorial en el marco de las relaciones bilaterales.

Las reivindicaciones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla son otro motivo de preocupación², sabiendo que se trata de un socio clave para España principalmente en aspectos de política exterior como la migración y la lucha antiterrorista. Las recientes victorias diplomáticas de Marruecos en el asunto del Sáhara Occidental con la obtención del reconocimiento americano acentúan para España esta compleja ecuación. La relación de España con los países del Magreb requiere una clara definición de los retos y conseguir un balance estratégico en la colaboración: ni cediendo ante las presiones, ni tensando inútilmente las relaciones.

La estabilidad política y la paz social

Para muchos países, la pandemia ha agudizado la crisis de legitimidad política que ha estado minando la credibilidad de las instituciones en gran parte de las democracias en las últimas décadas. Los escándalos de corrupción, la influencia de los grupos de presión y la formación de una casta económico-política han provocado un lento y progresivo desgaste de la función pública. Los altos cargos del Estado se ven, a veces, condicionados por los intereses empresariales o por autoridades superiores como las instituciones de la Unión Europea. Esta realidad hace que los ciudadanos consideren a sus representantes incapaces de imponer la «voluntad soberana del pueblo». Esta concepción se ha visto, a menudo, reforzada por los medios de comunicación y por diversos populismos interesados en fomentar estos discursos. Esta crisis del modelo de representación se ha visto acelerada y agravada por la pandemia de la COVID-19, la cual ha provocado una ola sin precedente de teorías de la conspiración³. Esta

¹ Estrategia Nacional de Seguridad, 2017, p. 25. Disponible en:

https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2017_capitulo_1.pdf

² GUTIÉRREZ, Roberto. «Ceuta y Melilla: ¿Una defensa imposible?», *Revista Ejércitos*, 31/12/2019. (Consultado el 14/2/2021).

³ PORTERO ALFÉREZ, Nuria. *Las redes sociales y la COVID-19: herramientas para la infodemia*.

Documento de Opinión IEEE 163/2020. Disponible en:

desconfianza se ha ilustrado con las campañas de vacunación, con un movimiento importante en las redes incitando a los ciudadanos a no vacunarse alegando que se trata de una maniobra de los poderes públicos para lograr un mayor control sobre la población. Entre las teorías conspirativas, triunfaron también las que cuestionaron la existencia misma del virus, negando el carácter real de la pandemia.

Este movimiento afectó también a España. Varias manifestaciones pusieron de relieve un gran déficit de apoyo a las políticas gubernamentales y una creciente desconfianza hacia las instituciones. Más allá del apoyo a un determinado partido o ideología, España ha presenciado un deterioro del debate público en su globalidad y una polarización social alimentada por los bulos y la desinformación. Esta tendencia es uno de los mayores peligros para la paz social por su carácter reduccionista y proclive a la radicalización. Durante la pandemia, y sobre todo durante los meses de confinamiento, la difusión en las redes sociales de mensajes alarmistas, teorías de conspiración y de ideologías radicales ha empobrecido la democracia y ha dañado el sentido de la nación que sustenta la convivencia. Estas tendencias representan un peligro para la seguridad del país a medio y largo plazo. La vuelta a la normalidad debería acompañarse de una mejora cualitativa del debate público y de un mayor esfuerzo para alcanzar el consenso político. La democracia española necesita firmes defensores en esta época de incertidumbre. La seguridad del país y de sus ciudadanos dependen del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la defensa continua del Estado de derecho.

La gestión de los flujos migratorios

La pandemia ha actuado como un catalizador en muchos ámbitos. Respecto a la migración, la COVID ha supuesto una aceleración de los flujos, y las restricciones a los viajes provocaron un aumento de la ilegalidad. La crisis en Canarias es otra muestra de lo que supone el atractivo europeo para gran parte de la población africana. Es un recordatorio más de la importancia de abordar los problemas desde sus raíces (situación en los países de origen) y no sus síntomas (flujos migratorios). Ante la falta de progreso sustancial en los países receptores de ayudas al desarrollo, hay un cuestionamiento por

http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE0163_2020NURPOR_infodemiaCovid.pdf
(Consultado el 15/2/2021).

parte de la opinión pública de la relevancia de la multilateralidad y de la cooperación para el desarrollo, ya que los resultados tardan en materializarse.

Hay que resaltar, frente a este tipo de argumentos, que, por un lado, no hay evidencia de una correlación directa entre migración y ayuda al desarrollo⁴, y, por otro lado, dicho desarrollo, en el mejor de los casos, permitiría reducir la migración forzada, la cual es directamente vinculada con el contexto nacional de procedencia del migrante, pero no frena la movilidad humana en su globalidad. De todos modos, los picos de migración y los oportunismos políticos no deberían resultar en un cuestionamiento erróneo del modelo español⁵. La aproximación española a la cuestión migratoria se desmarca por ser holística, España siendo parte del Pacto Global por la Migración de Naciones Unidas, mientras que, a nivel europeo, el tratamiento de la migración bajo el ángulo exclusivo de la seguridad impide la adhesión y la colaboración de los países de procedencia, reacios a transformarse en «gendarmes» de Europa.

El peso de la demografía, el deterioro de la situación política y económica en gran parte de los países africanos y la falta de oportunidades para una población joven, junto con los conflictos, dejan prever un constante aumento de la migración en el momento en el que esta llegada de migrantes resulta más problemática para los países de acogida⁶. La política migratoria se ha convertido en un factor decisivo de política interior y un argumento determinante en los programas de los partidos, simplificando al extremo un debate de gran complejidad, posicionándose como anti o promigración, polarizando la opinión y alterando la paz social.

«España, por su posición geoestratégica, está especialmente expuesta a este desafío»⁷. España es la puerta del continente europeo desde África. Para muchos es el destino final, mientras que para otros es una etapa en un viaje cuyo destino es Francia, Inglaterra o Alemania. En la situación actual, con las restricciones a la movilidad y el mayor control

⁴ DENNISON, Susi; FINE, Shoshana; GOWAN, Richard. «False moves: Migration and development aid», *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, 8/10/2019. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/false_moves_migration_and_development_aid/

⁵ FINE, Shoshana; TORREBLANCA, José Ignacio. «Border games: has Spain found an answer to the populist challenge on migration?» *Policy Brief*, ECFR, Sept. 2019. Disponible en: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/border_games_spain_answer_to_the_populist_challenge_on_migration.pdf

⁶ GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, Carmen; RINKEN, Sebastian. «La opinión pública ante la inmigración y el efecto de VOX», Real Instituto Elcano, ARI 33/100, 16/3/2021. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-20201-gonzalez-rinken-opinion-publica-ante-inmigracion-y-efecto-vox

⁷ Estrategia Nacional de Seguridad, *op. cit.*, p. 72.

de las fronteras, es probable que se produzca un «efecto embudo» y que los migrantes y refugiados se encuentren en España por un periodo más largo. De concretarse, este hecho aumentaría considerablemente la presión sobre España, cuyo atractivo no parece haberse resentido por la crisis sanitaria y que sigue representando un destino de predilección a pesar de ser uno de los más afectados por la COVID-19. Debido al efecto embudo, un cambio de desconocida amplitud en los flujos migratorios requiere un esfuerzo de adaptación en un tiempo récord, lo cual supone un desafío para la seguridad nacional. Además, este cambio conlleva reacciones de rechazo y puede desembocar en violencia por parte de un sector de la población que percibe esta llegada de migrantes como una invasión. Hará falta en el futuro un esfuerzo de pedagogía sobre la migración y de lucha contra su instrumentalización política, así como la involucración de los países de origen en la búsqueda de soluciones.

El crecimiento económico y la recuperación turística

Otra de las claves de la seguridad es la mejora de la situación económica. El paro ha alcanzado niveles preocupantes tras la pandemia. De mantenerse, esta situación podría dar lugar a una contestación social liderada por una juventud despolitizada y desvinculada de las instituciones. La atomización de los trabajadores y la ausencia de mediadores representa una debilidad sistémica y amenaza la seguridad nacional porque el descontento, al no ser captado e institucionalizado, se trasladaría a la calle. La crisis generada por la pandemia representa una ocasión para aportar las respuestas estructurales que necesita la economía española, más allá de las ayudas temporales. Es el momento idóneo para revisar la lógica de inversión pública y reforzar los sectores que generan empleo y oportunidades de trabajo adecuadas para la juventud española. Frente a la supremacía de sectores orientados al capital, como el inmobiliario, hace falta repensar el modelo de crecimiento para que se oriente hacia la integración de los recursos humanos del país. Si se crean y se mantienen situaciones de renta, se perjudica el talento y no se fomenta el emprendimiento, lo cual a su vez representa un serio hándicap para un porcentaje importante de los jóvenes españoles, que no consiguen realizarse profesionalmente. Aunque no sea el único motivo, dicha situación contribuye a mantener una baja tasa de natalidad, ya que muchos jóvenes, ante la falta de

perspectivas, agravadas por la pandemia, renuncian a sus proyectos familiares, agudizando el reto demográfico⁸.

El impacto de la pandemia en el turismo invita a una reflexión sobre la dependencia vis-a-vis del turismo extranjero. España es uno de los países más turísticos del mundo y esta realidad es un extraordinario éxito. Recibir más de 80 millones de visitantes demuestra el increíble atractivo del país. Un éxito de tal envergadura conlleva también retos adicionales para la seguridad nacional. Si el turismo contribuye a la riqueza del país, plantea también dificultades cuando su éxito alcanza los niveles que alcanza en el caso español. Los movimientos opuestos al turismo de masa amenazan la estabilidad y la convivencia en varias ciudades protestando contra la subida de alquileres y la real o percibida expropiación de los residentes habituales a favor de visitantes temporales. Estos cambios requieren una intervención del Estado. Sin la regulación estatal, estas protestas pueden degenerar y perjudicar la paz social. Este fenómeno no es propio de España, ya que, por ejemplo, en Portugal, la ciudad de Lisboa ha sido víctima de su éxito y ha sufrido una situación parecida, obligando al Gobierno portugués a tomar medidas debidas a la saturación de los servicios y a los daños colaterales del turismo de masa.

La lucha antiterrorista

La Estrategia Nacional contra el Terrorismo de 2019 ha reiterado el carácter preocupante de la amenaza yihadista, a la vez que ha subrayado las numerosas fortalezas españolas en la lucha contra el terrorismo. España cuenta con una experiencia valiosa en la lucha contra el terrorismo autóctono, un aparato legal y judicial que integra varios aspectos del terrorismo y un conocimiento del fenómeno por parte de las instituciones judiciales y de los diversos cuerpos de seguridad nacional que les permite hacer frente a la amenaza y anticiparla con gran eficacia. Por último, cabe destacar el nivel de preparación de los servicios de información y de inteligencia, el papel de las Fuerzas Armadas, la resiliencia de la sociedad española en su conjunto, así como la colaboración ciudadana.

⁸ PUYOL, Rafael. «Más muertes, caída de la natalidad y menor esperanza de vida: así serán los estragos demográficos de la COVID-19», *The Conversation*, 16/6/2020. Disponible en: <https://theconversation.com/mas-muertes-caida-de-la-natalidad-y-menor-esperanza-de-vida-asi-seran-los-estragos-demograficos-de-la-covid-19-140857> (Consultado el 23/3/2021).

Falta, sin embargo, un pilar esencial en dicha estrategia: la lucha contra las ideologías que sustentan el terrorismo: los «potenciadores de riesgo»⁹. La estrategia de 2019 evoca el peligro de algunas ideologías en estos términos: «Los extremismos identitarios excluyentes que pueden derivar en violencia y verse incrementados en un entorno de crisis económica constituyen una de las notas preocupantes en la actualidad»¹⁰. España es un país comprometido con la lucha contra el terrorismo dentro y fuera de sus fronteras. Su participación en las misiones europeas e internacionales lo demuestra. Consciente de la importancia de esta involucración y del peligroso rumbo que viven los países africanos con la expansión del yihadismo¹¹ y, teniendo en cuenta la degradación de la seguridad en su entorno más cercano, España ha incrementado su presencia en el Sahel. Estos esfuerzos son necesarios para crear un muro de contención y salvaguardar las fronteras frente a esta ola terrorista. Si España, y el resto de las fuerzas europeas involucradas en el Sahel, se retirasen, la amenaza del colapso de la seguridad y de la multiplicación de los Estados fallidos supondría una inmensa presión sobre las fronteras españolas. Aparte de los flujos de migración ilegal y de los desplazamientos forzados, esta quiebra de la seguridad reforzaría la amenaza yihadista y aumentaría la vulnerabilidad de España ante el riesgo de atentados.

Las últimas amenazas proferidas por el aparato propagandístico del Dáesh contra España reaviven la amenaza y podrían reactivar células durmientes, obligando a la inteligencia a una vigilancia permanente y a una actuación preventiva no exenta de complicaciones legales y operacionales.

El sistema de seguridad nacional está concebido dentro del marco constitucional y como parte intrínseca del Estado de derecho. Las estrategias de seguridad hacen numerosas referencias al carácter plural de la sociedad española y a la necesidad de proteger a los ciudadanos y al modelo institucional democrático. Es por ese motivo que uno de los pilares de la prevención debería incluir la lucha contra todas las ideologías que fomentan dichos «extremismos identitarios» e impiden una convivencia pacífica.

⁹ ALONSO, Rogelio. *Ideologías radicales y no democráticas como potenciadores de riesgo para la seguridad nacional*, capítulo VI, Cuaderno de Estrategia IEEE 159/2013. Disponible en: http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_159.html

¹⁰ Estrategia Nacional Contra el Terrorismo, 2019, pp. 19-20. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contraterrorismo-2019>

¹¹ FUENTE COBO, Ignacio. *Yihadismo en el Sahel: La expansión de la amenaza oscura*, Documento de Análisis IEEE 12/2018, 21/3/2018. Disponible en: http://www.ieeee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_159.html

Conclusión

A la vista de esos numerosos retos, se requiere una estrategia a largo plazo que no dependa de los cambios políticos. Ahí yace uno de los grandes retos para la democracia española: dotarse de mecanismos que consigan desvincular la seguridad nacional de intereses efímeros y mantenerla a salvo de las lógicas partidistas. De las estrategias nacionales nace una visión de la seguridad y unas pautas decisivas para el futuro del país. Por lo tanto, las grandes orientaciones deben marcar el rumbo y definir con la mayor claridad posible los retos, tras un diagnóstico correcto, despolitizado y riguroso de las amenazas sin dejar ninguna atrás, incluso las más difusas¹², amenazas cuya mera formulación conlleva un coste político.

*Salma Semmami**

Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo URJC

¹² ARTEAGA, Félix. «Nueva Estrategia de Seguridad Nacional: ¿luces largas o cortas?», *Real Instituto Elcano*, ARI 12/2021, 28/1/2021.