

54/2020

11 de mayo de 2020

*Antonio Fonfría**

Seguridad económica y COVID-19:
la necesidad de una estrategia

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Seguridad económica y COVID-19: la necesidad de una estrategia

Resumen:

Si bien la práctica totalidad de las estrategias de seguridad de los países consideran las cuestiones económicas como uno de los aspectos a considerar debido a su importancia en el conjunto de los riesgos a los que se enfrenta un país, es igualmente cierto que hay una importante confusión acerca de qué se quiere recoger en una estrategia de esta índole. Eso es lo que se trata de hacer en estas páginas, llegando a su aplicación a la crisis del coronavirus, con la propuesta de medidas que eleven la seguridad económica del país.

Palabras clave:

Estrategia de Seguridad Nacional, seguridad económica, política económica, COVID-19.

***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.

Economic security and COVID-19: the need for a strategy

Abstract:

Although practically all of the countries' security strategies consider economic issues as one of the aspects to consider due to their importance in the set of risks that a country faces, it is equally true that there is significant misunderstanding about what to collect in such a strategy. That is what it is trying to do in these pages, reaching its application to the coronavirus crisis, including the proposal of measures that increase the economic security of the country.

Keywords:

National Security Strategy, economics of security, economic policy, COVID-19.

Cómo citar este documento:

FONFRÍA, Antonio. *Seguridad económica y COVID-19: la necesidad de una estrategia.*

Documento de Opinión IEEE 54/2020.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO54_2020ANTFON_economiCovid.pdf y/o [enlace bie](#)³ (consultado día/mes/año)

Introducción

La seguridad económica es un campo de análisis que se encuentra en pleno desarrollo. Por este motivo no hay muchos análisis que aborden la intersección existente entre ambos aspectos. Las dificultades estriban en la propia definición del concepto, su marco conceptual, las formas de abordarlo, unidas a una metodología y su aplicación a un problema concreto.

Si bien la práctica totalidad de las estrategias de seguridad de los países —aún son pocos los que las tienen, pero su número aumenta rápidamente—, consideran las cuestiones económicas como uno de los aspectos a considerar debido a su importancia en el conjunto de los riesgos a los que se enfrenta un país, es igualmente cierto que hay una importante confusión acerca de qué se quiere recoger en una estrategia de esta índole. Eso es lo que se trata de hacer en estas páginas, llegando a su aplicación a una crisis como la que se está viviendo en la actualidad, con la propuesta de medidas que eleven la seguridad económica del país.

La seguridad económica

El principal problema con el que se encuentra cualquier análisis que tenga por objeto establecer una definición unívoca de seguridad económica es la falta de criterios objetivos claramente delimitados que acoten su ámbito de estudio. Es, por tanto, necesario realizar una breve revisión de qué se entiende por seguridad económica, hasta qué punto es posible establecer alguna definición operativa de la misma, cómo se puede delimitar su campo de estudio, cuál es su utilidad para la sociedad, qué efectos posee en los aspectos a los cuales dedica su análisis y, en definitiva, crear un marco que permita acotar los innumerables aspectos que se suelen incluir en su espacio de estudio, muchos de los cuales poseen una identidad propia y, si bien tienen sentido en el marco de la seguridad económica, lo tienen igualmente en el seno de otros contextos.

Partiendo de la perspectiva propuesta por Brück¹ seguridad económica puede definirse como «aquellas actividades afectadas por y orientadas a la prevención, el tratamiento y la mitigación de la inseguridad en la economía». Desde este punto de vista, la seguridad nacional es un bien público y como tal, posee las características de los bienes públicos de no exclusión y no rivalidad en el consumo, generando externalidades positivas. Como consecuencia, es necesaria la intervención pública a fin de obtener el nivel adecuado de seguridad con un uso eficiente de los recursos, tanto públicos, como privados.

En este sentido, es necesario considerar los costes que genera la inseguridad. Estos serán tanto mayores cuanto más acusada sea la aversión al riesgo de los agentes. Así, si los agentes económicos son muy adversos al riesgo estarán dispuestos a pagar una prima superior por una situación de menor inseguridad que aquellos para los que el riesgo sea menos relevante. Efectivamente, si se considera, por ejemplo, un sector cuya actividad sea particularmente relevante para el conjunto de la economía, los agentes —incluido el sector público— serán más proclives a incrementar el gasto en seguridad a fin de minimizar los riesgos a los que se enfrenten. Este podría ser el caso del sector financiero, el energético, el de transportes, ciber, sanidad o las telecomunicaciones.

En su análisis Brück, Karaisl y Schneider², toman la definición de Brück y apostillan que la seguridad económica se refiere a la aplicación de herramientas económicas al análisis del origen y la dinámica de la inseguridad. Esta perspectiva es mucho más pragmática y amplia, pero menos explicativa de los aspectos que se analizan.

La seguridad económica es un concepto de elevada transversalidad que trasciende un ámbito concreto de actuación, tanto para el sector público, como para los agentes privados. Tal y como expresa Engerer (2009)³, la gestión de la seguridad con instrumentos económicos requiere de una aproximación pragmática. Bien es cierto que la dificultad estriba en el análisis de las amenazas a la seguridad económica y en la

¹ BRÜCK, T. (2005) "An Economic Analysis of Security Policies". *Defence and Peace Economics*, vol. 16 (5), pp. 375-389.

² BRÜCK, T., KARAISSL, M. y SCHNEIDER, F (2008) "A Survey of the Economics of Security". *Economics of Security Working Paper 1*, Berlín: Economics of Security.

³ ENGERER, H. (2009) "Security Economics: Definition and Capacity" *Economics of Security Working Papers Series*, 5. Berlín: Economics of Security.

propia definición del umbral que distingue entre distintos niveles de inseguridad. Obviamente, estos dos aspectos son diferentes en función del agente, del sector, de la posición que ocupe dentro de su sistema —mercado, administración pública, sociedad, etc.—, lo cual puede generar, por ejemplo, una percepción de amenaza distinta para agentes similares pero que se encuentran en situaciones de mercado diferentes y, por ende, estén dispuestos a asumir niveles de riesgo no comparables.

Desde otra perspectiva, Anderson, Böhme, Clayton, y Moore⁴ plantean cómo numerosos fallos de seguridad tienen causas económicas, lo cual puede deberse a que las organizaciones no son plenamente conscientes de los costes que pueden provocar los riesgos de seguridad asumidos. Desde este punto de vista, la inversión en seguridad tendería a reducir en mayor o menor grado dichos riesgos y, con ello, los efectos económicos negativos que se derivarían de su materialización. En el caso en que el agente sea clave en un sector o mercado, dichos efectos pueden poseer un efecto de amplificación que genere graves problemas —pérdidas económicas, de información, sanitarias, etc.—, cuyo coste implique poner en riesgo a otros agentes —consumidores, administración pública, etc.—. Por tanto, la inseguridad económica tiende a transmitirse entre sectores, instituciones e individuos, de manera que entra en funcionamiento el denominado efecto del «eslabón más débil».

En definitiva, no hay una definición plenamente aceptada de seguridad económica. Sin embargo, sí es posible establecer un orden de prelación en función de la sensibilidad que distintos agentes o sectores poseen frente a la inseguridad económica. Esta sensibilidad puede ser definida a través de diversos parámetros, aunque el que se considera fundamental para ello es la cuantificación del nivel de riesgo asumido o al cual se encuentra expuesto un agente o una sociedad.

Suele ser habitual que se conjuguen distintas perspectivas que mezclan la inteligencia económica, competitiva y estratégica⁵ con la seguridad económica, y con la seguridad nacional. Bien es verdad que estos conceptos se solapan en ciertos ámbitos, por lo que

⁴ ANDERSON, R., BÖHME, R., CLAYTON, R. y MOORE, T. (2008) "Security Economics and the Internal Market". *European Network and Information Security Agency*.

⁵ Como se ha expresado anteriormente, no hay una delimitación clara entre estos aspectos y los diversos autores los exponen de manera distinta en función de los intereses de sus estudios. Un ejemplo puede encontrarse en OLIER, E. (2013) "Inteligencia Estratégica y Seguridad Económica". En *La Inteligencia Económica en un Mundo Globalizado. Cuadernos de Estrategia*, 162. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 9-33. que lo utiliza desde la perspectiva de la geoestrategia.

requieren de una ordenación clara que permita conocer la amplitud de cada uno de ellos y la posición que ocupan en el marco analítico que se pretende establecer. La figura 1 muestra una primera aproximación de la posición que ocupan estos aspectos en el contexto que se analiza aquí.

De manera breve, «se considera que la seguridad económica forma parte de las actividades de inteligencia económica que se encuentran dirigidas a la seguridad de diversos agentes y a minimizar los efectos que la inseguridad de los mismos puede generar sobre otros o sobre el conjunto de la sociedad». Adicionalmente, se nutre de los resultados de análisis económicos y no económicos de diversa índole y, para una adecuada aproximación, requiere de un estudio de los riesgos, su impacto y su probabilidad de materialización cuyo objetivo es apoyar la toma de decisiones tanto económicas, como políticas y empresariales. Obviamente este resultado estaría incompleto si no hubiese un estudio de los efectos que las distintas decisiones pueden generar en los principales ámbitos a los cuales afectan así como de las instituciones y agentes que i) han de llevarlas a cabo en función de sus capacidades y especialización, ii) se encuentran afectados por los riesgos y en el planteamiento de las soluciones necesarias para evitar su concreción, iii) se encuentran afectados por las soluciones dadas, bien en términos de políticas, como de estrategias.

En este sentido, se considera fundamental tener en cuenta al menos tres grandes aspectos: los costes, los beneficios y los *trade-offs* unidos a la toma de decisiones. A partir de este análisis es posible incrementar el conocimiento que se posee de los distintos riesgos y sus efectos. La acumulatividad es una característica del conocimiento generado —Dosi y Soete⁶—, que es básico aprovechar en este campo. De esta forma, a medida que se van estudiando los distintos aspectos que intervienen tanto en los riesgos —*drivers* incluidos—, como en las soluciones que se dan a situaciones de amenaza y sus efectos, se va adquiriendo un aprendizaje y acumulación de conocimientos que mejora la calidad de análisis posteriores y permite una mejor aproximación a los problemas. Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, es posible incrementar el nivel de seguridad económica y aplicar los nuevos conocimientos con ese objetivo.

⁶ DOSI, G. y SOETE, L. (1988) “Technical Change and International Trade”. En: DOSI, *et al.* *Technical Change and Economic Theory*. Pinter Publishers. Londres, págs. 401-431.

En el esquema planteado se considera la existencia de efectos de retroalimentación o *feedback*, entre diversos ámbitos del análisis que permiten un mayor aprovechamiento de los elementos y resultados que intervienen en el conjunto del estudio realizado. Ello implica la necesidad de importantes vínculos e interacciones entre las instituciones implicadas, reforzando de esta manera los lazos para la construcción de una «comunidad de seguridad económica», imbricada en el seno de las organizaciones con mayores riesgos o que han de tomar medidas para la minimización de estos.

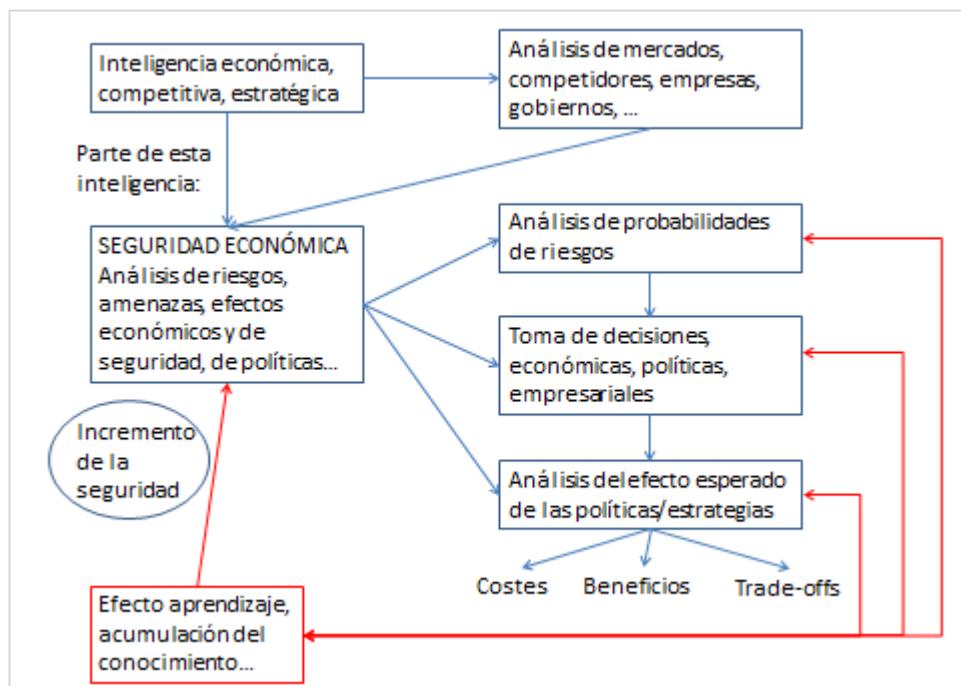


Figura 1. Esquema de análisis de la seguridad económica. Fuente. Elaboración propia

La principal razón de ser de la seguridad económica se encuentra en la necesidad de i) evitar la materialización de riesgos que atenten contra el crecimiento económico de un país, en términos macroeconómicos, ii) en el caso de que los riesgos se concreten, que su impacto económico sea lo menor posible y iii) plantear las políticas y estrategias necesarias para impedir que en el futuro se puedan repetir actos que pongan en peligro la estabilidad económica de un país, sector o agentes concretos.

Para ello es necesario contar con información suficiente, completa y veraz que permita un conocimiento lo más objetivo posible de las diversas situaciones, riesgos, amenazas y su evolución histórica⁷. La necesidad de bases informativas es fundamental como instrumento de análisis vivo, que incorpore un amplio conjunto de factores a considerar los cuales permitan el estudio de los impactos y de las medidas que puedan minimizar los riesgos y cuantificar sus efectos, así como las posibilidades que se abren a las políticas y estrategias que se puedan abordar.

Los posibles *trade-offs* en el ámbito de la seguridad económica expresan el coste de oportunidad existente entre alternativas posibles. En otras palabras, siempre que se toma una decisión entre dos alternativas se incurre en un coste de oportunidad que expresa las renunciadas realizadas por haber elegido una de las alternativas y no la otra. Si bien este concepto es aplicable a la actividad humana, en general, es particularmente relevante en el caso de la seguridad económica. Ello es así por varias razones. En primer lugar, como se ha expuesto, el nivel de seguridad que se pretenda alcanzar posee un coste económico, en términos de inversiones, gastos, etc. En segundo lugar, el nivel de inseguridad no afecta únicamente a un agente, sino que posee efectos de difusión entre agentes, lo cual induce, a su vez, nuevos efectos en cadena con sus consiguientes costes inducidos. En tercer lugar, genera riesgos adicionales, ya que un elevado nivel de inseguridad en un ámbito concreto en un agente provoca que esta debilidad se pueda trasladar al conjunto de su actividad, transformándose en un riesgo sistémico —algo similar puede decirse de una economía o de un sector—.

⁷ En este mismo sentido se expresa DRAKOS, K. (2009) "Security Economics: A Guide for Data Availability and Needs". *Economics of Security Working Papers Series*, 6. Berlín: Economics of Security, al plantear la necesidad de homogeneizar y ampliar la información existente sobre terrorismo y sus efectos económicos, como forma de luchar contra él. Analiza la información de bases de datos sobre terrorismo a fin de medir su impacto económico y poder proponer políticas adecuadas. Subraya igualmente, la importancia de los costes directos e indirectos del terrorismo y destaca las necesidades de tipo informativo. Hace énfasis en aspectos como las medidas de contraterrorismo que se pueden tomar con conocimiento de datos, la oferta y demanda de seguridad privada, el análisis coste-beneficio y la importancia de conocer el comportamiento de los grupos terroristas.

Bien es cierto que hay importantes diferencias entre países. Aquellos más desarrollados suelen tener más activos que proteger y, por lo tanto, los efectos de la concreción de un riesgo sobre su *output* pueden ser, *a priori*, más intensos que en el caso de los países con menor nivel de desarrollo. No obstante, la falta de capacidades de análisis de riesgos y de respuesta frente a ellos en los países menos desarrollados, implica que la asunción de riesgos es mayor, por lo que cualquier evento, incluso de reducidas dimensiones, puede generar efectos amplios en el conjunto de la economía. En este caso, los efectos poseen un importante carácter idiosincrático que es necesario tener en cuenta para cada caso concreto.

Riesgos no económicos y sus efectos en la seguridad económica

El origen y los efectos de los riesgos pueden ser de muy diversa índole y muchos de ellos pueden afectar a la economía y generar problemas de seguridad económica. Así, los riesgos vinculados con el medioambiente pueden crear efectos sobre la economía a través de distintas vías, como la limitación en el uso del automóvil o la imposición de normativa que limite emisiones por parte de las empresas, lo cual conlleva inversiones de estas para cumplir con las leyes, etc. Igualmente, ocurre con los riesgos sanitarios o las ciberamenazas. Sin embargo, tendemos a ver unos más cercanos que otros en lo que se refiere a sus efectos sobre la seguridad económica.

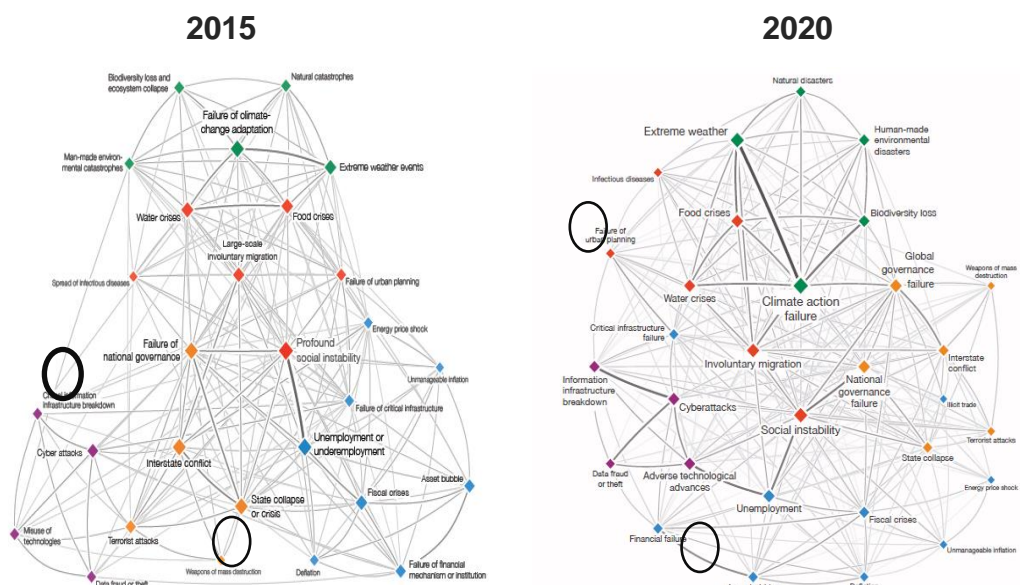


Figura 2. Evolución de los riesgos a nivel mundial.

Fuente. World Economic Forum (2015) y (2020) *The Global Risks Report 2020 y 2015*. Ginebra.

Sirva como ejemplo los análisis de riesgos que anualmente publica *World Economic Forum*. Como puede observarse en la figura 2, las relaciones entre los diversos riesgos se consideran tanto mayores cuanto más intensas —gruesas—, son las líneas que los unen y cuanto mayor son los marcadores que muestra la figura. De esta forma, en ambos casos, tanto para el año 2015, como para 2020, las enfermedades infecciosas se encuentran en una posición marginal, siendo mucho más centrales los problemas económicos. Además, las relaciones entre ambos son débiles, sin que haya líneas gruesas que los unan. De hecho, aunque el impacto de las enfermedades infecciosas es elevado, se ha considerado que su probabilidad de aparición se encontraba por debajo de la media de las probabilidades ponderadas —*World Economic Forum* (2015) y (2020)—.

Si bien la probabilidad de que aparezcan enfermedades infecciosas no es elevada, lo que no se ha tenido en consideración es su impacto económico y por ende sobre la seguridad económica, de manera que el hecho en sí de su materialización genera respuestas de políticas —confinamientos, reducción de la actividad económica, etc.—, que afectan a la economía poderosamente. Más aún, debido a la situación geopolítica existente, los efectos son marcadamente profundos y afectan de forma muy intensa tanto a las relaciones económicas internacionales, como industriales y comerciales, los precios de bienes básicos y materias primas, por no hablar de las financieras y de inversiones a nivel mundial. En este punto se dan también graves problemas de seguridad económica.

Tal y como expuso Williamson⁸ sobre los mercados y las jerarquías, la ineficiencia del mercado implica que se internalicen determinadas actividades dentro de las instituciones. Sin ánimo de exhaustividad, algunos de los fallos de mercado que tienen especial incidencia en la seguridad económica son:

- Asimetrías de información. La falta de información adecuada sobre riesgos por parte de los agentes supone un problema debido a que la posibilidad de existencia de vulnerabilidades se incrementa.

⁸ WILLIAMSON, O.E. (1975) “Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust implications”. *Free Press*, New York.

- Externalidades. En este caso, se trata de los efectos negativos —generalmente— que provoca un agente a otro sin que este último tenga relación con el primero. Este sería el caso de algunas políticas de seguridad que poseen efectos negativos derivados del establecimiento de obligaciones de instalación de sistemas de seguridad o de regulaciones que pueden suponer un coste excesivo para algunos agentes. En este caso la relación entre el coste y el beneficio puede no ser favorable y suponer externalidades negativas sobre agentes que no requieren de dichos sistemas o niveles de seguridad o que ven como dichos costes les son repercutidos.
- Fragmentación de la legislación. La existencia de distintos niveles administrativos con capacidad de legislar implica que los agentes sobre los que se aplican las normas puedan correr el riesgo de incurrir en sobrecostes, dificultades de acceso a mercados y un conjunto amplio de complicaciones derivados de la complejidad normativa. Este es el caso de la Unión Europea, los países miembros y muchos otros órganos administrativos de nivel subnacional. Adicionalmente, la falta de coordinación tiende a incrementar sustancialmente los costes.

El caso de la COVID-19

La diversa mixtura de políticas económicas que se están poniendo en marcha a raíz de la pandemia está orientado a dos objetivos básicamente. El primero de ellos es mantener la capacidad de demanda de las familias a través de la reducción de la presión impositiva, medidas de relajación en las obligaciones de pago —alquileres, impuestos, etc.— y, en definitiva, conservar en lo posible el nivel de renta. Y, en segundo lugar, en términos macroeconómicos, impulsar la capacidad de financiación a través de diversas vías —BCE, créditos con bajos o nulos intereses, Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEE), Banco Europeo de Inversiones (BEI), etc.—. Igualmente, se han planteado medidas que generan un profundo debate y que, en términos microeconómicos se pueden resumir en la renta básica —temporal vs. Estable—, y macroeconómicamente en la financiación a través de los denominados coronabonos —visión diferente entre los países del norte y sur europeos—. Obviamente, el importante

gasto que se está realizando implica la asunción de riesgos y la generación de desequilibrios económicos importantes⁹.

Sin embargo, hay otras políticas que se encuentran dentro del ámbito económico, pero que tienen por objeto otorgar una mayor resiliencia y seguridad al conjunto de la economía. Sin embargo, tal y como se ha expuesto en la figura 1, estas medidas no se encuentran exentas de costes. En el caso que nos ocupa, la toma de decisiones de gobierno genera costes más allá de los estrictamente económicos derivados del bloque de la política económica y que se reflejan en reducciones sustanciales del PIB, del empleo, de un mayor desequilibrio de las cuentas públicas y de la deuda, entre otros. Estos costes vienen de la mano la falta de puesta en práctica de una parte de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), y su desarrollo posterior y, de las decisiones y el momento en que se ponen en marcha las actuaciones una vez inmersos en la pandemia.

Con relación al primero de los aspectos, ante la falta de desarrollo de la ESN es importante subrayar que, sin un adecuado plan de contingencia, es complejo atajar cualquier riesgo y esto eleva los costes y tiempos de respuesta ante la crisis. Así, el plan debe asegurar la apropiada dotación de recursos, los agentes relevantes que participan, la posición de cada uno de ellos en el conjunto, la coordinación necesaria, el conjunto de expertos posibles que participen en la elaboración del plan —y si surge la crisis en su puesta en marcha y seguimiento—, los efectos de la contingencia, las posibles políticas a desarrollar, los *trade-offs* existentes y las formas o vías de desarrollo del propio plan y sus efectos.

Dando un paso más, se puede simular una situación con software *ad hoc*, lo cual permite mejorar la eficiencia en la toma de decisiones. La cuestión clave es si se puede hacer esto para las diversas amenazas y desafíos que se plantean en la ESN 2017. La respuesta es afirmativa. Cada una de ellas puede contar con su propio equipo de trabajo y posteriormente unir dichos equipos para analizar y plantear las cuestiones que enlacen las diversas amenazas y desafíos —efectos de derrame—, las áreas comunes que tienen y los posibles efectos transversales, en otras áreas.

⁹ CURTIS, J, STEFANO, F. y SMITH, B. (2020) “Coronavirus: Support for Economies by European and other States”. *Briefing Paper*, 8871. House of Commons Library. Ofrece una revisión de las distintas políticas económicas que se están realizando para salir de la crisis económica que genera el virus.

Con relación al segundo de los aspectos —las decisiones y el momento en el que se ponen en marcha—, tanto sus efectos a corto plazo, como la duración de la crisis, dependen en buena medida de ellas. De esta manera, las decisiones tomadas han de asegurar que responden a un planteamiento previo —desarrollo de la ESN—, y que el momento en el que se toman es el adecuado, a ser posible vinculado a alertas tempranas unidas a indicadores monitorizados a lo largo del tiempo. Este aspecto es fundamental, ya que los avisos realizados, tanto desde el seno de organismos internacionales —OMS—, cómo desde instancias nacionales —CNI— han de suponer una buena parte de la información necesaria para que se considere la necesidad de tomar decisiones. Los beneficios de estas formas de actuación son claros: control de la crisis en menor tiempo que si no se toman, medidas oportunas en cuantía, profundidad y tiempo y, por lo tanto, reducción de los costes sociales y económicos.

Sin embargo, los problemas relativos a los costes no terminan aquí. Como ya se ha expuesto, hay tres grandes tipos de costes —aunque no son los únicos— que provienen de la situación de crisis y afectan a la seguridad económica del país: las asimetrías de información, las externalidades negativas y la fragmentación de la legislación. La tabla 1 resume dichos costes y algunos de los factores que se encuentran detrás de ellos.

A fin de reducir dichos costes y otros más asociados a ellos, es necesario poner en marcha políticas que otorguen seguridad económica antes, durante y después de la crisis. El objetivo de estas políticas es reducir las vulnerabilidades de seguridad económica que puedan aparecer a raíz de una contingencia, con previsión de escenarios posibles. Estas políticas pueden tener un carácter mixto, más orientado al ámbito nacional o al internacional, pero han de complementarse y dar seguridad a través de la adopción de ambas.

| Asimetrías de información | Externalidades negativas | Fragmentación de la legislación |
|--|--|---|
| Los agentes tienen distinta información sobre el COVID-19. Sesgada, incompleta, incluso falsa | Falta de control de las importaciones de material sanitario. Posee importantes efectos sobre la seguridad. | Distintos niveles de legislación: central, regional, UE. No siempre coherentes unas con otras |
| Fake news: conlleva efectos negativos sobre agentes por la toma de decisiones basada en ellas o por la generación de expectativas falsas | Fake news: conlleva efectos negativos sobre agentes por la toma de decisiones basada en ellas o por la generación de expectativas falsas | Enmiendas a la legislación: Legislación incompleta o con errores o lagunas importantes |
| Azar moral: el gobierno toma decisiones que no son acertadas y que sufre la población en el corto, medio y largo plazos | Problemas de contratación: aplazamientos, sobrecostos, particularmente en contratos complejos con actividades de I+D | Las normas de organizaciones internacionales se siguen sólo parcialmente. Se acomodan a la situación política |
| El factor tiempo en la difusión de la información: comienzo de la pandemia. Las decisiones se toman tarde | Inseguridad jurídica | Inseguridad jurídica |
| Falta de centralización de la información | Los precios no muestran la realidad del mercado en bienes sanitarios. Problema de asignación de recursos | |
| Cambios de metodología en la elaboración de los datos | | |

Tabla 1. Resumen de costes para la seguridad económica. Fuente. Elaboración propia.

Respecto a las primeras, además de las consabidas de la protección de las infraestructuras críticas o la protección del ciberespacio, se pueden aplicar otras orientadas a sectores completos que se consideran estratégicos, bien por sus productos o servicios, como por sus tecnologías. Este es el caso de la logística, la industria de defensa, los *inputs* sanitarios o la energía, entre otros. Adicionalmente, no es adecuado renunciar a las acciones de oro en determinadas compañías que puedan considerarse vitales, ya que deja a la sociedad con una debilidad que, en momentos puntuales, como el actual, pueden reforzar las medidas implantadas. Así, el uso de las empresas de titularidad pública es totalmente racional. Otro conjunto de medidas tiene que ver con el tipo de productos y servicios que ofrecen empresas concretas y que pueden ser necesarios para su uso por parte del sector público, de forma que se tenga

un censo de empresas particularmente relevantes y con las capacidades necesarias para que puedan aportar seguridad económica en caso de necesidad.

Igualmente, los planes de contingencia deberían tener un estricto control de las *fake news*, debido a sus efectos en el conjunto de la sociedad —efectos económicos, políticos, sociales, etc.—. En situaciones de crisis, los gobiernos han de ser particularmente duros en este sentido —al igual que se contrarrestaba la propaganda en momentos de conflictos bélicos para minar la moral del contrario—, y perseguir este tipo de acciones. Igualmente, han de aportar veracidad, transparencia y homogeneidad a la información y a cómo ésta se transmite a la sociedad. Es cierto que algunos gobiernos aprovechan las *fake news* —incluso las generan— para reforzar su imagen y evitar las críticas, pero el efecto es contrario a los intereses del conjunto del país y debilitan las propias acciones de los gobiernos.

A fin de evitar la inseguridad jurídica y los efectos negativos que puede sufrir la contratación pública, se pueden dejar en suspenso determinados contratos que no supongan menoscabo en términos de las actividades involucradas —de alto contenido tecnológico, I+D, bienes estratégicos, etc.—, y que posibiliten su reactivación inmediata una vez normalizada la situación. Igualmente, es necesario un elevado control de las actividades económicas ilícitas que son una constante en cualquier tipo de crisis.

Por lo que respecta a las medidas de orientación más internacional, es necesario subrayar que la capacidad de los países y su margen de maniobra suelen ser menores en momentos de crisis. No obstante, una legislación clara al respecto permite tomar decisiones con mayor rapidez y prever situaciones no deseadas. Así, una de las políticas de mayor contenido y relevancia es la que se refiere al control del accionariado proveniente de empresas/países a los cuales no se desea permitir la entrada en empresas/sectores estratégicos. Bloquear este tipo de acciones es fundamental para mantener la soberanía en la toma de decisiones en una crisis. De hecho, tanto la UE, como los EE. UU. ya han tomado este tipo de decisiones para algunos sectores estratégicos, como el de defensa.

Es igualmente necesario controlar el comercio internacional de bienes estratégicos, así como mantener la capacidad de producirlos de forma masiva internamente. Los contratos estratégicos con los exportadores son una posibilidad viable para determinados sectores de particular relevancia, pero, en el caso de los países de la UE, se da una peculiaridad. Esta se refiere a que las crisis suelen afectar de forma similar a estos países, por lo que las necesidades de todos ellos pueden ser parecidas. Esta situación conduce a buscar terceros proveedores adicionales para asegurar la provisión de esos bienes. Finalmente, la coordinación con los organismos internacionales — OMS, FMI, BM, OMC, etc.—, se hace particularmente necesaria, así como acatar las recomendaciones de estas instituciones, adaptadas a la idiosincrasia de cada país.

Conclusiones

En un mundo como el actual cuya estructura y desarrollo se asienta en las actividades económicas y en que las interdependencias de todo tipo son cada vez más fuertes, es imprescindible considerar la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad — VUCA, en sus siglas en inglés—, por lo que las estrategias y los planes de contingencias son instrumentos imprescindibles para los países.

En este sentido, cada vez son más los países que tienen una estrategia de seguridad nacional. Generalmente las desarrollan a través de estrategias parciales sobre temas concretos —ciberseguridad, marítimo...—. Sin embargo, hay dos cuestiones clave a considerar. La primera de ellas es que el desarrollo de las ESN requiere de los recursos adecuados —humanos, financieros, infraestructuras, etc.—, al igual que cada una de las estrategias que se desarrollan a partir de ella. En cualquier otro caso, su utilidad es mínima.

En segundo lugar, hay algunos riesgos que poseen una enorme transversalidad y que habrían de desarrollarse previamente a otros. Este es el caso de la ciberseguridad o de la seguridad económica cuyos efectos, ante crisis de cualquier naturaleza son los primeros en afectar a la sociedad. Dicha transversalidad implica que, tanto si el origen de la crisis es, por ejemplo, económica, como si es de otro tipo, habrá efectos en la economía por lo que estos han de estar controlados y deben tener unos planes de contingencia precisos.

Sin embargo, no son muchos los países que han desarrollado estrategias de seguridad económica, debido a su complejidad y a la falta de orientaciones claras acerca de cómo enfocarlas. No obstante, como se ha tratado de demostrar en estas líneas, la necesidad de estas estrategias es cada vez más acusada y poseen la virtud de poder amortiguar los efectos de crisis en entornos cada vez más complejos.

*Antonio Fonfría**

Universidad Complutense de Madrid
Academia de las Ciencias y las Artes Militares