

Las amenazas en las estrategias de Seguridad Nacional (ESN) de España y su equivalencia en la Unión Europea y la OTAN

Gonzalo Escudero García

Resumen

Las amenazas a la Seguridad Nacional de España están recogidas en las tres Estrategias de Seguridad Nacional publicadas hasta ahora. Por un lado, hay una serie de amenazas que se mantienen constantes en los tres documentos y, por otro, aparecen nuevas amenazas en las ESN más recientes. Además, se mencionan una serie de aspectos que modulan y caracterizan las amenazas, así como un análisis del origen de las mismas. También, se explica cómo responder, de forma general, a las diferentes amenazas, donde el sistema de Seguridad Nacional es un mecanismo clave. Por último, se realiza un breve repaso de las amenazas en la Unión Europea y la OTAN.

Palabras clave

Amenaza, Seguridad Nacional, Estrategia, España.

The threats in Spain's National Security Strategies and their equivalence in the European Union and NATO

Abstract

Threats to Spain's National Security are included in the three National Security Strategies published to date. On one hand, there are a series of threats that remain constant in the three documents, and on the other hand, new threats appear in the most recent NSS's. In addition, there are a series of aspects that modulate and characterize the threats, as well as an analysis of their origin. It also explains how to deal with the different threats, in a general way, in which case the National Security System is a key mechanism. Finally, a brief review of the threats in the European Union and NATO is given.

Keywords

Threat, National Security, Strategy, Spain.

1 Introducción

La necesidad de conocer las amenazas a la Seguridad Nacional es la misma que la de conocer el enemigo en una guerra. Como reza la conocida frase: «Conoce a tu enemigo y conócete a ti mismo; en cien batallas, nunca estarás en peligro» (Sun Tzu, 2009). Sin embargo, este análisis es siempre complejo y no está carente de dificultades.

La primera consideración que hay que abordar al tratar las amenazas a la Seguridad Nacional es alcanzar un consenso respecto a una pregunta de fácil planteamiento, pero de difícil resolución: ¿qué es una amenaza? De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, en su primera acepción, amenaza «es la acción de amenazar», y amenazar es «dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien». Por lo tanto, y por asimilación, se puede entender que amenaza a la Seguridad Nacional es todo aquello que, mediante actos o palabras, pretenda hacer mal a la Seguridad Nacional. Ahora bien, el concepto definido (Seguridad Nacional) no debería entrar en la definición. Se debe definir qué es la Seguridad Nacional.

Conforme a la Ley de Seguridad Nacional (BOE, 2015):

«[...] la Seguridad Nacional se entiende como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus 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 cumplimiento de los compromisos asumidos».

Así pues, una vez definidos estos dos términos, se puede concluir que se ha delimitado el concepto de amenaza a la Seguridad Nacional, que es:

«[...] todo aquello que mediante actos o palabras pretenda hacer mal a la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus 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 cumplimiento de los compromisos asumidos».

Si bien, en el presente estudio, se parte de la ESN 2013, se debe mencionar que este documento no fue el primero de estas características. De hecho, en su introducción, se reconoce que la ESN 2013:

«[...] continúa y revisa la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, configurando un nuevo Sistema de Seguridad Nacional e implicando a la sociedad civil en los ámbitos de interés prioritario de la Seguridad Nacional» (Gobierno de España, 2011).

Por lo tanto, para el estudio de estas amenazas, y como después se explicará con más detalle, se han utilizado las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional (ESN), publicadas en España. Se ha respondido a una cuestión primaria (amenaza a la Seguridad Nacional); a continuación, se debe enfrentar una segunda cuestión: el análisis de la evolución de estas amenazas en las Estrategias de Seguridad Nacional, porque en los distintos documentos estratégicos —cuya elaboración coordina el Departamento de Seguridad Nacional— se abordan, de forma indistinta, con diferentes denominaciones: «riesgos y amenazas» (ESN 2013; Gobierno de España, 2013), «amenazas y desafíos» (ESN 2017; Gobierno de España, 2017) y, de nuevo, los «riesgos y amenazas» (ESN 2021; Gobierno de España, 2021).

No es la intención de este análisis entrar en una discusión sobre el significado y las diferencias entre amenaza, desafío y riesgo, por lo que en este documento se ha decidido emplear todos los términos como iguales. De esta forma, se pretende facilitar el estudio, y se evita entrar en debates o malentendidos semánticos. Así pues, cuando este documento se refiera a «amenaza, desafío o riesgo», se empleará el término «amenaza», por economía del lenguaje y por simplificar la redacción.

Una vez aclarados estas dos cuestiones preliminares, este documento pretende analizar las amenazas a la Seguridad Nacional en España. Para ello, se hace un estudio de las tres Estrategias de Seguridad Nacional publicadas en España (2013, 2017 y 2021), así como su evolución. La ESN 2017, repite las amenazas contenidas en la ESN 2103 y se añadieron cuatro nuevas. Posteriormente, la ESN de 2021 —como única diferencia con su predecesora— recoge una nueva amenaza.

En ocasiones, las amenazas han cambiado ligeramente de denominación, pero se mantiene su sentido y fundamento, como se puede observar en el cuadro posterior. En este documento, se explica en qué consisten, además de aportar una visión global de su tratamiento en las tres estrategias, para finalmente exponer su significado actual.

Tras presentar cada una de las amenazas, se analizan otros aspectos que las rodean y afectan. Estos aspectos se citan como potenciadores (ESN 2013), como factores que afectan a las amenazas (ESN 2017) o como características de las mismas (ESN 2021). Es decir, son aspectos que las definen y condicionan de una forma general y, en ocasiones, tienen la capacidad de modularlas.

En el siguiente apartado, se abordará la procedencia de estas amenazas. En este sentido, no puede considerarse que haya habido una gran

evolución, pues los aspectos que afectan al origen de las amenazas son permanentes y, básicamente, se podrían fijar en tres diferenciados: el desarrollo tecnológico, la posición geográfica de España y su dimensión social y política.

Y en este contexto, la dimensión política de España aconseja realizar un somero repaso de las amenazas que identifica la Unión Europea y la OTAN. Sus consideraciones al respecto tendrán una importante repercusión para el desarrollo de los documentos estratégicos España, pues así obliga el compromiso internacional.

Finalmente, este capítulo concluye con una serie de reflexiones, fundamentadas en todo el análisis previo y que tratan de condensar la visión estratégica global sobre las amenazas a la Seguridad Nacional que enfrenta el mundo y, más en concreto, España.

2 Las amenazas en las estrategias de Seguridad Nacional españolas

En España, como se ha señalado, se han publicado tres Estrategias de Seguridad Nacional, los años 2013, 2017 y 2021, además de la predecesora Estrategia Española de Seguridad de 2011. Aunque existen diferencias en cuanto a los capítulos que las componen, su estructura general es muy similar, lo que permite hacer un análisis comparativo. Además, tienen un mismo objetivo: la articulación de la Seguridad Nacional como «acción del Estado».

Para analizar estas estrategias y la evolución de las amenazas, hay que atender a sus elementos comunes, que están relacionados con el estudio de aquellos elementos que socavan o ponen en peligro la Seguridad Nacional. En primer lugar, las tres estrategias contemplan los distintos aspectos de los que hay que proteger a la sociedad española para preservar la Seguridad Nacional. También comparten un capítulo que analiza las áreas del mundo de interés nacional y el papel de España en ellas. Por último, las tres ESN especifican el cómo se debe articular esta política de Estado.

Con estos parámetros, las estrategias responden a las tres cuestiones planteadas —¿de qué?, ¿dónde? y ¿cómo?— de forma diferente, que será motivo de análisis en este trabajo. Además, y aunque la respuesta a «de qué» se traduce en el listado de las amenazas, las contestaciones a las otras dos preguntas ayudarán a entender la evolución de cómo son percibidas dichas amenazas en la vida cotidiana de España y su población.

2.1 Amenazas, riesgos y desafíos en las tres estrategias

Tal como se ha señalado en la introducción, todas las Estrategias de Seguridad Nacional aprobadas en España establecen una serie de amenazas, pero también se consideran otros aspectos que, sin ser definidos como amenazas ni poder ser considerados como tales, se deben tener en cuenta para salvaguardar la seguridad.

Así, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, en su capítulo 3, recoge los riesgos y amenazas, aunque sin establecer diferencia alguna o clasificación a la hora de presentarlos. Por otro lado, subraya la existencia de unos potenciadores que pueden «generar nuevos riesgos o amenazas, o multiplicar y agravar» las ya conocidas.

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 plantea amenazas y desafíos y los define, aunque no cita ningún riesgo. Las amenazas «comprometen o pueden socavar la Seguridad Nacional»; mientras que los desafíos «sin tener entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización». Sin embargo, pese a definirlos y explicar sus diferencias, pertenecen al mismo capítulo y tienen un trato similar pues ambos, amenazas y desafíos, están interconectados. Por otro lado, la ESN 2017 recalca la importancia de los espacios comunes globales: estos «territorios» no están bajo la soberanía ni jurisdicción de un Estado, pero lo que sucede en ellos puede afectar de forma global y, por ende, a España. Finalmente, la ESN 2017 señala dos factores que afectan a las amenazas y desafíos: las acciones híbridas y la revolución tecnológica.

Por último, la ESN de 2021 recoge unos riesgos y amenazas, que son dinámicos e interdependientes, lo que puede provocar un efecto «cascada». Igualmente, en el contexto actual, las estrategias híbridas cobran un especial y creciente protagonismo. Además, la ESN destaca que todos los riesgos y amenazas planteados tienen cierta correspondencia con una dimensión tecnológica, al tiempo que pueden ser parte y componente de las estrategias híbridas.

En el siguiente cuadro, que servirá de guía para el análisis posterior, se recogen las amenazas, riesgos y desafíos planteados en las tres estrategias. Asimismo, se hace referencia a los aspectos que caracterizan, potencian o repercuten en estas amenazas, riesgos y desafíos.

ESN 2013		ESN 2017		ESN 2021
RIESGOS Y AMENAZAS		AMENAZAS Y DESAFÍOS		RIESGOS Y AMENAZAS
Conflictos armados	AMENAZAS	Conflictos armados		Tensión estratégica y regional
Terrorismo		Terrorismo		Terrorismo y radicalización violenta
Espionaje		Espionaje		Espionaje e injerencias desde el exterior
Prolif. de armas de destrucción masiva		Proliferación de armas de destrucción masiva		Proliferación de armas de destrucción masiva
Crimen organizado		Crimen organizado		Crimen organizado y delincuencia grave
Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y los servicios esenciales		Amenazas sobre las infraestructuras críticas		Amenazas a las infraestructuras críticas
Ciberamenazas	AMENAZAS Y DESAFÍOS ESPACIOS COMUNES GLOBALES	Vulnerabilidad del ciberespacio	Ciberamenazas	Vulnerabilidad del ciberespacio
			Uso ilegítimo del ciberespacio	
Vulnerabilidad del espacio marítimo		Vulnerabilidad del espacio marítimo	Actos intencionados y de naturaleza delictiva	Vulnerabilidad del espacio marítimo
			Accidentes naturales	
	DESAFÍOS	Vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre	Actores estatales	Vulnerabilidad aeroespacial
			Actores no estatales	
Inestabilidad económica y financiera		Inestabilidad económica y financiera		Inestabilidad económica y financiera
Vulnerabilidad energética		Vulnerabilidad energética		Vulnerabilidad energética
Flujos migratorios irregulares		Flujos migratorios irregulares		Flujos migratorios irregulares
Emergencias y catástrofes		Emergencias y catástrofes		Emergencias y catástrofes
		Epidemias y pandemias	Epidemias y pandemias	
		Efectos derivados del cambio climático	Efectos derivados del cambio climático y de la degradación del medio natural	
			Campañas de desinformación	
POTENCIADORES		AFECTAN		CARACTERÍSTICAS
				Interconexión
		Acciones híbridas		Estrategias híbridas
Cambio climático	Desequilibrios demográficos Uso nocivo de las nuevas tecnologías Pobreza Desigualdad Extremos ideológicos			
Desequilibrios demográficos				
Uso nocivo de las nuevas tecnologías		Revolución tecnológica		Dimensión tecnológica
Pobreza				
Desigualdad				
Extremos ideológicos				

A partir del cuadro anterior, se pueden comentar varios aspectos. En primer lugar, las amenazas han aumentado cuantitativamente y de forma sucesiva, sin que haya desaparecido ninguna de ellas. Esto muestra el incremento de su diversidad como realidad que afecta a la Seguridad Nacional. En la ESN de 2013 aparecen doce amenazas; en la ESN de 2017 se citan quince, cuatro más¹, y, por último, en la ESN de 2021 se plantean hasta dieciséis amenazas.

Respecto a la ESN de 2013, la de 2017 añade las siguientes amenazas: las relacionadas con la «vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre» —que, a su vez, se dividen entre las provocadas por actores estatales y no estatales—, las «epidemias y pandemias», y los «efectos derivados del cambio climático». Por último, en la ESN de 2021 se incluye la amenaza que suponen las «campañas de desinformación».

En segundo lugar, y pese a su aumento numérico, existe un bloque de amenazas² que permanece constante y que, aunque se citen de forma diferente en cada estrategia, son persistentes y son producto del análisis de la seguridad, desde un punto de vista multidimensional.

2.2 Estudio individualizado de las amenazas

A continuación, se analizan cada una de las amenazas, riesgos o desafíos que aparecen en las ESN.

2.2.1 Conflictos armados / tensión estratégica y regional

En este caso, la evolución ha transitado desde contemplar los conflictos armados como aspecto nuclear de la amenaza a reconocer que la Seguridad Nacional ya está influida y afectada en los pasos previos al estallido de una crisis bélica. De ahí que la ESN 2021 haya cambiado la denominación «conflictos armados» por «tensión estratégica y regional».

En los ocho años que separan las tres ESN, la probabilidad de un conflicto armado, en su concepción de una confrontación clásica, ha aumentado. Su concurrencia ha pasado de ser una posibilidad remota, por efecto de la interdependencia de los estados y la globalización, a una cercana, dado el retroceso del multilateralismo, la asertividad de ciertos actores y el

¹ En este sentido, dentro de la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre se toma como dos amenazas diferentes las provocadas por los actores estatales y los no estatales.

² Son las siguientes: conflictos armados, terrorismo, espionaje, proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado, amenazas a las infraestructuras críticas, vulnerabilidad del ciberespacio, del espacio marítimo y aeroespacial, inestabilidad económica y financiera, vulnerabilidad energética, flujos migratorios irregulares, y, por último, emergencias y catástrofes.

incremento de la competición entre las grandes potencias. La invasión de Ucrania por parte de Rusia ejemplifica este cambio de paradigma.

Además, al conflicto clásico se le unen nuevas amenazas, las que suponen las estrategias híbridas, donde convergen diferentes tipos de actos hostiles: operaciones de desinformación, presión económica, subversión... entre otras. Todas ellas son diversas acciones con el objetivo común de alcanzar una determinada influencia en el escenario político-estratégico mundial³.

Otro cambio ha sido la extensión de sus ámbitos de actuación, pues de los tres dominios tradicionales —terrestre, aéreo y naval— se han pasado a seis, tras añadir el ciberespacio, el ultraterrestre y el cognitivo.

Ante la amenaza que suponen los conflictos armados (o la tensión estratégica y regional), se reitera la necesidad de que España tenga una capacidad de defensa propia autónoma y creíble, además de mostrarse como un socio fiable en las organizaciones internacionales a las que pertenece para dar respuesta, de forma conjunta, a estas amenazas.

2.2.2 Terrorismo y radicalización violenta

A lo largo del periodo que abarcan las ESN, esta amenaza también ha ampliado su concepción y alcance. Mientras la ESN de 2013 tan solo cita el terrorismo, en 2017 ya se reconoce que al extremismo violento es un paso previo, y, en 2021, se señala que el radicalismo violento es, en sí mismo, una parte implícita de la amenaza.

En este contexto, el yihadismo se convierte en la principal amenaza terrorista en España, un país especialmente preparado por la lucha contra el terrorismo de ETA. A su vez, el terrorismo de carácter yihadista ha ampliado, de forma progresiva, sus capacidades, gracias a las nuevas tecnologías y la actual sociedad global, lo que facilita la difusión de ideologías extremistas.

Por otro lado, la materialización de la amenaza puede llevarse a cabo por las tradicionales organizaciones o células terroristas, pero también por individuos radicalizados —en muy distintos ambientes: aislados en su hogar, en prisión o en otros ambientes— y que actúen de forma solitaria. Otra de los nuevos focos de atención es la radicalización de inmigrantes de segunda generación y el retorno de milicianos a Occidente desde lugares en conflicto.

³ De acuerdo con la ESN 2021, las estrategias híbridas son «acciones coordinadas y multidimensionales, tratan de explotar las vulnerabilidades de los Estados y sus instituciones con un objetivo de desestabilización o coerción política, social o económica».

Además, el terrorismo y la radicalización violenta suponen una amenaza no solo por sus consecuencias directas, sino también por las tensiones sociales, la inestabilidad política o las reacciones violentas sobre minorías que pueden provocar.

En este contexto, la experiencia en la lucha contra ETA, así como la naturaleza actual del terrorismo, muestran que las políticas democráticas y la cooperación internacional son las principales herramientas para luchar contra esta amenaza global.

2.2.3 Espionaje e injerencias desde el exterior

El espionaje es una amenaza constante en las tres estrategias. Además de contemplarla en su vertiente más clásica, las nuevas tecnologías han ampliado sus posibilidades. Así, el ciberspionaje, surgido en los últimos años, cobra especial relevancia, al igual que la influencia de las nuevas tecnologías, pues estas facilitan el acceso a grandes volúmenes de información e, incluso, datos sensibles.

Actualmente, esta amenaza diversifica su autoría —ya no solo espían los Estados— y sus objetivos —que son públicos y privados—. Por lo tanto, los autores del espionaje no solo son los Estados, sino que otras organizaciones o individuos pueden utilizarlo para sus propios intereses y sus acciones pueden tener influencia en la Seguridad Nacional.

Además, la acción de espionar no se realiza exclusivamente sobre los Estados —ya sea para tratar de influir en sus decisiones u obtener información de importancia—, sino que también tiene objetivos en el espectro privado, como pueden ser la industria, las infraestructuras críticas o las investigaciones científicas. Todas estas actividades delictivas afectan al tejido empresarial y económico de los estados, y al bienestar de sus ciudadanos.

Con respecto a este asunto, la ESN 2021 presenta dos novedades, que implican ampliaciones de esta amenaza. Por un lado, además del espionaje en sí, señala que las «injerencias desde el exterior» son una amenaza de similar naturaleza. Por otro, además de los actos de espionaje contra intereses españoles (ya sean estatales o individuales), contempla la posibilidad de las acciones de actores extranjeros en España o, incluso, el uso del territorio español como base de operaciones de agencias extranjeras que operen en terceros países.

2.2.4 Proliferación de armas de destrucción masiva

La proliferación de las armas de destrucción masiva es otra de las amenazas que ha sido una constante en las tres ESN, que plantean sus cuatro variantes: armas nucleares, químicas, biológicas y radioactivas.

En clave de respuesta, las estrategias españolas resaltan los mecanismos internacionales como principal freno a esta proliferación. Principalmente, el Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares, las acciones de la Organización de la Energía Atómica y la Convención de Armas químicas y su sistema de verificación. Sin embargo, no existe una medida similar para las armas biológicas. Además, todos estos tratados y mecanismos, todavía vigentes son, cada vez, más precarios y de difícil aplicación. Así, el escenario de una carrera armamentística de armas de destrucción masiva está cada vez más cerca. Esto es, especialmente, por dos motivos: la creciente tensión regional y el enmascaramiento de la producción de este tipo de armas gracias al doble uso —civil y militar— de estas industrias.

Asimismo, la expansión de los potenciales usuarios de estas armas es otro motivo de preocupación. El número de estados que, presuntamente, están ampliando sus arsenales nucleares ha aumentado, como muestra el número de actores activos (Irán, Corea del Norte, China, India y Pakistán). De igual forma, la posibilidad de que otros actores no estatales —grupos terroristas, bandas criminales o individuos aislados— tengan en su poder armas de destrucción masiva crece a la par que la falta de control sobre su proliferación

Por último, el desarrollo tecnológico, que amplía las plataformas de lanzamiento a misiles más modernos y drones y facilita el trasvase de conocimiento, y la mejora de las comunicaciones, que favorece el movimiento mundial de mercancías, añaden un extra de dificultad en la contención de esta amenaza.

2.2.5 Crimen organizado / crimen organizado y delincuencia grave

Todas las estrategias españolas han contemplado el crimen organizado como amenaza permanente a la Seguridad Nacional, a la que, en la ESN 2021, se une la delincuencia grave. Las características principales de este fenómeno delictivo, son su naturaleza transnacional, su opacidad y su flexibilidad y adaptabilidad a las diferentes situaciones. Estas circunstancias hacen que sea especialmente difícil erradicar esta amenaza, tan persistente en la vida cotidiana y que muta para aprovechar cualquier circunstancia de la que conseguir beneficio, como los flujos migratorios o la crisis de refugiados.

Asimismo, esta amenaza se ha adaptado a las nuevas tecnologías digitales —como demuestra el uso de criptomonedas o la internet oscura para expandirse— y también al aumento de los flujos fronterizos para ampliar sus campos de actuación. Además, la descentralización de sus estructuras y la mejora de las comunicaciones facilita los vínculos entre grupos terroristas y otros delincuentes, así como su capacidad de catalizar otro tipo de amenazas.

A nivel mundial, el crimen organizado mina a la Estados y erosiona sus instituciones, desestabiliza a las sociedades y perturba la economía. En este contexto, España es especialmente vulnerable a esta amenaza por su importante sector servicios —al que tanto afecta el crimen organizado— y, sobre todo, por su posición geográfica, que la convierten en una puerta de entrada a Europa para América y África.

Por último, la ESN 2021 incluye la delincuencia grave que, sin llegar a la sofisticación del crimen organizado, tiene efectos similares, y atenta especialmente contra los derechos humanos, como demuestran los casos de explotación de menores y la trata de seres humanos.

2.2.6 Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales / amenazas sobre las infraestructuras críticas

Las infraestructuras críticas y su buen funcionamiento son necesarias para asegurar el bienestar social y económico de los ciudadanos, los sectores productivos y el funcionamiento del Estado. En definitiva, son imprescindibles para todos los sectores estratégicos. Entre otras, estas infraestructuras críticas incluyen instalaciones, redes, equipos físicos tecnología de la información y de la comunicación, y su mal funcionamiento puede tener un impacto directo sobre la Seguridad Nacional al no existir alternativas y ser, por lo tanto, indispensables⁴. Además, el fallo en una de ellas puede provocar un efecto cascada que pueda afectar a otras tantas y, por ende, multiplicar los daños.

Asimismo, el buen funcionamiento y servicio de estas infraestructuras pueden verse afectado por incidencias de diversa índole —causas naturales, errores humanos o fallos tecnológicos—, pero lo más peligroso es que exista un ataque deliberado contra ellas. Estas acciones ofensivas y premeditadas pueden llevarse a cabo mediante actos físicos o cibernéticos —opción cada vez más probable debido a la progresiva digitalización y la implantación de las nuevas tecnologías—, pues el objetivo final de estas actividades es provocar el mayor daño posible.

Por otro lado, dado que buena parte de estas infraestructuras críticas son de carácter privado, es necesaria una estrecha colaboración público-privada para garantizar su protección.

⁴ De acuerdo con la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, los sectores estratégicos son: administración, espacio, industria nuclear, industria química, instalaciones de investigación, agua, energía, salud, tecnología de la información y las comunicaciones, transporte, alimentación y sistema financiero y tributario.

2.2.7 Ciberamenazas y vulnerabilidad del ciberespacio

Las amenazas vinculadas al ciberespacio ya aparecían en la ESN de 2013, pero su transformación posterior fue consecuencia de la propia evolución del medio en el que se materializa. Así, las características propias del espacio cibernauta —acceso fácil y de bajo coste, dilución de las fronteras, ocultación sencilla de la autoría— hacen que estas amenazas sean difusas, más difíciles de detectar y de muy compleja atribución, al tiempo que aumenta su peligrosidad para la Seguridad Nacional.

Inicialmente, la ESN de 2013 solo contemplaba la ciberamenaza, y posteriormente, tanto en 2017 como en 2021, se diferencian ciberamenazas o ciberataques («todas aquellas interrupciones o manipulaciones maliciosas que afectan a elementos tecnológicos») y el uso ilegítimo del ciberespacio —es decir, la utilización del ciberespacio como medio para otras actividades ilícitas: campañas de desinformación, propagación y financiación del terrorismo o crimen organizado, entre otros—.

Otro aspecto a resaltar es la rápida evolución y amplificación de la amenaza cibernética. Al tiempo que ha aumentado el uso del ciberespacio, este se ha vuelto más vulnerable. Así, a través del ciberespacio se puede amenazar infraestructuras críticas, servicios públicos y privados, y este es uno de los motivos por los cuales las administraciones públicas y privadas se han sumergido en los procesos de transformación digital. Por otro lado, conforme se acrecienta la dependencia tecnológica, también lo hacen las vulnerabilidades en este ámbito. Además, es previsible que esta tendencia aumente en el futuro —entre otras causas, por el aumento del teletrabajo o la mayor capilaridad y uso de las redes—, especialmente por la aparición de la inteligencia artificial, el big data y la computación cuántica.

Finalmente, hay que reseñar que las causas de estas amenazas no tienen por qué ser provocadas por individuos, organizaciones o estados, también pueden existir causas naturales o fallos técnicos que traigan consecuencias negativas para la Seguridad Nacional, de las que, a pesar de no existir intencionalidad, también es necesario protegerse.

2.2.8 Vulnerabilidad del espacio marítimo

El espacio marítimo es uno de los espacios comunes globales más trascendentales para la seguridad global y nacional. Aproximadamente, ocupa dos terceras partes del planeta, es de fácil acceso y, en general, está poco regulado y controlado. Además, el mar es una importancia fuente de riqueza: la pesca, la extracción de bienes energéticos, la ubicación de infraestructuras críticas, tanto en la mar como en el litoral, son ejemplos claros. Asimismo, es un medio de otras tantas actividades de gran impacto, como el transporte marítimo de toda índole (bienes o recursos energéticos)

—la mayor parte de las importaciones y exportaciones de España se realizan por vía marítima— o el intercambio de información digital y el flujo energético a través de cables submarinos.

En este contexto general, se constata que las amenazas a la Seguridad Nacional relacionadas con el mar son de dos grandes tipos. Por un lado, están las actividades de naturaleza delictiva y, por otro, los accidentes y catástrofes naturales. Además de ello, la delimitación de los espacios marítimos entre estados puede provocar crisis o conflictos de gran repercusión internacional.

El uso del espacio marítimo en la actividad del ser humano ha ido en aumento, y también las vulnerabilidades que le son inherentes. En el caso de España, la importancia del mar se basa, sobre todo, en su singularidad geográfica: tiene una amplia costa, lo que le dota de una gran cantidad de espacio marítimo bajo su responsabilidad; controla el estrecho de Gibraltar, uno de los principales nodos del tráfico marítimo, y, por último, su economía depende, en gran medida, del transporte marítimo. Adicionalmente, los intereses marítimos del país alcanzan otras zonas, como el golfo de Adén y el golfo de Guinea, porque en ellas la flota pesquera española, junto con otras actividades comerciales, tiene una presencia destacada.

2.2.9 Vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre/vulnerabilidad aeroespacial

La vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre (o la vulnerabilidad aeroespacial) aparece por primera vez en la ESN de 2017 y, posteriormente, en la de 2021. Otro de los espacios globales que se ve amenazado por actores estatales y no estatales.

Por un lado, el espacio aéreo —cada vez más poblado (aviones comerciales y drones)— es vital para la comunicación y suministro internacional, y, por otro, el ultraterrestre se ha convertido en la última frontera de confrontación geopolítica, y registra una presencia estable de agentes no estatales. En este sentido, el uso de los satélites es cada vez más necesario para diferentes actores, cuyas actividades no están reguladas por una normativa de carácter universal.

Por todo ello, este ámbito tiene una importancia creciente para la actividad humana, y puede convertirse en el epicentro de futuras tensiones. La necesidad de proteger las actividades que en él se desarrollan, evitando posibles actos hostiles y la proliferación de los deshechos espaciales, así como la gestión del tráfico global, constituye un reto futuro que hay que enfrentar en el presente para minimizar o evitar problemas.

2.2.10 Inestabilidad económica y financiera

La inestabilidad económica y financiera también es una amenaza común a las tres estrategias. Además, ha tenido especial relevancia debido a las crisis financieras mundiales —la última provocada por los efectos de la pandemia de la COVID-19— y a la creciente globalización económica.

Sin duda, la inestabilidad económica y financiera tiene diversas causas, pero más preocupantes son sus múltiples consecuencias, que repercuten de manera transversal en diferentes sectores y en la ciudadanía. Por tanto, afectan directamente a la Seguridad Nacional. Entre otras muchas causas, se encuentran los desequilibrios macroeconómicos, las actividades ilegales (como el tráfico ilícito) o la corrupción y el uso indebido de los fondos públicos, estos últimos recogidos explícitamente en la ESN de 2021. Por su parte, las consecuencias más preocupantes es la desafección social por las instituciones públicas y el sector privado, y la naturaleza transversal de la economía hace que los efectos nocivos de estas crisis alcancen ámbitos muy diversos.

A las consecuencias ya citadas se le une la fragilidad en la cadena de suministros. La crisis provocada por el COVID-19 puso de manifiesto la importancia de las cadenas globales y las graves consecuencias que existen para la economía mundial si estas se ven interrumpidas.

Por último, la repercusión de esta amenaza puede sentirse no solo dentro de del territorio español, sino que también puede tener consecuencias indeseadas en compatriotas y empresas ubicadas en el extranjero. Por todo ello, y cómo avanzan la política de Seguridad Nacional, debe existir un marco legal y unas medidas flexibles que protejan y minimicen, en la medida de lo posible, las consecuencias de la inestabilidad económica y financiera.

2.2.11 Vulnerabilidad energética

La vulnerabilidad energética es una amenaza para por distintos motivos. En primer lugar, porque la energía es vital para el desarrollo de una sociedad y para mantener la soberanía del Estado, España depende excesivamente del suministro exterior de energía, y porque la baja interconexión con el resto de Europa intensifica la vulnerabilidad, que se acentúa en los territorios extra peninsulares, como las islas Canarias.

Por otro lado, el suministro energético depende de diversos aspectos, y en cada uno de ellos existen distintos peligros. Los aspectos más relevantes son: la existencia de una oferta suficiente en cantidad y precio —cuyo peligro es la inestabilidad en los países suministradores de energía—; la seguridad en las instalaciones y el transporte —esto obliga a mantener la

seguridad de las cadenas de suministro y buscar alternativas en caso necesario—, y, por último, la garantía de una industria energética respetuosa con el medio ambiente, lo que genera la necesidad de emprender una transición energética que evite que el mercado se vea afectado⁵.

Se debe considerar el continuo crecimiento de la demanda energética en aquellas regiones del mundo que están en pleno desarrollo. Como consecuencia, los precios de la energía tienden a aumentar y esto puede provocar crisis y enfrentamientos entre países para garantizar su acceso a la energía. Por todos estos motivos, la vulnerabilidad energética de España es una realidad que no se puede ignorar pues, en gran medida, las amenazas que se ciernen sobre ella comprometen la Seguridad Nacional.

2.2.12 Flujos migratorios irregulares

La inmigración ha sido una constante en la historia del ser humano, pero las dinámicas de los últimos años —en especial, por la implicación del crimen organizado— hacen que los flujos migratorios irregulares deban también ser gestionados por su afectación a la Seguridad Nacional. En este sentido, los factores presentes en la inmigración que recibe España han estado presentes en el planeamiento estratégico desde 2013, y serán más importantes aun en los años venideros. Entre los parámetros más relevantes que subyacen en la inmigración, se encuentran la situación geográfica de España, frontera sur de la UE con África; la balanza demográfica, con un aumento de la población en los países africanos y disminución en los europeos; el desequilibrio económico entre la riqueza europea y la pobreza y el subdesarrollo de los países de origen, y, por último, los conflictos, la violencia y la inestabilidad social en dichos países de origen.

Por todo ello, es imprescindible planear y desarrollar una gestión completa e inclusiva de los flujos migratorios que pueda evitar problemas en los países receptores, como la falta de cohesión social; la creación de espacios que dificulten la integración; la frustración de los inmigrantes al no alcanzar sus expectativas laborales y vitales; el rechazo social de la población local; o la posibilidad de sucumbir ante el radicalismo extremista u

⁵ En este sentido, la Estrategia Energética Nacional de 2015 identifica las siguientes amenazas para la integridad energética: una actualización insuficiente e inversiones inadecuadas en infraestructuras, actividades fraudulentas en el sector energético, inestabilidad política en los países productores, optimización de la diversificación de los recursos energéticos, amenazas a los países y rutas de aprovisionamiento, conflictos políticos entre países suministradores, consumidores y de tránsito, insuficientes interconexiones energéticas, riesgos percibidos de a generación eléctrica nuclear, accidentes industriales graves, catástrofes naturales, ciberamenazas y amenazas físicas a la infraestructuras energéticas.

otras actividades ilegales que puedan estar asociadas a la clandestinidad y a la exclusión.

En el espacio temporal de las estrategias españolas, desde 2013 a 2021, Europa vivió una de las mayores crisis migratorias desde la Segunda Guerra Mundial, lo que demostró las dramáticas consecuencias que pueden tener unos flujos migratorios descontrolados. Para evitarlo a futuro, y teniendo en cuenta que España y Europa seguirán siendo destino para los migrantes, así como la continua mejora de la movilidad internacional y de las comunicaciones, es necesario establecer respuestas —no solo españolas, sino también, y obligatoriamente, en el seno de la UE— para maximizar los efectos positivos en la sociedad de acogida de una inmigración regulada, que, al tiempo, exige trabajar para evitar su impacto negativo, tanto para las sociedades receptoras como para los propios migrantes.

2.2.13 Emergencias y catástrofes

Las emergencias y catástrofes, ya sean provocadas por fenómenos naturales, por la acción humana o por una combinación de ambas, son una amenaza tan antigua como constante. Sin embargo, hay una serie de condicionantes actuales que pueden potenciar su alcance y sus efectos nocivos que conviene destacar.

En primer lugar, la interconexión propia de la globalización hace que una emergencia o catástrofe lejana pueda tener consecuencias directas sobre España. Asimismo, en el mundo actual, un determinado suceso puede provocar mayores daños y perjuicios que en tiempos pretéritos. En este sentido, una catástrofe o una emergencia no perturbará exclusivamente a la vida, la salud y los bienes patrimoniales directamente afectados, sino que —como consecuencia— también afectará al ámbito económico, al medio ambiente, al suministro de bienes, ya sean energéticos o de otra índole, que pueden ser gravemente dañados.

Además, existen una serie de potenciadores —recogidos en la ESN de 2017— que multiplican los efectos de una catástrofe o emergencia. Estos son el aumento de la población en las zonas urbanas (en ocasiones en áreas más vulnerables) y el descenso en las rurales (que reducen la posibilidad de responder antes a incidentes o accidentes en las zonas más des pobladas); la vulnerabilidad económica y tecnológica (ámbitos cada vez más interconectados y en los que la seguridad total es imposible de alcanzar); la degradación de los ecosistemas, que tienen como consecuencia un descenso de las defensas naturales, y, por último, el aumento de los fenómenos adversos, consecuencia del cambio climático.

Sin duda, España es un país con una eficiente red de seguridad ante este tipo de fenómenos, pero las actuales circunstancias y su evolución obligan

a una continua adaptación a las circunstancias que están presentes en las emergencias y catástrofes, y que son fundamentales para articular la mejor respuesta posible.

2.2.14 Epidemias y pandemias

A pesar de que las epidemias y pandemias han sido una constante en el devenir de la historia, en España no aparecen como amenaza hasta la ESN de 2017. Sin duda, esto no significa que este peligro no estuviese presente en la cotidianidad de las personas, pero sí es cierto que cobraron especial trascendencia internacional a partir de epidemias globales como la gripe A (2010) o el ébola (2014). Posteriormente, la pandemia provocada por el virus COVID-19 subrayó la urgencia permanente de prevenir, luchar y erradicar este tipo de amenaza tan dañina para la existencia humana.

Con todo, y aun considerando que las pandemias siempre han sido una amenaza existencial, la posibilidad actual de ocurrencia, expansión y daño sobre la población se eleva si se tienen en cuenta ciertas características del mundo actual. El incremento de la movilidad de la población, gracias a la mejora en el transporte, y el aumento de los grandes núcleos urbanos con alta densidad poblacional son los dos principales aspectos que, hoy en día, incrementan y aceleran la propagación de cualquier enfermedad infecciosa. El riesgo cero no existe ante una amenaza de esta índole, pero existen medidas que pueden reducir la vulnerabilidad de la sociedad, como son las medidas preventivas, la promoción de la salud, los controles e inspecciones sanitarias y, finalmente, las vacunas.

Por todo ello, conviene resaltar que de la crisis del COVID-19 se extrajeron una serie de lecciones aprendidas, con el objetivo de mejorar las futuras respuestas ante situaciones similares. Desde esta premisa, cualquier planeamiento y preparación ante una amenaza similar debe valorar la dificultad en la toma de decisiones y en la distribución de bienes sanitarios, la vulnerabilidad de las cadenas de suministros, la necesaria reducción de la dependencia exterior en algunos sectores estratégicos y las fricciones geopolíticas, además de la complicada cooperación internacional.

2.2.15 Efectos derivados del cambio climático y de la degradación del medio natural

Los efectos del cambio climático aparecen en la ESN de 2013 como un potenciador de los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Posteriormente, en 2017, y dada su importancia, los efectos del cambio climático fueron recogidos como una amenaza a la Seguridad Nacional. Entre ellos, el más nocivo probablemente sea la dificultad en el acceso a diferentes recursos —como los hídricos y energéticos—, lo que provoca el

aumento de la inmigración forzada y la tensión en ciertas áreas, que puede derivar incluso en conflictos armados. Otras consecuencias son el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos (como las sequías), la inseguridad alimentaria o las hambrunas, así como el incremento de las inundaciones o incendios.

El cambio climático potencia otras amenazas y, por esta razón, se deben tomar todas las medidas para adaptarse al mismo. Además, estas medidas preventivas o reactivas deben implementarse mediante acuerdos internacionales, como corresponde a un fenómeno que tiene una afectación global sobre los seres humanos, más allá de donde habiten.

Por otro lado, y junto a los efectos del cambio climático, la ESN 2021 añadió la degradación del medio ambiente, diferenciando así a estos dos fenómenos. Esta degradación tiene una repercusión muy negativa sobre la biodiversidad, e incide en las mismas consecuencias que el cambio climático. En ambos casos es imprescindible encontrar respuestas que reduzcan la peligrosidad de esta para la Seguridad Nacional.

2.2.16 Campañas de desinformación

Esta amenaza, plenamente asumida en todo el mundo, es la más reciente de las que se recogen en las Estrategias de Seguridad Nacional de España, pues aparece, por primera vez, en la ESN de 2021. Las campañas de desinformación son un fenómeno diferente a las noticias falsas o *fake news*, y también de la información errónea o *misinformation*. En general, las campañas de desinformación distorsionan la realidad, con o sin noticias falsas, para manipular a la opinión pública en un determinado asunto, y siempre con la pretensión de desestabilizar el funcionamiento del Estado y sus instituciones. Además, cobran especial importancia en ciertos momentos, como son las campañas electorales.

La aparición de las campañas de desinformación como amenaza coincide con la contemplación del ámbito cognitivo como un nuevo ámbito, que se añade a los tradicionales (aéreo, marítimo y terrestre), además de los ya mencionados ultraterrestre y el ciberespacio. Asimismo, esta amenaza puede materializarla un agente estatal o no estatal —que puede buscar la polarización de la sociedad, lo que crea un país más débil y menos cohesionado, u opiniones generalizadas basadas en falsedades y de las que se benefician los agentes— y tienen una difícil atribución, sobre todo cuando emplean medios cibernéticos para su propagación.

2.3 Catalizadores de las amenazas

En este epígrafe, se abordarán aspectos que afectan a las amenazas, los riesgos o los desafíos en las tres estrategias. En cada una de ellas han sido

nombrados de una forma diferente —potenciadores, «aspectos que afectan» o características—, pero todas tienen en común que se tratan como moduladores de las amenazas.

2.3.1 Potenciadores (ESN 2013)

En la ESN de 2013, aparecen varios «potenciadores» que pueden hacer que surjan nuevos riesgos y amenazas, o multiplicar los efectos de los ya existentes. El primero de ellos es el cambio climático —en las posteriores estrategias aparece ya como riesgo, amenaza o desafío—, que supone «el gran desafío ambiental y socioeconómico del siglo XXI» (Gobierno de España, 2013). Por otro lado, los cambios climáticos pueden contribuir al incremento de los flujos migratorios descontrolados, aumentar la tensión en diferentes zonas o perjudicar a la economía de las áreas afectadas.

Por su parte, los desequilibrios demográficos suponen otro factor determinante, principalmente por dos aspectos concretos. Por un lado, fomentan los flujos migratorios irregulares, por ejemplo, el desequilibrio demográfico entre África y Europa es un factor de empuje para la inmigración, y además es un potenciador de las amenazas vinculadas a este fenómeno. Y, por otro, la nueva distribución poblacional, más urbana y menos rural, influye en la aparición de diferentes amenazas, epidemias y pandemias o el acceso a los recursos, entre otros, así como la forma de enfrentarnos a ellas.

El uso nocivo de las nuevas tecnologías es otro de los potenciadores en la ESN 2013, que, además, se recoge en las estrategias siguientes, aunque con otras nomenclaturas. Sin duda, los avances tecnológicos brindan una oportunidad de mejora de la sociedad en muchos aspectos, pero no se puede obviar los riesgos que le son inherentes. Así, el desarrollo de las comunicaciones y el transporte, tan beneficios para el bienestar social, también puede ser utilizado por delincuentes o agentes que pretendan desestabilizar a el país o realizar actividades ilícitas. Además, estas nuevas formas de comunicación dificultan la atribución de los actos que en ellas se desarrollan y, al tiempo, son un vehículo eficaz para la transmisión de ideologías extremistas que pueden derivar, en el peor de los casos, en radicalismos violentos.

Otros dos potenciadores relacionados, aunque con importantes diferencias, son la pobreza y la desigualdad. Ambas circunstancias pueden favorecer la radicalización, el crecimiento del crimen organizado o la realización de actividades ilegales que afecten a la Seguridad Nacional.

Por último, la existencia de extremismos ideológicos, muy alejados de la pretendida cohesión social, potencia igualmente la aparición de los riesgos y amenazas ya analizados.

2.3.2 Factores que afectan (ESN 2017)

Además de lo anterior, la ESN 2017 presenta dos factores que, en la actualidad, incrementan y agravan las amenazas y los desafíos que enfrenta la Seguridad Nacional: las acciones híbridas y la revolución tecnológica.

En cuanto a las acciones híbridas, se reconocen como una serie de acciones diferentes con un objetivo común: desestabilizar o influir en una sociedad. Entre otras, la ESN destaca las siguientes acciones que tienen esta consideración «híbrida»: las actividades militares sin necesidad de superar el umbral del conflicto bélico, los ciberataques, la manipulación informativa, y la presión mediante actividades económicas. Todas ellas, aunque no se enmarquen en lo que tradicionalmente se califica como guerra, suponen un factor que puede favorecer la aparición de diferentes amenazas para la Seguridad Nacional española.

El otro factor determinante es la revolución tecnológica, ya mencionado en la ESN de 2013. La tecnología es una herramienta que facilita y mejora la comunicación y el desarrollo de múltiples actividades, pero también puede favorecer la aparición de amenazas. Tanto en 2017 como ahora, es difícil calibrar todos los aspectos de la revolución tecnológica, pero no cabe duda que debe ser un factor a controlar para evitar el mal uso y los efectos negativos de los avances tecnológicos.

2.3.3 Características (ESN 2021)

Los riesgos y amenazas que recoge la ESN 2021 tienen tres características comunes, que, de alguna forma, ya estaban recogidas en las estrategias anteriores. En primer lugar, está la interconexión; es decir, los riesgos y las amenazas no pueden ser tratados como realidades aisladas sin relación entre sí. En este mundo globalizado, la tendencia es el aumento de las conexiones, y la existencia de una amenaza beneficia la aparición de otras, al tiempo que potencia sus efectos.

En segundo lugar, las estrategias híbridas toman un protagonismo vital para entender, en toda su amplitud y de forma integral, las amenazas a la Seguridad Nacional. En este sentido, las acciones híbridas recogidas en la ESN 2013, hechos más aislados, sin necesaria relación, transitan hacia estrategias híbridas, que contemplan acciones combinadas y coordinadas para alcanzar objetivos determinados. Estas actividades orquestadas necesitan materializarse en diferentes acciones, que finalmente se convierten en amenazas como herramienta para lograr sus objetivos finales. Por lo tanto, existe una clara relación entre las estrategias híbridas y la interconexión de las amenazas.

En tercer lugar y, por último, aparece la dimensión tecnológica, que ha sido un factor constante en las tres estrategias. El avance tecnológico

influye más en unas amenazas que en otras, aunque está presente en todas ellas. No hay duda que cualquier avance tecnológico es un aspecto altamente positivo para cualquier sociedad, pero debe desarrollarse, minimizando las vulnerabilidades y garantizando la seguridad de los usuarios y de las actividades que estos desarrollan.

2.4 De dónde provienen las amenazas

En este apartado se analiza de dónde provienen, o pueden provenir, las amenazas. En este sentido, hay tres aspectos importantes: la revolución tecnológica, que ha borrado los límites territoriales y empuñado el mundo; la posición geográfica de España, una constante que sigue condicionando la seguridad, y la dimensión política y social, que es un claro objetivo de ciertas amenazas, pero que también provee aliados.

En primer lugar, hay que resaltar que en las tres estrategias se pone de manifiesto que la materialización de las amenazas a la Seguridad Nacional no tiene una delimitación fronteriza. Actualmente, los límites entre seguridad interna, dentro de las fronteras, y externa, más allá del territorio español, son cada vez más difusos.

Esta realidad se sustenta en el desarrollo de las comunicaciones y los transportes, gracias al avance tecnológico que ha hecho el mundo «más pequeño». En este contexto, aunque desde un prisma negativo, la rápida expansión del virus COVID-19 y sus consecuencias ejemplificaron que las distancias, también para las amenazas, son cada vez más cortas.

Otro efecto de la tecnología fue la aparición de internet, hace ya muchas décadas. Sin embargo, aun hoy se reconoce la revolución mundial que supuso el establecimiento del contacto entre dos puntos de forma instantánea. Con el transcurrir del tiempo, se han producido múltiples avances en el ámbito de la comunicación lo que ha acrecentado las posibilidades; pero esta potente herramienta también posibilita acciones ilícitas desde lugares lejanos que socavan la Seguridad Nacional. De esta forma, queda claro que ya no es necesario actuar en España para afectar a su seguridad.

Por último, el desarrollo tecnológico ha servido como multiplicador de ciertas actividades, tanto positivas para el desarrollo (la mayoría de ellas) como perjudiciales para la seguridad. De estas últimas, un claro ejemplo es la posibilidad de lanzar campañas de desinformación de forma más sencilla y con más alcance gracias al uso de internet. Además, otra característica es la difícil atribución de estos actos en la mayoría de los casos.

No obstante, y pese a que la tecnología realmente ha modificado los efectos de las distancias, la geografía sigue siendo vital para predecir las amenazas que más pueden influir a España. En este sentido, y por la

ubicación del país, España está directamente influenciada por todo lo que suceda en el Norte de África y Sahel. Por un lado, la península ibérica está separada por escasas millas de África, y España además es, por la ubicación de las ciudades de Ceuta y Melilla, el único país miembro de la UE que es bicontinental. Por otro, lo que sucede en el Sahel tiene una repercusión directa en las islas Canarias, en términos de flujos migratorios; además de ser un condicionante muy importante para la seguridad y el desarrollo a nivel nacional.

España también es un país mediterráneo y atlántico. Esta doble faceta brinda una oportunidad geoestratégica, pero también existe el peligro de amenazas que utilicen esta singularidad y puedan afectar a la seguridad. En este sentido, hay que resaltar, especialmente, los lazos históricos que unen a España con Iberoamérica, que facilitan el intercambio económico, social y cultural entre ambas regiones, pero también esa proximidad puede ser utilizada por agentes que socaven la Seguridad Nacional.

Un último aspecto que no se puede ignorar es la dimensión política de España: un país occidental, miembro de la OTAN y de la UE. Este hecho hace que comparta las amenazas con sus aliados, ya sea porque estas sean directas a la Seguridad Nacional o porque, conforme a los compromisos adquiridos, deba responder ante amenazas no directas. No obstante, también significa que el país cuenta con firmes aliados que cooperan para dar una respuesta ante estas amenazas, que afectan a más países además de a España.

2.5 Cómo responder ante las amenazas

Para completar el análisis de las amenazas contempladas en las tres Estrategias de Seguridad Nacional, estos documentos recogen cómo enfrentarse a cada una de ellas, ya sea de forma individual como colectiva. En las ESN se repite un mismo esquema: identificación de unos ámbitos —que aumentan conforme lo hacen las amenazas—, objetivos a alcanzar en cada uno de ellos y líneas de acción para alcanzarlos. Lógicamente, en todas ellas se nombra al Sistema de Seguridad Nacional como estructura en la que se apoya la gestión de las crisis relativas a la Seguridad Nacional, y en todas sus fases: prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación, como recoge la Ley 36/2015.

Además del incremento de los ámbitos de la Seguridad Nacional, la ESN de 2017 recoge una serie de objetivos generales más transversales: desarrollar el modelo integral de gestión de crisis, promover una cultura de Seguridad Nacional, favorecer el buen uso de los espacios comunes globales; impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico y, por último, fortalecer la proyección internacional de España. Estos objetivos, de carácter

amplio, no se focalizan en amenazas concretas, sino que su plasmación e implementación estará presente, en mayor o menor medida, en la respuesta integral a todas ellas. De esta forma se avanza en un ámbito muy importante para garantizar la seguridad: la identificación de respuestas comunes, o al menos con factores comunes de actuación, a las diferentes amenazas.

En ese mismo sentido, la ESN de 2021 concreta una serie de líneas de acción, hasta 33, cuya materialización supondrá un gran avance para el sistema de Seguridad Nacional. Todas ellas están destinadas a alcanzar objetivos en diferentes ámbitos, con el objetivo compartido y general de responder a amenazas específicas en cada uno de ellos; pero, de forma paralela, también establece líneas de acción que pretenden generar una capacidad transversal para responder ante distintas amenazas. Estas líneas de acción son las destinadas a conseguir un «multilateralismo reforzado», la «autonomía estratégica europea» y el «mayor protagonismo en la OTAN». Esta dimensión internacional y cómo son concebidas las amenazas en la Unión Europea y la OTAN se abordará a continuación.

3 Las amenazas en la Unión Europea y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte

3.1 Las amenazas en la Unión Europea

La Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa (Consejo de la Unión Europea, 2021) —el último gran documento estratégico de la UE, aprobado en el Consejo de la UE el 21 de marzo de 2022— recoge las distintas amenazas a las que se enfrenta la Unión y sus ciudadanos. En primer lugar, hay que destacar la consideración que atribuye a estas amenazas: «complejas, multidimensionales, transnacionales»; así como la especial relevancia que otorga a las amenazas híbridas y, ya en clave de respuesta, a la articulación de un sistema que permita su detección temprana. Para ello, no solo plantea una serie de medidas de carácter interno de la UE, sino que también contempla la cooperación con otros socios: OTAN, Naciones Unidas, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), además de acuerdos bilaterales con diferentes países. Asimismo, subraya que el cambio climático es un potenciador de todas las amenazas.

En cuanto a las amenazas, la primera que describe es el terrorismo y el extremismo violento. En concreto, se centra en el terrorismo de carácter yihadista, y destaca que esta amenaza se produce dentro y fuera de las fronteras de la Unión, por lo que también puede afectar a los europeos expatriados o a los intereses de la UE en otras regiones. Por otro lado, y respecto a su autoría, reconoce que la pueden materializar terroristas autóctonos o excombatientes retornados.

La proliferación de armas de destrucción masiva es otra de las amenazas recogidas en este documento estratégico de la UE. A este respecto, cita los programas nucleares de Corea del Norte y de Irán, y la proliferación en Rusia y China, y subraya que esta amenaza puede acrecentarse debido al debilitamiento de los sistemas internacionales de control de armamento.

Por otro lado, menciona una serie de amenazas —que pueden ejecutar agentes estatales y no estatales— que se agrupan y son parte de otras formas de influencia y de injerencias en procesos políticos y electorales: las estrategias híbridas, los ciberataques y las campañas de desinformación.

Asimismo, la Brújula Estratégica se refiere a los espacios globales comunes, y su vulnerabilidad, como un ámbito donde diferentes amenazas pueden socavar la seguridad y estabilidad de la UE. Estos son el ciberespacio, cuya vulnerabilidad se ve especialmente afectada debido a su propia naturaleza y a los avances tecnológicos; el espacio ultraterrestre, un nuevo punto de encuentro de los diferentes países y organizaciones y donde pueden surgir desencuentros; los espacios marítimos, que son vitales para la UE debido a la importancia del comercio marítimo y la cantidad de mares que rodean a la UE, y, finalmente, el espacio aéreo, testigo de acciones cada vez más agresivas.

Por último, el cambio climático, la degradación del medio ambiente y las catástrofes naturales también erosionan la seguridad europea. Estos tres aspectos provocan que la lucha por los recursos naturales —la tierra, el mar y los recursos energéticos— sea mayor y más compleja. Adicionalmente, aunque no se recoge como una amenaza en sí, la UE reconoce que las crisis sanitarias mundiales pueden repercutir en las tensiones regionales y erosionar la estabilidad económica.

Además de las amenazas que se mencionan expresamente en este documento estratégicos, hay otras que aparecen citadas de una forma u otra. Entre ellas, están la delincuencia organizada, la instrumentalización de la inmigración irregular, que también puede formar parte de una estrategia híbrida mayor, el revisionismo de Rusia y su entorno, los conflictos armados, la trata de seres humanos y la inestabilidad financiera, así como las diferencias sociales y económicas extremas.

3.2 Las amenazas en la OTAN

El Concepto Estratégico de 2022 (Alianza Atlántica, 2022), aprobado en la cumbre de Madrid de junio del mismo año, es el documento de la OTAN más actual donde analizar las amenazas que planean sobre la Alianza.

En primer lugar, el Concepto Estratégico de la OTAN clarifica que la alianza es una organización defensiva, y que su defensa colectiva debe estar preparada para cualquier tipo de amenaza. Por ello, aún de forma implícita, esta referencia estratégica amplía las amenazas más allá de las meramente convencionales. Además, reconoce que, en la actualidad, estas son globales y están interconectadas, lo que incrementa su complejidad. También señala que estas amenazas afectan a los diferentes dominios, con especial énfasis en el marítimo y el ciberespacio.

En cuanto a su autoría, subraya que las amenazas pueden provenir de actores estatales y no estatales, al tiempo que pueden tener una naturaleza militar o ser de carácter meramente civil. Asimismo, incide en la importancia de las amenazas híbridas.

Por otro lado, en el concepto estratégico cobra especial relevancia el terrorismo, que sitúa como principal amenaza asimétrica directa contra la paz y la estabilidad internacional. Además, el terrorismo hace uso de los avances tecnológicos para accionar de forma más compleja, lo que hace más difícil prevenirlas y enfrentarse a ellas.

Otro aspecto de especial trascendencia es que este documento cita expresamente a países que, a través de sus acciones, amenazan a la OTAN. Entre ellos destaca la Federación Rusa, la «amenaza más significativa», que centra sus esfuerzos de forma convencional, mediante estrategias híbridas y en el ciberespacio.

Al tiempo, este concepto estratégico señala que las armas de destrucción masiva son una amenaza global, que está encabezada por países como la Federación Rusa, Irán y Corea del Norte. Esta amenaza, en sus vertientes nuclear, biológica, química y radioactiva, gana protagonismo si se atiende a la erosión de los sistemas de control de armamento y el actual panorama de ausencia de acuerdos en esta materia.

Otro aspecto de gran trascendencia, nombrado en numerosas ocasiones en este documento estratégico, es el cambio climático. Este fenómeno tiene un gran impacto en la generación de crisis, además de ser un efecto multiplicador de las amenazas ya existentes. Por otro lado, el cambio climático fomenta la fragilidad de las instituciones, facilita las emergencias sanitarias y provoca inseguridad alimentaria.

Finalmente, y además de la necesidad de garantizar su capacidad autónoma de defensa colectiva, la Alianza establece que la cooperación internacional, especialmente con la Organización de Naciones Unidas y la Unión Europea, es una de las medidas más eficaces para hacer frente a todas estas amenazas.

4 Conclusión

Después de analizar, aún de forma somera, la plasmación de las amenazas, así como su evolución y trascendencia, tanto en las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional como en los documentos homólogos de la Unión Europea y la OTAN, se destacan las siguientes consideraciones:

- En las Estrategias de Seguridad Nacional de España no existe una diferenciación clara entre amenaza, desafío y riesgo. Tampoco se clarifican cada uno de esos conceptos (excepto en la ESN de 2017), y se tratan de forma similar. Por este motivo, este documento se refiere a todas ellas como «amenazas». Sin embargo, y aun considerando que tanto los desafíos como los riesgos pueden derivar en amenazas, se considera que, más allá de este documento, se les trate de forma diferenciada, lo que mejorará su análisis, así como la elección de la respuesta más idónea.
- Existe amenazas que se mantienen desde la primera Estrategia de Seguridad Nacional y aparecen otras cinco más en las ESN posteriores. Esto demuestra que la evolución de las amenazas significa su aumento y, rara vez, será la desaparición de alguna de ellas. Esta constatación evidencia la necesidad de hacer un continuo análisis del escenario estratégico mundial, que permita dilucidar la permanencia y evolución de las amenazas como «clásicas», así como aquellas nuevas que surgen con fuerza, y que se benefician de aspectos más novedosos como el multidominio o los avances tecnológicos.
- Las amenazas cada vez son más complejas, se desarrollan en varios dominios de forma simultánea, están más conectadas y se difuminan sus límites. Además, se amplían sus efectos que, como en el caso de la pandemia de la COVID 19, pueden afectar a ámbitos como la vulnerabilidad energética, la inestabilidad económica y financiera. Asimismo, ha surgido con más fuerza la amenaza que suponen las campañas de desinformación, capaces de desestabilizar a los regímenes democráticos y socavar el funcionamiento de las instituciones estatales.
Asimismo, los límites de las amenazas son cada vez más difíciles de delimitar. Los causantes son actores estatales o no estatales, las amenazas lejanas a las fronteras afectan a España borrándose los límites entre lo externo e interno. Y, por último, se amplían continuamente. Así, se pasa de conflictos armados a tensión estratégica y regional, al terrorismo se le une la radicalización violenta y al crimen organizado la delincuencia grave.
- Existen elementos comunes que catalizan las amenazas. El principal es la dimensión o la revolución tecnológica que facilita las acciones que conllevan una amenaza. Además, la mejora de las comunicaciones y los transportes favorece la interconexión. Asimismo, la

preponderancia de las estrategias híbridas en los últimos años hace que puedan existir diferentes amenazas a la Seguridad Nacional con un objetivo común. Por otro lado, aspectos sociales como la desigualdad y la pobreza o los extremismos ideológicos pueden convertirse en potenciadores de numerosas amenazas.

- El origen de las amenazas es diverso y multifactorial. En España, existen tres factores —uno que afecta a todo el planeta y dos singulares— determinantes de su potencialidad: la revolución tecnológica, la situación geoestratégica de España —país mediterráneo y atlántico, frontera sur de la Unión Europea con África— y su dimensión política y social, como miembro de la OTAN, la UE y otras organizaciones internacionales.
- Todas las respuestas a las amenazas comparten una base común. Pese a que las amenazas son de diversa índole, las respuestas que se proponen en las ESN tienen aspectos comunes. La propia naturaleza de las amenazas actuales obliga a una respuesta integral: todas las capacidades del Estado coordinadas para articular y ejecutar la respuesta más firme frente a cualquier amenaza presente o futura. En este sentido el Sistema de Seguridad Nacional es clave en la respuesta, ya que permite una coordinación reforzada ante amenazas de naturaleza transversal.
- Las amenazas contempladas en las ESN de España están en la misma línea que las de la Unión Europea y la OTAN. Esta constatación refuerza la idea de que es necesaria la mayor cooperación internacional posible para erradicar cualquier tipo de amenaza, más allá del lugar donde se origina y expande, desde el pleno convencimiento de que las amenazas globales obligan a respuestas conjuntas.

Bibliografía

- Consejo de la Unión Europea. (2022). *Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa*. Bruselas. [Consulta: 28 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pdf>
- España. (2015). Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. *Boletín Oficial del Estado*. 29 de septiembre. N.º 233, p. 10389.
- Gobierno de España. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido*. IEEE. [Consulta: 28 de febrero de 2024]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf
- . (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos*. Departamento de Seguridad Nacional.

[Consulta: 28 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2017>

- . (2021). Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Un proyecto compartido. Departamento de Seguridad Nacional. [Consulta: 28 de febrero de 2024]. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>

Ministerio de Defensa. (2022). Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Madrid. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrat_gico_de_la_otan.pdf

Tzu, S. (2009). *El arte de la guerra*. Madrid, Ediciones Obelisco S. L. ISBN: 978-84-414-3815-6.