



## *A new National Security Strategy for a new reality*

### *Abstract:*

*A new Spanish National Security Strategy (NSS) 2021 has been released as a planned measure and, moreover, a very necessary one given the speed at which the global strategic environment is evolving. This NSS 2021 maintains practically all the threats and challenges, in the terminology used in the 2017 version, and which are now called risks and threats. But with a very significant incorporation, that of disinformation campaigns.*



*Special emphasis is also placed on the relevance of new technologies and hybrid strategies, so evident in the years since the previous edition.*

*National Security Strategy 2021. A shared project:*

### *Keywords:*

*Strategy, security, disinformation, cyber, technology, hybrid strategies.*

### **Cómo citar este documento:**

DACOBÁ CERVIÑO, Francisco José. *Una nueva ESN para una nueva realidad*. Documento de Análisis IEEE 08/2022.

[https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2022/DIEEEA08\\_2022\\_FRADAC\\_Estrategia.pdf](https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA08_2022_FRADAC_Estrategia.pdf) y/o [enlace bie<sup>3</sup>](#) (consultado día/mes/año)

## **Un proyecto compartido. Estrategia de Seguridad Nacional 2021<sup>1</sup>**

El pasado día 28 de diciembre de 2021 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 1150/2021 por el que se aprobaba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (ESN 2021). Este texto sustituye al de 2017, y aunque lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional (Ley 36/2015) es un período genérico de cinco años, también se contempla el acortamiento de dicho plazo cuando se considere necesario. A la vista de los últimos acontecimientos, esta revisión es más que oportuna y muy necesaria dada, precisamente, la velocidad a la que se están produciendo los cambios en el panorama internacional. Cambios que van más allá de una simple evolución de las tendencias globales, sino que suponen, más bien, una profunda redefinición de los equilibrios geopolíticos mundiales.

Se puede considerar que todas esas tendencias estaban ya en ebullición, no solo en este breve periodo de cuatro años transcurridos desde la aprobación de la ESN 2017, sino también al menos en las dos décadas transcurridas de este siglo XXI. El resurgir de potencias como China o Rusia, la reconsideración del papel que los Estados Unidos quieren desempeñar en el mundo, el debilitamiento del multilateralismo y de los foros de encuentro que suponía, las consecuencias del calentamiento global, las perspectivas demográficas, la aparición de nuevos actores no estatales, las tecnologías disruptivas y la intensa conflictividad en el ciberespacio avalan la pertinencia de la revisión. Además de la contundente y persistente pandemia, en estos cuatro años hemos visto la consumación del *brexit*, la llegada de una nueva Administración a los Estados Unidos, de Trump a Biden; las tensiones, muy preocupantes, tanto en el flanco este de la Unión Europea como en los mares interiores de China, con especial foco en Taiwán; y lo que es especialmente relevante para la Seguridad Nacional española, el empeoramiento generalizado de la situación en África, en concreto en la ribera sur del Mediterráneo y en la región subsahariana.

No se pueden negar, además, los efectos decisivos de la pandemia de la COVID-19 sobre todos ellos. La reconsideración de la globalización, tal y como la conocíamos antes de la aparición del SARS-CoV-2, hacia un modelo más diversificado y más proteccionista es, tal vez, la consecuencia más esclarecedora de este proceso de reconfiguración del orden internacional. Esta dinámica de cambio imparable supone que los documentos del

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021%20Accesible.pdf>

tipo que hoy nos ocupa tengan una vigencia temporal limitada que exige, al menos, una continua revisión y actualización. Y a esta necesidad, entre otros factores, responde esta nueva versión.

La ESN 2021 mantiene una estructura semejante a la de su predecesora, y en la línea de otros documentos semejantes, no solo nacionales. Pero más allá de la estructura se mantiene, sobre todo, la misma idea fuerza que figuraba en la portada del documento anterior. Si en 2017 se aludía a «un proyecto compartido de todos y para todos», en esta ocasión el lema es «un proyecto compartido», abreviado, pero igual de significativo.

En el primer capítulo se analiza el contexto internacional; el papel que España debe jugar en el mundo, en el segundo; la identificación de los riesgos y amenazas, en el tercero; la definición de objetivos y ejes estratégicos en el cuarto, y en un quinto capítulo el Sistema de Seguridad Nacional.

La situación internacional, podemos leer, viene caracterizada por la intensa competición geopolítica entre potencias (*Great Power Competition*), el deterioro del multilateralismo, las estrategias híbridas y la mayor asertividad de diversas potencias regionales. Es de resaltar, en comparación con la ESN 2017, el incremento de menciones tanto a Rusia (8 frente a las 5 anteriores) como a China (16, en lugar de las 5 de 2017), en consonancia con la preocupación que estos dos actores suscitan en dos de las organizaciones internacionales de las que España forma parte (la Unión Europea y la OTAN) y, de manera especialmente significativa para nosotros, el que por primera vez se cite a Argelia en relación con la tensa situación que este país y su vecino, Marruecos, mantienen en la región del Magreb. Un aspecto que no puede dejar de suscitar nuestra atención.

*De forma destacada, la contestación del multilateralismo se enmarca en la creciente rivalidad geopolítica, comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China. (ESN 2021)*

Se reitera la visión estratégica de España basada en su posición geográfica (y aunque no lo mencione, en su historia) como país europeo, mediterráneo y atlántico. Estaría bien incluir aquí nuestra condición, también por razones geográficas (España es el único país europeo en ese continente) de país africano. La relación de regiones de interés para la Seguridad Nacional tampoco ofrece sorpresas: Europa, Magreb y Oriente Próximo, África Subsahariana, América del Norte, América Latina y Caribe, y Asia-Pacífico.

*La Seguridad Nacional debe contribuir a la cohesión territorial y es necesario asegurar que todas sus estructuras sean más resilientes frente a los riesgos y las amenazas. (ESN 2021)*

Con la denominación, ahora, de riesgos y amenazas, se mantienen, oportunamente actualizados, la práctica totalidad de los desafíos y amenazas anteriores, pero con dos matices significativos.





Por un lado, se añaden las campañas de desinformación, que encuentran en el ciberespacio un terreno fértil para su propagación y que ponen el objetivo en las personas, en sus percepciones. Es el nuevo ámbito cognitivo, en el que dichas campañas pueden llegar a poner en juego la propia legitimidad de los sistemas democráticos al minar la confianza ciudadana en las instituciones y la propia cohesión social. No en vano a los dominios de confrontación tradicionales (tierra, mar y aire) y a los más recientes (el espacio exterior y el ciberespacio) se suma ahora el cognitivo. La otra peculiaridad es la desaparición de los conflictos armados como amenaza específica, quedando subsumidos en la más genérica de «tensión estratégica y regional». Como elementos comunes y transversales a estos riesgos y amenazas aparecen la tecnología y el recurso al empleo de los procedimientos híbridos, algo cada vez más extendido y al alcance de todo tipo de actores, estatales y no estatales.

*España requiere una capacidad de disuasión creíble y efectiva y una capacidad de defensa autónoma, frente a diferentes formas de agresión: desde las estrategias híbridas hasta el conflicto convencional. (ESN 2021)*

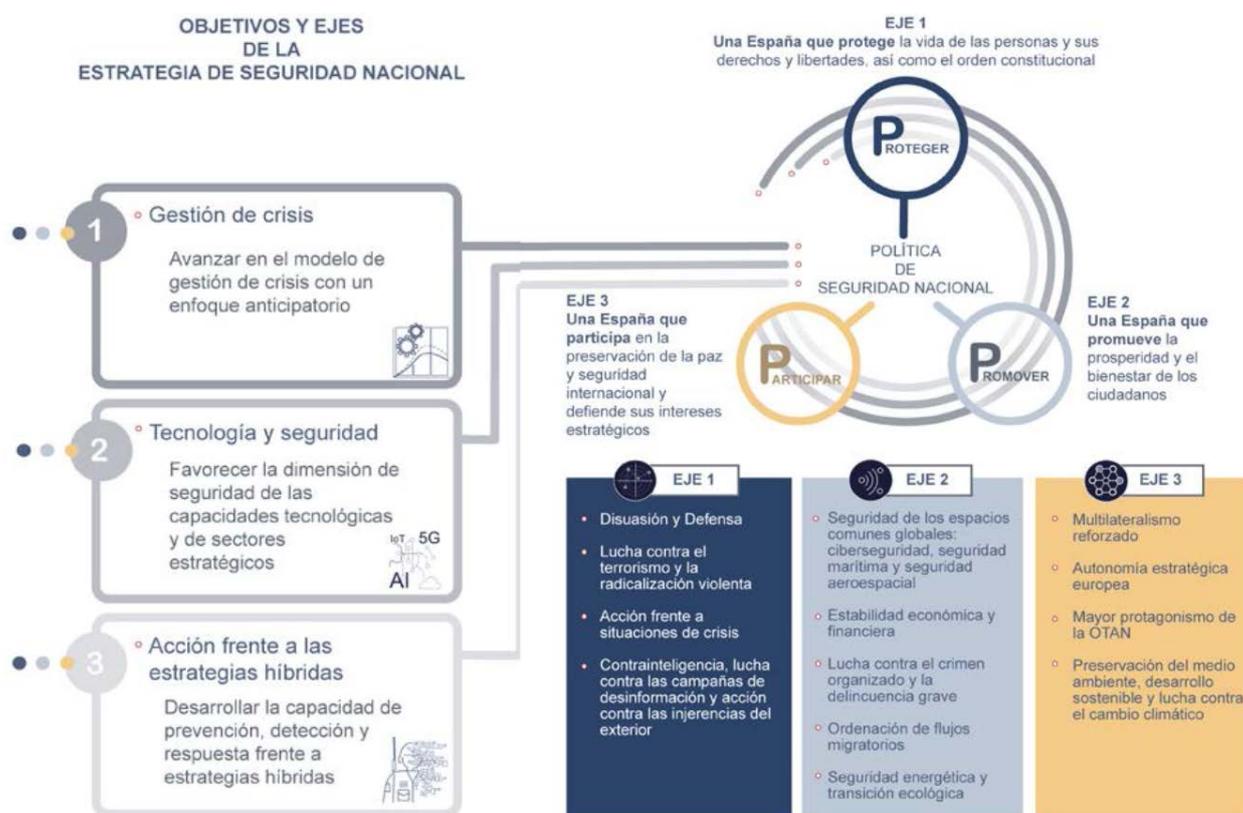
La ESN 2021 pone el énfasis en lo tecnológico, con especial mención a la penetración del equipamiento 5G chino en las sociedades democráticas, la vulnerabilidad en el ciberespacio y las previsibles interrupciones que las tecnologías cuánticas puedan suponer. En esta misma línea, incluye la preocupación que suscita la penetración «pacífica» de actores extranjeros en sectores clave de la economía e industria nacionales. Una alusión clara a la adquisición por parte de capital chino de infraestructuras estratégicas (puertos, empresas tecnológicas, redes de distribución de energía...) en Europa.

Para que la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional no se quede solamente en una declaración de intenciones, debe incluir un detallado planeamiento estratégico para materializar los principios generales en actuaciones concretas. Es el capítulo cuarto el que marca los objetivos de esta estrategia: avanzar en el modelo de gestión de crisis, implicar a los sectores estratégicos y a las capacidades tecnológicas de la nación en la seguridad, y dar adecuada respuesta a las amenazas híbridas. Para alcanzarlos, la ESN 2021 señala tres ejes de actuación basados en otros tantos conceptos: la protección de las personas y del orden constitucional, la promoción de la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos, y la participación de España en la preservación de la paz y seguridad internacionales. Para cada uno de estos ejes, se establecen una serie de líneas de acción que los desarrollan.

Desde el punto de vista concreto de la disuasión y la defensa, el documento aboga por disponer de unas capacidades militares tecnológicamente avanzadas, suficientes para una defensa autónoma y que cubran todo el espectro del conflicto, incluidas las operaciones de combate, así como de un marco presupuestario estable, condiciones todas ellas necesarias para una disuasión creíble. Elementos clave de este planeamiento han de ser la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional y el continuo perfeccionamiento de los procedimientos de alerta y seguimiento en situaciones de crisis. Llama positivamente la atención el hecho de que, para garantizar la protección de los españoles, Eje 1, se incluya una Línea de Acción específica que contempla la elaboración de un Plan Integral de Seguridad para Ceuta y Melilla.

En su dimensión internacional, la Seguridad de España está indiscutiblemente ligada a nuestra pertenencia a la Alianza Atlántica y a la Unión Europea, así como a la promoción de un multilateralismo reforzado. La elaboración en curso del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, que se ha de aprobar en la cumbre de Madrid en junio de este

año 2022, brinda la oportunidad de que España impulse decididamente la inclusión en el mismo de la importancia que para toda la Alianza, no solo para su flanco sur, tiene la evolución de la situación en el norte de África y en el Sahel. Es el denominado «enfoque 360º» que, por el momento, ha recibido escasa atención por parte de los aliados. Lo mismo cabe decir en relación con la aprobación de las conclusiones finales del proceso que la UE está llevando a cabo de definición de su propia «brújula estratégica», que culminará esta primavera bajo la presidencia de turno de Francia.



## Conclusiones

La elaboración de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional, aún sin agotar el plazo teórico de revisión de la anterior de 5 años, era una necesidad evidente a la vista de la rápida y profunda transformación del escenario global, así como de las profundas repercusiones que las nuevas tecnologías están ya suponiendo para la seguridad internacional. Las dinámicas geopolíticas en curso, caracterizadas por la confrontación y la competición, son difícilmente compatibles con un multilateralismo eficaz, tan necesario para hacer frente a los retos de carácter global a los que nos enfrentamos. Disponer de

una ESN 2021 actualizada y adaptada a ese escenario es el primer paso necesario, pero por sí mismo no suficiente, para desarrollar el correspondiente proceso de implementación de esta. Habrá que revisar las estrategias de niveles inferiores ya aprobadas y redactar otras a la luz de lo que en esta ESN se contempla. Pero de manera especial habrá que definir en detalle todas y cada una de las líneas de acción, asignarles una autoridad u organismo responsable y dotarlas económicamente para que no se queden solo en buenas intenciones.

En relación con lo anterior, será también necesaria la revisión de la Ley de Seguridad Nacional, de 2015, para dar cobertura legal a algunas de las medidas derivadas de esta ESN 2021, como la constitución de una reserva estratégica de capacidades materiales (no solo, como hemos podido comprobar dolorosamente, de equipamiento sanitario), industriales y de recursos humanos críticos (de nuevo, no solo de personal sanitario).

Como una de las lecciones aprendidas en estos cuatro años, singularmente las derivadas de la gestión de la pandemia, el documento insiste en la prevención y en la adaptación de todos los instrumentos del Estado ante la certeza de que nuevas crisis, sanitarias o de otra naturaleza, se repetirán en el futuro.

Centro de gravedad de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, y que esta de 2021 asume y coloca también en la portada del documento, es la involucración de todos los españoles en el proyecto, a través de las instituciones, de las autoridades, de las administraciones a todos los niveles y, necesariamente, del sector privado y de la sociedad civil. Para ello, es fundamental un proceso de concienciación de la ciudadanía sobre la necesidad de contar con una Seguridad y Defensa adecuadas, y alcanzar una percepción serena y suficiente de los riesgos y amenazas a los que nuestra patria se ve enfrentada. En este sentido, recientemente se ha materializado uno de los proyectos contemplados en la anterior ESN 2017 con la publicación, el pasado mes de junio de 2021, del Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional<sup>2</sup>. Y nótese que se titula «de Seguridad Nacional», no solo de Defensa.

Ardua tarea, tanto como imprescindible, la que se deriva del completo desarrollo de esta ESN 2021. Se necesitará tiempo y continuidad, más allá de los ciclos electorales. El Sistema de Seguridad Nacional, la gestión de crisis, los ejercicios necesarios para

---

<sup>2</sup> BOE.es - BOE-A-2021-9631 Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9631>

engranar todos los recursos públicos y privados, el sistema de mando y conducción, la elaboración de planes y programas, así como su dotación en personal y económica... Todo ello requiere un liderazgo decidido, voluntad firme de perseverar en el empeño y un consenso generalizado a todos los niveles, también en el de las Comunidades Autónomas.

*Francisco José Dacoba Cerviño\**

General de Brigada ET

Director del IEEE

[@fran\\_dacoba](https://twitter.com/fran_dacoba)