

Ana Blesa López*

España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

España y sus Estrategias de Seguridad (2000-2017): un análisis comparativo

Resumen:

Desde el año 2000, con la confección del Libro Blanco de Defensa, surge en España la necesidad de elaborar un documento oficial de Seguridad y Defensa en el que se exponen los aspectos que podían ser dañinos o perjudiciales para la sociedad, así como las respuestas para afrontarlos. Con el paso de los años, se ha podido comprobar que la modificación de dichos documentos y su adaptación a las circunstancias de cada momento, constituye un hecho relevante del ejercicio político e institucional de los distintos gobiernos que entienden que la Seguridad y la Defensa nacional son aspectos fundamentales de la acción del Estado tanto a nivel nacional, como internacional. En un contexto de riesgos y amenazas crecientes, todos ellos han ido asumiendo como principal objetivo el garantizar la seguridad de los ciudadanos, la pervivencia del Estado y el normal funcionamiento de sus instituciones. Las sucesivas Estrategias de Seguridad Nacional que se han ido elaborado en España reflejan la forma en la que los distintos gobiernos afrontan sus desafíos de seguridad y su análisis comparativo indica la evolución de la sociedad española y sus autoridades políticas en cuanto a la percepción de las amenazas y en cuanto a la ejecución de las respuestas.

Palabras clave:

Seguridad, defensa, estrategias, militar, gobierno, retos, Fuerzas Armadas.

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

Spain and its National Security Strategies (2000-2017): A Comparative Analysis

Abstract:

Since 2000, with the publication of the White Paper on Defence, the need arose in Spain to draw up an official document on Security and Defence which sets out the facts which could be harmful for the society, as well as those prepared to deal with them. Over the years, it has been possible to verify that the modifications of these documents and their adaptation to the circumstances of each moment are significant facts of the State action at both the national and international levels. In a context of increasing risks and threats, all of them have been assuming as their main objective to guarantee the security of the citizens, the continued existence of the State and the normal functioning of the institutions. The successive National Security Strategies which have been drafting in Spain reflect the way in which the different governments face comparative analysis, which indicates the evolution of Spanish society and its political authorities in terms of the perception of threats, as well as the execution of their responses.

Keywords:

Security, defense, strategies, military, government, challenges, armed forces.

Introducción

A día de hoy resulta fundamental contar con una estrategia de seguridad a nivel nacional. No sólo España dispone de esta, sino que países como Alemania, Francia y, fuera de la Unión Europea como Estados Unidos, tienen la posibilidad de recurrir a un documento oficial en el que se plantean las posibles, e incluso inminentes, amenazas, retos —o desafíos— y líneas de acción estratégicas a las que se enfrentan cada país.

Los orígenes de la Estrategia de Seguridad Nacional de España —en adelante ESN— surgen con el Libro Blanco de Defensa del año 2000, pasando por la Revisión Estratégica de Defensa de 2003, la Estrategia Militar de Defensa de 2003, la Estrategia Española de Seguridad de 2011, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 hasta la actual Estrategia de Seguridad Nacional, confeccionada en el año 2017. Todas ellas, como se mencionará a continuación, se han debido adaptar a las circunstancias de cada momento, evidenciando de este modo la relevancia que ocasionan dichos documentos.

De este modo, podremos además observar la evolución y las modificaciones que han sufrido los documentos de Defensa y Seguridad. Para ello, se usarán los propios documentos oficiales. Sobre todo, enfocaremos nuestra atención en los términos y nuevas líneas de acción que presenta cada documento así como la evolución de la redacción de los mismos y los actores que forman parte de ellos.

Como ya sabemos, tanto la Seguridad como la Defensa a nivel nacional son dos aspectos que, no solo son materia de preocupación del Gobierno, sino también de la ciudadanía y por lo tanto la garantía de las mismas, aunque pueda suponer un reto para el Estado, éstas deben ser prioridad de cualquier país.

Así, comenzaremos tratando los orígenes de la Estrategia de Seguridad Nacional, que son el Libro Blanco de Defensa y la Revisión Estratégica de Defensa, ambas se analizarán y compararán. Tras esto, veremos cuál fue el paso previo a la ESN de 2011, que tiene que ver con la Estrategia Militar de Defensa de 2003 e investigaremos si tienen relación o no entre sí. Una vez realizada esta comparación, trataremos de describir y analizar la Estrategia Española de Defensa de 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013. Por último, antes de concluir, supone importante reseñar las modificaciones que ha sufrido la última Estrategia de Seguridad Nacional en

comparación con la anterior. Una vez detallados todos estos aspectos, se concluirá respecto de las similitudes y diferencias de los documentos, centrándonos ante todo en la última ESN.

Los orígenes de la ESN: el Libro Blanco de Defensa y la Revisión Estratégica de Defensa

Al hablar de los antecedentes de la Estrategia de Seguridad Nacional de España, debemos remontarnos al 30 de mayo de 1982, cuando España ingresa en la OTAN. A partir de ese momento, el Ministerio de Defensa propone un Plan Estratégico Conjunto, que pretende instaurar un objetivo de fuerza a medio plazo¹, mediante el cual se señalan planes estratégicos así como lo esencial en aras de recursos humanos y en temas de organización. De esta manera, durante el Gobierno de Aznar, el Ministerio de Defensa confecciona un Libro Blanco de la Defensa. Por primera vez, se plantea la Defensa y Seguridad como un asunto de Estado, además de hablarse de las mismas como temas que se deben exponer con transparencia, aunque haya asuntos que deben permanecer en secreto. Asimismo, se habla del origen de Estado moderno cuando se refiere a España; esto es, según el prólogo del Libro Blanco de Defensa, aquel que ejerce soberanía y administración sobre la nación². También se apunta, que uno de los cambios principales de la nueva concepción de Defensa y Seguridad en el Estado moderno es la aparición del armamento nuclear en la esfera internacional. De este modo, y teniendo también en cuenta el fin de la Guerra Fría y la disuasión de la URSS, se aborda la idea de amenaza a nivel mundial y se remarca la importancia que supone, en este caso para España, la elaboración del Libro Blanco de Defensa.

Al hilo del mismo, se comienza a realizar una serie de estudios para la elaboración de la Revisión Estratégica de la Defensa —de aquí en adelante RED. A diferencia del Libro Blanco de Defensa de 2000, este documento, elaborado en 2002 y aprobado en febrero de 2003, es redactado por la Secretaría General de Política de Defensa, que a su vez

¹ BALLESTEROS Martín, M., “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”, Instituto Español de Seguridad Nacional, junio 2016, 137.

² Secretaría General Técnica, Libro Blanco de Defensa 2000, Ministerio de Defensa, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/libro-blanco-defensa-2000.pdf> Fecha de la consulta 01.04.2018

forma parte del Ministerio de Defensa y se encarga de desarrollar informes relativos a la Defensa y Seguridad nacional. Cabe destacar el proceso de elaboración del mismo, que estaba organizado en torno a tres seminarios que servían para tener diferentes enfoques internacionales. Estos seminarios, se celebraban en el Centro Superior de la Defensa Nacional, donde se analizaban y evaluaban temas internacionales y cuáles eran los criterios más oportunos para la elaboración de la RED. Asimismo, la RED conlleva al desarrollo y análisis de nuevas y posibles estrategias a corto, medio y largo plazo; así como, a la necesidad que suponen las mismas para el nuevo panorama internacional.

La Revisión Estratégica de Defensa se divide en dos partes: la primera parte que recoge un planteamiento general —entre otros, el marco de la revisión estratégica, intereses nacionales y riesgos para la seguridad o las misiones de las fuerzas armadas³— y la segunda que tiene que ver con los criterios básicos de la revisión estratégica de defensa —ésta, por su lado, toca temas como las fuerzas Armadas o el esfuerzo de la Defensa⁴. La Revisión Estratégica de la Defensa, en general, señala la importancia de saber responder a las nuevas amenazas terroristas. Asimismo, se considera fundamental que la Unión Europea sea un actor que forme parte de todos los nuevos aspectos que se tratan en la RED. A su vez, se destacan temas como la globalización y la opinión pública, que ambos son definidos como novedosos y se entiende que por aquel entonces se vivía la llamada guerra de la información, que afectaba —y afecta actualmente— al campo de la Defensa y Seguridad nacional. Como en la Estrategia de Seguridad Nacional actual, en la RED se recalca la influencia que tienen los países del Norte de África y el Mar Mediterráneo sobre España, al igual que se acentúa la importancia de la problemática que surge con los ataques cibernéticos.

Nuevos retos, nuevas respuestas

También en el año 2003, pero posterior a la Revisión Estratégica de Defensa, se confecciona un nuevo documento denominado «Nuevos retos, nuevas respuestas», en

³ Secretaría General Técnica, Revisión Estratégica de la Defensa 2003, Ministerio de Defensa, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>. Fecha de la consulta 01.04.2018

⁴ *Ibidem*

el que se recogen asuntos que tenían que ver con las diferentes estrategias que deben llevar a cabo en sus misiones las Fuerzas Armadas españolas.

«Nuevos retos, nuevas respuestas» fue redactado por el Jefe de Estado de Defensa (JEMAD) junto con los Jefes del Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada⁵. Como el resto de documentos sobre Estrategia de Seguridad y Defensa, este surge tras la necesidad de adaptarse a un nuevo escenario de amenazas internacionales: los atentados terroristas del 11 de septiembre. Con esto, aparece la imperiosa necesidad por parte de, entre otros, *think tanks* de encontrar respuesta militar y armamentística a las llamadas amenazas asimétricas⁶, que según el Libro de Defensa de Chile de 2002 las define como «que no se realizan por medios homólogos al Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredecibilidad»⁷.

El 11-S, sin lugar a dudas, supone un punto de inflexión para tratar las amenazas terroristas a nivel tanto nacional como internacional; de hecho, al hilo de dichos atentados, se cuestiona y debate las posibles mejoras relativas a la defensa y seguridad europea en la Comisión Europea, que se celebró en Bruselas en marzo de 2002.

La elaboración de la Estrategia Militar Española de 2003 pretende establecer una serie de aspectos tras la transformación que estaba experimentando el escenario internacional. Ya en el año 2004, altos cargos de la Defensa nacional plantean la importancia de instaurar un nuevo modelo de política de seguridad con soluciones que se adapten a los nuevos retos y amenazas, siendo la Defensa de la Nación una parte fundamental en la seguridad del país.

Es fundamental destacar, asimismo, que la Estrategia Militar Española divide la parte más teórica de la Estrategia española en tres niveles:

⁵ Cuartel General del Estado Mayor de Defensa, *Fuerzas Armadas españolas. Mejorando la eficacia operativa 2008*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/EMAD_Mejorando_la_eficacia_operativa.pdf Fecha de la consulta 01.04.2018

⁶ BALLESTEROS Martín, M. *Opus cit.* p. 238

⁷ VODANOVIC Rojas, P “Libro de la Defensa”, Ministerio de Defensa Nacional, Gobierno de Chile, 26 de febrero de 2016, 64.

- «Estrategia Nacional de Seguridad», que principalmente fija los objetivos tanto nacionales como los de seguridad y defensa que tiene que llevar a cabo el país.
- «Estrategia de Defensa», correspondiente a los objetivos marcados en la Revisión Estratégica de Defensa de 2003.
- Se determinan también cuáles son los «Objetivos Estratégicos Militares» y cómo deben las Fuerzas Armadas alcanzar estos objetivos.

Como podemos observar, mientras que la Estrategia de Seguridad Nacional pretende asegurar y garantizar los intereses de seguridad, la Estrategia Militar Española se centra más en trazar una línea pasando por todos los objetivos que deben ser cumplidos en términos de seguridad y defensa.

Uno de los inconvenientes que caracteriza a la Estrategia Militar Española es el modo en el que se plantea como tal. Es decir, este documento se centra más en el campo militar, dejando de lado la relevancia que ocupa la política de seguridad y que proliferaría en las próximas Estrategias.

Así pues, en 2008, José Luis Rodríguez Zapatero, expresidente del ejecutivo español, propone confeccionar una nueva Estrategia de Seguridad Nacional que se focalizara significativamente en la política de seguridad nacional. Por primera vez, además, se considera imperioso la coordinación e intervención de la Presidencia del Gobierno y la de los Ministerios de Defensa al elaborar las estrategias de seguridad nacional. Por lo que el Presidente por aquel entonces proclamaba en su investidura: «En esta línea de mejora de nuestra seguridad el Gobierno propondrá una Estrategia Nacional de Seguridad, que remitiremos a esta Cámara, para definir objetivos, señalar prioridades, cuantificar dotaciones, asegurar colaboración y planificar los esfuerzos organizativos y presupuestarios»⁸. Por su parte, Félix Arteaga, investigador principal del Real Instituto Elcano, en relación a la Directiva de Defensa Nacional, consideraba conveniente que «se integraran las diversas estrategias sectoriales de seguridad, asegurando así su coherencia y coordinación y sustituyendo la colaboración interministerial por un enfoque más amplio e integral»⁹.

⁸ RODRÍGUEZ Zapatero, J., "Discurso de Investidura de su segunda legislatura pronunciado en el Congreso el 7 de abril de 2008", La Moncloa, 2009.

⁹ RODRÍGUEZ Zapatero, J., "Directiva de Defensa Nacional 1/2008", diciembre 2008.

Confección de la Estrategia Española de Seguridad 2011

Con el lema «la Estrategia Española de Seguridad, una responsabilidad de todos», el 22 de junio de 2011 nace la nueva Estrategia Española de Seguridad bajo la coordinación de Javier Solana, en calidad de Ministro. En el proceso de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad también participaron cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, etc.

Como empieza presentando en el resumen ejecutivo de la Estrategia, se pretende garantizar la seguridad nacional a partir de nuevos objetivos. Se resalta la idea de eliminación de seguridad interior y exterior, así como la importancia del cambio climático o la importancia que supone formar parte del resto de países europeos contando con una estrategia.

Siguiendo la relevancia de la política de seguridad, la Estrategia Española de Seguridad plantea en el primer capítulo seis nuevos conceptos que se consideran básicos:

- Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad
- Coordinación entre las administraciones públicas y con la sociedad
- Eficiencia en el uso de los recursos
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos
- Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados¹⁰

Además se hacía un recorrido a través de las nuevas amenazas, riesgos y líneas de acción que hace frente España en ese momento, siendo estas:

- Conflictos armados: España hace frente a tres tipos de conflictos armados, que son los no compartidos con aliados, los multilaterales y los derivados de los intereses del país. Así, nace la Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), que facilita el enfoque integral que pretende llevar a cabo España.

¹⁰ Gobierno de España, Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos, 2011, Real Instituto El Cano, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspañolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423> Fecha de consulta: 02.04.2018

- Terrorismo: se señala la amenaza que supone el terrorismo internacional, haciendo especial mención al terrorismo *yihadista*. Para ello pretende seguir las líneas de acción de anticipación, prevención y protección¹¹.
- Crimen organizado: lo relaciona directamente con el terrorismo o la delincuencia local. Se refuerza de este modo el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).
- Inseguridad económica y financiera: la desestabilización tanto económica como financiera conlleva a una de las mayores amenazas para cualquier Estado, por lo que se propone crear el Sistema de Inteligencia Económica (SIE).
- Vulnerabilidad energética: en este apartado se señala como novedoso la importancia que supone contar con un mercado europeo más integrado que abastezca fundamentalmente gas natural y electricidad.
- Proliferación de armas de destrucción masiva: ésta también se relaciona con el terrorismo y la amenaza que supone su “fácil” acceso. Por eso, se apoya al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).
- Ciberamenazas: se plantea esta amenaza como algo novedoso y se resalta el peligro que supone el ciberespacio, para lo que se estima una mejora en la cooperación internacional.
- Flujos migratorios no controlados: se hace especial mención al desarrollo de políticas que se adecúen a lo que puede ser una inmigración frecuente así como la integración social.
- Emergencias y catástrofes: se plantea como una de las amenazas, junto con las ciberamenazas, más novedosas y a las que España tiene que saber cómo responder de la manera más eficiente. Por eso, José Luis Rodríguez Zapatero, en calidad de Presidente del Gobierno, implanta una nueva Ley de Protección Civil durante su gobierno para orientar la participación entre las Administraciones y el resto de medios encargados de las emergencias.

¹¹ *Ibidem*

No obstante, uno de los principales problemas que plantea España al recurrir a la elaboración de la primera Estrategia de Seguridad —además de la dificultad que ya supone dar una respuesta integral a las amenazas y retos mencionados previamente— es la formalización de un equipo de coordinación y liderazgo para la confección de la misma. Para ello, como se menciona en el mismo documento, se crea un Consejo Español de Seguridad junto a la Unidad de Apoyo por parte del Gabinete del Gobierno.

El proyecto común: La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013

La Estrategia de Seguridad Nacional fue aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013 y sustituye a la ESN de 2011. Nace bajo el título *La Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* y pretende como el documento de Estrategia previo, analizar e identificar las amenazas a las que se enfrenta el país y las posibles líneas de acción que pueden llevarse a cabo para alcanzar los objetivos planteados.

A diferencia de la ESN de 2011, la ESN de 2013 se confecciona desde una dirección y coordinación ya integrada y compuesta por diferentes administraciones públicas. Cabe destacar que en la ESN de 2011 ya se reclama el liderazgo por parte de instituciones encargadas y especializadas en Defensa y Seguridad y, en este sentido, la ESN de 2013 supone un punto de inflexión, pues confecciona la estructura del Sistema de Seguridad formado por dos organismos fundamentales: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados.

La ESN de 2013 comienza, como la ESN de 2011, con un resumen ejecutivo por parte del Presidente del Gobierno. Se divide en cinco capítulos y conserva el modelo que sigue la ESN anterior. Asimismo, por primera vez se da una definición de Seguridad Nacional: «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 el cumplimiento de los compromisos asumidos»¹². En la misma definición además, se hace

¹² Gobierno de España, Estrategia Española de Seguridad. Un proyecto compartido, 2013, La Moncloa, disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf
Fecha de consulta: 02.04.2018

mención a que los objetos de análisis de la Estrategia son el entorno, amenazas, riesgos y las posibles líneas de acción, es decir la estructura que sigue el propio documento.

En relación a las amenazas y riesgos que plantea la ESN de 2013, ésta presenta los mismos que los ya señalados en la anterior Estrategia; añadiéndose no obstante, tres más: vulnerabilidad del espacio marítimo, espionaje y vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales. Sin embargo, la ESN de 2013 no cuenta con un capítulo específico para tratar los posibles factores que influyen a las amenazas, como el caso de la pobreza o el cambio climático, pues ésta se focaliza más bien en la seguridad de España respecto al mundo en general, así como los riesgos y amenazas, las líneas de acción estratégica y por último, el nuevo sistema de seguridad nacional.

Además, y también de manera novedosa, se desarrollan las posibles líneas de acción estratégicas junto con cada amenaza o riesgo ya planteado previamente. Cabe destacar; en este sentido, la línea de acción que se desarrolla en el primer apartado referente a la Defensa Nacional, que como hemos venido viendo anteriormente, modificará y actualizará los documentos relativos a la Defensa y Seguridad, ya que estas se adaptan al nuevo escenario internacional. Entre ellas, cabe destacar:

- Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble.
- Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales.
- Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica¹³.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, surge de la necesidad de adaptación de los avances en aras de Seguridad Nacional que vive España a nivel nacional directamente, e internacional indirectamente. Desde la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, el escenario en términos de seguridad, ha variado significativamente. Esto se debe a varios motivos: el primero, podríamos asociarlo a la

¹³ *Ibidem*

idea de globalización. Como el término indica, la globalización transforma fenómenos que se consideran locales en globales, por lo que lo que podría ser una amenaza a nivel nacional, puede suponer finalmente un desafío global y viceversa. El segundo motivo, como se señala en el texto, es la ambigüedad, pues actualmente nos enfrentamos a un entorno de cambios y avances constantes —progresos en tecnología, cambio climático o desigualdades regionales— a los cuales deberemos adaptarnos, ya que estos suponen los mayores retos a día de hoy.

La Estrategia de la Seguridad Nacional de 2017 comienza con una declaración por parte de Mariano Rajoy, ya expresidente del ejecutivo español, en la que se aboga por la seguridad como pilar básico en la sociedad española democrática. El presidente también hace mención a la relevancia que supone llevar a cabo un diagnóstico en torno a la seguridad nacional mediante el análisis, los desafíos y amenazas a los que se enfrenta España dando con ello una respuesta eficaz. El avance tecnológico, la asimetría demográfica o el cambio climático refuerzan la idea de contemplar más minuciosamente la Seguridad Nacional y por consiguiente; la adaptación de España en este ámbito, se considera fundamental.

El texto de la Estrategia de Seguridad Nacional (2017), trata de recopilar todos los aspectos actuales que se relacionan estrechamente con la política de Seguridad Nacional española; y todo ello, con el fin de constituir un marco de referencia para el gobierno.

Así pues, la Estrategia de Seguridad surge tras la necesidad de profundizar en los conceptos y líneas de acciones, ya establecidos en el texto anterior de Estrategia de Seguridad en 2013, y ajustar dichos avances al marco de la Política frente a nuevos desarrollos. Este texto fue aprobado por el Gobierno el día 1 de diciembre de 2017. En lo que respecta a su elaboración, el órgano responsable ha sido el Consejo de Seguridad Nacional. Asimismo, han sido partícipes todos los ministerios (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda, etc.); como también el Centro Nacional de Inteligencia (CNI). En el proceso de elaboración del texto, ha colaborado también un Comité Asesor independiente, compuesto por más de 50 expertos, contando desde analistas de Centro de Pensamiento hasta prestigiosos profesores universitarios de España, entre otros.

Como elemento destacable, en el cuarto capítulo se detallan las amenazas y desafíos a los que se enfrenta España en los últimos años. Por primera vez, se añade el término desafío en el apartado de amenazas. No obstante, se aclara por una parte que amenaza y desafío son dos términos diferentes pero a su vez interconectados, ya que se materializan con frecuencia en espacios globales comunes. Las amenazas principales a las que deberá enfrentarse España son el terrorismo *yihadista*, por un lado, o las ciberamenazas por otro. En cuanto a desafíos, se hace mención, por ejemplo, al cambio climático o las pandemias y epidemias.

Comparativa de las ESN desde 2011

En el siguiente cuadro se han recogido las amenazas y desafíos —como son denominados en la actual Estrategia de Seguridad Nacional de 2017— de las Estrategias de Seguridad de 2011, 2013 y 2017. Se han escogido estos tres documentos debido a las similitudes relativas a la estructura y contenido de los mismos.

	Comparación de las Estrategias de Seguridad Nacional		
	ESN 2011	ESN 2013	ESN 2017
Amenaza	Conflictos armados	Conflictos armados	Conflictos armados
Amenaza	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Amenaza	Crimen organizado	Crimen organizado	Crimen organizado
Desafío	Inseguridad económica y financiera	Inestabilidad económica y financiera	Inestabilidad económica y financiera
Desafío	Vulnerabilidad energética	Vulnerabilidad energética	Vulnerabilidad energética

	ESN 2011	ESN 2013	ESN 2017
Amenaza	Proliferación de armas de destrucción masiva	Proliferación de armas de destrucción masiva	Proliferación de armas de destrucción masiva
Amenaza	Ciberamenazas	Ciberamenazas	Vulnerabilidad del ciberespacio
Desafío	Flujos migratorios no controlados	Flujos migratorios irregulares	Flujos migratorios irregulares
Desafío	Emergencias y catástrofes	Emergencias y catástrofes	Emergencias y catástrofes
Amenaza		Espionaje	Espionaje
Amenaza		Vulnerabilidad del espacio marítimo	Vulnerabilidad del espacio marítimo
Amenaza		Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales	
Desafío			Efectos derivados del cambio climático
Amenaza			Vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre
Desafío			Epidemias y pandemias

Como puede observarse se evidencia que las Estrategias han sufrido cambios sustanciales en función de los avances y circunstancias que se han experimentado con el paso de los años.

Cabe resaltar, en primer lugar, la distinción que se elabora en la ESN de 2017 entre desafíos y amenazas, que como se ha explicado previamente son conceptos diferentes pero interconectados. En las estrategias anteriores, se habla de amenazas y retos como un concepto individual, pero en el documento actual ya se especifican que deben tratarse con diferentes líneas de acción estratégicas.

Asimismo, a partir del año 2013, el espionaje se añade como posible amenaza debido a los avances tecnológicos, así como la vulnerabilidad del espacio marítimo, puesto que los flujos migratorios desde, sobre todo, el Norte de África han aumentado intensamente por las revueltas de la Primavera Árabe.

Por último, tres de los aspectos que se agregan a la nueva Estrategia han sido los efectos derivados del cambio climático, epidemias y pandemias y la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre. Los dos primeros se clasifican como desafíos, ya que aunque no supongan consecuencia inminentemente negativa para la población, se consideran un reto al que se debe enfrentar el país.

Relativo al cambio climático y según el Instituto Nacional de Estadística, España emitió 338,6 millones de toneladas de gases de efecto invernadero en 2015, suponiendo un 3,5 % más que en el año previo¹⁴. Esta circunstancia, está directamente ligada al segundo nuevo desafío: el aumento de epidemias y pandemias. Por último, la nueva amenaza que se adhiere a la Estrategia es la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre, que también tiene que ver con el avance de la tecnología y de manera indirecta con las ciberamenazas que se mencionan en las tres Estrategias.

¹⁴ Notas de Prensa, Cuentas medioambientales. Cuentas de emisiones a la atmósfera. Base 2010, Instituto Nacional de Estadística, 28 de noviembre de 2017, disponible en http://www.ine.es/prensa/cma_2015_ea.pdf Fecha de la consulta: 04.04.2018

Conclusiones

Como hemos apreciado hasta ahora, la Estrategia de Seguridad tiene como objeto principal garantizar la seguridad de los ciudadanos. Ya desde que se elaboró el primer Libro de Defensa en el año 2000 se consideró conveniente tratar la Seguridad y Defensa como un asunto de Estado hasta día de hoy. Como bien se define en la ESN de 2013, la Estrategia promueve la defensa de las libertades, derechos y protección de los ciudadanos, la Nación y los países aliados de España¹⁵.

Repasando las transformaciones que ha sufrido la Estrategia, podemos apreciar que cada documento se adapta de manera significativa a las circunstancias de cada momento. De hecho, hasta la ESN de 2013 no se cuenta con un equipo de liderazgo y coordinación para la elaboración y redacción de la misma. Resulta interesante que este tipo de documentos que afectan de manera tan crítica tengan una consideración compartida como se ha hecho en los dos últimos documentos oficiales, donde el conocimiento es aportado por aquellos expertos indistintamente de su condición o categoría profesional.

Asimismo, y teniendo en cuenta que conforme han pasado los años se han agregado amenazas y riesgos a la Estrategia, las líneas de acción estratégicas acaban planteándose de manera específica e individual, debido a la relevancia que han ganado a lo largo de los años algunas de ellas; como ha podido demostrarse en el caso de la vulnerabilidad del ciberespacio o las epidemias y pandemias, entre otros.

La Estrategia de Seguridad Nacional tiene un carácter meramente multidisciplinar, ya que se tienen en cuenta diferentes aspectos en aras de Seguridad y Defensa en España. A día de hoy, por ejemplo, una de las materias que más relevancia está ganando es la del cambio climático, un tema que en las primeras estrategias se trataba junto con las catástrofes y emergencias y en las dos últimas estrategias se plantea como uno de los mayores desafíos a los que debe hacerle frente España.

¹⁵ Presidente del Gobierno, Estrategia de Seguridad Nacional 2017, 1 diciembre 2017, disponible en http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_Seguriad_Nacional_2017.pdf Fecha de la consulta: 04.04.2018

Otra fortaleza de este tipo de documentos sería su difusión y conocimiento, no solo en foros técnicos o profesionalizados, sino también a nivel general y habitual, dado el carácter crítico e influyente de todos los ciudadanos que viene a salvaguardar como objetivo.

Independientemente de factores que han venido a mejorar los documentos oficiales previos, como los citados anteriormente, conviene enfatizar que la Seguridad Nacional es una de las herramientas afianzadoras de la España actual, ya que contribuye a garantizar su pluralidad territorial, el Estado social y democrático de derecho que se propugna constitucionalmente y su nivel socio-económico, todo ello sin perjuicios de facilitar la integración en los sistemas internacionales occidentales de protección y alianza mutua ante los desafíos y amenazas de hoy en día.

Todo ello se hace coherente atendiendo a la propia identidad del Estado español en su condición europea, mediterránea y atlántica, mostrándose como un aliado activo en la protección y defensa de causas nacionales o internacionales donde puedan estar comprometidas situaciones de índole catastrófica humanitaria, los propios derechos humanos o la legalidad internacional.

Es por ello que se constata la relevancia en analizar los planteamientos de cada Estrategia como la adecuación de la misma a las situaciones de cada momento. Sin lugar a dudas, y teniendo en cuenta que vivimos en un mundo globalizado, los asuntos influyentes de la Seguridad y Defensa que recogen las Estrategias se verán modificadas; si bien unas se añadirán, otras desaparecerán, habida cuenta de la inestable, vulnerable y cambiante realidad geopolítica, económica, territorial, sanitaria y social que vivimos actualmente a nivel internacional.

*Ana Blesa López**
Estudiante Máster RR. II.
Univ. CEU San Pablo