

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*

Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017

## Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017

### Resumen

En este documento se realiza un análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 recientemente aprobada.

El análisis se basa fundamentalmente en el estudio comparativo de la nueva estrategia y su antecesora para determinar las novedades que contiene y los retos para las diferentes administraciones.

Este estudio nos permitirá establecer las estrategias de segundo nivel que deben ser reformadas y aquellas que deben ser realizadas por los niveles inferiores de la estructura estatal de seguridad nacional, así como las medidas para abordar las medidas para completar el sistema de seguridad nacional.

### Abstract

*This document is an analysis of the recently approved National Security Strategy 2017.*

*The analysis is based fundamentally on the comparative study of the new strategy and its predecessor to determine the novelties it contains and the challenges for the different administrations.*

*This study will allow us to establish the second level strategies that must be reformed and those that must be carried out by the lower levels of the National Security structure, as well as the measures to address the measures to complete the National Security System.*

**Palabras clave**

Estrategia de Seguridad Nacional 2017, amenazas, desafíos, sistema de seguridad nacional.

*Keywords*

*National Security Strategy 2017, threats, challenges, National Security system.*

## Introducción

¿Por qué una nueva Estrategia de Seguridad Nacional cuando no se han cumplido los cinco años de la aprobación de la anterior? Recordemos que la Ley de Seguridad Nacional establece un periodo de revisión de cinco años y más teniendo en cuenta, que ambas han sido firmadas por el presidente Rajoy.

El 16 de febrero de 2017 el *Boletín Oficial del Estado* publicaba el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional<sup>1</sup> por el que se aprobaba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 (ESN-2017), en sustitución de la estrategia de 2013 (ESN-2013). No se había agotado el periodo para la revisión previsto en el artículo 4.3 de la Ley de Seguridad Nacional<sup>2</sup>, cinco años, aunque deja la puerta abierta a revisarla «cuando lo aconsejen las circunstancias cambiantes del entorno estratégico», y sin duda es lo que consideró el Consejo de Seguridad Nacional en su reunión del 20 de enero de 2017, tras aprobar el Informe Anual de Seguridad Nacional de 2016.

Las razones de este adelanto de la revisión de la ESN hay que buscarlas en que desde 2013, el panorama geopolítico nacional e internacional ha sufrido importantes cambios que aconsejan una revisión de las ESN -2013.

Por otro lado, era necesario establecer una nueva ESN que se enmarcara en la Ley de Seguridad Nacional para «encauzar y garantizar la participación del conjunto de las Administraciones Públicas en los asuntos propios de dicha política pública de nuevo cuño y, en definitiva, de estructurar la organización y funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional como principal apoyo del Gobierno a la hora de impulsar el enfoque integral de la gestión de crisis».

Tal y como se establece en la Orden PRA/116/2017, «nos hallamos ante un mandato legal que atañe principalmente al Consejo de Seguridad Nacional como órgano colegiado del Gobierno, al que corresponde supervisar y coordinar el Sistema de Seguridad Nacional, con la finalidad de garantizar su adecuado funcionamiento como eje vertebrador de la ejecución de la política de Seguridad Nacional por cada uno de los órganos competentes en la materia»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Orden PRA/116/2017 del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, de 9 de febrero, *BOE* 33/2017 de 16 de febrero 2017.

<sup>2</sup> Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. *BOE* 233/2015 de 29 de septiembre 2015. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/09/29/pdfs/BOE-A-2015-10389.pdf>.

<sup>3</sup> Anejo de la Orden PRA/116/2017 del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. *Opus cit.*, p. 3623.

La ESN-2013 ha permitido desarrollar un sistema de seguridad nacional, que asigna competencias a las distintas autoridades, Cortes Generales y administraciones públicas estatales, regionales y locales pero sin olvidar al sector privado y a la sociedad civil, a lo que hay que añadir las necesarias estructuras y una legislación basadas en un enfoque integral de la seguridad que no existía. Esto ha situado a España entre los países más avanzados del mundo, en este ámbito.

Aunque el órgano responsable de la elaboración de la nueva ESN es el Consejo de Seguridad Nacional, el encargado de coordinar los trabajos para su elaboración es el Departamento de Seguridad Nacional (DSN) integrado en el gabinete de la Presidencia del Gobierno, y que además constituye la Secretaría Técnica y el órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional. En la revisión de la ESN también han participado representantes de los ministerios afectados y del Centro Nacional de Inteligencia.

En abril la DSN ya disponía de un borrador que fue sometido al análisis y la opinión del comité asesor independiente, compuesto por más de 50 expertos, de diferentes ámbitos: profesores universitarios, analistas de centros de pensamiento, representantes del sector privado y miembros de asociaciones relacionadas con los ámbitos de la seguridad nacional.

El pasado día 1 de diciembre, la DSN sometió a la consideración del Consejo de Seguridad Nacional, la nueva ESN-2017, para su remisión inmediata al Consejo de Ministros y su posterior aprobación mediante Real Decreto, todo ello de acuerdo con lo establecido por la Ley de Seguridad Nacional 36/2015<sup>4</sup>.

### **Cambios en la estructura de la ESN-2017**

Mientras que la ESN-2013 se articula en cinco capítulos y un resumen ejecutivo, la ESN-2017 lo hace en seis capítulos y una introducción además del resumen ejecutivo. Pero básicamente la estructura no ha variado en lo fundamental.

La ESN-2013 tenía una fuerte influencia de la británica de 2010 titulada: *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*<sup>5</sup> que se estructuraba en una

<sup>4</sup> Artículo 14 b. de la Ley de Seguridad Nacional 36/2015 de 28 de septiembre de 2015, BOE 233/2015.

<sup>5</sup> «A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy». London: HM Government 2010. Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf).

introducción, cuatro capítulos y un anexo. La ESN-2017 también tiene una gran influencia de la británica de 2015 titulada: *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 A Secure and Prosperous United Kingdom*<sup>6</sup>, que se articula en siete capítulos a los que se añade un resumen de la evaluación de riesgos para la seguridad nacional en 2015.

También la extensión de ambos documentos es muy diferente, la ESN-2013 tiene 58 páginas y la nueva estrategia tiene 157 páginas, más del doble. El criterio que se siguió con la de 2013 fue el de hacerla más sencilla que su antecesora, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 (EES-2011) que tenía 88 páginas, para facilitar su difusión y lectura entre los ciudadanos a quien va dirigida, porque como dice en su título, la Estrategia Española de Seguridad es «una responsabilidad de todos».

Algo parecido ha pasado con la Estrategia de Seguridad Nacional británica que ha pasado de 38 páginas en su versión de 2010 a 96 en la que está actualmente en vigor de 2015.

Sin duda, este aumento de contenido se debe a la mayor complejidad del entorno de seguridad en el que nos movemos, que obliga a abordar nuevas amenazas y desafíos como son los conflictos híbridos, el uso de los espacios comunes globales o la aparición de nuevas versiones de terrorismo yihadista, mucho más complejo que los anteriores y sin que ninguna de las antiguas amenazas haya desaparecido. Al fin y al cabo, la ESN es el documento de donde cuelgan todas las estrategias de segundo y tercer nivel que requieren orientación desde el primer nivel.

### **Análisis del contenido de la ESN-2017**

En la introducción se explican las razones que justifican la revisión de la ESN-2013. Esto no fue necesario en la estrategia anterior ya que su antecesora la EES-2011 no llegó a implementarse. Pone de manifiesto algunos de los cambios más reseñables como son los atentados terroristas en suelo europeo o el incremento e importancia de los ciberataques y de las acciones híbridas.

De acuerdo con la definición de seguridad nacional que establece el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, «la Estrategia de Seguridad Nacional adopta una visión integral

---

<sup>6</sup> «National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. A Secure and Prosperous United Kingdom». London: HM Government 2015. Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/555607/2015\\_Strategic\\_Defence\\_and\\_Security\\_Review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf).

de la seguridad, entendida esta como servicio público objeto de una acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a sus socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos acordados», en esta definición se ha cambiado la última palabra «acordados» en lugar de «asumidos» que es la que figura en la Ley y que por coherencia debería haberse dejado.

En esta introducción se establecen los principios rectores que inspiran la ESN-2017 y que son los mismos que ya establecía la ESN-2013 bajo la denominación de principios informadores: unidad de acción, anticipación, eficiencia y resiliencia. El cambio de denominación de principios rectores por el de informadores es mucho más lógico y clarificador.

*El capítulo 1* de la nueva estrategia describe la España actual basada en los valores constitucionales y en la posición geoestratégica que condiciona los retos a los que se ve sometida.

Se resalta en un entresacado que «la seguridad nacional es una política responsabilidad del Gobierno y precisa de la colaboración de los ciudadanos»<sup>7</sup> pero no debemos olvidar que también requiere la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas tal y como establece el artículo 6 de la Ley de Seguridad Nacional.

En este capítulo se resaltan los elementos vertebradores de la España del siglo XXI y que son: el sistema democrático, la sociedad plural y abierta, la diversidad territorial y lingüística, el legado histórico diferencial de España y la lengua y cultura globales. La ESN-2017 está marcando las líneas políticas que los gobiernos y administraciones de diferentes niveles deben desarrollar en sus políticas para favorecer la convivencia y la cohesión de ciudadanos y territorios.

La seguridad es uno de los factores que más contribuye a la cohesión territorial, porque unidos frente a las amenazas y desafíos somos más fuertes y esto es parte esencial del contrato social que se refleja en la Constitución, sin olvidar que España es un país abierto al mundo, que respeta el Estado de derecho, el valor del consenso constitucional, defensor de los derechos humanos, de la legalidad internacional y del multilateralismo, que son señas de identidad de la Unión Europea.

---

<sup>7</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos.* Madrid: Presidencia de Gobierno 2017, p. 23.

La posición geoestratégica de España le otorga una identidad europea, atlántica y mediterránea en un mundo globalizado, que le obliga a ser un miembro relevante y fiable tanto en la OTAN como en la UE. A este respecto conviene recordar que España mantiene tropas en todas y cada una de las seis operaciones militares que está llevando a cabo la UE con un esfuerzo sostenido que va mucho más allá de lo que le correspondería por población y PIB y a pesar de tener uno de los presupuestos más bajos de defensa de todos los socios.

España ha sido junto con Francia, Alemania e Italia los promotores de la cooperación estructurada permanente que marca el camino hacia una mayor integración en PCSD y mayor coherencia, lo que debe permitir contribuir a eliminar disfunciones como que la que se produce en la operación *Atalanta* que se lleva a cabo en la cuenca somalí desde 2008 en la que no participan barcos británicos y sin embargo, el cuartel general de la operación está en Northwood (Reino Unido) con un almirante británico al frente.

España también realiza un gran esfuerzo en su contribución militar a la OTAN, ya que teniendo el 8º presupuesto de Defensa, es el 5º contribuyente a las operaciones de la Alianza.

Se indica que las amenazas globales requieren respuestas integrales, coordinadas y cooperativas. En el caso de la lucha contra el terrorismo el modelo integral se basa en la unidad de los partidos políticos, la actuación de FCSE, de los servicios de inteligencia y el trabajo del sistema judicial, y el apoyo a las víctimas. El uso del reproche político sobre aspectos de la lucha contraterrorista solo favorece al terrorista.

En el capítulo se resalta el papel relevante de la seguridad económica como uno de los desafíos a abordar, el cambio climático y sus consecuencias para la seguridad nacional y la revolución tecnológica, que si bien puede proporcionar instrumentos para fortalecer la seguridad, también da lugar a la aparición de nuevas amenazas asociadas al ciberespacio que requieren una mayor protección de las redes.

Termina el capítulo indicando que España debe fomentar la cultura de seguridad nacional apoyada en un sistema educativo integrador, que debería llevaros a incluir los temas de seguridad y por ende los de defensa nacional en el sistema educativo general tal y como lo tienen los países de nuestro entorno europeo.

A modo de resumen podemos decir que el capítulo 1 de esta estrategia es mucho más completo que el que desarrolla la ESN-2013 y sin duda hace un gran hincapié en los valores que es como deben empezar todas las estrategias de seguridad nacional, ya que

son la base fundamental para hacer frente a las amenazas y desafíos que pueden dañar nuestros intereses nacionales.

*En el Capítulo 2* que es continuación de lo recogido en el capítulo anterior, se analizan los procesos de transformación en el entorno de seguridad global desde la aprobación de la ESN-2013 hasta nuestros días. Un periodo de tiempo en el que la velocidad de cambio no ha dejado de crecer, provocando nuevos conflictos y la continua aparición de crisis que nos lleva a la necesidad de desarrollar un sistema de gestión de crisis nacional. Esto pone de manifiesto la necesidad de establecer métodos de análisis geopolíticos basados en múltiples indicadores que permitan detectar a tiempo la aparición de las crisis.

El fenómeno de la globalización que está basado en la conectividad, cuyas infraestructuras nos hacen mucho más vulnerables, acelera los procesos de transformación geopolítica en un mundo, donde EE.UU., inmerso en un proceso de renacionalización, cede terreno como líder geopolítico, lo que es aprovechado por Rusia y China para potenciar su poder político, económico y militar. En regiones como Oriente Medio asistimos a una lucha por hacerse con el liderazgo regional por parte de Irán y Arabia Saudí.

A todo esto hay que añadir que: «en este contexto, espacios comunes globales como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre, caracterizados por su fácil acceso y débil regulación, pueden convertirse fácilmente en escenarios de confrontación»<sup>8</sup>. Y sin duda este es uno de los aspectos más novedosos de esta ESN respecto a la publicada en 2013.

Esto dificulta la delimitación entre paz y conflicto, como demuestra el crecimiento de «los conflictos y acciones híbridas. Este tipo de acciones son aquellas perpetradas tanto por Estados como por actores no estatales que combinan el empleo de medios militares con ataques cibernéticos, elementos de presión económica o campañas de influencia por las redes sociales»<sup>9</sup>. Lo que unido a la «la manipulación de la información por parte de agentes externos ejerce de factor de influencia en la era de la posverdad, con efectos negativos en la cohesión social y la estabilidad política»<sup>10</sup>.

Sin duda el capítulo 2 por sí mismo justifica la aprobación de una nueva estrategia de seguridad nacional que identifique los importantes desafíos a los que nos enfrentamos

<sup>8</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 33.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p. 34

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 36



hoy día tanto en los espacios comunes globales como los nuevos tipos de conflictos y crisis a los que debemos hacer frente.

A la luz de los cambios recogidos en este capítulo, el periodo de revisión de las ESN previsto en la Ley de Seguridad Nacional, parece un periodo demasiado largo. En todo caso, siempre está abierta la posibilidad de acortar ese periodo. Y también se revaloriza la importancia de los informes anuales de seguridad nacional que elabora el Departamento de Seguridad Nacional y que son un excelente análisis de lo ocurrido en cada uno de los ámbitos durante ese año.

Es necesario considerar la conveniencia de que esos informes además de una mirada hacia el pasado inmediato miren hacia el futuro próximo haciendo evaluación de la posible evolución de las amenazas y los desafíos, que de esta manera pueden ser priorizados.

*El capítulo 3* establece los retos y desafíos que las diferentes regiones geopolíticas presentan para España, así como su priorización. Este capítulo equivale al capítulo 2 de la ESN-2013.

Como es lógico presta una especial atención a las regiones más próximas: Europa, Mediterráneo y norte de África donde tenemos fronteras terrestres, pero sin olvidar que en un mundo globalizado, lo que ocurre en territorios muy alejados puede afectar a nuestra seguridad nacional.

Las regiones que analiza por revestir especial interés son Europa, norte de África y Oriente Medio, África subsahariana, América Latina, América del Norte y Asia-Pacífico. Por su parte, la ESN-2013 fijaba su atención en las siguientes regiones geopolíticas: Unión Europea, Mediterráneo, América Latina, Estados Unidos, y la relación trasatlántica, África, Asia y Rusia a las que añadía las organizaciones internacionales como ONU y OTAN. Las regiones definidas en la ESN-2017 son más lógicas para el enfoque de la seguridad nacional, aunque podría haberse definido una región Magreb—Sahel occidental y otra Oriente Medio—, si tenemos en cuenta las amenazas y los desafíos que tienen su origen en los países del G5 Sahel (Mauritania, Malí, Burkina-Faso, Níger y Chad), como son el terrorismo yihadista, el crimen organizado, los conflictos armados y la inmigración irregular masiva, se trasladan a Marruecos, Argelia, Mauritania y Libia, sin olvidar que este último es un foco de amenazas para sus vecinos. La inestabilidad en el Magreb tiende a pasar a Europa a través de los países europeos más próximos. Hay una interconexión muy fuerte entre el Magreb y el G5 Sahel, mayor

que la que podemos encontrar entre Magreb y Oriente Medio, aunque se trate de regiones más homogéneas étnicamente.

A modo de resumen del capítulo 3 podemos decir que la delimitación de las regiones geopolíticas con la finalidad de abordar los problemas de seguridad nacional, ha mejorado la que se establecían en la ESN-2013.

*El capítulo 4* establece las principales amenazas y desafíos para la seguridad nacional, los espacios comunes globales y la importancia de las infraestructuras críticas. A diferencia de lo que establecía la ESN-2013 en su capítulo 3 donde se recogían los riesgos y las amenazas, se han cambiado riesgos por desafíos. La ESN-2017 aclara el concepto desafío diciendo que «sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización»<sup>11</sup> mientras que riesgo es la exposición a una situación donde hay una posibilidad de sufrir un daño o de estar en peligro.

Si la ESN-2013 contemplaba 12 riesgos y amenazas sin diferenciarlos, la ESN-2017 contempla cinco amenazas: conflictos armados, terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva y el espionaje, al que considera una amenaza de primer orden para la seguridad por las posibilidades que ofrece la tecnología.

A las cinco amenazas citadas hay que añadir los desafíos que tienen lugar en los espacios comunes globales como son el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre. Espacios donde la ausencia de control y de jurisdicción por parte de los Estados hacen difícil la identificación de los autores de agresiones y difícil la persecución de las amenazas por la débil regulación existente.

Las amenazas que hay en los espacios comunes globales son: la vulnerabilidad del ciberespacio, con el uso ilegítimo del ciberespacio y las ciberamenazas; la vulnerabilidad del espacio marítimo de gran interés porque las rutas marítimas son vitales para el transporte, el comercio y el suministro energético; la vulnerabilidad del espacio aéreo y ultraterrestre, teniendo en cuenta que: «determinadas infraestructuras, como las energéticas, los flujos de información financiera, o el normal funcionamiento de determinados servicios básicos para la sociedad, se subordinan al buen uso del espacio

---

<sup>11</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 58.

ultraterrestre y el ciberespacio... El despliegue de tecnologías anti-satélite diseñadas para deshabilitar o destruir satélites podría incrementar la tensión global»<sup>12</sup>.

A pesar de que la ESN-2017 cita la utilización del ciberespacio para actos ilícitos, es poco explícita en lo que hace referencia a la desinformación, financiación terrorista, etc. indicando que: «la utilización del ciberespacio como medio para la realización de actividades ilícitas, acciones de desinformación, propaganda o financiación terrorista y actividades de crimen organizado, entre otras, impacta en la seguridad nacional, amplificando la complejidad y la incertidumbre»<sup>13</sup>. Pero al ser citado en el documento, debe ser suficiente para que se diseñen estrategias de segundo y tercer nivel capaces de hacer frente a este tipo de amenazas y desafíos.

Los desafíos que contempla la ESN-2017 son los siguientes: la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, los flujos migratorios irregulares, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias y finalmente los efectos derivados del cambio climático. Estos dos últimos desafíos no estaban contemplados en la ESN-2013 ni como riesgos ni como amenazas, aunque el cambio climático estaba considerado un potenciador de riesgo.

Sin duda esta clasificación de amenazas, desafíos, amenazas y riesgos en los espacios comunes globales y las amenazas sobre las infraestructuras críticas facilita la jerarquización de las amenazas y los desafíos y ayuda a graduar el esfuerzo a realizar para hacerlos frente.

*En el capítulo 5*, se establecen cinco objetivos generales y quince ámbitos para los que se establecen objetivos específicos y líneas de acción.

Los objetivos generales que contempla siguiendo los principios rectores son: 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 fortalecer la proyección internacional de España. Uno de los múltiples mandatos claros que contiene la ESN-2017 es el de diseño de un modelo integral de gestión de crisis que abarca desde la alerta temprana hasta la respuesta y su gestión. Sin duda este es uno de los retos que implica la adaptación de unas infraestructuras y sobre todo de una doctrina y procedimientos que permitan una solución bajo los principios de unidad, anticipación y eficiencia.

---

<sup>12</sup> *Ibíd*em, p. 70.

<sup>13</sup> *Ibíd*em, p. 67.

El objetivo general de promover una cultura de seguridad nacional es más una línea de acción que un objetivo en sí mismo. En todo caso es de sumo interés, dado que como dice el título de la ESN 2017, es *un proyecto compartido de todos y para todos*.

A este respecto, sería deseable establecer un plan de fomento de la cultura de seguridad nacional como ya existe en el ámbito de defensa, donde se viene trabajando desde hace dos décadas. La experiencia del Ministerio de Defensa en este campo puede ser de gran utilidad a la hora de diseñar planes. La orientación que da la ESN-2017 cuando indica que «fomentará la concienciación sobre amenazas y desafíos actuales y la sensibilización en lo que respecta a la responsabilidad colectiva en su preservación»<sup>14</sup> es una buena línea de acción. Es la percepción de los riesgos y amenazas, lo que genera el interés por los temas de seguridad y defensa.

Respecto en los espacios comunes globales, está casi todo por hacer y la ESN-2017 que es el marco estratégico, es muy ambigua en este campo y debe ser adaptado a esta realidad, fomentando el uso de tecnologías seguras, la gobernanza de las tecnologías emergentes, a la vez que hay tecnologías que por su valor estratégico, deben ser preservadas por el Estado.

Siendo España una de las economías más abiertas del mundo y teniendo la posición geopolítica que ocupa, debe ser consciente de que sus intereses en el exterior son claves, por lo que su pertenencia a organizaciones internacionales como son la OTAN o la UE es la mejor forma de defender los intereses que compartimos con nuestros aliados, lo que implica fortalecer la proyección internacional.

La ESN-2017 contempla quince ámbitos en los que trabajar en beneficio de la seguridad nacional, para los que establece sus objetivos a alcanzar.

En el ámbito de la defensa nacional se explicita en su objetivo «asegurar la defensa de la soberanía e integridad de España y la protección de la población y el territorio frente a cualquier conflicto o amenaza proveniente del ámbito exterior...»<sup>15</sup> es más concreto que el objetivo que establecía la ESN-2013, sin duda pensando en los problemas actuales.

Sus líneas de acción han variado, añadiendo a las que se contemplaban en la ESN-2013 la de «asumir un protagonismo activo en el relanzamiento de la PCSD de la UE y potenciar la Diplomacia de Defensa especialmente con países vecinos»<sup>16</sup>, pero no

<sup>14</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 86.

<sup>15</sup> *Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 90.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 91 y *Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un proyecto compartido. Opus cit.*, p. 40.

recoge la de fomentar la cultura de defensa que lógicamente queda incluida en el fomento de la cultura de seguridad que citábamos anteriormente.

En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, mantiene el mismo objetivo que la ESN-2013 y también contempla las cuatro líneas de acción de la anterior estrategia: prevención, protección, persecución y preparación de la respuesta, aunque en esta ocasión las subclasifica en acciones como la implantación del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta aprobado en 2015, o el refuerzo de los testimonios de las víctimas del terrorismo para contrarrestar la narrativa terrorista y fomentar el diálogo intercultural e interreligioso.

En la línea de acción dedicada a la protección se indica «cooperar con los países socios más afectados por el terrorismo y, de forma especialmente estrecha, con la Unión Europea, y adoptar medidas de mejora en el control de fronteras».

En la línea de acción dedicada a la persecución, se indica que se debe reforzar los instrumentos legales en la lucha contra el terrorismo.

En la preparación de la respuesta, la novedad es que incluye la recomendación de consolidar la unidad de los partidos políticos en la lucha contra el terrorismo.

En el ámbito del crimen organizado el objetivo apenas ha variado, pero sus líneas de acción se han simplificado respecto a las de la ESN-2013. Solo contempla tres: formación continua en los métodos y herramientas utilizados por las organizaciones criminales, potenciar la inteligencia estratégica y el intercambio de información y mejorar la cooperación y coordinación de esfuerzos a nivel internacional. En la anterior estrategia se contemplaban seis líneas de acción entre los que estaban la sensibilización y concienciación de la sociedad de este fenómeno o la implicación de actores nacionales públicos y privados como el «mundo universitario» que lógicamente han desaparecido.

En el ámbito de la no proliferación de armas de destrucción masiva, el objetivo es «combatir la proliferación de armas de destrucción masiva, sus vectores de lanzamiento, materiales conexos y tecnología asociada, así como impedir su acceso a actores no estatales, y en particular a organizaciones terroristas»<sup>17</sup>, bastante más completo que el de la ESN-2013, especialmente en lo que hace referencia a los vectores de lanzamiento. Las líneas de acción son básicamente las mismas que las establecidas en la ESN-2013.

---

<sup>17</sup> ESN- 2017. *Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 96.

En el ámbito de la contrainteligencia, el objetivo es el mismo que contemplaba la ESN-2013. En sus líneas de acción destaca la de «intensificar las actividades de contrainteligencia en el ciberespacio»<sup>18</sup>.

En el ámbito de la ciberseguridad, el objetivo, aunque un poco más detallado, es el mismo que el establecido en la ESN-2013. A las líneas de acción que contemplaba esta, se añade ahora «reforzar y mejorar las estructuras de cooperación público-público y pública-privada nacionales en materia de ciberseguridad ...Contribuir a la seguridad del ciberespacio, en al ámbito de la Unión Europea»<sup>19</sup>.

En el ámbito de la seguridad marítima el objetivo es similar al de la ESN-2013 y también las líneas de acción a las que se añade «mejorar la ciberseguridad en el ámbito marítimo»<sup>20</sup>.

En el ámbito de la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, que es novedoso respecto a la ESN-2013, el objetivo es garantizar su seguridad en un marco compartido. Establece cinco líneas de acción entre las que destacamos la de «impulsar un desarrollo normativo del uso civil de aeronaves pilotadas remotamente»<sup>21</sup>.

En el ámbito de la protección de infraestructuras críticas, el objetivo es parecido, aunque más detallado, al que establecía la ESN-2013. Las líneas de acción son menos conceptuales y más prácticas y entre ellas destacamos la de «estimular la cooperación público-público y público-privada en el marco del Sistema Nacional de Protección de las Infraestructura Críticas, incentivando el intercambio de información con el establecimiento de procedimientos y canales seguros y confiables»<sup>22</sup>.

En el ámbito de la seguridad económica y financiera, el objetivo es «promover un crecimiento económico equilibrado basado en la competitividad, como base de un modelo socioeconómico inclusivo, sostenible y resiliente, capaz de crear empleo de calidad...»<sup>23</sup> más detallado que el de la estrategia anterior y muy condicionado por el momento que estamos viviendo. Si la ESN-2013 hablaba de un sistema de inteligencia económica, la nueva ESN establece un «sistema de seguridad económica que fomente la coordinación, colaboración, cooperación e intercambio de información entre las

---

<sup>18</sup> Ibídem, p. 99.

<sup>19</sup> Ibídem, p. 101.

<sup>20</sup> Ibídem, p. 103.

<sup>21</sup> Ibídem, p. 105.

<sup>22</sup> ESN- 2017. *Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 107.

<sup>23</sup> Ibídem, p. 109.

distintas administraciones públicas»<sup>24</sup>, lo que implica un sistema más complejo que el que se deducía de la anterior estrategia.

En el ámbito de la seguridad energética el objetivo es el mismo que en la ESN-2013, pero las nuevas líneas de acción son más simples y no se atienen a la clasificación anterior: el abastecimiento, la distribución y el consumo<sup>25</sup>.

En el ámbito de la ordenación de los flujos migratorios, el objetivo contempla la «adecuada acogida e integración de los inmigrantes y solicitantes o beneficiarios de protección internacional»<sup>26</sup>, que no se explicitaba en la anterior. Sus líneas de acción no han variado en lo esencial, pero se ha añadido la de «cooperar con los países de origen y tránsito migratorio para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal...»<sup>27</sup>.

En el ámbito de la protección ante emergencias y catástrofes, el objetivo ahora es «consolidar el Sistema Nacional de Protección Civil como instrumento integrador de todas las capacidades de España»<sup>28</sup>. Sus líneas de acción se han simplificado respecto a la anterior estrategia y entre ellas cabe destacar la de «constituir e implantar la Red de Alerta Nacional de Protección Civil para mejorar la prevención, con un enfoque integrado y multirriesgo»<sup>29</sup>.

El ámbito de seguridad frente a pandemias y epidemias, no estaba explícitamente contemplado en la ESN-2013 y sin duda tras la experiencia de la crisis del *ébola*, ha sido considerado un ámbito de interés. El objetivo es «adoptar planes de preparación y respuesta ante riesgos sanitarios, tanto genéricos como específicos, bajo el principio de coordinación entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas y con organismos internacionales...»<sup>30</sup>. Entre sus líneas de acción destacaremos la de «adaptar servicios de salud pública del Estado y comunidades autónomas para asegurar una adecuada capacidad de respuesta operativa y la de desarrollar los equipos técnicos españoles de ayuda y respuesta en emergencias (START) y favorecer su participación en misiones internacionales»<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 109.

<sup>25</sup> *ESN-2013. Opus cit.*, p. 45.

<sup>26</sup> *ESN- 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 112.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 113.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 114.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 115.

<sup>30</sup> *ESN- 2017. Un proyecto compartido de todos y para todos. Opus cit.*, p. 116.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, p.117.

En el ámbito de la preservación del medioambiente, el objetivo es «garantizar la conservación de un medio ambiente de calidad y la protección del patrimonio natural y de la biodiversidad...»<sup>32</sup>. Las líneas de acción contemplan actuaciones en el campo de la energía los incendios forestales, el uso de tecnologías menos contaminantes, etc.

Al incluir el ámbito de actuación en el campo de la salud y el medioambiente, la ESN-2017 puede ser considerada básicamente una estrategia de seguridad humana, citada por primera vez en el informe del programa de desarrollo humano (PNUD) de la ONU de 1994, en el que también se aprobó el índice de desarrollo humano (IDH).

La seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado, a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz.

La lista de amenazas contra la seguridad humana es larga, pero la mayoría de ellas pueden agruparse en siete categorías principales: económica, alimentaria, salud, medioambiental, personal, política y de la comunidad.

La seguridad humana adopta un enfoque integral y actualizado, que sitúa a España a la vanguardia de los países con una ESN muy avanzada.

*El capítulo 6* establece una serie de iniciativas para reforzar el Sistema de Seguridad Nacional en el que:

- Se establece que se completará el modelo de gestión de crisis con alcance nacional.
- Se aprobará un plan integral de cultura de seguridad nacional.
- Se abordará el diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales.
- Creación del Consejo Nacional de seguridad aeroespacial.
- Se revisaran las estrategias de seguridad marítima nacional y de ciberseguridad nacional y la de seguridad energética.
- Se elaborará la estrategia de seguridad aeroespacial nacional.
- El Consejo de Seguridad Nacional será el punto de contacto único en el ámbito de la seguridad de las redes y sistemas de información con las autoridades competentes de otros Estados miembros de la UE.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.118.



## Conclusiones

La ESN-2017 se ha revisado antes de cumplir los cinco años de duración como consecuencia de las importantes variaciones del panorama estratégico nacional e internacional y por la necesidad de seguir trabajando en el desarrollo del sistema de seguridad nacional tras la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional.

La ESN-2017 es una revisión de la ESN-2013, que contempla importantes novedades respecto a la anterior, es un documento más detallado y muy bien estructurado en amenazas y desafíos que contempla cinco objetivos generales y quince ámbitos de actuación para alcanzarlos.

La ESN-2017 nos recuerda los elementos vertebradores de España, que deben inspirar una estrategia que promueva políticas que favorezcan la convivencia y la cohesión de ciudadanos y territorios y adopte medidas de prevención frente a los intentos de la injerencia de potencias extranjeras o de actores no estatales en los temas de interés nacional a través de las redes sociales y medios de comunicación, mediante el uso de falsas noticias, manipulación de redes sociales y la creación de realidades paralelas basadas en la posverdad.

La seguridad es uno de los factores que más contribuye a la cohesión territorial.

La posición geoestratégica de España le obliga a ser un miembro relevante y fiable tanto en la OTAN como en la UE.

Por otro lado, las amenazas globales requieren respuestas integrales, coordinadas y cooperativas.

La ESN-2017 preconiza el fomento de la cultura de seguridad nacional y por lo tanto el de cultura de defensa nacional que debería conducir a la elaboración de un plan de cultura de seguridad nacional que aproveche toda la experiencia de los planes de cultura de defensa nacional, que debe estar contemplado en el sistema educativo general tal y como lo tienen los países de nuestro entorno europeo.

Se debe realizar un esfuerzo en la ampliación de la seguridad en los espacios comunes globales como el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre, caracterizados por su fácil acceso y débil regulación. Es sin duda uno de los grandes retos que plantea esta estrategia. A este respecto la elaboración de una estrategia de seguridad aeroespacial nacional es una buena noticia.

En conjunto estamos ante una buena estrategia que constituye la piedra angular sobre la que deben asentarse las estrategias de niveles inferiores. El éxito de la ESN-2017 no

reside tanto en lo que dice como en la capacidad de movilización de los niveles inferiores para que estos aborden todas y cada una de las líneas de acción establecidas para los quince ámbitos que recoge la ESN-2017.

*Miguel Ángel Ballesteros Martín*  
General director del IEEE