



1

**ESN  
2021**

Seguridad global y vectores de transformación



## Capítulo 1 SEGURIDAD GLOBAL Y VECTORES DE TRANSFORMACIÓN

*El primer capítulo de la Estrategia de Seguridad Nacional describe el contexto internacional de seguridad y traza las principales dinámicas de transformación.*

El orden global y el paradigma socio-económico liberal se encuentran en un periodo de cambio, sin que aún se haya definido claramente el nuevo panorama del sistema internacional. Los principales vectores de transformación son: el contexto geopolítico, el entorno socio-económico, la transformación digital y la transición ecológica.

### SEGURIDAD GLOBAL Y VECTORES DE TRANSFORMACIÓN



Figura 1.1. Seguridad global y vectores de transformación

## CONTEXTO GEOPOLÍTICO

El escenario geopolítico global se encuentra en un punto de inflexión. Por un lado, la arquitectura del sistema internacional se ve sujeta a una mayor presión y se recrudecen las controversias entre Estados. Por otro, se reivindica la necesidad de un multilateralismo eficaz para hacer frente a crisis de carácter global.

Se observa tensión entre las políticas de corte proteccionista o unilateral y los esfuerzos, sobre todo de la Unión Europea, para fortalecer el multilateralismo.

En los últimos años, las dinámicas de confrontación y competencia han prevalecido sobre las de negociación y acuerdo, lo que se ha traducido en un deterioro generalizado de las relaciones internacionales en todas sus facetas: comercial, tecnológica, diplomática o militar. Además, el declive democrático experimentado durante los últimos años contribuye a una mayor inestabilidad y dificulta la adopción de soluciones conjuntas.

En consecuencia, en muchas ocasiones, la gobernanza internacional en aspectos de seguridad, cambio climático o bienes públicos globales se ha visto suplantada por una cooperación ad hoc, marcada por alianzas de geometría variable. Esta tendencia se ha visto favorecida por los cambios en la distribución de poder y está contribuyendo a un multilateralismo de nuevo cuño, híbrido y con más actores emergentes y no estatales.

A su vez, ha aumentado el uso de las estrategias híbridas que, mediante 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. Estas estrategias se caracterizan por la dificultad de atribuir su autoría y por emplear medios que pueden incluir, además de acciones convencionales, otras como campañas de desinformación, ciberataques, espionaje, subversión social, sabotaje, coacción económica o el uso asimétrico de medios militares.

De forma destacada, la contestación del multilateralismo se enmarca en la creciente rivalidad geopolítica, comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China. El esfuerzo de Estados Unidos por consolidar alianzas y retomar cierto liderazgo en la gobernanza global forma parte de este pulso entre ambas potencias.

La expansión económica de China, junto con un mayor proteccionismo de Estados Unidos, han provocado una creciente tensión en sus relaciones comerciales. Esta situación se ha materializado en una escalada de medidas arancelarias y restricciones a la exportación y la inversión adoptadas por ambas potencias.

La disputa es particularmente intensa en el ámbito tecnológico, donde se está produciendo una carrera por la supremacía mundial, que incluye el control de exportaciones de tecnologías críticas y de doble uso. China, que ha logrado un gran desarrollo en la tecnología 5G y la Inteligencia Artificial, busca alcanzar una posición de preeminencia que le permita definir los estándares y protocolos técnicos e industriales, así como ostentar el liderazgo en inversiones extranjeras directas en los operadores de redes y servicios.

**La disputa entre Estados Unidos y China es particularmente intensa en el ámbito tecnológico**

Esta competición podría dar lugar a una brecha digital y productiva que desemboque en el desarrollo paralelo, pero diferenciado, de dos bloques tecnológicos. De esta forma, podría producirse un escenario de desacoplamiento en el que las cadenas de suministro de sectores estratégicos serían repatriadas o sometidas a un mayor control.

Adicionalmente, China ha redoblado sus esfuerzos por aumentar su peso en las organizaciones internacionales, con el objetivo de alcanzar una posición que le permita influir en las reformas de la gobernanza global. En términos globales, su capacidad de influencia relativa a la de Estados Unidos ha aumentado significativamente en las últimas tres décadas y ha logrado suplantarse la influencia de países occidentales en muchas regiones, particularmente de África y del Sudeste Asiático.

En este panorama de tensión, Rusia se ha esforzado en los últimos años por lograr una posición de mayor liderazgo en la escena internacional, apostando por la multipolaridad, el reconocimiento a su "singularidad" y el reparto de áreas de influencia. La política expansionista de Rusia se ha visto reflejada en sus intervenciones en Siria y Libia y en su acercamiento a potencias con aspiraciones regionales como Turquía, India o Irán.

Al mismo tiempo, el orden nuclear heredado de la guerra fría se ha visto erosionado con el desmantelamiento de varios de los acuerdos de control de armas que limitaban la carrera armamentística entre Estados Unidos y Rusia, como el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF). Sin embargo, Estados Unidos ha firmado un acuerdo con Rusia que renueva el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas,



conocido como New START. Además, ha indicado su interés en un retorno al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) sobre el programa nuclear iraní, del que se retiró en 2018.

Potencias regionales, como Irán o Turquía, también han reforzado su influencia geopolítica en un contexto de fragmentación global y conflictos regionales, sobre todo en Oriente Medio y el Mediterráneo. Es posible que los conflictos en Palestina, Israel, Libia, Irak, Siria o Yemen continúen siendo escenarios de enfrentamiento entre diferentes actores estatales y no estatales, tanto nacionales como extranjeros.

La retirada de Estados Unidos y de la OTAN de Afganistán tras 20 años de presencia continua abre otro frente de competición geoestratégica, además de significar un posible uso del territorio afgano como refugio y base de acciones terroristas por parte de grupos yihadistas.

Por otro lado, la inestabilidad generada en el Mediterráneo oriental por las prospecciones gasísticas en el mar territorial en disputa entre Turquía, Chipre y Grecia muestra una tendencia a la unilateralidad en los litigios marítimos, dificulta una postura común de la Unión Europea y aumenta la dificultad de consenso dentro de la OTAN.

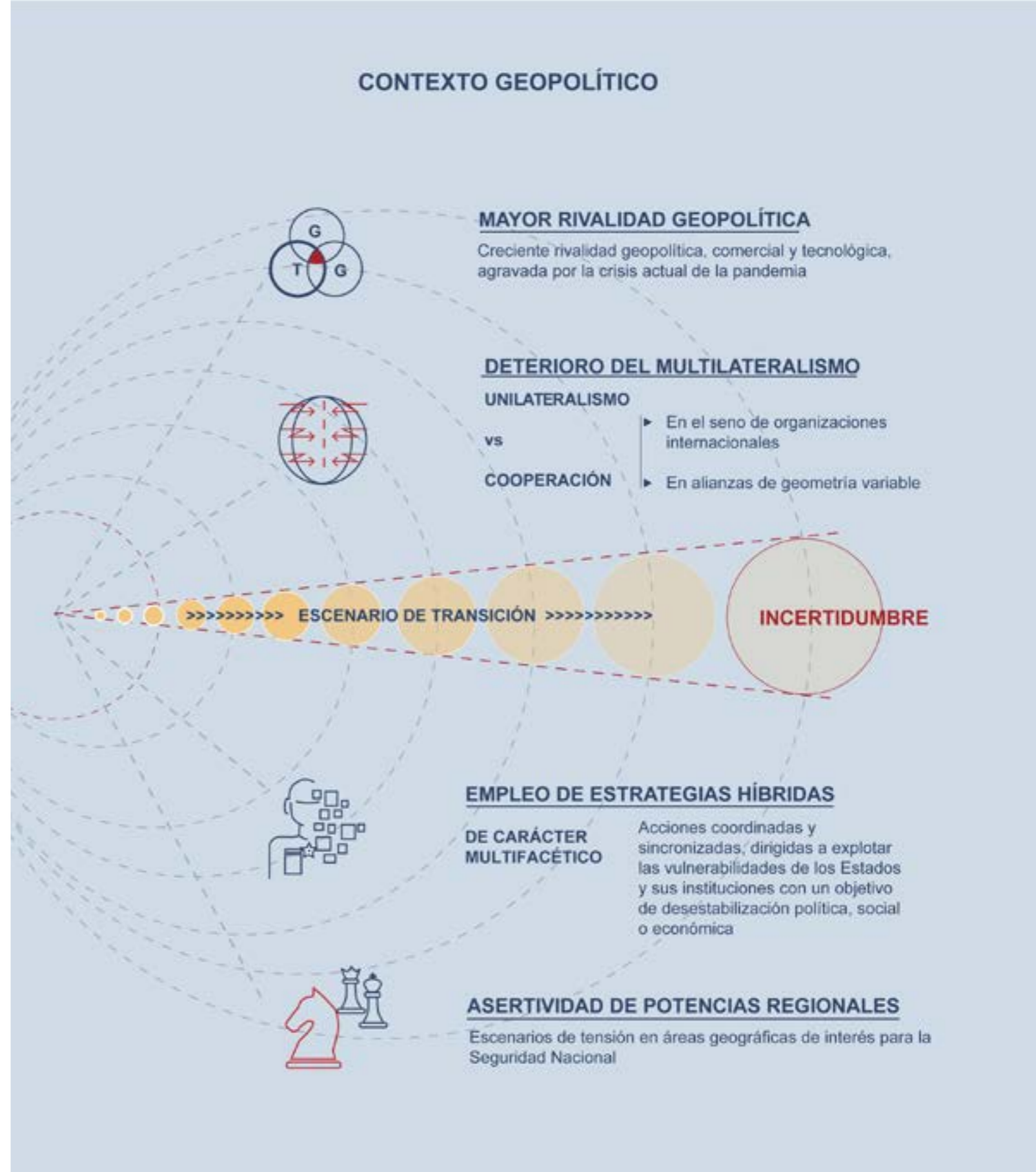
África subsahariana se está convirtiendo en escenario de rivalidades entre distintas potencias extrarregionales. En el Sahel, la desestabilización causada por el terrorismo yihadista se solapa con conflictos intercomunitarios en Estados que carecen de fortaleza institucional para hacer frente con éxito a este desafío múltiple. Todas estas dinámicas, unidas a la pobreza y desigualdad, agudizan la inseguridad imperante en varios países de la región.

Por su parte, la Unión Europea continúa su apuesta por una sólida relación transatlántica, al tiempo que define su postura hacia China entre la competición y la cooperación, en un ambiente de creciente inestabilidad en su vecindario oriental.

**Aumenta la necesidad de la autonomía estratégica de la Unión**

En este contexto multipolar y competitivo, se incrementa la necesidad de reforzar la autonomía estratégica de la Unión Europea, tanto en términos de política comercial e industrial comunitaria como en el desarrollo pleno de su Política Exterior y de Seguridad Común. Para ello, tendrá que lograr un equilibrio acorde con los compromisos de Derecho Internacional sobre la

protección y garantía de los derechos humanos y con su papel como defensora de la democracia, el libre comercio y el multilateralismo.



## ESCENARIO SOCIO-ECONÓMICO

La pandemia de la COVID-19 desencadenó la peor crisis económica mundial desde la Segunda Guerra Mundial, con una caída sin precedentes del Producto Interior Bruto (PIB) y de la actividad laboral mundial. La magnitud de sus efectos ha sido muy desigual, en función del tejido productivo de cada país, de los recursos económicos y de sus niveles de endeudamiento.

La repercusión de la crisis sobre la economía global en términos de PIB ha sido mayor que la de 2008, aunque ha estado seguida de un pronunciado repunte alcista. En un contexto de reducido crecimiento de la productividad en Europa y Estados Unidos, el impacto sobre las economías ha sido notable y podría acelerar el cambio en el equilibrio de poder de oeste a este. China es la única economía del G20 que no sufrió una recesión en 2020.

Si bien se espera que las consecuencias económicas negativas sean transitorias y que estén seguidas de tasas de crecimiento relativamente elevadas, se prevé un periodo de endeudamiento alto, fruto de las medidas extraordinarias de apoyo a ciudadanos y empresas adoptadas por la Unión Europea para hacer frente a la crisis.

En este sentido, la Unión Europea ha puesto en marcha un ambicioso Fondo de Recuperación y Resiliencia como respuesta común al proceso de transformación económica. El mecanismo Next Generation EU cuenta con 750.000 millones de euros financiados mediante la emisión de deuda comunitaria, que se suman a los 1.074 billones de euros del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 para promover la recuperación económica y social y para favorecer un entorno de estabilidad y seguridad.

La crisis también ha puesto de relieve la dependencia del abastecimiento exterior y de las cadenas de suministro global, a menudo altamente dependientes de países como China o India. A la posible regionalización de la producción de suministros estratégicos hay que añadir la puesta en marcha, por parte de los Estados, de políticas industriales estratégicas para hacer frente a la elevada competición global en determinados sectores tecnológicos e industriales.

**La crisis ha puesto de relieve la dependencia del abastecimiento exterior**



La pugna económica y comercial entre las grandes potencias incluye el uso de los aranceles como instrumento de geopolítica, con su consiguiente impacto sobre las economías de la Unión Europea.

La súbita ralentización de la economía, el aumento de la desigualdad, la brecha digital, la destrucción de tejido productivo y el cierre de pequeñas y medianas empresas han derivado en un incremento de la pobreza y del nivel de frustración, marginalidad y exclusión social. Las clases medias, tras una década de crecimiento, se están contrayendo, mientras se expande la franja de población con ingresos bajos o muy altos. Este vaciamiento de las clases medias podría tener importantes consecuencias como el impacto negativo en el consumo global y el potencial incremento de populismos y autoritarismos identitarios, que podrían verse agravadas por los efectos de la automatización de los empleos. En este sentido, es preciso abordar un nuevo contrato social, para paliar la desigualdad y mitigar el proceso de precarización de las clases medias.

En algunos países, la crisis económica ha estado acompañada de una crisis social y política, alentada por campañas de desinformación y desestabilización que pretenden erosionar las instituciones, influir en los procesos democráticos y alentar la polarización.

Ante este escenario, la transformación digital y la transición ecológica cobran especial trascendencia como palancas de cambio de la estructura productiva de las economías mundiales y, en consecuencia, del mapa geopolítico. La digitalización y la economía verde habrán de avanzar de manera acompañada, de manera que la tecnología contribuya a alcanzar objetivos ecológicos y las tecnologías digitales minimicen su consumo energético y sus emisiones.

## TRANSFORMACIÓN DIGITAL

El incremento de infraestructuras y servicios digitales, potenciado por tecnologías disruptivas y emergentes como la computación en la nube, la computación cuántica, la Inteligencia Artificial, la virtualización de redes o el Internet de las Cosas, implica una transformación digital imparable que ofrece innumerables oportunidades de futuro, pero también presenta serios desafíos para la Seguridad Nacional.

**La COVID-19 ha supuesto una aceleración del proceso de digitalización**

En este contexto, la pandemia de la COVID-19 supuso una aceleración del proceso de digitalización, que ha situado a la interacción digital en el centro de las actividades públicas, privadas y profesionales y ha consolidado la hiperconectividad como rasgo definitorio de la sociedad. Como consecuencia, se ha producido una alteración de las reglas sociales y económicas y se ha generado un nuevo flanco de vulnerabilidad de las

redes y los sistemas de información y comunicaciones.

La digitalización de todo tipo de actividades ha ampliado la superficie de exposición a posibles ciberataques de organizaciones, tanto públicas como privadas, y ha dificultado la adecuada protección de la información. La magnitud y frecuencia de los ciberincidentes y del uso ilícito del ciberespacio han aumentado en los últimos años y han convertido la ciberseguridad en una prioridad de organizaciones y gobiernos.

Esta transformación digital no es un fenómeno solo tecnológico, sino que tiene impacto en las relaciones sociales y la configuración geopolítica. Los cambios tecnológicos generan cambios de poder, tanto dentro de los Estados como entre ellos. Con la consolidación del ciberespacio como dominio estratégico, se acentuará la brecha tecnológica tanto entre individuos y sociedades como entre países.

La estabilidad económica y las políticas monetarias también se ven afectadas por la irrupción de tecnologías potencialmente disruptivas. En particular, la configuración actual del sistema financiero global puede verse desafiada por la implantación de divisas digitales.

En este ámbito, los riesgos se ven amplificados por la prevalencia de criterios comerciales frente a los de seguridad en el diseño de productos de hardware y software, así como de sistemas y servicios, tales como el 5G. Este hecho dificulta los procesos de certificación y puede comprometer la cadena de suministro, especialmente en la provisión de servicios esenciales y/o críticos.



Otros riesgos, pero también múltiples oportunidades, derivan de los avances tecnológicos en campos como la biotecnología, que han facilitado el rápido desarrollo de vacunas eficaces contra la COVID-19, pero plantean interrogantes éticos ante actividades como determinados empleos de la ingeniería genética.

Por otro lado, la vulnerabilidad ante posibles injerencias de terceros es extensible al dominio de infraestructuras digitales, como los centros de procesamiento de datos o los cables submarinos, y a los activos que sustentan la propiedad intelectual e industrial del sector empresarial. También habrá que considerar el mapa mundial de conectividad y la aparición de nuevos operadores satelitales, especialmente aquellos vinculados a las grandes empresas tecnológicas.

Con el dato convertido ya en un recurso estratégico de primer orden, se ha intensificado el debate sobre la ética y la defensa de derechos digitales, condicionado especialmente por la concentración de la información en las grandes compañías tecnológicas y por su uso abusivo por parte de algunos actores políticos. En este debate, el derecho a la privacidad de los usuarios de servicios digitales ocupa un lugar central y ha dado lugar a pronunciamientos judiciales que podrían condicionar el desarrollo tecnológico.

El acceso seguro a los servicios públicos y privados, en particular a los servicios esenciales en línea, supone que la ciudadanía pueda proteger su identidad y controlar los datos que comparte y cómo se utilizan, de manera que se garantice la privacidad y la protección de datos personales. Disponer de una identidad digital segura es una pieza clave para la ciberseguridad.



La gobernanza democrática sobre el futuro digital es de máxima importancia para resolver las inquietudes relativas a los derechos y libertades y a la competición geopolítica.

## TRANSICIÓN ECOLÓGICA

La crisis climática ha dado paso a una mayor concienciación política y social de la necesidad de luchar contra sus consecuencias a través de procesos de transición ecológica.

El cambio climático tiene un impacto negativo en la vida y el bienestar humano. Entre sus efectos se encuentran el incremento en el número de fenómenos meteorológicos extremos, la degradación de ecosistemas terrestres y marinos, la desertificación, el aumento de la incidencia y frecuencia de olas de calor, las sequías, la reducción de las disponibilidades de agua, las intrusiones de polvo sahariano, los incendios forestales e inundaciones y la pérdida de la biodiversidad. Estos efectos perniciosos podrían llevar a una mayor competencia por los recursos y al incremento de desplazamientos migratorios desde zonas más expuestas a las consecuencias dañinas del cambio climático.

Por otro lado, la degradación de la biodiversidad produce la pérdida de sus servicios ecosistémicos, esenciales para el bienestar e incluso la supervivencia del ser humano, y propicia la expansión de especies exóticas invasoras, responsables de impactos relevantes en la economía y potenciales vectores de nuevas enfermedades.

En este contexto, la adaptación al cambio climático es básica para conseguir una resiliencia ambiental y ecológica que preserve la vida y el bienestar de la sociedad y el medio.

En diciembre de 2019, la Unión Europea presentó el Pacto Verde Europeo, una hoja de ruta para hacer que su economía sea sostenible y neutral climáticamente en 2050. Para ello, se ha establecido el objetivo vinculante de conseguir, en 2030, una reducción interna neta de emisiones del 55% respecto a los niveles de 1990. En este marco, es igualmente importante el impulso hacia una economía circular con un modelo de producción

**El desarrollo de energías renovables tiene un carácter estratégico**



y consumo basado en reutilizar, renovar y reciclar materiales y productos. Este modelo ayudará a reducir la presión sobre el medio ambiente, a mejorar la seguridad de las cadenas de suministro mediante un empleo más efectivo de los recursos existentes y a estimular el desarrollo empresarial en el campo de la I+D+i.

Un aspecto clave para lograr la neutralidad climática es el cambio del paradigma energético, que transita de la dependencia de los combustibles fósiles a la de las tecnologías renovables. Esto propiciará una nueva geopolítica de transición energética y un cambio en el equilibrio entre importadores y exportadores.

El desarrollo de energías renovables tiene además un carácter estratégico, ya que permitirá el uso de fuentes autóctonas y una mayor diversificación, lo que incrementa la seguridad y mejora la balanza exterior. Sin embargo, también conlleva importantes desafíos tecnológicos relacionados con un sistema de generación eléctrica basado en fuentes de energía variable, el desarrollo de nuevos sistemas de almacenamiento e infraestructuras inteligentes, así como retos relacionados con la reducción del impacto sobre el medio natural y humano.

La evolución hacia una economía descarbonizada incrementará la competencia por las materias primas, como las tierras raras, los materiales y procesos industriales relacionados con la digitalización y las tecnologías renovables, así como una mayor dependencia de las regiones geográficas abastecedoras de estas tecnologías.