

66/2013

10 diciembre de 2013

Ignacio José García Sánchez

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL 2013.
“LA PROSPERIDAD Y EL BIENESTAR MÁS
ALLÁ DE LA LÍNEA DE COSTA”

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL 2013. “LA PROSPERIDAD Y EL BIENESTAR MÁS ALLÁ DE LA LÍNEA DE COSTA”

Resumen:

El pasado 5 de diciembre, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional junto con la Estrategia de Ciberseguridad. Estas dos Estrategias abarcan dos, de los doce ámbitos de actuación prioritaria que establecía la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada hace siete meses. El presente documento pretende hacer un análisis de su contenido resaltando sus aspectos más destacados.

Abstract:

Last December the 5th, the National Security Council, adopted de Maritime Security Strategy together with the Cyber Security Strategy. These two strategies cover two of the twelve priority fields established in the National Security Strategy, approved seven months ago. This paper aims to analyze its content highlighting the main features.

Palabras clave:

Geopolítica, Geoestrategia, Estrategia, Seguridad, Marítimo, Intereses, Riesgos, Defensa.

Keywords:

Geopolitics, Geostrategy, Strategy, Security, Maritime, Interest, Risk, Defense.

"El fin último de la seguridad marítima es contribuir al pleno aprovechamiento de las oportunidades, presentes y futuras, que ofrecen los usos lícitos del mar en beneficio del bienestar y la prosperidad de España, siempre a la luz de los compromisos y proyectos comunes con socios y aliados, y teniendo presentes las aspiraciones de la comunidad internacional en su conjunto"
Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013

INTRODUCCIÓN

El pasado 5 de diciembre, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional junto con la Estrategia de Ciberseguridad. Dos de los doce ámbitos de actuación prioritaria que establecía la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada hace siete meses.

Los otros diez ámbitos de actuación prioritaria para conseguir *"un entorno seguro... determinadamente [del] bienestar, progreso y prosperidad: [que] fomente las inversiones, aumente los flujos de capital humano, incremente el turismo, beneficie la calidad de vida y, sobre todo, mejore la percepción de nuestro país, tanto por parte de los españoles, como por parte de la comunidad internacional"*¹ son: la Defensa Nacional, terrorismo², crimen organizado, seguridad económica y financiera, seguridad energética, no proliferación de armas de destrucción masiva³, ordenación de los flujos migratorios, contrainteligencia, protección ante emergencias y catástrofes, y protección de infraestructuras críticas.

En la citada Estrategia se creaba el Consejo de Seguridad Nacional, una de cuyas funciones le instaba a *"promover e impulsar la elaboración de las Estrategias de segundo nivel que sean necesarias y proceder, en su caso, a su aprobación."*⁴ Fruto de este impulso y del encomiable trabajo de los diversos actores que interactúan en la mar, la primera Estrategia de Seguridad Marítima Nacional ha visto la luz, constatando un hecho, la condición marítima de España *"determinada por nuestra situación geográfica, la dependencia de las comunicaciones marítimas y la importancia del sector marítimo en nuestra economía."*⁵

¹ Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Página 38.

² Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo. 30 de noviembre de 2005.

³ Estrategia de la Unión Europea contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. 12 de diciembre de 2003.

⁴ Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Página 56.

⁵ MUÑOZ DELGADO, Jaime. Almirante Jefe de Estado Mayor de la Armada. Conferencia en el CESEDEN: "La dimensión marítima de los intereses nacionales: Repercusión sobre la orientación estratégica de España ", 4 de noviembre de 2013. <http://www.ieeee.es/documentos/otras-publicaciones/nacional/>

FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA

La Constitución en su preámbulo establece claramente que para “*promover el bien*” es necesario “*establecer*” los tres pilares esenciales, justicia, libertad y seguridad, en los que se debe consustanciar la convivencia democrática, el orden económico y social, el imperio de la ley, los derechos humanos, el progreso de la cultura y de la economía, y unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. Y declara como derecho fundamental y factor clave del orden político y la paz social, la dignidad de la persona.

Superada el 9 de noviembre de 1989 la separación del mundo en dos bloques ideológicos antagónicos e irreconciliables, el mandato de nuestra Carta Magna se hace más palpable y notorio. Así, la promoción del desarrollo político, social y económico, junto con el fortalecimiento del Estado de Derecho con el ejercicio del imperio de la ley, se convierten en el eje básico del pensamiento estratégico a nivel global. Más aun, cuando la globalización, y la libertad de acceso a los mercados y el comercio, impulsan de forma extraordinaria la emergencia de sociedades hasta entonces deprimidas, dando lugar a un crecimiento, en algunos casos asombroso, más justo y equilibrado, con un desarrollo mucho más humano y democrático⁶. Al mismo tiempo, el acceso a las tecnologías de la información impulsa el crecimiento de las redes sociales que favorecen el “despertar político global”⁷.

En este escenario ya no vale la perpetuación del status quo, y el impulso, influencia y promoción de los intereses nacionales en un ambiente abierto y de libre competencia establece el marco de los desafíos del futuro. Estas características se acentúan aún más, cuando la crisis financiera de Wall Street de 2008 sacude a los mercados de los países desarrollados, incidiendo de manera especial en la Unión Europea, que cinco años después intenta superar la situación y volver a la senda del crecimiento económico. Este estancamiento de las economías desarrolladas otorga un papel de importancia creciente al resto de mercados, que son los que lideran el crecimiento económico mundial. Así, no puede ser más oportuna la publicación de la Estrategia cuyo “*fin último*” lo citábamos al comienzo

⁶ “El transporte marítimo es el eje del comercio internacional y un motor fundamental de la globalización. El comercio marítimo internacional creció en un 4% en 2011, y alcanzó 8.700 millones de toneladas, impulsado por un fuerte aumento del comercio en contenedores y carga seca a granel. Se estima que la flota mercante mundial alcanzó alrededor de 1.500 millones de toneladas de porte bruto a comienzos de 2012, lo que representó un aumento de 100 millones de toneladas de porte bruto en 2011 y de más de un 37% en apenas cuatro años. Dado que el tráfico marítimo de fletes sigue aumentando, se ha expresado la inquietud de cómo podría afectar negativamente el medio ambiente, la salud humana y el clima.” NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Informe del Secretario General. Los Océanos y el derecho del mar. 9 de septiembre de 2013

⁷ BRZEZINSKI, Zbigniew. Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power. (2012) New York. Basic Books.

de este documento, es el *“pleno aprovechamiento de las oportunidades, presentes y futuras, que ofrecen los usos lícitos del mar en beneficio del bienestar y la prosperidad de España.”*

Ya la Estrategia de Seguridad Nacional resaltaba la importancia estratégica de espacio marítimo destacando *“que la actividad del hombre en el mar es cada vez mayor. Las facilidades que ofrecen las vías de comunicación marítima, unidas a los avances en el transporte marítimo, han incrementado notablemente los intercambios comerciales. Además, gran parte del transporte energético se realiza a través de este medio y, en buena medida, la búsqueda de recursos energéticos se centra actualmente en los fondos marinos... En el caso de España..., cerca del 90% de nuestras importaciones y algo más del 60% de las exportaciones se realizaron por vía marítima... tiene derechos soberanos o ejerce jurisdicción sobre una... superficie marina de un millón y medio de kilómetros cuadrados, área equivalente a tres veces el territorio nacional..., [donde] se encuentran algunas de las grandes rutas del tráfico marítimo mundial..., [por lo que] mantener la libertad de navegación y garantizar el continuo funcionamiento de las infraestructuras en tierra es primordial por su repercusión directa en la seguridad económica y energética.”*

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA

Preámbulo

La estrategia arranca con el preámbulo del Presidente del Gobierno reafirmado esta visión de un espacio de *“oportunidades”* y *“porvenir”*, que España, por sus características geopolíticas debe ser capaz de aprovechar, explotando *“nuestra tradición pesquera..., [el] transporte marítimo para el aprovisionamiento energético y el comercio exterior y nuestra rica biodiversidad marina... elementos que cimientan la vocación marítima española.”*

Pero como todo ámbito de prosperidad y desarrollo es necesario crear un marco de seguridad que lo impulse, regule y proteja; tanto a nivel nacional, como en su dimensión regional y, por supuesto, en el cada vez más próximo escenario internacional. En esta sentido, la Estrategia pretende esencialmente reforzar los dos pilares básicos de su actuación: el legal y la cooperación entre sectores, privados y públicos, así como entre entidades y organismos a todos los niveles, además de reforzar el control y la presencia que es garantía de compromiso.

Visión Integral

Un primer punto es nuestra adherencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, marco en el que se deben dirimir todos los litigios entre las partes y que afecta a los derechos y obligaciones del Estado ribereño sobre los distintos espacios marinos frente a sus costas (aguas interiores, mar territorial, plataforma continental y zona económica exclusiva), y las reglas y principios que rigen la utilización de las zonas más allá de la jurisdicción estatal. En este punto hay que destacar que el principal actor geoestratégico a nivel global en el ámbito marítimo, Estados Unidos, no es signatario del acuerdo⁸.

Esta visión global se ve reforzada por las resoluciones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los océanos y el Derecho del mar, al igual que el trabajo de su organismo especializado para la seguridad del tráfico marítimo y la lucha contra la contaminación, la Organización Marítima Internacional (IMO, por sus siglas en inglés). Esta organización con sus alrededor de 50 convenios y protocolos, así como de más de 1.000 códigos y recomendaciones, da clara muestra de la importancia de la regulación y codificación internacional del espacio marítimo.

En el aspecto regional, se reconoce la Estrategia Marítima que la OTAN publicó el 18 de marzo de 2011, en la que se hace eco de la importancia creciente de la mar en la convivencia pacífica y el desarrollo mundial, para lo que pide un esfuerzo en tiempos de crisis para su necesaria transformación y una mayor integración dentro del concepto de responsabilidad compartida. Mientras, la Unión Europea sigue trabajando en el desarrollo de su propia Estrategia, aunque, dentro de su Política Marítima Integrada pretende “*ofrecer un planteamiento más coherente de los asuntos marítimos con una mayor coordinación entre los distintos ámbitos*”, el 8 de octubre de 2012 adopta la agenda marina y marítima para el crecimiento y el empleo, y el 12 de junio de 2013, el parlamento europeo aprueba una moción sobre la dimensión marítima de la PCSD y la futura Estrategia.

Un aspecto fundamental en esta visión integral, a la que hace referencia la Estrategia, es el “*buen gobierno*”, la gobernanza, que se presenta como el gran desafío al que enfrenta la comunidad internacional, no sólo en esta ámbito, sobre el que gravita el 90% de los bienes universales, sino también en el resto de los llamados “*global commons*”⁹, y en especial el


⁸ El número de partes en la Convención ha ascendido a 166, tras la adhesión de Timor-Leste, el 8 de enero de 2013, y la ratificación del Níger, el 7 de agosto de 2013.


⁹ US QDR 2010: “Domains or areas [air, sea, space, and cyberspace] that no one state controls but on which all rely. They constitute the connective tissue of the international system. Global security and prosperity are contingent on the free flow of goods shipped by air or sea, as well as information transmitted under the ocean or through space.”

ciberespacio. Estos ámbitos de importancia fundamental para el progreso de la humanidad, donde la Estrategia destaca que *“los Estados son los protagonistas principales en atención a sus competencias y recursos”*, habría que recalcar el papel indispensable de los organismos internacionales y en especial, de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad. Y así figura ese compromiso de participación activa en el escenario internacional de países como España, *“cuyos intereses nacionales tienen una clara dimensión marítima”*.

Riesgos y amenazas

La Estrategia distingue dos grupos de riesgos y amenazas según su origen:

 En el primer tipo estarían aquéllos derivados de actos deliberados y de naturaleza delictiva, como *“los tráficos ilícitos -que se sustentan generalmente en redes de crimen organizado-, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración irregular por vía marítima, la explotación ilegal o no regulada de los recursos marinos, la destrucción y degradación intencionada del medio marino, los actos contra el patrimonio cultural subacuático [y] las ciberamenazas.”*

 En segundo lugar se encuentran los de naturaleza accidental o fortuita, debido a las condiciones naturales del medio, como los *“accidentes marítimos o catástrofes naturales”*, en base a la protección de la vida humana en la mar, la seguridad de la navegación o la salvaguarda del propio medio, que constituyen en responsabilidad de todos y cada uno de los Estados ribereños en virtud del Derecho Internacional.

Además de estos dos grupos que se desarrollan en párrafos individualizados, se hace mención a esos grandes desafíos que gravitan sobre el panorama geopolítico internacional y que ponen en tela de juicio la capacidad de buen gobierno de la arquitectura de seguridad, desde los poderes locales, pasando por los Estados, las organizaciones regionales, hasta llegar a la cúspide del sistema, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al que oportunamente hace mención la Estrategia Marítima de la Alianza¹⁰. Estos factores conocidos en nuestras dos Estrategias de Seguridad Nacional como potenciadores de riesgo y que la última reconoce en: *“la pobreza, la desigualdad, los extremismos ideológicos, los desequilibrios demográficos, el cambio climático y el uso nocivo de las nuevas tecnologías”*, hacen que un régimen jurídico basado principalmente en la jurisdicción del Estado del pabellón del buque sea insuficiente debido a las libertades aplicables a la alta mar y la inmensidad del espacio que comprende.

Brzezinski, los agrupa de dos tipos, estratégicos: mar, aire, espacio y ciberespacio; y medioambientales: el agua, el Ártico y el Cambio Climático.

¹⁰ “The activities that the Alliance will undertake as part of this strategy will be conducted in accordance with international law, including any applicable treaties and customary law, and any relevant United Nations Security Council Resolutions.”

También, se hace mención a las *“delimitaciones marítimas pendientes con países vecinos, una situación que, por lo demás, no es infrecuente en los espacios marinos. En este sentido, Gibraltar plantea a España y a Europa problemas de seguridad en diversos ámbitos, que requieren soluciones eficaces de acuerdo con los parámetros establecidos por Naciones Unidas y plasmados en la Declaración de Bruselas de 1984, acordada por los Gobiernos español y británico.”*


En este orden de cosas, si echamos una somera mirada al entorno geoestratégico global, vemos litigios de este tipo en muchas partes del globo, ya sea por motivos de soberanía o por la explotación de los recursos naturales de los fondos marinos, dando lugar a situaciones de crisis que pueden escalar por falta de cálculo estratégico y provocar conflictos que afecten a la paz mundial. También, se puede establecer una tendencia generalizada al desarrollo competitivo de las marinas nacionales, lo que puede llevar, si la comunidad internacional y la primera potencia naval –Estados Unidos- perdiesen su capacidad de disuasión, a la militarización del espacio marítimo y la amenaza de restringir el uso libre de los mares como un arma de negociación. España como 15ª potencia económica mundial¹¹, además de ser parte integrante de la Unión Europea -1ª potencia- y de la más importante Alianza Militar, no debería permanecer ajena a estos desarrollos, y así se recoge en su tercera línea de acción, de *“fomento de la cooperación internacional.”*


Objetivos, Principios y Líneas de Acción


El fin último de la Estrategia, como poníamos en la cita que introduce este análisis, *“es contribuir al pleno aprovechamiento de las oportunidades, presentes y futuras, que ofrecen los usos lícitos del mar en beneficio del bienestar y la prosperidad de España, siempre a la luz de los compromisos y proyectos comunes con socios y aliados, y teniendo presentes las aspiraciones de la comunidad internacional en su conjunto.”* Para ello articula una visión que *“consiste en la acción concertada, [y] que involucra de forma eficiente todos los recursos necesarios del Estado y del sector privado.”*


En este sentido sigue los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional: *“Unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad de recursos y, resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación.”* Para finalmente establecer cinco líneas de acción y las actuaciones que comportan:

¹¹ CIA The World Factbook. Visitada el 6/12/2013. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryname=Spain&countrycode=sp®ionCode=eur&rank=15#sp>.

 “Adopción de un enfoque integral que potencie la actuación coordinada y cooperativa de las diferentes administraciones en la resolución de problemas que afectan a la seguridad marítima.” De especial interés es la “creación de un entorno de colaboración virtual que permita compartir la información necesaria en tiempo real para las agencias intervinientes ante situaciones concretas; la mejora de las herramientas para la fusión, correlación y análisis del entorno marítimo¹²; y el fomento de la participación de los sectores público y privado españoles en proyectos relacionados con la seguridad marítima nacional en el seno de organizaciones internacionales.”

 “Adopción de medidas eficaces y eficientes en un empleo óptimo de máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.”

 “Fomento de la cooperación internacional”, que se debe materializar en la contribución de España a la gobernanza de los mares, a través de su actuación en el ámbito internacional, como aliado y socio responsable, y comprometido. Aunque se nombra a las Naciones Unidas y la Unión Europea, sin embargo, no se hace referencia a la Alianza Atlántica. También y como eje vertebrador de esta línea se hace mención a la “aplicación del principio de unidad de acción en el exterior [que] requiere la imprescindible coordinación de todas las Administraciones Públicas con competencias en los distintos sectores de este ámbito.”

 “Fomento de la colaboración con el sector privado.” Se destaca en esta línea la importancia de los actores privados con intereses en el entorno marítimo, lo que permite que cualquier colaboración público-privada en materia de seguridad adquiera un valor añadido a la hora de arbitrar una respuesta. Para materializarse, se hace hincapié en la necesidad de una concienciación previa sobre la importancia de desarrollar una cultura de seguridad marítima nacional, que se traduzca en acciones prácticas y proactivas desde las esferas pública y privada. Aunque en el documento se destaca el papel de los armadores, las empresas navieras, el sector del transporte marítimo y los pescadores, es necesario también destacar al sector tecnológico y el necesario impulso de la investigación, el desarrollo y la innovación. Así, es importante mencionar al Comité Polar español y la importancia del desarrollo científico de nuestra presencia en el la Antártida, así como, nuestro papel como observador, desde 2006, en el Consejo Ártico. El nuevo espacio geoestratégico, la llamada nueva frontera, que se abre con el deshielo parcial del Océano Glacial Ártico, es un desafío del que España no debería estar ausente y donde los países ribereños reconocen nuestra presencia.

 “Mejora de la ciberseguridad en el ámbito marítimo.”

¹² En este sentido el AJEMA destacaba en la conferencia citada que: “la primera condición para poder actuar en el entorno marítimo es saber qué pasa en él. En términos actuales, a ese saber le denominamos <Conocimiento del Entorno Marítimo>... Para generar ese conocimiento, se requiere una dedicación permanente, que nos permita integrar y fusionar información de distintas fuentes, analizarla y ponerla en disposición de ser utilizada por las autoridades competentes. Y esto no puede hacerlo sólo una agencia, ni tan siquiera un país, sino que hay que implicar a múltiples organizaciones, nacionales e internacionales, tanto civiles como militares.”

Estructura en el Sistema de Seguridad Nacional

Para apoyar al Consejo de Seguridad Nacional y asistir al Presidente del Gobierno en la dirección y coordinación de la Política de Seguridad Nacional en el ámbito de la seguridad marítima, se crea el Consejo de Seguridad Marítima Nacional. Además, y con objeto de llevar a cabo la gestión de las situaciones de crisis en el ámbito de la seguridad marítima, cuando se produzca el desbordamiento de los límites de capacidad de respuesta eficaz por parte de los mecanismos habituales, se crea el Comité Especializado de Situación bajo la dirección estratégica y política del Consejo de Seguridad Nacional, con el apoyo de Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional debidamente reforzado.

CONCLUSIONES

La publicación de este documento es un esfuerzo encomiable que, sólo siete meses después de la aprobación de la ESN 2013, desarrolla uno de sus diez ámbitos de actuación prioritaria, el marítimo, como estrategia de segundo nivel. Además y como reconoce en su texto, constata la realidad de *“España [como] una nación marítima por su configuración geográfica, por su historia y por el lugar que entendemos debe ocupar la mar en nuestro porvenir. Buena parte de nuestra prosperidad y bienestar se encuentran más allá de la línea de costa. Nuestra tradición pesquera, nuestra dependencia del transporte marítimo para el aprovisionamiento energético y el comercio exterior y nuestra rica biodiversidad marina son algunos de los elementos que cimientan la vocación marítima española.”*

Así, y en línea con el espíritu de nuestra Carta Magna, nace con el objetivo de *“contribuir al pleno aprovechamiento de las oportunidades, presentes y futuras, que ofrecen los usos lícitos del mar en beneficio del bienestar y la prosperidad de España, siempre a la luz de los compromisos y proyectos comunes con socios y aliados, y teniendo presentes las aspiraciones de la comunidad internacional en su conjunto.”* En este sentido destaca la importancia del ámbito marítimo a nivel global, regional y nacional, por lo que se considera esencial explotar sus oportunidades y gestionar sus vulnerabilidades.

Desde una visión integradora y tecnológicamente avanzada deberá potenciar la actuación coordinada y cooperativa de todos los sectores de la sociedad, privados y públicos, locales, nacionales e internacionales, impulsando el desarrollo de una cultura de seguridad marítima nacional que permita la explotación de una posición geoestratégica favorable. Un ámbito, el marítimo, capaz de impulsar los intereses nacionales en línea con las aspiraciones de la

Ignacio José García Sánchez

comunidad internacional, abriendo un escenario de oportunidades y desafíos, como la pérdida de superficie helada en el Océano Glacial Ártico y los grandes retos geopolíticos que pueden comprometer la paz internacional. Una estrategia que debe significar un claro compromiso de presencia activa, de acuerdo a nuestro peso político y responsabilidad compartida, como miembro dinámico de la comunidad internacional.

*Ignacio José García Sánchez
CN., Subdirector del IEEE*