

23/2018

02 de marzo 2018

*Luis Curt García**

La Estrategia de Seguridad
Marítima Nacional ante su próxima
revisión: avances y opciones de
mejora

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional ante su próxima revisión: avances y opciones de mejora

Resumen

La Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2017 contempla una serie de medidas encaminadas a reforzar el Sistema de Seguridad Nacional y mejorar la coordinación y eficacia de la acción del Estado. Por primera vez en el corto recorrido de nuestras estrategias nacionales, se reconoce a España como una potencia marítima y se abren las puertas al diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales, siendo el marítimo uno de ellos. La nueva Estrategia establece que la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de diciembre de 2013 sea revisada, correspondiendo al Consejo Nacional de Seguridad Marítima tomar posiciones al respecto. Se presenta, por tanto, una magnífica oportunidad para consolidar los avances logrados hasta el momento y acometer los cambios que potencien el Sistema de Seguridad Nacional y garanticen la respuesta que España demanda en su vocación global.

Palabras clave

Estrategia, seguridad marítima, Sistema de Seguridad Nacional, gestión de crisis, Unión Europea.

***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.

The forthcoming revision of Spanish Maritime Security Strategy: Potential Upgrades and Improving Options

Abstract

The December 2017 National Security Strategy sets forth a series of measures aimed at strengthening the National Security System and improving the coordination and effectiveness of State action. For the first time in the short course of Spanish national strategy, the country has been recognized as a maritime power and this paves the way for crafting a national strategic position that is focused on the governance and use of global common spaces, to include the maritime domain. The new Strategy requires a revision of the December 2013 National Maritime Security Strategy, in which the National Maritime Security Council is to reflect relevant guidance. This task presents a magnificent opportunity to consolidate successful efforts so far and undertake changes that will ultimately enhance the National Security System and guarantee demanded national response capabilities in accordance with Spain's overarching vision.

Keywords

Strategy, Maritime Security, National Security System, Crisis Management, European Union.

La evolución de las estrategias de seguridad nacional en el ámbito de la seguridad marítima

Del interés estratégico de la mar...

La primera estrategia de seguridad española, la Estrategia Española de Seguridad de junio de 2011 (EES)¹, representó un «hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico en España²», similar a las existentes en los países más avanzados de nuestro entorno³. De la EES se podrían destacar varios aspectos que resultaron novedosos, entre los que me gustaría destacar que por primera vez se plantea la difuminación entre los límites exterior e interior de la seguridad ante la irrupción de amenazas de carácter transversal, y la incorporación del enfoque integral como recurso esencial para hacerles frente con eficacia. Lamentablemente, también es recordada por su deficiente aproximación hacia la dimensión estratégica de la mar, a la que se dedican escasas referencias.

Este déficit se corrige cuando la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2013 (ESN-2013)⁴ ve la luz, ya que representa un salto cualitativo con respecto su antecesora en el tratamiento de lo marítimo⁵. En primer lugar, la ESN-2013 incorpora a la «vulnerabilidad del espacio marítimo» entre los doce riesgos y amenazas para la seguridad nacional identificados; en segundo lugar y en línea con lo anterior, coloca a la Seguridad Marítima como uno de los doce ámbitos prioritarios de actuación; y finalmente, presenta una serie de Líneas de Acción Estratégicas (LAE) específicas para este ámbito, que tendrán su posterior desarrollo en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (ESMN) y su consiguiente Plan de Acción.

El objetivo en el ámbito de la seguridad marítima y LAE contenidos en la ESN-2013 se pueden consultar en la siguiente figura:

¹ Estrategia Española de Seguridad (2011). Una responsabilidad de todos. Madrid, Gobierno de España.

² Franco, M.A. (2014). De las directivas de defensa nacional a la estrategia de seguridad marítima nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo (marzo 2014), Documento Núm. 3/2014, IEEEE, p.19. <http://revista.ieeee.es/index.php/ieeee/article/view/104>

³ Ruiz García, F. (2013). La nueva «Estrategia de Seguridad Nacional»: continuidad o cambio, funciva.org. p.9.

http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1372756446_la_nueva_estrategia_nacional_de_seguridad.pdf

⁴ Estrategia de Seguridad Nacional (2013). Un proyecto compartido. Gobierno de España. <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>

⁵ Franco, pp. 22-28, Op. cit.

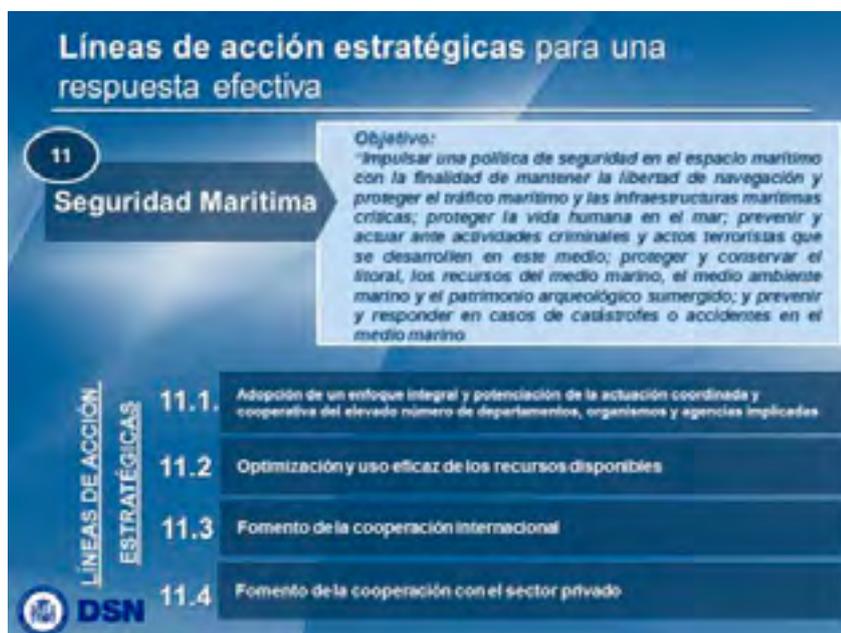


Figura 1: Objetivo y líneas de acción en el ámbito de seguridad marítima según la ESN-2013 (fuente: Departamento de Seguridad Nacional)

...A España como potencia marítima

La nueva publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 (ESN-2017)⁶, nos abre el horizonte estratégico de los próximos años y en lo que respecta a su aproximación hacia lo marítimo merece un detenido análisis, ya que nos encontramos ante otro salto cualitativo cuyas implicaciones están aún por ver. Por primera vez en nuestro recorrido estratégico reciente, se reconoce a España como una potencia marítima (ESN-2017, página 41 y página 68), dejando en otro plano la consideración anterior de España como nación marítima⁷. Esta alusión como potencia marítima se repite en dos pasajes del texto, por lo que podemos descartar un empleo equivocado del término y entender que nos encontramos ante una nueva realidad percibida. No se encuentra justificado en la Estrategia el porqué de este cambio, pero con todas las connotaciones que pudiera tener, España pasa a ser a partir de ahora una «potencia marítima y actor con legado e intereses globales más allá de sus fronteras naturales» (ESN-2017, página 41).

⁶ Estrategia de Seguridad Nacional (2017). Un proyecto compartido de todos y para todos. Gobierno de España. http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf

⁷ Esta denominación se puede encontrar en varios pasajes de la ESMN de 2013.

Otra novedad que es preciso enmarcar de la ESN-2017, es que siguiendo la tendencia de otras estrategias de países de nuestro entorno⁸, los espacios comunes globales (*Global Commons*, como lo denominan los angloparlantes) pasan a ocupar un lugar preferente, donde en el caso del marítimo⁹ predomina el interés por garantizar el comercio mundial, la libertad de navegación y favorecer su buen uso, empresa complicada dado que en este entorno pueden darse fácilmente escenarios de confrontación y acechan a la seguridad desafíos y amenazas de muy diversa índole. Todo ello bajo el prisma del conflicto híbrido¹⁰, una nueva dimensión de complejidad que se añade a la estrategia nacional y que en la mar puede adoptar peligrosas configuraciones. Desde cualquier perspectiva, el diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales, al que emplaza la ESN-2017, representa un desafío que requerirá un enorme esfuerzo intelectual y la concurrencia de opiniones, y que por lo que le toca al espacio marítimo global, deberá tener su reflejo en la próxima revisión de la ESMN.

En otro orden de cosas, la ESN-2017 reflexiona abiertamente sobre aspectos geopolíticos y novedades estratégicas que nos permiten escenificar la vulnerabilidad del espacio marítimo en contextos reales. Un ejemplo de ello son las alusiones a la inestabilidad que generan las disputas marítimas en el mar de China, en el que no solo debemos vislumbrar, como dice la Estrategia, su impacto en la seguridad global, sino contemplarlo como un espejo de la potencial conflictividad del Mediterráneo y el Atlántico Norte.

A este respecto, el Mediterráneo oriental se ha situado con fuerza en tablero de juego de la geopolítica mundial, donde a la situación fallida de Libia se suma la incertidumbre que genera la guerra de Siria, foco creciente de tensión en donde recientemente se han exacerbado las acciones bélicas de países como Turquía¹¹ o Israel¹². Súmese a esto la

⁸ Véase la Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de diciembre de 2017, donde la alusión a los espacios comunes es reiterativa, en términos de *common domains*. Se puede consultar en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2017/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

⁹ La ESN-2017 incluye junto al espacio global marítimo al aéreo y ultraterrestre, y el ciberespacio.

¹⁰ En la ESN-2017 se hace referencia a los retos que se presentan ante las amenazas y acciones de carácter híbrido, una nueva dimensión que no se contemplaba en las estrategias que la preceden.

¹¹ Las recientes incursiones del ejército turco en territorio sirio para combatir facciones kurdas reducen las expectativas de un futuro pacífico en la región a corto plazo. Ver <https://www.msn.com/es-ar/noticias/otras/tropas-terrestres-turcas-entran-a-afrin-enclave-de-combatientes-kurdos-en-siria/ar-AAuZ1vI>

¹² El riesgo de un enfrentamiento bélico entre Israel e Irán es cada vez más factible, dado los intereses en

creciente presencia marítima de China en la zona¹³, los intereses de Rusia por preservar su salida directa al mar Mediterráneo desde la base Tartús¹⁴, las intenciones manifestadas por Irán por abrir una base naval en Siria para su reposicionamiento global¹⁵, los importantes descubrimientos de yacimientos de petróleo y gas en esta cuenca del Mediterráneo con la potencial conflictividad por la delimitación de los espacios marítimos de soberanía¹⁶, el conflicto larvado de Chipre y en su conjunto la fragilidad de nuestra frontera sur con África. No lo refiere expresamente la Estrategia, pero otro espacio de nuestro entorno cercano de potencial conflictividad es el Atlántico Norte, por influencia de las tensiones revitalizadas con Rusia¹⁷ y que tiene su máxima expresión en el mar Báltico¹⁸. Como consecuencia, esta perspectiva geográfica de una Europa con el Mediterráneo oriental al Sur y el mar Báltico al Norte en creciente conflictividad, deja las líneas de comunicación marítima que confluyen en los puertos de España como focos descongestionados de tensión y por lo tanto con un marcado interés estratégico.

Con estas dinámicas la ESN-2017 establece la necesidad de impulsar una política de seguridad en el espacio marítimo, tanto a nivel nacional como en el marco internacional. El esfuerzo está condicionado por el «marcado perfil europeo, mediterráneo y atlántico de nuestro país» y la apuesta «por el refuerzo de organizaciones clave para España como la Unión Europea o la OTAN» (ESN-2017, página 3).

En esta línea, en la UE existe una nueva ambición que viene marcada por la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE (EGUE), de junio de 2016, por sus planes de acción y la activación de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO en siglas en inglés), una estrategia europea que apuesta por potenciar una

juego de ambos países en Siria. Ver <https://www.larazon.es/internacional/netanyahu-amenaza-con-un-ataque-para-frenar-a-iran-KD17722282>

¹³ González, M. (2016). Presencia China en el Mediterráneo (diciembre 2016), Cuadernos de Pensamiento Naval Núm. 21, Segundo Semestre de 2016. Escuela de Guerra Naval, pp. 5-21.

¹⁴ Rodríguez, C. y Colom G. (2017). La geopolítica de las bases militares V, Documento de Investigación 14/2017, IEEE, pp. 5-8 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV14-2017_Geopolitica_BasesMilitares-V_RguezChirino-GuillemColom.pdf

¹⁵ Guzansky, Y. (2017). Iran's Growing Naval Ambitions (January 2017), Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-01-01/irans-growing-naval-ambitions>

¹⁶ Stocker, J. (2012). No EEZ solution: the politics of oil and gas in the eastern Mediterranean. *The Middle East Journal*, 66 (4), 579-597.

¹⁷ Hendrix, J. (2018). There is no NATO without the North Atlantic. *Security and Defence* (January 2019) <https://www.nationalreview.com/2018/01/nato-naval-security-north-atlantic-control-key/>

¹⁸ Como efecto colateral a la crisis de Ucrania, cuya detonación tuvo lugar en el 2014 y que llevó a la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa. La crisis todavía perdura y amenaza con convertirse en un conflicto congelado.

Europa más fuerte y más autónoma sobre todo en términos de Defensa¹⁹ y que repercute en gran medida a los planes de obtención de capacidades marítimas y navales de España.

La OTAN también trata de reforzarse, tal y como quedó patente en la última cumbre de Bruselas de mayo de 2017, donde una de las decisiones tomadas fue materializar el reparto proporcional del gasto de Defensa entre los países miembro y aumentarlo gradualmente hasta alcanzar el 2% del PIB en 2024 mediante la elaboración de unos Planes Anuales nacionales²⁰. Asimismo, uno de los asuntos que se abordarán en la próxima Cumbre de julio de 2018 será la de reforzar la postura marítima de la Alianza²¹ y está previsto crear un nuevo Mando Conjunto para ayudar a proteger las líneas de comunicación marítima entre Europa y Norte América²². Nuevamente, las repercusiones económicas y estratégicas para España son de enorme trascendencia.

El siglo XXI será un siglo marítimo²³, con un futuro sumamente demandante para España, donde se añaden la importancia de zonas geográficas tan alejadas como el golfo de Guinea, el Cuerno de África²⁴ o el Ártico²⁵, y la permanente necesidad de protección de las rutas marítimas, los recursos naturales, nuestro aprovisionamiento energético por mar, la protección del patrimonio arqueológico, de los cables submarinos y mantener una respuesta integrada y eficaz ante la ordenación de los flujos migratorios, el terrorismo marítimo, los focos de piratería, los accidentes marítimos y las catástrofes naturales. Añádase la revolución tecnológica que está por venir de la mano del empleo masivo de los buques automáticos o buques robot, los vacíos de la legislación marítima

¹⁹ Pueden valer como referencia de este interés por potenciar la Defensa las numerosas afirmaciones que provienen de las altas instituciones de la UE, como las del director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa, que dice expresamente que «Si en cinco o diez años no hay defensa europea, no habrá UE» (Domecq, citado en abc.es, enero 2017). Ver <http://www.abc.es/los-100-influyentes/2017/jorge-domecq.html>

²⁰ Ver <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/jefes-estado-gobierno-otan-acuerdan-entrada-alianza-coalici%C3%B3n-contra-daesh>

²¹ Ver https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_151093.htm?selectedLocale=en

²² Ver los acuerdos alcanzados en la última cumbre de Ministros de Defensa del pasado 15 de febrero de 2018 https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_152125.htm?selectedLocale=en

²³ Benbow, T. (2016). The future of naval conflict and lessons from history; en Krause, J., & Bruns, S. (Eds.). (2016). Routledge Handbook of Naval Strategy and Security. (pp. 27-40).

²⁴ Para profundizar en la conflictividad de estos mares, se recomienda la lectura del Documento de Trabajo 07/2017, del IEEE, de título «Mares violentos». http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEEET07-2017_Mares_violentos_FdodelPozo.pdf

²⁵ España es país observador en el Consejo Ártico y este mar se encuentra en punto de mira de las principales potencias marítimas del mundo. Ver la reciente política China para el Ártico en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2018/ResenaIEEE_EWhitePaperCHINA_Artico_30ene2018.pdf

internacional y la problemática de las banderas de conveniencia²⁶, entre otros muchos aspectos, que invitan en su conjunto a actualizar el contenido de nuestra ESMN.

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y su estado de avance

La ESMN²⁷ desarrolla el objetivo marcado en la ESN-2013 para el ámbito de actuación de la seguridad marítima. La ESMN vio la luz en diciembre de 2013, apenas siete meses después de la aprobación de la ESN-2013 y fruto de su impulso se convirtió en la primera estrategia de seguridad marítima de índole nacional, por lo que generó valoraciones muy positivas²⁸ por suponer un «punto de partida dentro del panorama estratégico nacional». La ESMN, que incluye un breve análisis sobre el interés estratégico del espacio marítimo, convierte el enfoque integral en la verdadera piedra angular de la seguridad marítima²⁹ e identifica los intereses que es necesario salvaguardar, delimitando de forma más precisa el marco de actuación y orientando de alguna manera hacia los fines a alcanzar.



Figura 2: Intereses en la dimensión de seguridad marítima (fuente: ESMN)

²⁶ Del Pozo, F. (2017). Mares violentos (introducción), IEEE, Documento de Trabajo 07/2017, pp. 11-25. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2017/DIEEET07-2017_Mares_violentos_FdodelPozo.pdf

²⁷ Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013). Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>

²⁸ García Sánchez, I.J. (2013). Análisis de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013. «La prosperidad y el bienestar más allá de la línea de Costa» (diciembre 2013), Documento de Análisis 66/2013, IEEE, p. 2, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA66-2013_EstrategiaSeguridadMaritimaNacional_IJGS.pdf

²⁹ Esto es así porque «la realidad compleja y transversal de las amenazas a la seguridad marítima, ha obligado a adoptar enfoques integrales basados en la cooperación entre los actores competentes» (ESMN, p. 12).

La ESMN hace suyos los principios informadores de unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y la resiliencia (ESMN páginas 33-41) y relaciona los riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional.



Figura 3: Riesgos y amenazas a la Seguridad Marítima (fuente: ESMN)

A lo anterior, se suma la adaptación de las LAE contenidas en la ESN-2013, especificando para cada una de ellas las actuaciones que comportan y que en última instancia sirven de base para el desarrollo del Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Nacional, cuyo estado de avance se analizará posteriormente. Incidiendo en este aspecto. La ESN-2017 relaciona también estas mismas LAE pero con dos cambios de contenido con respecto a la ESN-2013 y la ESMN que es preciso resaltar. Como se puede ver en la tabla 1, en la LAE 2 se han omitido las referencias a la búsqueda de sinergias y racionalización de los medios y el objetivo de la integración de las capacidades de prevención y respuesta, quedando esta línea supeditada exclusivamente al «empleo óptimo de máximo aprovechamiento de los recursos». Desconociendo el porqué de este cambio, no parece coherente que se estuviera dejando de lado la búsqueda de la eficiencia, ya que se estarían desatendiendo principios básicos que orientan la política de Seguridad Nacional, en concreto los de eficiencia y sostenibilidad

en los recursos (Ley de Seguridad Nacional 36/2015³⁰, artículo 4.2). Con respecto a la LAE 3, de cooperación internacional, la mención a las estrategias de seguridad marítima de la UE y la OTAN es algo nuevo que introduce unas variables de significativa repercusión, más aun en el caso de la Alianza ya que anteriormente ni se contemplaba en esta LAE. Sea por estos cambios, o por continuar el impulso de la política de seguridad en el espacio marítimo, tanto a nivel nacional como para fortalecer la proyección internacional de España³¹, parece lógico que la próxima revisión de la ESMN revise el contenido de todas las LAE y perfile su desarrollo, y en sentido lógico, en lo que afecte a su respectivo Plan de Acción.

LAE 1. Promover 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.
LAE 2. Adoptar medidas para fortalecer la capacidad de actuación del Estado en la mar y en su litoral en un empleo óptimo de máximo aprovechamiento de los recursos.
LAE 3. Fomentar la cooperación internacional, en particular a través de la aplicación de las iniciativas de la Organización Marítima Internacional, la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, y la Estrategia Marítima de la OTAN.
LAE 4. Fomentar la colaboración con el sector privado.
LAE 5. Mejorar la ciberseguridad en el ámbito marítimo.

Tabla 1: Líneas de acción contenidas en la ESN-2017 (elaboración propia)

³⁰ Ley 36/2015 de Seguridad Nacional (LSN), Gobierno de España. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389

³¹ Que es uno de los cinco objetivos generales que orientan la acción del Estado (Cap. 5, p. 82).

La seguridad marítima en el Sistema de Seguridad Nacional (SSN)

La incorporación del ámbito de la seguridad marítima dentro del Sistema de Seguridad Nacional (SSN) es uno de los avances logrados más notorios, que queda consolidado con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional 36/2015 de septiembre de 2015 (LSN). Bajo la dirección del Consejo de Seguridad Nacional y para la preservación de la seguridad marítima se configura el Consejo Nacional de Seguridad Marítima (CNSM)³², a la que la LSN confiere un amplio abanico de funciones, algunas de las cuales son de carácter supervisor. Al CNSM, cuya composición se muestra en la figura 4, le corresponde facilitar la coordinación operativa entre los órganos y autoridades competentes cuando las situaciones que afecten a la seguridad marítima lo precisen y mientras no actúe el Comité Especializado de Situación, que se constituye para los casos en que se produzca el desbordamiento de los mecanismos habituales previstos. Este Comité de Situación podrá ser reforzado con personal especializado, conformando una Célula de Coordinación específica en el ámbito de la Seguridad Marítima. La reciente publicación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del SSN³³, configura una red de puntos de contacto para el intercambio de información y la activación preventiva del SSN en los supuestos de gestión de crisis.



Figura 4: Composición del Consejo Nacional de Seguridad Marítima
(Fuente: Departamento de Seguridad Nacional)

³² Para más detalles, consultar <http://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional>

³³ Orden PRA/116/2017, de 9 de febrero.

En este contexto, cuando nos referimos a gestión de crisis, hablamos básicamente de lo que la LSN denomina «situación de interés para la seguridad nacional», que se dan cuando por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes. El Sistema busca garantizar el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, en situaciones que no obliguen a la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos; dicho de otro modo, para situaciones de crisis comprendidas entre la normalidad y los estados de alarma, excepción o sitio³⁴.

El Plan de Acción de la ESMN y su estado de implementación

El Plan de Acción de la ESMN es un documento que fue aprobado en diciembre de 2014, donde se materializan los objetivos a alcanzar conforme a una programación temporal fijada para el medio y largo plazo. Este plan ha facilitado una continuidad en el tiempo de los trabajos, el seguimiento de la implementación de la ESMN, así como su propia adecuación y revisión³⁵.

En él se desarrollan las cinco Líneas de Acción de la ESMN, que se desglosan en catorce acciones derivadas (AD), cada una de las cuales se subdivide en varias realizaciones concretas, asignada o bajo la responsabilidad de seguimiento de cada uno de los vocales que componen el CNSM. En la siguiente tabla se encuentran resumidas las Líneas de Acción y sus respectivas AD:

³⁴ Sujetos a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

³⁵ Extraído de <http://www.dsn.gob.es/>

Líneas de acción	Acciones derivadas
Enfoque integral	Acción 1: Creación de una Oficina/Área de Seguridad Marítima en el DSN. Acción 2: Potenciación del Centro de Situación del DSN en el dominio marítimo. Acción 3: Mejora de la cooperación y colaboración operativa. Acción 4: Desarrollo de la plataforma COLABORA y de la herramienta SEGMAR. Acción 5: Creación de una Célula de información y análisis de riesgos y amenazas.
Eficacia y eficiencia³⁶	Acción 6: Elaboración de un catálogo de los medios materiales de seguridad marítima. Acción 7: Estudio sobre los medios existentes a la luz de las recomendaciones del Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Acción 8: Cooperación entre las distintas Administraciones Públicas en materia de capacitación y de formación. Acción 9: Elaboración de un catálogo del Patrimonio Arqueológico Subacuático. Acción 10: Protección de la biodiversidad marina y ordenación del espacio marítimo.
Cooperación internacional	Acción 11: Coordinación de la postura nacional en las distintas iniciativas y proyectos internacionales.
Colaboración público-privada	Acción 12: Fomento de la colaboración público-privada. Acción 13: Fomento de la cultura de Seguridad Nacional en su dimensión marítima.
Ciberseguridad	Acción 14: Análisis de sistemas de información y tecnologías vulnerables a ciberataques.

Tabla 2: Acciones derivadas del Plan de Acción de la ESMN (elaboración propia)

Para conocer su estado de implementación, el documento más accesible es el Informe Anual de Seguridad Nacional (IASN)³⁷, donde se detallan los principales avances logrados en cada uno de los doce ámbitos de la Seguridad Nacional. Hay que tener en cuenta que el IASN tiene un carácter meramente divulgativo y no crítico, por lo que es necesario remitirse a las actas de las reuniones del CNSM e informes parciales para conocer los detalles de ejecución, que no se encuentran accesibles en fuentes abiertas.

³⁶ Nótese, que como se ha referido anteriormente, esta línea de acción tiene en la ESN-2017 una nueva redacción donde no se menciona ni la eficiencia ni la eficacia.

³⁷ Se pueden consultar en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional>

No se pretende ser exhaustivo a la hora de analizar el estado de avance del Plan de Acción de la ESMN, pero en su conjunto habría que resaltar la existencia tanto de realizaciones muy positivas como de otras que se encuentran en un estado evidente de estancamiento.

Como aspectos positivos es destacable la aprobación del Acuerdo de Coordinación y Cooperación en Operaciones de Seguridad Marítima (ACCOSM)³⁸ y la elaboración del Plan Integral de Seguridad Marítima en el estrecho de Gibraltar (denominado Plan MARES³⁹). También la creación en el 2013 de un grupo de estudio para analizar en profundidad la seguridad marítima en España⁴⁰.

Otro avance relevante es la creación de un entorno de colaboración virtual para responder a las exigencias del principio de coordinación interdepartamental⁴¹. Este entorno colaborativo cuenta con la herramienta SEGMAR, para compartir información de seguridad marítima y que conecta a los centros operativos nacionales de seguridad marítima.

Una iniciativa que potencia la integración es la celebración periódica de la Conferencia de Centros Operativos de Seguridad Marítima y la implementación de la Célula de Información y Análisis de Riesgos y Amenazas a la seguridad marítima (CIARA)⁴².

Se ha elaborado un catálogo de ejercicios nacionales e internacionales sobre seguridad marítima, así como un análisis para la determinación de las necesidades de adiestramiento conjunto y, sobre esta base, los objetivos a alcanzar a nivel de participación interdepartamental.

También se están llevando a cabo realizaciones para la elaboración de un catálogo de titulaciones marítimas con su compatibilización profesional y para la potenciación de las Estrategias Marinas de protección de la biodiversidad marina⁴³.

³⁸ El ACCOSM es un acuerdo novedoso por el que los ministerios con competencias en la Acción del Estado en la mar se comprometen a impulsar, promover y estudiar medidas de distinto tipo para reforzar la coordinación y cooperación en operaciones de seguridad marítima, así como la mejora de su eficacia.

³⁹ Identifica los actores implicados y describe las fases en las que se pueden desenvolver las situaciones de interés declaradas en la zona comprendida entre el golfo de Cádiz y el mar de Alborán.

⁴⁰ Que elaboró un informe no publicado de título «La organización de la Seguridad Marítima en España: oportunidades y desafíos», no accesible en fuentes abiertas.

⁴¹ <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/reunion-del-consejo-nacional-seguridad-maritima-0>

⁴² Se trata de un grupo de trabajo que depende funcionalmente del CNSM; tiene como misión principal la elaboración y el análisis de inteligencia y está dirigida por un oficial general del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS).

⁴³ Ver <https://servicio.magrama.gob.es/es/costas/temas/proteccion-medio-marino/biodiversidad-marina/habitats-especies-marinos/especies-marinas/estrategias-conservacion-recuperacion.aspx>

Asimismo, se constituyó un grupo de trabajo compuesto por representantes de los Ministerios de Defensa, Fomento, Industria, Energía y Turismo, e Interior, con la finalidad de elaborar un catálogo unificado que aporte una visión integral de los medios materiales existentes para el cumplimiento de las funciones de seguridad marítima, aunque la materialización de este catálogo presenta dificultades de homogeneización y todavía no se ha obtenido un producto final.

Por último, se está promoviendo la participación de empresas e instituciones privadas españolas en ejercicios, ciberseguridad, prevención de riesgos laborales y tecnología, y con respecto a la mejora de la ciberseguridad en el ámbito marítimo se está lanzando actuaciones dirigidas al incremento de las capacidades de prevención, defensa, detección, explotación, análisis, recuperación y respuesta coordinada.

Como se puede comprobar, se han registrado avances muy significativos, pero en lo que respecta a la mejora de la cooperación y colaboración de los organismos que operan en la mar siguen sin resolverse aspectos que afectan al reparto competencial de los actores⁴⁴. Como defiende Del Pozo⁴⁵, el problema en origen estaría en la propia ESMN, en sus defectos de lógica y estructura, de carecer de la adecuación de los medios a los fines; se trata de una estrategia eminentemente declarativa, sin implicaciones normativas directas, donde no se articulan las relaciones de cooperación y deslinde de responsabilidades entre los distintos actores a nivel operativo, algo que es fuente de problemas a la hora de dar una respuesta adecuada en las situaciones de crisis. Fernández⁴⁶, opina que una revisión de la ESMN debería contener prioridades y plazos de ejecución, delimitar los ámbitos competenciales y establecer estructuras y procedimientos de coordinación entre ellos.

⁴⁴ A nivel nacional la administración marítima es compleja y son muchos los actores que tienen competencias y operan en la mar. Para un análisis más detallado de los problemas competenciales se recomienda consultar los trabajos de Del Pozo, de título «La mar nunca está en calma» (2014, 2015).

⁴⁵ Del Pozo, F. (2014). La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma (marzo 2014), Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 3/2014, pp. 19-25.

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/36817280433d954789b5ef77e9c5b47a/DT3-2014-DelPozo-Seguridad-maritima-hoy-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=36817280433d954789b5ef77e9c5b47a>

y también en

Del Pozo, F. (2015). La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España (noviembre 2015), IEEE, Documento de Investigación 12/2015, pp. 27-28. <http://www.ieeee.es/temas/seguridad-y-defensa/2015/DIEEEINV12-2015.html>

⁴⁶ Fernández, N. (2016). La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Algunas consecuencias sobre la proyección internacional de España.

Con respecto al Sistema de Seguridad Nacional (SSN), su estructura supone indudablemente una «mejora sustancial sobre la situación anterior⁴⁷», ya que no existía previamente una organización de esta naturaleza a nivel nacional. Sin embargo, se plantean algunas dudas sobre su eficacia tanto en el desempeño de las actividades rutinarias como de gestión de crisis en el entorno marítimo.

Con respecto el desempeño de las actividades rutinarias del SSN, como puntualiza Fernández⁴⁸: «la opción por las comisiones delegadas a las que ofrece su apoyo el Departamento de Seguridad Nacional, puede llevar a que los responsables de las distintas administraciones compitan sin ningún órgano externo de arbitraje o liderazgo». Franco⁴⁹, cuestiona la naturaleza política de los órganos que conforman el SSN y como opción más eficaz aboga por un sistema de gestión de crisis en el que la toma de decisiones esté atribuida «a un solo órgano, unipersonal o pluripersonal, pero en todo caso, de carácter técnico y no político».

Con respecto la gestión de las situaciones crisis en el entorno marítimo, el SSN tendría que estar en condiciones de dar la respuesta más eficaz en todo el continuo que abarca desde las situaciones de interés para la seguridad nacional (Ley 36/2015) hasta el inicio de los estados de alarma, excepción y sitio (Ley Orgánica 4/1981), garantizando una transición fluida y completa. La clave la encontramos precisamente en los primeros estadios de cualquier crisis, en las reacciones iniciales que para los supuestos que manejamos ya habrán desbordado los cauces normales y que exigirán una conducción operacional y coordinación táctica rápida y flexible, con los medios y capacidades aportados por numerosos actores.

Esta respuesta inicial operacional y táctica, si es efectiva, garantiza una evolución favorable de las crisis, y es precisamente la que tiene pendiente de configurar el SSN, al margen de la coordinación interdepartamental o de las decisiones de nivel político-estratégico que normalmente están sujetas a procesos más dilatados. Como decíamos anteriormente, la LSN desarrolla esencialmente la estructura de nivel ministerial y existe la figura de una Autoridad funcional designada por el presidente del Gobierno para el nivel político, pero existe un vacío en la conducción operacional que no lo cubren ni los planes establecidos hasta el momento ni la interoperabilidad alcanzada con los ejercicios

⁴⁷ Del Pozo, 2015, pp. 27-28, Op. cit.

⁴⁸ Fernández, p.18, Op. cit.

⁴⁹ Franco, p. 27, Op. cit.

que se programan de seguridad marítima, ya que en todos ellos se incurre en omisiones o artificialidades para evitar la problemática competencial de fondo. Con la revisión de la ESMN sería el momento de plantear el establecimiento de una única estructura funcional para la conducción de las situaciones de crisis del ámbito marítimo, en definitiva de tener preidentificados los centros de mando y control y las autoridades que asumirían la conducción del nivel operacional ante determinados supuestos de gestión de crisis⁵⁰, al que se aportarían los medios y capacidades de nivel táctico. Esta medida potenciaría decididamente el SSN y su capacidad efectiva de respuesta en situaciones de crisis y refuerza la conveniencia de abordar cuando se acometa la revisión de la ESMN la conducción operaciones en el nivel de decisión inferior al político-estratégico.

Finalmente, otro punto de estancamiento se está dando a la hora de «avanzar en la racionalización amplia de los costes de las diferentes Administraciones Públicas con responsabilidades en el ámbito marítimo»⁵¹. En el contexto del estudio de viabilidad del Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), por ejemplo, se han formado tres grupos de trabajo relacionados con la obtención de combustibles, vehículos aéreos tripulados de forma remota (drones) y vehículos submarinos remotos (ROV), en los que no se ha avanzado porque faltan modelos que satisfagan a todas las partes y la adopción de posiciones de acuerdo está lejos de alcanzarse. No se han registrado tampoco avances en lo que respecta a la recomendación de encontrar fórmulas para que la Armada y el Ejército del Aire tripulen y mantengan buques y aeronaves de otras administraciones, tal y como ya sucede en base a otros acuerdos establecidos de forma bilateral⁵². Estas y otras medidas relacionadas con la búsqueda de una mayor eficiencia en el conjunto de la administración marítima están siendo postergadas, y esto es así por la dificultad de clarificar la trazabilidad de los recursos que el Estado dedica a la seguridad marítima, las resistencias al cambio de los actores, que provienen principalmente de las reticencias a perder competencias y recursos, y de la inexistencia

⁵⁰ Supuestos que tendrán que ser planteados según la casuística de las amenazas y con máximo nivel de complejidad; catástrofes naturales de todo tipo, escenarios de guerra de híbrida, terrorismo marítimo, etc.

⁵¹ En esta línea y partiendo del reconocimiento de lo numeroso de los medios humanos, técnicos y materiales de los distintos departamentos (buques, aeronaves, centros de adiestramiento y formación), se pretende una reducción del gasto de las operaciones, mantenimiento y formación, así como el avance hacia la estandarización y homogeneización de los medios que deban adquirirse en el futuro.

⁵² Entre el Ministerio de Medioambiente y Medio Rural y Marino con la Armada y con el Ejército del Aire, entre otros. Un compendio de los acuerdos se puede consultar en del Pozo, 2015, pp. 57-61.

de un programa de priorización y obtención de capacidades conjunto. Hablamos, por tanto, de otro importante asunto a plantear en la revisión de la ESMN.

Todos estos argumentos tomados en su conjunto, reforzado por el nivel de ambición que marca la nueva ESN-2017, permiten plantear la conveniencia de iniciar en paralelo con la revisión de la ESMN la elaboración de una Ley de Seguridad Marítima⁵³ que dé solución a toda esta problemática que, de no afrontarla, podría tener repercusiones indeseables en la conducción de las operaciones en situaciones de crisis, y en un segundo plano en la eficiencia y reparto equilibrado de los recursos.

Conclusiones y opciones de mejora en la ESMN

Como se ha podido constatar, los avances cosechados en el ámbito de la seguridad marítima desde la aprobación de la ESMN han sido muy positivos. No obstante, existen determinadas acciones que han alcanzado un punto de estancamiento y se corre el riesgo de caer en el conformismo. El cometido de la ESN-2017 de revisar la ESMN representa una magnífica oportunidad para continuar la tendencia de mejora, vencer las resistencias al cambio y acometer los cambios que la actual situación estratégica demanda.

El siglo XXI será un siglo marítimo, y la visión estratégica a adoptar ante esta revisión debiera ser la de un país que se reconoce a sí mismo como una potencia marítima, en un turbulento escenario donde a los intereses, riesgos y amenazas reconocidos en el año 2013 se suman ahora las variables de cambio en la UE y la OTAN y la situación si cabe más convulsa e incierta del Mediterráneo y del Atlántico Norte, entre otros muchos condicionantes. Con esta perspectiva, el diseño de la posición estratégica nacional respecto de la gobernanza y uso de los espacios comunes globales, al que emplaza la ESN-2017, representa un desafío que requerirá un enorme esfuerzo intelectual y la concurrencia de soluciones decididas.

La ESN-2017 contempla entre sus nuevas iniciativas potenciar los componentes fundamentales y ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional y completar el modelo de gestión de crisis mediante un enfoque integral, preventivo, anticipatorio y resiliente, para garantizar una respuesta eficaz, coordinada y óptima. Las decisiones a adoptar deben resolver el problema competencial, y completar el Sistema de Seguridad

⁵³ De la ESN-2013 se desprendió la Ley de Seguridad Nacional y otra normativa de distinta índole que ha dado carácter legal (y por lo tanto obliga a los actores) a las medidas que quiere tomar el Estado.

Nacional con una estructura funcional única que sea capaz de reaccionar eficazmente en los primeros estadios de una crisis, con sus centros de mando y control y autoridades encargados de la conducción operacional preidentificadas según unos supuestos y casuística que abarque todas las amenazas a las que habría que hacer frente.

Queda también la oportunidad de apostar por la eficiencia y clarificar la trazabilidad de los recursos y de las capacidades que se emplean en el fomento de la seguridad marítima, y adaptarlas de forma coherente a un plan de financiación civil y militar. Esta trazabilidad no debe estar sujeta a situaciones coyunturales, sino responder a un programa de obtención y de empleo óptimo de capacidades coordinado con el Planeamiento de la Defensa, asentado sobre un sistema de prioridades que mantenga el impulso de la política de seguridad en el espacio marítimo.

Una revisión de la ESMN que necesariamente conlleva a un estudio y desarrollo pormenorizado de las Líneas de Acción que contempla la ESN-2017, y por consiguiente de su respectivo Plan de Acción.

Todos estos factores nos permiten plantear la conveniencia de elaborar en paralelo una Ley de Seguridad Marítima que dé solución a los déficits existentes y relance las iniciativas estancadas, alejando las repercusiones indeseables en la conducción de las operaciones en situaciones de crisis, y en un segundo plano en la eficiencia y reparto equilibrado de los recursos. Una Ley de Seguridad Marítima que garantice continuar el impulso de la política de seguridad en el espacio marítimo, tanto en el nivel nacional como para fortalecer la proyección internacional de España.

*Luis Curt García**
Capitán de fragata (DEM)
Profesor de la ESFAS