

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL

Por JOSÉ L. MARQUÉS RODILLA

Marco geoestratégico

Los acontecimientos políticos acaecidos en Europa al final de la década anterior, caída del muro de Berlín, la reforma de los sistemas político y económico en los antiguos países del Este y la ex Unión Soviética, han cambiado sustancialmente el equilibrio geoestratégico mundial en este final de siglo. El deseado fin de la confrontación entre bloques no ha resultado tan idílico como en un principio se presentaba, resurgiendo viejos problemas latentes (contenciosos territoriales, nacionalismos extremos, rivalidades étnicas, lingüísticas o religiosas, pugna por recursos económicos) que provocan conflictos internos o regionales que pueden llegar a afectar a la seguridad continental y como consecuencia a la internacional, motivo por el podemos afirmar que al final del siglo xx Europa es más inestable que en las décadas precedentes.

En la situación actual no es posible a un Estado actuar independientemente en política exterior, cuanto menos en cuestiones de seguridad y defensa. Para hacer frente a los riesgos existentes la Organización de las Naciones Unidas es, desde su creación hace 50 años, un foro de consultas que le permite actuar como árbitro mundial, existiendo, a su vez, diversas organizaciones de carácter regional. En Europa existen un mosaico de instituciones de seguridad interrelacionadas, que viven una fase de transformación, para crear una nueva arquitectura de seguridad europea que le permita estar en condiciones de responder a los retos que se le presenten. La Unión Europea, la OTAN, la Unión Europea Occidental (UEO) y la Orga-

nización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) deberán ser capaces en un futuro próximo de responder a los desafíos de la nueva situación estratégica y política dentro de sus campos específicos de actuación.

Tras un período en exceso prolongado de aislamiento internacional, España comenzó en la década pasada su incorporación a los diversos foros internacionales, lo que nos permite defender nuestros intereses de política exterior, seguridad y defensa. Desde mediados de los años ochenta nuestras Fuerzas Armadas participan activamente en los esfuerzos colectivos para proporcionar seguridad a Europa. Miembros de la Alianza Atlántica desde 1982, de la Comunidad Económica Europea desde 1986, de la UEO desde 1989, participamos activamente en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), —transformada en OSCE en diciembre de 1994— desde su nacimiento.

La mar ha sido, y continúa siendo, la forma de vida de un gran número de españoles desde la antigüedad. La península Ibérica, la más occidental del continente europeo, cuenta con más de 4.000 km de costas y 300 puertos pesqueros, sin contar los grandes puertos comerciales y las bases navales. Económicamente el transporte de mercancías por vía marítima supuso el 86% del total de las importaciones y el 70% de las exportaciones realizadas en nuestro país en el año 1994. Un segundo elemento ligado a la mar es la pesca, componente muy importante del sector primario en nuestro país.

La España de la Edad Media era una potencia en el Mundo y pionera en la navegación marítima, a la experiencia de nuestros marinos se unían navegantes extranjeros al servicio de la Corona española como Vespucio, Magallanes, a esto hay que añadir la cartografía mallorquina, los armadores de Sevilla, la actividad técnica y científica de la Casa de Contratación, escuelas de navegantes como el Colegio de Cádiz y la Universidad de Triana donde se formaban los «capitanes de mar» autores de las «artes de marear» y de los nuevos itinerarios. Al descubrimiento del nuevo mundo por Cristóbal Colón hay que unir la ruta del Extremo Oriente descubierta por Magallanes, su piloto Elcano recibió de Carlos V un globo terrestre con la divisa *primus circumdedisti me*.

Como se ha enunciado con anterioridad en este trabajo, la ubicación actual de los puertos es consecuencia de la situación estratégica heredada. Hasta el desarrollo de la aviación, en el período entre las dos guerras mundiales, el control de los mares estaba encomendada a las fuerzas navales.

El fracaso de la Armada Invencible, en plena decadencia del imperio español, puso fin a la época en que nuestros marinos aseguraban el tráfico y el comercio de la metrópoli con las colonias, lo que implicaba el control del *Mare Nostrum* y del océano Atlántico, zonas de influencia de la Corona española.

El objeto de éste trabajo es analizar el sistema portuario español bajo el prisma estratégico, para lo que es necesario, ante todo, fijar el escenario en que vamos a actuar. De acuerdo con la actual situación geoestratégica mundial el escenario no estará previamente determinado, debiendo estar preparados para actuar en cualquier parte del globo, y en unas condiciones muy diferentes a las vividas durante los años de la guerra fría.

Escenarios estratégicos posibles

El primer escenario a contemplar sería aquel en que la carga a transportar tuviera como punto de destino los puertos europeos, utilizando la península Ibérica como base de recepción de tropas, material y equipo. Este escenario, heredado de la guerra fría, continúa vigente por los Acuerdos de Coordinación firmados entre el Reino de España y la OTAN, en particular el Acuerdo SUPCA (*Support Coordination Agreement*) (1), por el que España facilita el territorio e instalaciones nacionales para la recepción y tránsito de refuerzos y apoyo logístico, aéreo y marítimo a nuestros socios de la Alianza. Este Acuerdo contempla el refuerzo a Europa por los socios transatlánticos ante la hipotética ofensiva lanzada desde el este de Europa. En la actualidad, superada la época de la guerra fría, este Acuerdo es susceptible de ser utilizado para el apoyo a cualquier operación, incluido el refuerzo intraeuropeo.

El segundo escenario contemplado es de futuro, hacia donde se estima que evolucionará la situación a corto y medio plazo. Desaparecido el mundo bipolar, la multipolaridad y la indefinición del futuro teatro de operaciones es una constante, a lo que debemos añadir los nuevos compromisos firmados por nuestro país. En la política de seguridad actual no puede hablarse exclusivamente de operaciones dedicadas al mantenimiento de la soberanía nacional (2), hay que tener en cuenta los nuevos retos a que los

(1) En vigor desde el 21 de agosto de 1992, fecha en que fue ratificado por el Comité de Planes de la Defensa.

(2) Artículo 5 del Tratado de Washington (OTAN) y artículo V del Tratado de Bruselas modificado (UEO).

Estados deben hacer frente, que requieren nuevas misiones como; control y gestión de crisis, operaciones de mantenimiento de paz incluida *peace making*, así como las misiones de apoyo humanitario (3).

Para hacer frente a este conjunto de misiones es necesario estar en condiciones de proyectar fuerzas a cualquier parte del planeta en que los Estados o la coalición que se forme mantengan intereses estratégicos, lo que implicará en la mayoría de los casos su transporte a miles de kilómetros de sus bases. Para estar en condiciones de cumplir este requerimiento será necesario que los Estados cuenten con una capacidad importante de transporte estratégico; aviación y transporte marítimo, capacidad que ni las grandes potencias disponen independientemente, por lo que será necesario recurrir a un *pool* de medios de los Estados participantes en la misión.

Hipótesis de trabajo

Una vez fijados los escenarios en que vamos a desenvolvemos necesitamos establecer las premisas de trabajo que deban cumplir los puertos que vamos a emplear. Estas hipótesis estarán en función de:

- Las características de los puertos a emplear.
- El tipo de carga a desplazar.
- La situación geográfica de los puertos.

Características de los puertos

Según se ha mencionado con anterioridad en este trabajo la Administración española ha establecido 26 autoridades portuarias que gestionan los 46 puertos más importantes, a los que hay que añadir más de 300 puertos pesqueros y/o deportivos existentes. Para este estudio partiremos de la base de considerar únicamente los puertos cuyas instalaciones reúnen las características que a continuación se mencionan, lo que prácticamente abarca a los grandes puertos, manteniendo el resto como alternativos.

Para ser considerado en este estudio un puerto debe reunir las siguientes condiciones mínimas (4):

-
- (3) Estas tres misiones se denominan misiones Petersberg, por haber sido aprobadas en la Reunión Ministerial de la UEO que se celebró en mayo de 1992 en la localidad alemana con el citado nombre.
 - (4) No repetiré en este capítulo las características técnicas de los puertos ya enunciadas en el capítulo 2, p. 65, apartado 1, «Marco legislativo» de este trabajo.

- Calado para grandes buques.
- Superficie terrestre superior al millón de metros cuadrados.
- Conexión con la infraestructura de comunicaciones de gran capacidad:
 - Carreteras.
 - Ferrocarril
 - Aeropuertos.
 - Oleoductos-gasoductos.
- Infraestructura portuaria que asegure la manipulación de la mercancía en tiempo reducido.

Además de las características enunciadas, que consideramos básicas, sería conveniente que contarán con otras de carácter complementario. Un centro logístico o de transporte intermodal (5) en su proximidad, lo que facilitaría la interconexión con la red de distribución. Un arsenal que facilite las revisiones y puesta en reparación de cualquier problema surgido durante la travesía, a efectos de dar continuidad al ciclo de transporte, ya que será constante la escasez de medios con que se operará en la mayoría de los casos. Conexión a las redes de telecomunicaciones civiles, en especial de transmisión de datos, necesaria para una gestión óptima de los recursos y de su transporte.

Consideraremos que cada puerto cuenta con una Unidad de Ingenieros con capacidad de atender al mantenimiento y realizar pequeñas reparaciones, contando con un equipo de proyectos capaz de realizar todo tipo de estudios de infraestructura y ayudas a la navegación. Los trabajos serían realizados bien por empresas civiles o por Unidades de Ingenieros militares.

Tipo de carga a desplazar

Consideraremos carga a transportar de interés militar únicamente:

- Graneles líquidos, (combustible, aceites y lubricantes denominado en terminología militar POL).
- Contenedores, idóneos para todo tipo de carga general.
- Vehículos rueda y cadena de todo tipo.

Para responder a estas necesidades utilizaremos buques cisternas, porta-contenedores y buques *roll-on/roll-off*.

(5) En el trabajo se le denomina al conjunto «puerto seco».

No consideramos el transporte de pasajeros como una necesidad fundamental, ya que las últimas experiencias demuestran que el grueso de la fuerza se desplazó en avión y el material en barco, además los puertos que reúnen las condiciones marcadas son grandes puertos que cuentan con instalaciones suficientes para el embarque del contingente.

Situación geográfica de los puertos

Agruparemos los puertos por su situación, fachada cantábrica, atlántica, estrecho y mediterránea, de tal forma que en función del escenario en que debamos actuar utilizaremos una o varias fachadas.

Los puertos que cumplen los requisitos fijados en las hipótesis de trabajo son:

— Fachada cantábrica:

— Avilés, Gijón, Santander y Bilbao.

— Fachada Atlántica:

— Base naval del Ferrol y Vigo.

— En este estudio contemplamos únicamente los puertos españoles en caso de realizar el estudio completo para el primer escenario deberíamos incluir los puertos portugueses de Oporto y Lisboa.

— Estrecho:

— Huelva, base naval de Rota, Cádiz y Algeciras. Consideraremos el puerto fluvial de Sevilla teniendo en cuenta las limitaciones que pudiera haber en función del calado de la ría, pero con las ventajas que supone las instalaciones de una gran capital, la conexión a la red de infraestructuras y la existencia de centros logísticos.

— Fachada mediterránea:

— Base naval de Cartagena, Alicante, Valencia, Tarragona y Barcelona.

Los puertos del archipiélago Balear, Canario y de las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla los consideraremos como terminales para dar servicio a sus propias necesidades y por lo tanto no incluidos en este análisis de la red portuaria peninsular.

Una vez establecidas las hipótesis de trabajo para el estudio procedemos al estudio detallado de los dos escenarios enunciados.

Análisis del primer escenario

La utilización de la península Ibérica como base logística de retaguardia de la Alianza Atlántica, en el caso más desfavorable nos hace presuponer la no posible utilización de los puertos europeos del canal de la Mancha ni del mar del Norte. Como consecuencia de lo anterior en el entorno peninsular no podríamos utilizar tampoco los de la cornisa cantábrica y con mayor razón los del mediterráneo. En este supuesto las posibilidades quedan reducidas a la fachada atlántica, (pudiendo incluir en este caso los puertos portugueses, como nación OTAN) y el Estrecho.

En este escenario la Península es el punto de entrada y acumulación, siendo posteriormente enviados los recursos hacia Centroeuropa. En una fase posterior, una vez alcanzada la necesaria seguridad estratégica, los puertos de entrada podrían estar más adelantados para algunos recursos, manteniéndose la Península como base logística retrasada.

Comenzaremos el estudio por el Noroeste continuándolo en dirección Sur. El primer puertos que nos encontramos es la base naval de Ferrol. Las ventajas que presenta esta instalación es la idoneidad de sus instalaciones como base naval, incluyendo un arsenal, así como la capacidad en un futuro próximo, de ser punto de entrada de gas natural, planta de regasificación y posterior conexión al gasoducto conectado con Europa. Como dificultades encontramos la escasa superficie terrestre, inferior al millón de metros cuadrados que establecíamos en las hipótesis, a pesar de lo cual se ha considerado en el estudio por las ventajas que supone la globalidad de instalaciones que representa una base naval. Otro inconveniente que presenta la Comunidad gallega en su totalidad, es la insuficiencia actual de infraestructura de comunicaciones terrestres, en especial carreteras, aspecto que será subsanado en el horizonte del año 2007, cuando finalicen las actuaciones previstas en el Plan Director de Infraestructuras (PDI) (6).

El puerto de Vigo, de mayor capacidad que la base naval del Ferrol tiene la ventaja de ser una instalación portuaria que dispone de instalaciones adecuadas para productos perecederos, conservación en frío y congelados.

(6) Véase «La red de carreteras de la península Ibérica. Conexión con el resto de Europa en un sistema integrado de transportes» *Cuaderno de Estrategia* número 78. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Madrid 1995..

Los dos puertos son aptos para carga general si bien no disponen de capacidad para buques *roll-on/roll-off*, y descarga de combustible únicamente para sus propias necesidades de repostaje de barcos, no estando tampoco conectado a la red de oleoductos. Para el objeto de este trabajo no se contempla el transporte de combustible en camiones cisterna, debido a su bajo rendimiento, utilizándose el citado método para satisfacer necesidades locales.

Los puertos del Estrecho presentan mejores condiciones que los anteriormente estudiados. La distancia a la frontera pirenaica es superior, pero la infraestructura de comunicaciones hasta la frontera es de mayor calidad que en Galicia con lo que se compensa la mayor distancia. Existen dos conexiones por autovía, (Cádiz-Sevilla-Madrid, pudiendo dirigirse desde aquí bien a la frontera occidental; Burgos-Irún, o a la oriental; Zaragoza-Barcelona-Port Bou. La segunda vía es la autopista del mediterráneo; Sevilla-Granada-Murcia-Alicante-Valencia-Tarragona-Barcelona-Port Bou), que serán notablemente mejoradas con las actuaciones del PDI, siendo doblada por una autovía.

El puerto de Huelva permite el tráfico de barcos contenedores, petróleo en crudo y planta de regasificación para gas natural.

La base naval de Rota es la mayor instalación de la Armada española, permite la operación de todo tipo de barcos, cuenta con un arsenal y es punto de conexión del oleoducto militar Rota-Madrid-Zaragoza, cedido en explotación de uso a la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH).

El puerto de Cádiz además de permitir la recepción de contenedores y carga general está especializado en barcos tipo *roll-on/roll-off*.

El puerto de Algeciras es el más importante en el tráfico con el continente africano, cumple todos los requisitos para el tipo de carga que deseamos transportar en este estudio.

La bahía de Algeciras también incluye el puerto de La Línea de la Concepción susceptible de ser empleado como complementario del anterior y utilizar la misma infraestructura de comunicaciones para conexión con la red nacional.

Incluiremos también en el estudio el puerto de Sevilla, que con todas las restricciones que presenta un puerto fluvial cuenta con la ventaja de la interconexión plena con la red de infraestructura, lo que nos permite considerarlo como puerto alternativo.

Análisis del segundo escenario

Nos encaminamos hacia un modelo de seguridad colectiva basado en la distensión y el desarme en el que primará el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto a las minorías y al medio ambiente. La defensa de los intereses de los Estados en su zona de interés estratégico hace posible la intervención en misiones tipo Petersberg en cualquier parte del planeta.

En el caso español los intereses se centran en Europa, norte de África, centro y Suramérica. No siendo descartable la participación en otras áreas geográficas en solidaridad con cualquiera de los Estados miembros de las organizaciones de seguridad a que pertenecemos.

En este escenario la utilización de los puertos sería para proyectar una fuerza a la zona de operaciones elegida, es decir sería de «salida», en contraposición con el anterior que era de «entrada» o de recepción de carga en general. Mantendremos las mismas hipótesis que para el primer escenario, si bien sería probable la utilización de mayor número de puertos, ya que la condición restrictiva de superficie terrestre superior a un millón de metros cuadrados podría ser reducida, debido a que la fuerza que proyectaremos, en un principio no tendría entidad suficiente para necesitar la citada superficie. Tampoco sería imprescindible disponer de una conexión con oleoducto, ya que habitualmente no se realizaría transporte de combustible, éste sería puesto a disposición de la fuerza en la zona de operaciones.

Si mantendremos los tipo de transportes; portacontenedores, barcos tipo *roll-on/roll-off* y de carga general. En principio el puerto de salida podría ser cualquiera, no pudiendo fijar su ubicación de antemano ante la indeterminación del punto de destino. En un caso restrictivo bastaría con hacer el estudio de las bases navales de nuestro país (Ferrol, Rota y Cartagena), que serían puertos de salida suficientes, cumpliendo los requisitos necesarios, y que por situación geográfica permiten cualquier destino.

Para hacer el trabajo más completo y disponer de mayores datos para planeamiento incluiremos todos los puertos incluidos en las fachadas establecidas, en inteligencia que salvo en casos especiales estos serían considerados como puertos alternativos.

Consideramos estudiadas ya la fachada atlántica y el Estrecho en el primer escenario, ya que cuanto se ha dicho de al respecto es valido para este escenario.

En la fachada cantábrica el puerto de Gijón, el de Avilés, Santander y Bilbao son susceptibles de ser empleados, siendo posibles puertos de embarque de las unidades destinadas las actuales regiones militares Pirenaica Occidental y Noroeste.

Sólo Santander presenta capacidad para buques *roll-on/roll-off*, únicamente Bilbao es apto para carga y descarga de graneles líquidos. El puerto de Bilbao está conectado al oleoducto y los cuatro al gasoducto.

La fachada mediterránea será el punto de partida para el norte de África (Magreb y Mashrek) y Oriente Próximo y Medio. Podemos destacar la base naval de Cartagena y los puertos de Alicante, Valencia, Tarragona y Barcelona.

Estos puertos permitirían embarcar a las unidades desplegadas en el centro de la Península levante y sur, a excepción del puerto de Alicante los otros tres son grandes puertos con capacidad para todo de carga. Tarragona y Barcelona están conectados al oleoducto y todos al gasoducto, incluyendo Cartagena y Barcelona plantas de regasificación.

Conclusiones

Se dispone de puertos suficientes con las condiciones fijadas para atender a los dos escenarios estratégicos supuestos.

El primer escenario se considera de mayor exigencia que el segundo. Al ser considerado nuestro país como base logística de retaguardia europea los requerimientos son superiores que para el segundo escenario. La posible utilización de seis grandes puertos (Ferrol, Vigo, Huelva, Rota, Cádiz y la bahía de Algeciras), sin contar los portugueses en el caso más desfavorable hace posible satisfacer los requerimientos.

Para cumplir el segundo escenario se emplearía preferentemente las bases navales, que al no disponer de capacidad para barcos *roll-on/roll-off* deberían ser complementadas por puertos próximos con esta capacidad.

Los puertos del Estrecho y de la fachada mediterránea cuentan con mejores instalaciones sobre todo en capacidad *roll-on/roll-off* y conexión al oleoducto.

La carencia de puertos con capacidad para operar barcos *roll-on/roll-off* puede ser reemplazada por barcos para carga general si bien el tiempo de carga y descarga de los vehículos aumenta considerablemente.