

---

---

## SEGURIDAD MARÍTIMA: TENDENCIAS Y RETOS

JOSÉ ANTONIO RUESTA BOTELLA

---

---

Se permitirá a todos y cada uno de los súbditos de Su Majestad Católica y a los ciudadanos, Pueblos y Habitantes de dichos Estados que puedan navegar con sus embarcaciones con total libertad y seguridad sin que haya la menor excepción por este respeto.

(Tratado de Amistad, Límites y Navegación 1795).

La mar, ella sola, transforma las cosas. Casi siempre las complica, las hace difíciles. Asuntos que aparentemente son sencillos, se transforman cuando los trasladamos al ámbito marítimo y se vuelven complejos. Se convierten en delicados cuando no peligrosos. Esto lo sabemos bien las gentes de mar y por eso preferimos que todo en la mar, desde la maniobra a las armas, desde el Reglamento de abordajes a las reglas de enfrentamientos sea sencillo. Cuánto más mejor.

Es difícil explicar en tierra por qué sucede eso en la mar, por qué se complican las cosas. Entre gentes de mar no hace falta explicarlo, y por eso la gente marinera se entiende bien, pero cuando los centros de decisión se trasladan a tierra tenemos que hacer un esfuerzo para trasladar esa idea de que la mar transforma y complica las cosas para que cuando se organizan los asuntos marítimos se tenga en cuenta.

Que la Seguridad en la mar era un asunto central en nuestra actividad no nos lo habíamos planteado, en el ámbito de la Armada, durante muchos años. No se planteó por evidente, por obvio, nadie lo ponía en duda pero el escenario ha cambiado. Desde hace ya algunos años la Armada viene reflexionando sobre el concepto de Seguridad Marítima con

cierta intensidad. Y lo hace por la complejidad actual del concepto y para convencer a la sociedad de que una de las principales actividades por las que una Armada existe, es para mantener la Seguridad en la mar.

El mundo cambia muy deprisa y es conveniente contemplarlo con una cierta perspectiva para comprender la evolución de las cosas en el largo plazo. Esto nos permite comprender que la Seguridad Marítima no es una cosa nueva. Para recordarlo comenzamos este trabajo con una perspectiva histórica.

Otro enfoque imprescindible es la relación de la Seguridad Marítima con los desarrollos que se están produciendo en el ámbito de la Unión Europea. Como veremos, la complejidad de las cosas de la mar también se traslada a Bruselas y los repartos de competencias allí tienen su reflejo en los países que componen la Unión. Este enfoque nos llevará a considerar las diferentes agencias que en España tienen responsabilidades alrededor de la Seguridad Marítima.

Finalmente tenemos que contemplar el asunto desde la óptica del mundo militar. Las FF.AA. son responsables de la Vigilancia y Seguridad de los espacios aéreo y marítimo y por tanto la visión desde este punto de vista es fundamental. Para hacerlo tendremos que aproximarnos desde la perspectiva de las alianzas internacionales.

Si fuéramos capaces de superponer los enfoques anteriores, este trabajo debería aportar algo de luz sobre tres áreas que parece, hoy por hoy, necesitan algún desarrollo adicional. Estas tres áreas son:

- La Política Marítima Integrada que propugna la Comisión Europea.
- La Política Europea de Seguridad y Defensa, que persigue el Consejo de la Unión, y su relación con la Política Marítima Integrada anterior.
- La aportación de las marinas de guerra y en concreto de la Armada a las políticas anteriores y como articulamos esa aportación.

Y si esa luz contribuye a clarificar el panorama de la Seguridad Marítima en España, podríamos aprovechar el momento y sugerir alguna idea como aportación a la próxima Presidencia española de la Unión Europea.

## **EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

Desde que el hombre aprendió a navegar, la actividad en la mar ha tenido dos finalidades básicas: *la explotación económica y servir de vehículo para proyectar el poder naval sobre tierra*. Alrededor de esas dos acti-

vidades básicas se desarrollan otras muchas: científicas, cartográficas, diplomáticas, estratégicas etc. No siempre se aprecia la relación entre todas esas actividades y en ocasiones parece que son independientes.

De las dos finalidades citadas, la segunda: el *servir de vehículo para proyectar el poder naval sobre tierra* ha sido la de resultados más evidentes y más conocidos. Como normalmente esta actividad termina con enfrentamientos sobre zonas de tierra que perduran en la memoria de los pueblos para siempre, la Historia les dedica mayor esfuerzo, pero debemos tener presente que no es la única finalidad ni siquiera a la que más tiempo dedican las marinas del mundo.

Por el contrario, y por suerte, la primera de ellas: *la explotación económica* es a la que se ha dedicado más esfuerzo, más medios y más personas. La explotación económica necesita unas condiciones de seguridad para poder desarrollarse y aquí está el origen de la necesidad de Seguridad Marítima que siempre está asociado a la explotación económica de la mar. Para proteger la actividad de todas las personas que trabajan en la mar, su libertad de navegación, su actividad comercial y sus actividades de explotación de los recursos de la propia mar, es para lo que España, como todos los países desarrollados, dedica importantes recursos a la Armada. Sucede que el trabajo de la Armada sólo se hace visible cuando falla o cuando no alcanza a cubrir las necesidades de seguridad, que son muchas.

La protección de esos intereses no es una cuestión nueva, se hace desde hace muchos años. Quizá sea conveniente traer aquí algunos ejemplos para recordarlo:

- España mantenía la Escuadra de Galeras para proteger al tráfico en el Mediterráneo occidental.
- Posteriormente mantuvo la Armada de Barlovento formada en 1640 para mantener la autoridad española en el Golfo de Méjico y en el Caribe y cuya principal misión fue luchar contra corsarios ingleses y franceses que atacaban nuestro tráfico marítimo.
- La protección del tráfico mercante del Atlántico se hacía mediante la Armada de la Guarda de la Carrera de Indias también denominada de la «Avería» porque se financiaba con este impuesto. Resultaba conveniente ligar directamente la financiación de una serie de barcos a los servicios que prestaban. Ese era un buen método para valorar y justificar su trabajo.
- Durante los siglos XVII y XVIII la importancia del control de la mar en beneficio del comercio es tal que los contendientes son las grandes

- Escuadras de Gran Bretaña, Holanda, Francia y España. En realidad lo que hacían era tratar de asegurar que las condiciones en la mar permitieran el tráfico comercial entre Europa y las colonias en América y Asia: en cierto modo contribuían a la Seguridad Marítima.
- El siglo XIX permitirá a la Gran Bretaña imponer su ley y consagrar la libertad de navegación como principio indiscutible y como medio de defender sus intereses nacionales. Esa libertad generalizada a quien más beneficiaba era precisamente a las potencias comerciales que eran y siguen siendo las que más la necesitan.
  - Por último, el siglo XX verá aparecer la potencia naval de los Estados Unidos que mantiene a ultranza el principio de la libertad de navegación porque, como en los casos anteriores, asegura sus intereses nacionales.
  - Pero el terrible siglo XX ha visto dos Guerras Mundiales y un tremendo período de Guerra Fría. Las amenazas para todos eran tan graves que nos hizo pensar que no había otros riesgos. Se produjo un empobrecimiento del pensamiento estratégico que llega a pensar que sólo las guerras son el problema de las Marinas. Cuando dichas amenazas desaparecen, el velo se levanta y la cuestión de la Seguridad Marítima reaparece y vuelve a mostrar su importancia. Lo cierto es que nunca se había perdido.
  - España sintió en sus propios intereses la necesidad de seguridad el pasado año con ocasión del secuestro del pesquero «Playa de Baquio» e inició un esfuerzo internacional que ha dado origen a la Operación «Atalanta» de la Unión Europea. Pero quizá hayamos tenido que esperar al secuestro de un superpetrolero para que los EE.UU., China, India y otras potencias estimen que lo que puede estar en riesgo es la libertad de navegación. Si así fuera, no tendríamos que esperar mucho para ver operaciones de mayor entidad para protegerla.

## **SITUACIÓN ACTUAL.**

### **¿POR QUÉ INTERESA LA SEGURIDAD MARÍTIMA?**

Sirvan los anteriores ejemplos para establecer un hilo conductor a través del tiempo y para permitírnos insistir en que la cuestión de la Seguridad Marítima no es algo nuevo. Pero entonces, si admitimos que desde hace casi 400 años hemos estado haciendo operaciones relacionadas con la Seguridad Marítima, nos deberíamos preguntar: ¿Qué es lo que está pasando ahora para que la Seguridad Marítima se esté poniendo ahora de

actualidad? ¿Qué está sucediendo para que se haya convertido en un tema principal de preocupación? ¿Por qué la Armada concentra ahora sus esfuerzos sobre esta cuestión, y la pone entre los temas relevantes, si es un asunto del que lleva ocupándose tantos años?

Pues para responder a estas preguntas debemos volver a decir que el mundo está cambiando muy deprisa. Tanto, que problemas antiguos se presentan ante la Sociedad como nuevos, como si hasta ahora nadie hubiera sido responsable de ellos. Surgen nuevos actores con gran fuerza en escenarios antiguos; se reparten nuevas responsabilidades y eso puede inquietar a alguno. Si fuéramos capaces de describir bien el problema y coordinar los esfuerzos de todos, podríamos presentarnos ante los españoles defendiendo que, a través de la participación de muchos organismos –todos ellos con grandes profesionales entre sus filas– conseguimos que los recursos dedicados a mantener nuestro derecho a la libertad de navegación, a la Seguridad en la mar, sean rentables.

Una coordinación similar demandaban de sus correspondientes Estados los comerciantes holandeses o británicos de los siglos XVII y XVIII. Ahora, en la España del siglo XXI, estamos comprobando que nuestros navieros, armadores, pescadores, comerciantes y hasta los navegantes deportivos de alta mar demandan del Estado una mejor coordinación y que la Armada proteja sus intereses. Y están en su perfecto derecho.

Una de las consecuencias del cambio que se está produciendo es que el mundo entero se está convirtiendo en un gran mercado en donde colocar los bienes que todos producimos. Los medios de comunicación actuales garantizan, a casi todos, el acceso a una información común y ello contribuye a generar una demanda de bienes global. Se configuran ejes y vías comerciales nuevas, se revitalizan algunas viejas y se generan centros de intercambio de productos que trasladan los centros de gravedad mundiales a nuevos escenarios.

El mundo que antes era bipolar asiste ahora a la aparición de la multipolaridad. Las potencias emergentes: Brasil, Rusia, India y China (BRIC) se convertirán en grandes potencias productoras y consumidoras en los próximos años. Estas nuevas junto a las ya consolidadas: Estados Unidos, Japón y Europa van a configurar un nuevo escenario mundial en los quince o veinte próximos años dando lugar a nuevas vías marítimas que demandarán más seguridad. Pensemos por ejemplo en las consecuencias estratégicas para el transporte marítimo de la apertura de una vía practicable a través del Ártico.

Las predicciones de crecimiento esperado desde ahora al año 2050 resultan asombrosas si las medimos en términos de Producto Interior Bruto (mundial). Así China pasará del 4% al 28%, India del 2% al 17%, Europa pasará del 32% al 15%, Estados Unidos del 28% al 26%; los intercambios que se generarán se van a producir a través de las citadas vías de comunicación y la cuestión que este Cuaderno de Estrategia trata es cómo las hacemos seguras.

Resulta curioso que un elemento tan novedoso como la globalización sea el que lleva al primer plano de la actualidad un tema tan antiguo como la Seguridad Marítima. De repente el mundo se nos ha hecho pequeño y los intercambios comerciales se multiplican. Estos intercambios se hacen principalmente a través de la mar y cuando parecía que el comercio marítimo iba a disminuir su actividad, asistimos a un desarrollo extraordinario que pone de actualidad negocios que parecían agotados hace tan solo unos años.

Debemos confiar en que el crecimiento económico –que se producirá a pesar de la crisis que vivimos– de las citadas potencias emergentes vaya acompañado de crecimientos paralelos en sus áreas científicas, culturales, sociales y políticas que permitan unas relaciones pacíficas, al menos entre potencias, en ese mundo multipolar. Esos desarrollos deben permitir que las fricciones que se produzcan se resuelvan de manera pacífica en una mesa de negociación. Esto, obviamente, es un elemento imprescindible para ellos y para todos nosotros.

Si en el futuro se produce un desarrollo económico armónico y sano, acompañado del desarrollo en los otros aspectos sociales todos podremos beneficiarnos y sólo la Seguridad Marítima será necesaria. Entonces la proyección del poder naval sobre tierra quedará reservada para la necesaria disuasión o para controlar a pequeños estados «fallidos».

Pero al tiempo que se desarrollan las potencias emergentes, todos comenzamos a vislumbrar que la globalización y su correspondiente desarrollo no es un remedio universal que asegure por sí mismo la paz. Es posible observar simultáneamente el desarrollo impresionante de algunos y la pobreza absoluta de otros, lo que se traduce en fricciones y conflictos, así como en la aparición de nuevos «Estados y Mares fallidos» entendidos éstos como aquellos espacios marítimos en los que el estado ribereño es incapaz de imponer la ley. Vemos ahora que los espacios marítimos, que por su extensión permanecen casi vacíos, son el terreno abonado para que empleen de forma ilícita.

Este nuevo escenario es el que pone de actualidad la necesidad de Seguridad en la mar. El auge de nuevas potencias económicas, la intensificación de intercambios comerciales, el vacío de la mar aprovechado para cometer actos ilícitos y la aparición de nuevos actores y responsabilidades trae al primer plano de la actualidad la Seguridad Marítima.

Otra fuente de grave preocupación es el terrorismo internacional. Las NN.UU. no han sido capaces, hasta el momento, de encontrar una definición de terrorismo que todos podamos aceptar, porque lo que para unos son, sencillamente asesinatos inaceptables, para otros es el único modo que el mundo actual les deja para luchar por lo que consideran sus derechos.

En definitiva, estas dos cuestiones: estados y mares fallidos y terrorismo internacional han encontrado un escenario que hasta ahora permanecía, aparentemente, alejado de todos los centros de gravedad mundiales: la mar y los océanos.

Durante unos años, el pensamiento naval llegó a defender que ese espacio, la mar, se había quedado vacío; al desaparecer la amenaza de la URSS los océanos quedaban ocupados por las fuerzas navales occidentales que entonces llegamos a considerar desproporcionadas y comenzamos a hablar de los dividendos de la paz.

Ahora volvemos a comprender que los espacios vacíos siempre se rellenan y que siempre hay personas dispuestas a aprovecharlos para cometer actos ilícitos. Hoy nos damos cuenta, al parecer con alguna sorpresa, que cualquier espacio vacío tiende a ser relleno y que las «deep blue waters» (aguas oceánicas) no eran, ni podían ser, un espacio vacío, sino que las habíamos dejado abandonadas. Hoy tenemos que revisar, para corregir, la división entre «deep blue waters» y «litoral waters» (aguas costeras) para aceptar que no existen ni fronteras ni espacios absolutamente controlados en la mar. Que desde cualquier buque nodriza se puede actuar con impunidad contra intereses vitales para nuestro modo de vida.

En algunos foros parece que todavía sorprende que las mafias de la inmigración empleen las aguas entre Senegal y Canarias para traficar con personas, o que piratas somalíes asalten buques a distancias de entre 500 y 1000 millas de tierra. No los consideramos precisamente delincuentes de guante blanco, pero tenemos que reconocer, con cierta humildad, que ellos han sido mucho más rápidos que nosotros; han descubierto el espacio vacío en la mar y han diseñado modos de actuar contra nuestros intereses con mayor rapidez que nosotros desarrollamos procedimientos para con-

trolarlos. Qué decir de la piratería en Somalia. Eso que habíamos considerado vacío ha sido redescubierto y su explotación ilícita está en marcha.

Pues bien, todo esto es lo que pone de actualidad a la Seguridad Marítima. Aparece ya una primera conclusión importante para nuestro trabajo: vivimos en un mundo en donde la mayor parte de las aguas se han convertido en vías de comunicación imprescindibles para nuestro tipo de vida. Si dejamos que se conviertan en espacios vacíos libres de todo control, con toda seguridad veremos que alguien los ocupará y tratará de aprovecharlas para actividades ilegales cuando no directamente criminales. En un mundo sin fronteras no podíamos esperar que en la mar estuvieran dibujadas.

En cierto modo, las marinas de guerra occidentales no hemos sido lo suficientemente flexibles para impedir que el vacío se produjera. Ahora comenzamos a reaccionar y tendríamos que preguntarnos si hemos sido suficientemente pro-activos para prever y evitar estos modos de aprovechar la libertad de navegación. Nuestra opinión es que debemos comenzar a pensar ya en el modo siguiente en el que los espacios marítimos van a ser utilizados.

## **ACTIVIDADES EN LA MAR**

Lo anterior es una reflexión general para justificar el auge actual de la Seguridad Marítima pero no describe completamente el escenario que dibuja la globalización. La mar no es solamente el escenario donde se mueven comerciantes, pescadores y marinos de guerra por mucho que seamos los más antiguos presentes allí.

En la mar trabaja mucha gente. Cada día se desarrollan nuevas actividades. Sus tremendas posibilidades atraen a muchos intereses y a muchas inversiones lo que genera una complicada urdimbre de relaciones, actividades e inversiones que debemos tener en cuenta para apreciar la complicación del problema que tratamos.

La mar no tiene fronteras. Todas sus actividades tienen una regulación internacional y por eso, en España, tenemos que considerar el impacto de la regulación de la Unión Europea sobre estas actividades. Para comenzar diremos que, en España, la gran actividad que se desarrolla alrededor de las cosas de la mar no tiene una única agencia que la coordine. Son numerosos los organismos involucrados: al menos nueve Ministerios del

Gobierno Central (1), de los cuales alguno participa con varios organismos, y las Comunidades Autónomas costeras. Toda esta actividad se va orientando según fuerzas que llegan desde Bruselas.

Pero tampoco Bruselas habla con una única voz. Hay actividades que en Bruselas caen dentro de la esfera de responsabilidad de la Comisión mientras que otras caen bajo la esfera del Consejo. Esto tiene repercusiones sobre la posibilidad de coordinar bien. Está pasando en el área de la política marítima donde la Comisión se esfuerza por desarrollar una Política Marítima Integrada, mientras que se dan en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa importantes iniciativas conducidas por el Consejo. En la mar, las dos políticas se tocan.

Como iremos viendo estas dos Políticas dan lugar en numerosas ocasiones a iniciativas (2) que merecerían un esfuerzo para coordinarlas mejor tanto a nivel nacional como en Europa. Lo cierto es que esa división en Bruselas entre trabajos de la Comisión y trabajos del Consejo no facilita la coordinación. La Comisión, por el momento, sólo tiene en cuenta de forma tangencial a los medios navales de los Estados miembros limitándose a mencionar puntualmente algunos desarrollos en del campo militar, mientras que el Consejo no tiene en cuenta los desarrollos de la Política Marítima Integrada que luego llegan a los países para incorporarse en sus desarrollos legislativos.

A pesar de todo, en este trabajo hemos aceptado la división europea de las cuestiones marítimas para que nos sirva de referencia fundamental para organizar las cosas de la mar en España. En primer lugar porque no tenemos más remedio, y en segundo porque al menos las podemos ordenar en sólo dos grupos fundamentales: actividades que corresponden al ámbito de la Política Marítima Integrada y actividades que corresponden a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Esto para nosotros ya es un paso importante.

Al aceptar esta primera separación ordenamos las actividades en la mar en dos grupos: actividades relacionadas con la actividad económica en el ámbito de la Política Marítima Integrada y actividades de Seguridad Marítima en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Pero

---

(1) Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Cultura, Medio Ambiente y Medio Rural y marino, Interior, Trabajo, y Ciencia y Tecnología.

(2) Libro Verde hacia una Política Marítima de la UE (2006), Libro Azul sobre una Política Marítima integrada de la UE (2007), European Maritime Surveillance non-paper, European guidelines for a Integrated Maritime Policy Approach etc.

seamos cautos; en la mar no hay fronteras y aquí tampoco; veremos que existe cierto solape entre ambas políticas.

### **Actividades que corresponden a Política Marítima Integrada. Ámbito de la Comisión Europea**

La Política Marítima Integrada pretende ordenar de manera coherente un conjunto de actividades en la mar todas ellas relacionadas con su explotación económica. Para comprender su complejidad debemos poner la atención en las fuerzas sociales que promueven actividades en la mar. Hablamos de fuerzas sociales porque hoy generan las actividades que se incluyen a continuación, pero en el futuro habrá más y serán otras diferentes y la Política Marítima Integrada deberá evolucionar:

En primer lugar existe una creciente sensibilidad sobre *la protección del medio marino* como el principal espacio natural que sostiene nuestro modo de vida. El cambio climático afecta de forma radical a la mar y en ella se llevan a cabo los principales experimentos que nos alertan sobre lo que nos espera. Esa creciente sensibilidad provoca que la limpieza de los mares y océanos tenga ahora una prioridad muy alta y nos hace diseñar medidas legales y medios materiales para mantenerla.

El cambio climático está a punto de abrirnos una vía que nadie ha conocido antes y cuyas posibilidades económicas causan asombro: el Ártico. Esta vía puede modificar de forma relevante el tráfico marítimo entre el Atlántico y el Pacífico y generará nuevos puertos y servicios que hace solo unos años eran imposibles de imaginar. ¿Quién podría pensar que Islandia, Noruega, Finlandia o las regiones Norte de Rusia y Canadá iban a ocupar posiciones distinguidas en el interés económico y estratégico del siglo XXI?

Al tiempo que estamos preocupados por la limpieza de la mar, necesitamos para mantener nuestra actividad económica, al menos por ahora, los combustibles de origen mineral. Y eso implica miles y miles de toneladas de crudo que son transportadas diariamente por mar. El riesgo de accidentes con consecuencias catastróficas genera un área de actividad muy importante que es la vigilancia sobre la polución marítima y las correspondientes medidas para minimizar los daños. Queda trabajo por hacer para ordenar todas las medidas en este campo en los espacios marítimos.

Pero volvamos a las fuerzas sociales; otra de ellas es el *respeto por la vida humana en la mar*. En un plazo de tiempo relativamente pequeño

—unas decenas de años— en nuestro entorno europeo hemos pasado de no disponer prácticamente de ningún medio específico de Salvamento marítimo a tener una red de creciente eficacia para tratar de evitar pérdida de vidas humanas en la mar lo que ha dado lugar al grupo de actividades de salvamento marítimo.

Los países occidentales progresan aquí de manera decidida y sus esfuerzos generan otra área de actividad notable en la mar. Todos estamos de acuerdo que es un área que necesita especialización para ser eficiente y que tanto sus medios, como su organización y adiestramiento, tienen que estar orientados hacia las difíciles condiciones en que normalmente se desarrollan sus operaciones de salvamento.

También estamos cada vez más preocupados por el cuidado de nuestro *patrimonio subacuático*.

Parte muy importante del cuidado del patrimonio subacuático es la *protección de los recursos naturales de la mar* que posiblemente estén destinados a mantener a la Humanidad en el futuro. El régimen de las Zonas Económicas Exclusivas y su futura explotación a través de convenios internacionales de la alta mar requiere todavía tecnologías nuevas y desarrollos legales internacionales complejos. Pero de momento lo que tenemos que hacer es saber lo que hay y cuidarlo. Por ahora el cuidado de estos recursos se concentra principalmente en las pesquerías pero a medida que las tecnologías se vayan desarrollando podremos explotar, esperemos que de manera sostenible, otros recursos del lecho marino.

A medida que disponemos de mejores medios técnicos nos damos cuenta de las posibilidades de todas clases que hay en el lecho marino de nuestra *Plataforma Continental*. Esas posibilidades nos llevan a plantear la necesidad de estudiar e inventariar los bienes económicos que encierra, el cómo cuidarlos y guardarlos para poder explotarlos en el futuro y también para transmitirlos a las generaciones siguientes.

Pero en la mar no sólo existen bienes de carácter económico también hay bienes de interés cultural y científico. Por eso los países europeos nos vemos impulsados a cartografiar, vigilar y mantener nuestro *patrimonio arqueológico subacuático*. Una vez levantado su inventario, lo que va a necesitar inversiones y esfuerzos importantes, seguramente comprendremos que no todo debe ser recuperado sino estudiado dónde está y protegido de posibles expolios por particulares y empresas sin escrúpulos. Esta cuestión sirve como ejemplo de necesaria coordinación. En España su responsabilidad está transferida a las Comunidades Autónomas que no

disponen, por el momento, de medios para ello. Además el patrimonio arqueológico español está en aguas próximas a la costa y también lo está en aguas muy distantes. Se requieren medios del Estado que actúen en coordinación con las iniciativas de las CC.AA.

Por eso creo que es un buen ejemplo de que es necesaria una cooperación y coordinación entre todos. Adelantemos aquí una pincelada de lo que puede hacer la Armada con los medios del Estado: puede cooperar con todas las agencias que están involucradas alrededor de la protección de ese patrimonio arqueológico subacuático y de hecho está en marcha su participación junto al Ministerio de Cultura para el levantamiento del atlas del patrimonio arqueológico sumergido.

Capítulo aparte pero directamente relacionado con la creciente preocupación por el cuidado de la mar y de sus recursos, merece el área de *la vigilancia de pesca*. Merece que nosotros lo tratemos con especial consideración porque España es una de las primeras potencias pesqueras del mundo y uno de los primeros consumidores de pescado. Somos los principales interesados en un modelo de desarrollo sostenible de explotación de recursos pesqueros. También es este campo un buen ejemplo de la cooperación que la Armada presta a agencias especializadas.

La importancia de esta área exige la mejor coordinación posible. En España la pesca y su vigilancia no es un asunto de responsabilidad directa de la Armada pero sí lo es del Estado que emplea sus medios (la Armada) para ello. La pesca representa para la Armada una cuestión importante en la formación de nuestros oficiales y suboficiales. Y, repito, no es una responsabilidad directa de la Armada pero la labor de apoyo de las inspecciones de pesca en la mar es una actividad relevante. La explicación es de nuevo que el Estado dispone de un conjunto de medios y experiencia que se puede y debe emplear en la mar. Es un ejemplo de empleo eficiente de los medios.

En este recorrido por las áreas de actividades incluidas en la Política Marítima Integrada no hay que olvidar el *contrabando a través de las vías marítimas*. La lucha contra esta actividad se organiza en España a través de organismos dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio del Interior con los que coopera también la Armada.

Por otra parte no resulta necesario un gran esfuerzo para comprender el problema humano y social que representa la *inmigración ilegal*. Aunque nos pueda sorprender, los que saben en profundidad de estas cosas dicen que la inmigración a través de las vías marítimas no es la parte mayor de

la que recibimos. Sin embargo sí que es, sin duda, la vía en la que más vidas de personas, jóvenes en su mayoría, se pierden al cabo del año.

En España tenemos la frontera con mayor gradiente económico del mundo. Eso impulsa a miles de personas a buscar un futuro mejor entre nosotros. Todos lo haríamos, lo que nos mueve a tratar de «humanizar» el problema. Las Fuerzas Armadas se han aproximado a este problema desde el doble enfoque de diferenciar claramente entre las personas que buscan afanosamente un futuro mejor y los grupos criminales que organizan su tráfico.

Con respecto a los primeros, el problema en la mar es, principalmente, de salvamento debido a las precarias condiciones en que normalmente tratan de alcanzar las costas españolas. Cuando llegan a tierra localizados, el problema se convierte en un problema de orden público y de un grupo de personas a las que hay que aplicar la legislación vigente. Esto significa que lo que las Fuerzas Armadas pueden hacer con respecto a este grupo es localizarlos en la mar para transferirlos a las agencias que se encargan de la seguridad de la vida humana en la mar o del orden público. Así lo estamos haciendo en la Operación Noble Centinela en aguas de Canarias.

Sin embargo con respecto a los grupos criminales que organizan el tráfico de personas las posibilidades de actuación de las Fuerzas Armadas consisten en ejercer el estatuto del buque de guerra y detener y poner a disposición de la justicia a aquellas personas que están cometiendo un delito de carácter transnacional de forma que puedan ser juzgadas por ello.

Para terminar con este primer bloque de actividades que se superponen en el mismo escenario: la mar, trataremos de *los tráficos ilícitos*. Bajo este epígrafe se recogen las actividades de transporte en la mar de materiales que por cualquier razón se encuentran sometidos a restricciones que van más allá del puro contrabando: armas convencionales, drogas, personas, armas de destrucción masiva etc.

Estos tráficos caen entre los delitos de naturaleza transnacional, lo que unido al estatuto internacional del buque de guerra, los coloca como una responsabilidad más de la Armada (3).

---

(3) En este sentido, conviene señalar el criterio del Presidente de la Audiencia Nacional (Órgano Jurisdiccional competente para los delitos de Jurisdicción Universal) comunicado a la Armada en fecha 27 de junio de 2008, quien considera que el Comandante de un buque de guerra es también autoridad penal, de acuerdo con el Art. 24 del Código Penal.

Para concluir con la cuestión de las fuerzas sociales que generan actividades en la mar, hablaré del creciente respeto por las condiciones de trabajo en general y las que tratan del trabajo en la mar en particular. Esto nos lleva a hablar de la *seguridad de la vida humana en la mar* («*maritime safety*»).

En lo que respecta a la «*safety*» las regulaciones van siendo cada vez más extensas y contribuyen a mejorar sin duda no solo la supervivencia en la mar sino las propias condiciones de trabajo de la gente de mar lo que es una excelente noticia. Todas las medidas, tanto las aplicadas a bordo de buques como las dedicadas a regular la navegación para aumentar la seguridad, son bienvenidas por todos los que trabajamos en la mar y ponen de manifiesto un desarrollo cultural y profesional.

El campo de la seguridad de la vida humana en la mar interesa a la Armada cuando definimos los requisitos operativos de nuestros buques. Nuestras dotaciones trabajan en la mar y por tanto incorporamos a nuestros buques todas las regulaciones del mundo civil más aquellas específicas del mundo militar que normalmente son más exigentes.

Tocar el tema de la seguridad de la vida en la mar («*maritime safety*») nos lleva a otro problema relacionado que es el de la Seguridad Marítima («*maritime security*»). Entramos en un terreno en el que a veces se produce cierta confusión y que este Cuaderno debe contribuir a clarificar.

Para hablar de *Seguridad Marítima* («*maritime security*») podemos comenzar hablando de «seguridad de buques y puertos». Esta expresión se refiere normalmente a regulaciones derivadas del nuevo escenario internacional después del 11-S, básicamente a medidas que se derivan de la obligación de dotarse del Código ISPS que nace como una medida para comunicar un asalto terrorista. Las marinas de guerra mantienen una estrecha atención sobre la evolución de las acciones en esta área y del empleo operativo de los códigos ISPS puesto que pueden evolucionar hacia una herramienta para comunicar que un buque tiene uno de los problemas graves que luego trataremos más extensamente.

Baste por ahora con decir que la Armada se siente totalmente concernida con la Seguridad Marítima («*maritime security*»); aunque recientemente haya sido también incluida, y con razón, en la Política Marítima Integrada es un área específica de las marinas de guerra, relacionada con la libertad de navegación y con la seguridad necesaria para que las vías de comunicación mundiales puedan seguir estando abiertas con la protección del tráfico y con el control del mar necesarios para permitir la explotación económica.

Sólo han hecho falta unas cuantas acciones de piratas en Somalia para demostrar la implicación necesaria de las marinas de guerra en este campo.

Que esté siendo ya considerada como parte de la Política Marítima Integrada (4) es una buena noticia para los que pensamos que para que dicha política pueda existir es necesario que se den unas condiciones de libertad de navegación que sólo la Seguridad Marítima puede crear.

Pero por ahora lo que me gustaría destacar es que todo el conjunto de actividades al que nos hemos referido: protección medioambiental, salvamento y rescate, protección de recursos naturales, protección del patrimonio subacuático, vigilancia de pesca, contrabando, inmigración, tráfico ilícitos y Seguridad Marítima no están traídos a estas páginas por casualidad. Son las que la Unión Europea define como las diez «*off-shore activities*» sobre las que la Comisión Europea trata de configurar la ya varias veces citada Política Marítima Integrada.

Alrededor de esta Política se están desarrollando una gran actividad de producción normativa que más tarde o temprano se irán incorporando a la legislación de los países europeos. Quedémonos con que a pesar del adjetivo «integrada», la Política Marítima Integrada de la Unión Europea no puede todavía considerarse completa.

Estas actividades responden a lo que se denomina en la jerga de la Unión Europea «sectoriales» (aplicadas a diferentes sectores) y ya existe en el Libro Azul una referencia tangencial a lo militar. Estas actividades son bien diferentes aunque todas ocurran en la mar. Son muy difíciles de integrar porque responden a áreas bien distintas pero todas tienen una cosa en común y es la necesidad de desarrollarse en un espacio de libertad y de seguridad. Por eso pensamos que sólo habrá una Política Marítima que pueda llamarse con todo el derecho «Integrada» cuando se consideren de manera simultánea y coordinada las dos políticas la Marítima y la de Defensa y Seguridad. Porque para que pueda existir la Política Marítima Integrada, para que se pueda explotar económicamente la mar, son imprescindibles unas condiciones que sólo la Seguridad Marítima puede garantizar.

Resaltemos que estamos en el buen camino. La preocupación por el aumento de la coordinación de las actividades que hacemos en la mar generada por el Libro Azul, que ya incluye referencias al mundo militar, es una buena noticia. Es un paso adelante.

---

(4) Aquí se puede comenzar a apreciar el solape citado antes entre la Política Marítima Integrada y la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Para ayudar a comprender la necesidad de integración en el ámbito marítimo de las Políticas Marítima Integrada y Exterior y de Defensa Común es el momento de mostrar el gráfico que trata de reunir todas estas actividades y ponerlas en relación unas con otras. Vaya por delante a la vista de ese gráfico que la mar es un escenario complejo donde suceden muchas cosas y cada vez sucederán más. Debemos familiarizarnos con ellas y ser capaces de coordinar todos los esfuerzos materiales que dedicamos a las cosas de la mar.

Puede verse en el gráfico que, hasta ahora hemos estado hablando de la parte de la izquierda de las actividades que desarrollamos en la mar, las que conforman la Política Marítima Integrada que depende en Bruselas de la Comisión de la Unión Europea. Adelantemos aquí que el papel de las Fuerzas Armadas en este campo es el de cooperación a la Acción del Estado en la mar.

### **Actividades que corresponden a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Ámbito del Consejo de la Unión**

Hablábamos al principio de un hilo conductor que comenzaba en el siglo XVI y que ponía de manifiesto las actividades que los Estados hacían para proteger su libertad de navegación. También hemos visto las actividades que hacen necesaria esa libertad y ahora vamos a hablar de lo que hacemos en la actualidad para protegerla.

Estas actividades se desarrollan en la Unión Europea en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y dentro de ella en la Política Europea de Seguridad y Defensa (5) (PESD). Caen, por tanto, bajo la responsabilidad del Consejo de la Unión Europea y su relación con las que caen en la Política Marítima Integrada es tenue por el momento. Esto es algo que habrá que mejorar en los próximos años para ganar eficacia y eficiencia.

Las actividades que tienen que ver con la Política Exterior de Seguridad Común son las siguientes: Control del tráfico marítimo, Piratería, Terrorismo internacional, Proliferación, Flujos energéticos, Libertad de navegación.

La realidad es que es prácticamente imposible establecer unas fronteras nítidas entre algunas de las actividades que caen bajo la responsabi-

---

(5) Recuerdo que hemos seguido este esquema de las dos Políticas porque nos permite relacionar las actividades del ámbito español, ligadas a esas políticas porque reciben de ellas directrices.

lidad de la Comisión –las que hemos tratado en el epígrafe anterior– y estas actividades. Esto se aprecia ya en Bruselas y ya en los trabajos del Libro Verde se hablaba de la conveniencia de intensificar las medidas de coordinación entre el mundo civil y el militar.

Hoy, más que nunca, es necesaria la eficiencia de la Administración; la justificación de ineficiencias mediante el argumento de que lo militar y lo civil son cosas diferentes no se sostiene ya. El contribuyente aporta los recursos económicos vía impuestos y exige eficiencia y resultados y en este caso eso significa más y mejor coordinación dentro de los distintos organismos del Estado.

Pero no podemos negar que a pesar de lo mucho de positivo que tiene el desarrollo de una Política Marítima Integrada la asignación de unas actividades a la Comisión y otras al Consejo sin que haya un eslabón que las enlace no contribuye a la claridad de todos (6). Sin duda es algo que habrá que mejorar en el futuro y todo apunta a que ese eslabón será la Seguridad Marítima (security).

Este segundo bloque de actividades queda incluido en la Política Exterior y de Seguridad Común y dentro de ella en la Política Europea de Seguridad y Defensa y por tanto separado de las anteriores. Repito que no son actividades separadas en la mar, donde todas conviven, sino en Bruselas por la organización de la UE por políticas. La descripción de este segundo grupo de actividades será diferente de la del primer bloque porque ahora todas caen dentro del mundo naval militar y con respecto a ellas las Fuerzas Armadas no ejercen labores de cooperación como antes, sino que son plenamente responsable en tiempo de paz de planearlas y de ejecutarlas en la mar.

Se puede admitir que, en este ámbito, la coordinación está mejor estructurada y ya no se puede hablar de políticas sectoriales porque la interrelación entre las actividades es tal que nos tenemos que aproximar al conjunto completo. Veamos para ello dos ejemplos de operaciones de Seguridad Marítima en las que a día de hoy participan nuestras FFAA y en las que se coordinan todas esas actividades.

---

(6) El Comité militar de la UE también está trabajando sobre la dimensión marítima de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Es posible además que el Consejo estudie la posibilidad de crear un grupo de trabajo horizontal que, junto con el COMAR (dedicado a cuestiones de Derecho internacional), respalde la labor del COREPER en la preparación de las decisiones del Consejo sobre las cuestiones marítimas que requieran un debate transectorial.

En primer lugar la operación Active Endeavour de la OTAN, que fue lanzada en el año 2001 inmediatamente después de los atentados terroristas del 11-S como una de las ocho medidas en apoyo de los Estados Unidos, después de la invocación por primera vez en la Historia de la cláusula de Defensa Colectiva recogida en el Artículo 5 del Tratado.

El objeto de la Operación es demostrar la solidaridad de la OTAN y su resolución en la lucha contra el terrorismo, ayudando a detectar y neutralizar la actividad terrorista en el Mediterráneo. Su misión se ha ido adaptando a la evolución del escenario siendo hoy un elemento efectivo en la lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación, que ayuda de manera efectiva al control del tráfico y a preservar la libertad de navegación.

Las unidades en la mar actúan bajo resolución de NN.UU controlando los tráfico para evitar los que son ilícitos. Este control y la presencia de los barcos disuaden del empleo ilícito de la libertad de navegación.

En segundo lugar, la Operación ATALANTA, iniciada en diciembre de 2008, cuando la UE adoptó la decisión de lanzar su primera operación marítima en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, para contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería en las costas de Somalia.

Se aprecia cómo para poder desarrollar la Política Marítima Integrada ha tenido que intervenir la Política Exterior y de Seguridad Común y dentro de ella la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Los buques actúan bajo las Resoluciones del NN.UU. 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008) y 1846 (2008), 1851(2008) y 1853 (2008) así como para dar protección a los buques del WFP (Programa Mundial de Alimentos), proteger el tráfico marítimo y otros intereses en aquellas aguas. Afecta a la libertad de navegación, control de tráfico marítimo de flujos energéticos amenazados por la piratería.

Ahora, si volvemos a mirar al gráfico podemos apreciar la complejidad de lo que estamos tratando y la dificultad de distinguir entre las actividades en la mar sin una cierta experiencia en estas cosas. Existen áreas en las que algunas actividades de la parte izquierda (Política Marítima Integrada) que se solapan con las de la derecha (Política Europea de Seguridad y Defensa). Además la asignación de cada una de las responsabilidades a las diferentes agencias no es uniforme en todos los países de Europa.

Por si fuera poco, en estas condiciones de cierta confusión, se están incorporando agentes nuevos al marco de actuación general. En consecuencia lo menos que podría pasar es que se dé una falta de coordinación. Por eso, cualquier esfuerzo por agrupar, ordenar y coordinar todas las acciones –sin que eso signifique que cada agencia deje de cumplir con su responsabilidad y sin pretender tampoco crear una única autoridad de coordinación– es bienvenido.

Para hacer una síntesis de todo lo dicho, apuntaría que:

- Hay una serie de actividades denominadas «sectoriales» que corresponden a la Política Marítima Integrada con respecto a las cuales el papel de las FF.AA. en general y de la Armada en particular es de cooperación con otras agencias en lo que entendemos como Acción del Estado en la Mar. En esas actividades, la Armada pone a disposición de las diferentes agencias su experiencia y sus medios en la medida que puede mantener el esfuerzo de sus dotaciones de manera continuada. Estas actividades «sectoriales» son bien diferentes y no parece necesario una autoridad de coordinación entre ellas.
- Existe otra área de actividades que corresponden a la Política Europea de Seguridad y Defensa donde las FF.AA. asumen la responsabilidad total. En tiempo de paz lo harán directamente la Armada y el Ejército del Aire y en tiempo de crisis la estructura operativa que se cree.

El área de solape entre ambas es la Seguridad Marítima. En España para clarificar las responsabilidades hay que acudir a lo que señala la Ley que delimita cada vez mejor los campos de actuación.

- Las Fuerzas Armadas (Armada y el Ejército del Aire en este caso) en virtud del Art. 16 de la LO 05/2005 son responsables de la vigilancia de los espacios marítimos y de la protección de la vida y de los intereses españoles en la mar. Sus medios, procedimientos y experiencia son únicos por lo que son los responsables principales de conducir estas actividades dentro de la acción del Estado en la mar. El RD 787/07 confirma esta asignación de responsabilidad a las Fuerzas Armadas asignando la Vigilancia y Seguridad de los espacios de soberanía, de la alta mar, y otros conforme al Derecho Internacional.
- En el interior de las aguas territoriales españolas, y en buques y puertos españoles también tienen responsabilidades referentes a la

*Seguridad Marítima* («*maritime security*») la Dirección de la Marina Mercante y la Guardia Civil (7).

En cuanto a la relación entre las FF.AA. y la Guardia Civil, cuyo Servicio Marítimo tiene asignadas responsabilidades de carácter policial dentro de las aguas territoriales y con carácter excepcional fuera de ellas, las FF.AA. aplican, también conforme a la LO 05/2005, parecido criterio al de las restantes agencias del Estado y ofrecen su apoyo poniendo a su disposición medios y experiencia para permitir ejercer aquellas misiones que con carácter excepcional pueda tener que desarrollar la Guardia Civil fuera de las aguas territoriales.

Sostener una Armada y un Ejército del Aire eficaces y eficientes en este campo es nuestra obligación. Dedicarnos a la Vigilancia y Seguridad de los espacios marítimos y aéreos es un mandato legal a las FF.AA. y sólo a ellas. Sabemos por experiencia que no es una tarea sencilla. Recuerdo aquí las palabras que empleé al principio: «*la mar transforma las cosas, casi siempre las complica*» y porque llevamos 300 años haciendo precisamente eso, sabemos que no es fácil. Nuestra otra obligación en este campo es poner nuestros medios y experiencia al servicio de la acción del Estado en la mar cooperando con todas las agencias.

### **Partes que son comunes a la Política Marítima Integrada y a la Política de Defensa y Seguridad**

Volvamos ahora al gráfico de las actividades en la mar para hablar algo más de las partes que son comunes a ambas Políticas: la Marítima Integrada y la Exterior y de Seguridad Común.

Se siembra cierta confusión en los documentos de la Comisión de la UE cuando se habla de *Seguridad Marítima* (*maritime security*). Ya hemos visto que es un concepto muy extenso y, en nuestra modesta opinión, demasiado complejo para considerarlo solamente una política sectorial más entre las diez «*off-shore activities*». Mantenemos ese criterio porque,

---

(7) De acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, corresponde a la Guardia Civil proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana en determinadas partes del territorio nacional y en su mar territorial (Artículo 11). Además de sus funciones policiales en el mar territorial, la Guardia Civil tiene asignado: el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando y la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran dentro de las 12 millas y excepcionalmente fuera, de acuerdo con lo que se establece en los Tratados Internacionales vigentes (RD 246/1991).

como hemos dicho, al traspasar la barrera de la esfera de responsabilidad de la Comisión entramos en la esfera del Consejo y por tanto de lleno en la Política de Seguridad y Defensa en la que la «maritime security» es un elemento de importancia capital.

La parte principal de la Seguridad Marítima se planea y ejecuta en Europa en el ámbito de la PESD (8). Al trasladarla a la mar comprendemos que es la que genera el ambiente imprescindible para las acciones de la PMI. Esa es la relación fundamental. La Seguridad Marítima, que nace en la PESD, genera el marco de actuación en la mar que hace posible que se desarrollen las actividades de la Política Marítima Integrada. Esto se hace bien visible cuando navieros y armadores requieren de nosotros patrones de conducta para atravesar las actuales de peligro en Somalia.

El otro elemento común a las actividades de ambas políticas es conocer lo que está sucediendo en la mar: *la vigilancia marítima*. Tanto para cualquier tipo de actividad sectorial como para las relacionadas con la Política de Defensa y Seguridad todos necesitamos saber qué está pasando en la mar. Debemos considerar otra vez la eficiencia de los recursos que el Estado dedica a este campo y coordinar todos los sistemas de información para evitar duplicidades.

En la parte superior del gráfico podemos ver que estamos desarrollando para cada uno de los distintos «sectores» sistemas de información, de posicionamiento, de control de buques etc. Así podemos citar entre los desarrollos más importantes (9): SafeSeaNet (inicialmente para control de

---

(8) La operación ATALANTA en Somalia es un buen ejemplo de ello.

(9) No son los únicos. Las iniciativas más importantes en el ámbito de la Unión Europea son:

- La European Maritime Safety Agency (EMSA) responsable de la seguridad («safety») marítima coordina la explotación de la red AIS mediante los siguientes sistemas: Vessel Traffic System (VTS), Vessel Traffic Management System (VTMIS), Safe Sea Net (en servicio) y en el futuro mediante el Long Range Identification and Tracking (LRIT).
- Financiado con el Programa de Infraestructuras se están desarrollando el Maritime Security Service (MARISS) y el Land/Sea Integrated Monitoring for European Security (LIMES).
- La European Defence Agency (EDA) tiene en marcha el proyecto MARSUR que ha generado tres grupos de desarrollo de capacidades: Maritime Surveillance Networking (WG1), Maritime Tactical UAV (WG2), e Identification of small Non-cooperative Targets (WG3). El WG1 tiene como objetivo el desarrollo de un sistema de presentación de la situación en la mar (RMP) para las misiones derivadas de la Política Exterior y de Defensa y Seguridad.
- En el ámbito de la Comisión FRONTEX y en cooperación con organismos de FRONTEX se desarrolla el proyecto EUROSUR.
- Por otra parte se desarrollan otras iniciativas comerciales e internacionales como son:
  - La International Maritime Organization (IMO) está definiendo requisitos para el LRIT.
  - Italia ha desarrollado el Virtual Regional Maritime Traffic Center.
  - Los países del Báltico han desarrollado los Sistemas BALMIS y SUCFIS.
  - En el Mar Negro se desarrolla el Sistema BBIC.

polución) que evolucionará hacia el Sistema STIRES enfocado hacia la seguridad «safety» y futuro sistema de la Agencia Europea de Seguridad (safety) Marítima EMSA, desarrollo del LRIT que hará disponibles los datos AIS no sólo desde el horizonte radio de la costa sino en aguas oceánicas vía satélite, EuroSur y finalmente parece que se apunta la posibilidad de que al final todos vayan hacia una integración en el sistema KOPERNICUS.

Como puede intuirse todos estos sistemas, requieren fuertes inversiones, tienen su origen en las actividades sectoriales y tienen información relevante que sin duda ninguna es también de gran utilidad en las actividades relacionadas con la PESD.

La Armada que tiene asignada la responsabilidad de la vigilancia en los espacios marítimos lleva varios años desarrollando y potenciando el Centro de Operaciones de Vigilancia y Acción Marítima en Cartagena que está, ya hoy en día, en condiciones de fusionar toda la información que recibe de diferentes fuentes civiles y militares así como de proporcionarla a los organismos que desarrollan actividades sectoriales con los que coopera y también a los organismos militares aliados.

Deberíamos ser capaces en Europa y en España de coordinar necesidades e inversiones para que al final todos tuviéramos la información necesaria para nuestro trabajo al coste mínimo para el contribuyente. Para esto podemos seguir viviendo sin una única autoridad de coordinación entre todas las agencias que hemos citado ya repetidas veces, pero debemos admitir que en beneficio de la eficiencia del conjunto deberíamos ser capaces de coordinar mejor entre todos. Otra vez en esta área, nos debemos al contribuyente y tenemos la obligación de alcanzar la mayor eficiencia en los recursos que tenemos disponibles evitando en la medida de lo posible repetir sistemas que hacen lo mismo en varios sitios.

Por último y para terminar las partes comunes entre las actividades en la mar que corresponden a la Política Marítima Integrada y a la de Defensa y Seguridad debemos hablar de nuestros buques en la mar dedicados a labores de vigilancia marítima. La Armada, que comparte con el Ejército del Aire la responsabilidad legal de la vigilancia y seguridad de los espacios marítimos, concibe sus actividades bajo la idea de la permanencia en la mar.

Los buques de la Armada, especialmente los de la Fuerza de Acción Marítima, están en la mar de manera continua; nuestras áreas de interés deben estar vigiladas todos los días del año con un esquema de 24/24 horas. Esta aportación es inherente a la Armada pues es la única Institución en España que puede patrullar la mar con permanencia.

Obviamente, en ese esquema de vigilancia basado en la permanencia, el buque de guerra vigila todos los aspectos legales de lo que pasa en la mar y aquí tenemos una posible área de solape con la Guardia Civil que hace también eso en aguas territoriales. Nuestra coordinación aquí resulta fundamental y aparece como una necesidad natural.

El buque de guerra de vigilancia en la mar es el otro elemento común a ambas políticas. Está siempre en disposición de obtener información, comunicar, denunciar y en algunos casos actuar conforme a la legislación vigente y en su caso reglas de enfrentamiento.

### **¿QUÉ SE ENTIENDE HOY POR SEGURIDAD MARÍTIMA (MARITIME SECURITY)?**

Hasta ahora hemos mostrado un escenario complejo y hemos hablado de la Seguridad Marítima pero no hemos dicho todavía con precisión lo que es. A pesar de lo que sí hemos dicho al principio que desde el siglo XVI y XVII ya las Estados armaban marinas para proteger su tráfico y disponer del control de lo que pasaba en las aguas que consideraban propias y también hemos dicho que la Ley asigna a la las FF.AA. en España la vigilancia y seguridad de los espacios marítimos y aéreos.

En alguna ocasión cuando se habla de lo nuevo que resulta la Seguridad Marítima apunto que cuando, ya hace unos cuantos años, estudiábamos la Táctica en la Escuela Naval, el programa de la asignatura dedicaba un capítulo a lo que llamábamos entonces «*misiones de seguridad*» y que comprendían: exploración, búsqueda, patrulla y vigilancia. En realidad allí estudiábamos procedimientos de Seguridad Marítima; estudiábamos lo que entonces hacían y hoy siguen haciendo nuestras unidades navales. Ni es un concepto nuevo ni tampoco es nueva nuestra responsabilidad.

### **Seguridad Marítima en la Armada**

Para precisar más lo que entendemos en el mundo naval por Seguridad Marítima, en su traducción del término inglés «*maritime security*», acudimos directamente al Concepto de Seguridad Marítima de la Armada (CONSEGMAR) que define Seguridad Marítima como una «*actividad cívico-militar de prevención de riesgos y de lucha contra amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención, de*

acuerdo con las *responsabilidades y competencias* que legalmente tienen asignadas».

Cualquier definición puede ser mejorada pero hay que reconocer que ésta, está alineada con los conceptos que hemos ido presentando antes. Parte del reconocimiento de que la Seguridad Marítima es un asunto dirigido a prevenir riesgos, en donde intervienen agencias civiles y militares, que tiene que desarrollarse en un ambiente de colaboración, en donde es necesario el conocimiento e imprescindible la coordinación, para lo que debemos partir de la asignación de responsabilidades que marca la ley.

En España la Seguridad Marítima naval se está impulsando desde hace ya cuatro años en el Centro de Operaciones de Vigilancia Marítima (COVAM) de Cartagena que fusiona toda la información de interés nacional y que se pone a disposición de cualquier agencia española o aliada con las adecuadas medidas de seguridad y protección de la información.

Además España y Finlandia han asumido el co-liderazgo para desarrollar un procedimiento que permita obtener el conocimiento marítimo en cualquier lugar del mundo sin disponer en el escenario de ningún apoyo previo. Estos trabajos se desarrollan en el ámbito del Experimento Multinacional MN-6 conducido por el Mando de Transformación de la OTAN y han anunciado ya su interés varios países.

Igualmente la Armada participará en el intento de la UE por compartir toda la información marítima del Mediterráneo y de sus aproximaciones desde el Atlántico.

## **Seguridad Marítima en el entorno internacional**

Como hemos dicho, conocimiento y coordinación serían las palabras a destacar en el Concepto de Seguridad Marítima de la Armada. No se separa de esto la visión de la OTAN que desarrolla las operaciones de Seguridad Marítima a partir de dos Conceptos: «Maritime Situation Awareness» (MSA) y «Maritime Security Operations» (MSO). Veamos qué significa esto con algo más de detalle:

La «*Maritime Situational Awareness*» (MSA) busca obtener la información que permita adquirir el conocimiento de lo que pasa en el entorno marítimo para incrementar la efectividad en el planeamiento y conducción de las operaciones.

La OTAN entiende que el entorno marítimo comprende: océanos, mares, bahías, estuarios, canales de acceso y puertos.

Las fuentes de información que alimentan la MSA van desde la inteligencia militar a fuentes abiertas y procedentes de agencias comerciales y se deben fusionar a través de enlaces inter-gubernamentales e inter-agencias (10).

No se pretende que la MSA sustituya ni duplique las actividades llevadas a cabo por cada nación o agencia sino fusionar los datos que tienen su origen en las citadas naciones y agencias y se pretende lograr a través de los siguientes pasos:

- Estudio de los problemas legales para la fusión y distribución de determinados datos.
- Organización del sistema basándose en estructuras existentes o mediante ajustes mínimos sin necesidad de desarrollar nuevos organismos.
- Desarrollo de una doctrina común.
- Adiestramiento adecuado.

Esta búsqueda del conocimiento de lo que pasa en la mar por parte de la OTAN está siendo impulsada por numerosas iniciativas en marcha hoy en día (11). Si recordamos aquí las iniciativas que se llevan a cabo en la UE (12) veremos que el número de proyectos que están teniendo lugar en Europa es muy importante y que, insisto una vez más, deberíamos hacer un esfuerzo por la mejor coordinación entre todos para lograr la mayor eficiencia.

En cuanto a las *Maritime Security Operations (MSO)*, segunda rama que conforma el concepto de Seguridad Marítima en la OTAN son las operacio-

---

(10) Este concepto tiene un sabor muy parecido al que promueve la UE mediante la expresión de cooperación «cross-sector y cross-border».

(11) Iniciativas más importantes en el ámbito OTAN:

- Enlace entre el Nato Planning Board for Shipping (PBOS) con compañías navieras.
- Maritime Safety and Security Information System (MSSIS) en CC MAR Nápoles. Sistema no clasificado que contribuye al clasificado Maritime Command and Control Information System MCCIS.
- Nato Shipping Center en CC MAR Northwood.
- HQ SACT ha establecido un Equipo de integración de las iniciativas de Nápoles y Northwood.
- Grupo de desarrollo del EXTAC 633 para empleo operativo del AIS.
- NATO Shipping Working Group (NSWG) que está trabajando para mejorar la presentación de la situación marítima (RMP).
- Grupo Naval de Armamentos (NNAG) está llevando a cabo una investigación de las bases de datos comerciales y no clasificadas disponibles en todos los países y estudia las dificultades legales para su intercambio y distribución. Estudia igualmente extender estos intercambios a países no pertenecientes a la OTAN como son: Diálogo Mediterráneo, Iniciativa de Cooperación de Istambul y otros países no pertenecientes a NATO.

(12) Ver nota al pie en página 16.

nes que llevan a cabo los buques y aviones de las diferentes marinas y ejércitos del aire aliados. Incluyen desde las operaciones rutinarias que efectúan los patrulleros de vigilancia hasta operaciones de protección directa del tráfico como las que se han desarrollado el pasado verano en Somalia para proteger el tráfico del Programa World Food Program de NN.UU.

Hasta el momento el interés de la OTAN por las MSO se ha centrado en las operaciones importantes sin entrar en las rutinarias, pero las fronteras entre ambas se van difuminando cada día más.

Además de las de la OTAN existen operaciones en donde se coordinan en cierta medida las operaciones de vigilancia marítima a nivel multinacional, generalmente bilaterales. Así, existen operaciones combinadas entre España y Francia en el ámbito de la vigilancia marítima en el Mediterráneo y esta previsto el inicio de una colaboración similar con Portugal.

Mención especial merecen las iniciativas tomadas por la Agencia de Fronteras (FRONTEX) que han experimentado un extraordinario crecimiento como consecuencia de la necesidad de controlar la inmigración ilegal en Europa. Sus iniciativas se basan en el concepto de «frontera marítima» que no está definido con precisión. La necesidad de extender la vigilancia hacia la mar para hacer más eficaz el control es comprensible y cuando ese criterio llega a España debe aplicarse de nuevo la ley que asigna la responsabilidad en aguas territoriales a la Guardia Civil y a la Armada en las aguas oceánicas.

En el futuro debe también crecer la coordinación dentro de cada país y en España por supuesto. Pero si lo que queremos es que en el ámbito europeo mejore el conjunto de la Seguridad Marítima, nada debería impedirnos coordinar mejor los medios de países vecinos de forma que en todo momento se alimente de la forma más eficaz posible, el flujo constante de información en las aguas de interés europeo.

Para finalizar con estas ideas sobre el concepto de Seguridad Marítima (Maritime Security) desde el punto de vista naval me gustaría apuntar un enfoque relativamente novedoso que podría servir para hacernos avanzar. Es el que considera la Seguridad Marítima como un estado de cosas más que un conjunto de acciones. La Seguridad Marítima (Maritime Security) sería entonces la *situación que hace compatible la libertad de navegación y explotación económica de la mar con la protección de los diferentes intereses nacionales en el ámbito marítimo*. Lograr ese estado de cosas sería la responsabilidad asignada en la mar a la Armada y al Ejército del Aire.

El atractivo de este enfoque nuevo es que permite comprender mejor que la mar no tiene dueño y que todas las agencias que trabajan en ella en todos y cada uno de los numerosos aspectos que ya hemos citado antes, pueden contribuir a construir ese estado de Seguridad Marítima. Este nuevo enfoque permite apreciar la complejidad del asunto que tratamos, porque la libertad de navegación no es tampoco algo que compete a un único Estado sino a todos y por eso echamos en falta la coordinación nacional y también la internacional.

Con este nuevo enfoque se puede comprender mejor la posición indicada antes cuando decíamos que aceptaríamos que no exista una única autoridad de coordinación en los asuntos de la mar. Como luego veremos, el concepto tradicional de organizar las cosas tendería a ajustarse a esa solución, pero hay que comprender que en la sociedad actual la designación de dicha autoridad pudiera ser innecesaria y tan complicada que al final no resultara practicable. Un buen ejemplo a seguir sería el del trabajo en redes de ordenadores que se coordinan entre ellos sin que exista uno más importante que los demás.

Lograr la coordinación sin que exista una autoridad de coordinación puede ser el camino a recorrer para mejorar la eficiencia; establecer un sistema de coordinación directa y horizontal entre organismos parece la mejor solución. A modo de síntesis de lo presentado hasta el momento podríamos apuntar las siguientes ideas:

- Relativas a las actividades en la mar existen muchas iniciativas civiles y militares, nacionales e internacionales que están empujando hacia una visión integrada. En el ámbito de la UE se plasman en esfuerzos relativos a la Política Marítima Integrada y a la Política Exterior y de Defensa y Seguridad.
- No menos actividad sucede en el ámbito puro naval tanto nacional como OTAN. En el primero las medidas más importantes son de reorganización y de creación del COVAM de Cartagena. La OTAN divide el concepto en «awareness» MSA y «operations» MSO.
- Cuando en Europa hablamos de coordinación «inter-sectorial» nos estamos refiriendo a la relación de las diferentes actividades que se desarrollan en la mar (10 para la Comisión europea). Si hablamos de coordinación «inter-border» nos referimos a se refiere a la coordinación entre diferentes países.
- También en Europa y en el ámbito de FRONTEX se desarrolla una importante actividad en la mar relativa al control de inmigración y flujos de personas. Para mejorar esta actividad se extienden las

áreas de interés. Al trasladar esta actividad a España mediante directivas debemos tener bien presente que la Guardia Civil ejerce su actividad policial normal en aguas territoriales. La Armada y el Ejército del Aire ejercen la Vigilancia y Seguridad en todo el ámbito marítimo y deben, por tanto, aumentar su presencia en FRONTEX como contribución en la alta mar.

- La Vigilancia y Seguridad marítima, responsabilidad de las Fuerzas Armadas (Armada y Ejército del Aire en este caso), es la parte común a todas las actividades en la mar. No puede hacerse para una actividad y no para otras. Un buque de guerra en la mar efectúa una vigilancia general sobre todos los aspectos del cumplimiento de la legislación.

Una vez que hemos descrito la situación del presente y hemos logrado poner algo de luz sobre la relación entre la Política Marítima Integrada y la Política Europea y de Seguridad y Defensa y sobre la asignación de competencias en España en las cuestiones de Seguridad Marítima (Maritime Security) intentaremos ahora, en la segunda parte de este trabajo, mirar hacia el futuro con el ánimo de llegar a apuntar algunas líneas para tratar de mejorarlo.

## **ESTUDIO DE LOS RIESGOS EN EL ENTORNO MARÍTIMO**

Para ello podríamos comenzar por apuntar los riesgos que podemos encontrar en el futuro. Para incitarnos a reflexionar, empezaremos diciendo que la situación actual en Somalia demuestra una debilidad del sistema de prevención de riesgos de los países occidentales. Probablemente la situación se controlará en unos meses si las fuerzas navales permanecen en la zona y se mejora de alguna manera la situación en tierra, pero tenemos que reconocer que no habíamos pensado en la posibilidad de que en el siglo XXI nuestros buques se puedan ver sometidos a actos de piratería.

En el ámbito de este trabajo no deberíamos «inventar» riesgos si queremos ser rigurosos. Por ello, sugiero aceptar como punto de partida aquellos que las NN.UU consideran tales. Si partimos del informe del Grupo de alto nivel de NN.UU sobre las amenazas, desafíos y el cambio titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», veremos que los riesgos esperados para los próximos años son:

- La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
- Los conflictos entre Estados y los conflictos internos.

- Proliferación de armas de destrucción masiva.
- Terrorismo.
- Delincuencia organizada transnacional.

De estos podemos calificar como riesgos emergentes relacionados con la Seguridad Marítima los siguientes:

- Inmigración ilegal en general.
- Tráficos ilícitos de: personas o drogas, armas (incluidas las de destrucción de masas).
- Ataques a buques en alta mar o en aguas costeras bien como actos de piratería o como actos de terrorismo.

Existe un riesgo genérico menor en la actualidad pero que deberemos estar atentos a su evolución que se refiere a la explotación ilícita de los recursos de la mar. Entre estos podríamos citar la pesca incontrolada (no autorizada o no regulada) o el expolio del patrimonio subacuático.

## **RESPUESTAS**

Cualquier planteamiento ante esos riesgos y amenazas pasa por darse cuenta de que éste no es un problema nuevo para las marinas. Para hacer frente a los riesgos nos veremos empujados a recuperar acciones que eran normales en siglos anteriores al XX. Obviamente tendremos que adaptarlas al siglo XXI.

Así la cooperación cívico-militar en la mar no es ni mucho menos algo que se haya inventado en el Siglo XXI: la Casa de Austria «armaba» flotas a partir de buques mercantes, los «privateers» ingleses eran buques civiles puestos al servicio de la corona inglesa, la marina holandesa no hubiera existido sin los comerciantes de Ámsterdam y Rotterdam y, en buena parte, la inglesa estaba financiada por los comerciantes que pagaban para garantizar su seguridad.

Estrechar los lazos y la coordinación entre las marinas mercantes y las de guerra tampoco es algo nuevo. En las marinas del Mar del Norte era bastante normal comenzar la vida profesional en la mar como marino civil y terminar a bordo de un buque de guerra. Sin embargo durante el siglo XX hemos estado demasiado ocupados con la amenaza derivada de la política de bloques a cuya respuesta hemos dedicado toda nuestra atención; en el futuro será muy necesario que en los foros navales nacionales y aliados tengan mayor peso las palabras de navieros y armadores.

Sólo durante la época de los convoyes de la Segunda Guerra Mundial, Occidente ha dedicado todos sus esfuerzos al tráfico mercante para asegurar su llegada a puertos de Europa sin daños. Pues bien, salvando distancias y naturaleza de la amenaza, los cambios que trae el siglo XXI nos van a hacer regresar a aquellos tiempos en donde la voz de navieros y comerciantes influía de manera decisiva en las marinas de guerra.

Durante toda la exposición he repetido que en la mar casi nada es completamente nuevo; ahora tampoco estamos ante una situación totalmente nueva. Tenemos que acudir a los procedimientos de siempre. Ciertamente la coordinación de todas las agencias es una cuestión que nos va a complicar el escenario pero las respuestas, hoy como siempre, están basadas en dos elementos clásicos:

- *Conocer lo que sucede en el entorno marítimo.* La mayor parte de las acciones que están en marcha tratan de esto. Llámese como lo hace la OTAN: Maritime Situation Awareness (MSA), con el nombre de cualquiera de las numerosas iniciativas de la UE, o con el de mantenimiento de la situación de superficie (RMP) como lo hace la Armada en el COVAM el caso es conocer qué está pasando en la mar. Tras los atentados del 11-S en Nueva York, Estados Unidos llevó a cabo un análisis exhaustivo para descubrir una tremenda falta de coordinación entre las diferentes fuentes de información. Quizá deberíamos preguntarnos en Europa si nosotros no estaremos pecando de lo mismo en el ámbito marítimo.
- *Tener capacidad de actuar ante los riesgos.* También aquí tenemos varios nombres para describir lo mismo. En el ámbito de la OTAN lo denominamos Maritime Security Operations (MSO) mientras que en la Armada lo denominamos normalmente operaciones de vigilancia marítima porque es más amplio. El siglo XXI requiere no sólo que seamos capaces de responder sino que seamos capaces de prever y de adelantarnos a las posibles situaciones de riesgo.

Ahora bien, disponer de esas dos cosas de forma eficaz y eficiente no es una tarea sencilla en un campo en el que intervienen tantas agencias tanto en España como en Europa.

Dando por sentado que todas esas agencias trabajan con la vista puesta en la eficacia del conjunto, sin pensar en qué repercusión tiene la situación particular de cada una de ellas, todos tenemos que hacer un esfuerzo por comprender que la coordinación es imprescindible y que no representa ninguna amenaza para ningún organismo, sino más bien una deuda que todos tenemos con el contribuyente. Todos deberíamos pensar

que si alguna vez surge un problema serio, lo menos que tendremos que demostrar es que hemos hecho todo lo posible por obtener el máximo posible de los recursos disponibles y eso exige una contribución proactiva a la coordinación entre todos.

La cuestión digna de reflexión es que tratar de buscar una única autoridad de coordinación puede ser innecesario y además puede ser más perjudicial que beneficioso. Quizá sea el espíritu de la mar el que nos impulsa a todos a mantener nuestra libertad de acción. Buscar una única autoridad sería crear un sistema rígido y además necesitaría un «macro-staff» de expertos, cada uno con dependencia orgánica e institucional diferente, lo que a día de hoy no presenta garantía de eficacia. Pues, si eso es así, impulsemos una coordinación horizontal mediante procedimientos acordados cuyo diseño puede hacerse en un ámbito bilateral entre las agencias involucradas.

## **POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA Y POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

La experiencia dice que hay ocasiones en las que lo que viene de fuera nos fuerza a actuar dentro; que lo que se escribe en Bruselas nos obliga a actuar en España. La necesidad de una mejor coordinación de las agencias que estamos involucradas en las actividades que se llevan a cabo en la mar se aprecia en España desde hace ya algunos años. Por eso las iniciativas nacidas en el ámbito de la Unión Europea son bienvenidas; estamos seguros que nos ayudarán entre otras cosas porque nos obligan a sentarnos y a compartir estas cosas.

Eso explica también el porqué hemos estructurado este trabajo de acuerdo con las Políticas que nos llegan desde Bruselas. Nos ayuda a ordenar un poco todo. Pero antes de finalizar es conveniente decir qué estamos haciendo y qué podemos hacer en el futuro.

### **¿Qué estamos haciendo en España?**

Que algo estaba cambiando se apreció en la Armada hace ya diez años cuando se llegó a la conclusión de que la organización debía modificarse para potenciar la Seguridad Marítima y la cooperación a la Acción del Estado en la mar. Se produjo una radical transformación en la Fuerza de la Armada que concentró en un mando (ALMART) lo que hasta ese momento estaba repartido entre cuatro mandos de Zona Marítima.

Dicho mando se situó en Cartagena y en su Cuartel General se creó un Centro de Operaciones de Vigilancia y Acción Marítima (COVAM) cuyo objetivo es fusionar toda la información disponible en todas las agencias nacionales y extranjeras para conocer de la mejor forma posible lo que sucede en la mar. Hoy podemos decir que es el centro con más completa información de lo que sucede en la mar en nuestro área de interés y que dicha información está disponible para cualquier agencia estatal que la necesite.

La segunda acción tomada hace unos años fue diseñar un tipo de buque nuevo para dedicarlo específicamente a misiones de Vigilancia y Seguridad. Es el Buque de Acción Marítima, con una dotación muy reducida y con una gran capacidad de exploración mediante helicóptero y larga permanencia en la mar. Con él la Armada pretende «permanecer» en las áreas marítimas de interés. No estar de cuando en cuando, sino estar siempre.

Otra acción relevante ha sido las aportaciones de en los Foros CHEN's y CHANCOM que reúnen a los Jefes de Estado Mayor de las Marinas Europeas, y que quizá fueran pioneros en detectar la necesidad de una mayor coordinación interna y externa en los países europeos. Fue en esos foros donde nacieron las primeras impresiones de que los cambios en la Política Marítima Integrada y en la de Seguridad y Defensa debían tener cierta coordinación, que no se podía tratar de forma independiente los aspectos civiles y militares de la Seguridad Marítima.

Finalmente la Armada ha desarrollado un Concepto de Seguridad Marítima en donde se recoge cuál es la visión de la Armada sobre el problema. Este documento es un paso adelante importante porque establece un marco de referencia para todos los que en la Armada se dedican a actividades relacionadas con la Seguridad Marítima.

En este desarrollo la Armada ha alcanzado acuerdos bilaterales con las siguientes agencias que llevan a cabo actividades en la mar: Ministerio del Interior, en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado y de colaboración en el ámbito marítimo; con el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino, para las actividades de vigilancia e inspección pesquera; y con el Ministerio de Fomento, para la preservación de la vida humana en la mar (en proceso de reactivación) y el intercambio de información con el Ente Público Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias. Con el Ministerio de Hacienda existe una relación basada en la condición de buques auxiliares de la Armada de los buques del Servicio de

Vigilancia Aduanera de la DAVA. Se trata mediante estos acuerdos de materializar la cooperación de la Armada a las actividades que integran la Política Marítima Integrada.

### **¿Qué deberíamos hacer en España?**

Pero, ¿Es suficiente lo anterior? La respuesta es que no, que lo anterior es el producto de una evolución orgánica que dura ya diez años pero que el mundo está cambiando muy deprisa y que tenemos que seguir su ritmo adaptándonos a él.

Sin duda es necesario incrementar la coordinación entre los organismos involucrados en las dos Políticas que hemos citado. No deberíamos tener reparos en hablar con claridad sobre el mejor método para lograr esa coordinación mejorada. Como ya se ha dicho, dado el número de Ministerios y Comunidades involucradas la designación de una autoridad de coordinación puede resultar desaconsejable y puede que sea mejor lograr la coordinación entre todos sin necesidad de designar una única autoridad.

Como mínimo deberíamos considerar las recomendaciones de la Comisión europea que en su Libro Azul afirma que dicha Comisión:

- *Invitará a los Estados miembro a elaborar políticas marítimas integradas nacionales*, en estrecha colaboración con las partes interesadas, especialmente con las regiones costeras.
- *Propondrá una serie de directrices para la formulación de las políticas marítimas integradas* de los Estados miembros e informará cada año sobre las medidas nacionales y comunitarias a este respecto a partir de 2009.
- Organizará una estructura de consulta para las partes interesadas, la cual contribuirá con ideas a la evolución de la política marítima y *facilitará el intercambio de mejores prácticas*.

Para conseguir una política marítima española realmente integrada necesitaríamos definir un modelo de que englobara a las agencias de los Ministerios del Gobierno Central y si es posible a las Comunidades Autónomas costeras. Este concepto ayudaría a clarificar tanto el actual entramado de competencias y responsabilidades como las necesidades de apoyo de las FFAA de la parte civil de la Administración para dar cumplimiento a lo que indica la LO 5/2005 de la Defensa Nacional.

Para ello sí podría ser conveniente disponer de un foro que permita al menos compartir las visiones de los problemas. Existen varias posibilida-

des, que van desde la creación de un grupo «ad-hoc», hasta la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional, creada en el año 1973 para tratar los temas de política marítima y en cuyo seno se pueden crear subcomisiones para temas específicos. El foro creado para desarrollar este Cuaderno de Estrategia nos ha servido para comprender mejor las posturas de los demás.

Podemos dar un paso adelante y proponer algunas medidas más concretas para mejorar la coordinación entre todos:

#### *En el ámbito de la Política de Seguridad y Defensa*

En nuestro mundo naval militar asumimos decididamente que la Vigilancia y Seguridad Marítima es un asunto que compete tanto a la estructura orgánica como a la operativa de las Fuerzas Armadas. Deberíamos considerar normal que misiones que nacen en el ámbito de las misiones permanentes específicas pasen a la estructura operativa en un momento dado y viceversa, y hacerlo mediante un procedimiento normalizado y fácil.

Es igualmente necesario mejorar la transferencia de información entre todos los centros de mando y control nacionales para proporcionar la mejor información disponible a la autoridad que tenga que tomar las decisiones en un momento dado.

#### *En el ámbito de la Política Marítima Integrada*

En lo que se refiere a la Política Marítima Integrada en la que hemos visto que la actividad de la Armada es de cooperación con otras agencias para asegurar la Acción del Estado en la mar la Armada presta esas cooperaciones en unas condiciones que son acordadas mediante Convenios bilaterales con las agencias involucradas. Tenemos que seguir avanzando en el desarrollo de los convenios correspondientes haciendo un esfuerzo por presentar a la Armada como elemento de cooperación.

En todo caso el esfuerzo mayor se debe dirigir en este momento a disponer de la mejor información de lo que está pasando en la mar en las zonas de interés. Ningún medio de información es irrelevante y todos podríamos disponer de una información mejor de la que disponemos por separado.

Aprovechando las circunstancias que se dan en el área de Somalia se han impartido instrucciones para buques mercantes navegando en la zona. Estas instrucciones de Seguridad Marítima para buques mercantes

deben ser permanentes y deberíamos tener un grupo de trabajo en donde se revisen con la suficiente agilidad para cambiarlas tan pronto como se detecten nuevas zonas o situaciones de riesgo. Este grupo debe recoger la voz de navieros y armadores para canalizar sus demandas de seguridad en cualquier parte del mundo que lo necesiten.

Debemos potenciar los ejercicios periódicos de adiestramiento (FAMEX) en donde participan de manera realista medios civiles y militares y donde aprendamos todos a coordinar esfuerzos de una forma natural. Esta relación debe ser lo normal entre todas las agencias que desarrollan actividades correspondientes a la Política Marítima Integrada. Debemos integrar mejor en nuestros procesos de adiestramiento las peticiones nacidas en la marina civil.

Y, ¿Cómo podríamos darle forma a todas esas cuestiones de coordinación?, pues creo que el desarrollo de la Estrategia Nacional de Seguridad a partir de la reciente Directiva de Defensa Nacional nos puede proporcionar una buena oportunidad para que la Seguridad Marítima avance en el apoyo a la Política Marítima Integrada.

### **¿Qué podemos hacer con respecto a otros países?**

La misma preocupación que existe en España existe también en otros países de nuestro entorno. Algunos tienen un modelo más centralizado como es el caso francés pero la mayoría tienen problemas parecidos al nuestro de coordinación entre diferentes agencias.

Quizá tengamos algo de ventaja. La Armada dispone de un Concepto de Seguridad Marítima, de una Estructura de mando especialmente orientada hacia ese campo y unos cuantos años de experiencia. Además tenemos una especial sensibilidad sobre la cuestión como demuestra el que estemos introduciendo ciertas modificaciones para ajustarla aún más.

Estamos desarrollando acuerdos específicos para promover el intercambio de información relativa a Seguridad Marítima con Francia y Portugal y participamos plenamente, como es natural, en los intercambios correspondientes a los sistemas de la OTAN.

En el ámbito de los experimentos multinacionales la Armada ha asumido la responsabilidad de llevar adelante uno dedicado a la Seguridad Marítima en cooperación con Finlandia y por el que han manifestado su interés Italia, Grecia, Suecia, Alemania, Noruega y Polonia. Además participa el mando de Transformación de la OTAN (NATO-ACT).

Estamos también impulsando la cooperación en el ámbito de la UE para lograr fusionar la información de todo el Mediterráneo y su aproximación desde el Atlántico.

## **PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA. ¿QUÉ PODEMOS APORTAR?**

Hemos visto como los trabajos relativos a las dos Políticas a las que hemos hecho repetidas referencias han impulsado la preocupación y el desarrollo de estas cuestiones en España. Así funcionan las cosas en Europa y en España, pero también es cierto que cada seis meses tenemos una nueva Presidencia en la UE entre cuyas obligaciones están el contribuir desde una perspectiva nacional al correspondiente desarrollo europeo.

Y estamos a un año de que España asuma la Presidencia de la Unión Europea en 2.010 y lo hacemos en un momento en que la sensibilidad de las agencias que llevan a cabo estas acciones en España es elevada. Deberíamos aprovechar este momento para hacer que lo logrado hasta ahora siga progresando a buen ritmo.

La Presidencia francesa ha intentado dar durante su último mandato un impulso a la coordinación en la mar. A continuación viene el turno de la República Checa que no tiene mar y a continuación Suecia, España y Bélgica que no sólo tienen mar sino que son tres países tradicionalmente preocupados por la Política Marítima y su Seguridad. España debería impulsar avances en este campo.

Llegamos al final de este trabajo y nos gustaría transmitir una idea que consideramos importante y sugerente a la vez. Nuestro compromiso inicial era la Seguridad Marítima; para ello hemos buscado poner luz sobre la Política Marítima Integrada y sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa. Si lo hemos logrado, nuestro compromiso adicional era hacer alguna aportación útil para la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2.010. Nuestra propuesta es considerar estas son las líneas de acción para ese período:

### **Avanzar hacia una Visión europea de Seguridad Marítima**

Todas las actividades sobre las que hemos tratado corresponden a dos Políticas diferentes cada una correspondiente a un «pilar». Una de la Comisión y otra del Consejo y, aunque la solución ideal sería alcanzar un

documento conjunto de los dos pilares de la Unión que recogiese una verdadera Política Marítima «Integrada», no podemos obviar la dificultad de avanzar en un trabajo «interpilares».

Pero quizá un paso intermedio sea la elaboración por el Consejo de un documento que formalizara la aportación de la Política Exterior y de Seguridad Común incluyendo a la Política Europea de Seguridad y Defensa, a la Política Marítima Integrada. Un título posible sería «*Seguridad Marítima: contribución de la Política Exterior y de Seguridad Común (incluyendo a la PESD) a la Política Marítima Integrada*».

Este documento permitiría asociar las dos políticas en este campo y progresar en el futuro con una Política Marítima Integrada ahora ya completa. La labor de las Marinas sería generar un ambiente de seguridad en la mar que permita la explotación económica de todos sus aspectos por las agencias que correspondan.

Cierto es que no nos sobra mucho tiempo. Si queremos llegar a tiempo, durante el segundo semestre de 2.009 España debería comenzar una labor discreta y continua para convencer al mayor número de países europeos que este objetivo merece la pena. Para ello debemos impulsar simultáneamente las siguientes medidas:

- Incluir la Seguridad Marítima como elemento a desarrollar en la Estrategia de Seguridad Nacional anunciada por la DDN 08.
- Comenzar los trabajos para la elaboración de un Documento que defina la contribución de la Seguridad Marítima a la Política Marítima Integrada nacional con un modelo de coordinación horizontal.
- Completar el entramado de acuerdos entre los organismos de la Administración con competencias relacionadas con la Seguridad Marítima.
- Promover en nuestro ámbito internacional cercano acuerdos conducentes a la creación de un «espacio de Seguridad Marítima» en el Mediterráneo occidental y accesos del Atlántico (PO, FR, IT, UK), mediante el desarrollo de los Convenios con Francia y Portugal y su extensión a Reino Unido e Italia. A partir de esos Convenios se podría impulsar la idea de un Convenio europeo para el intercambio de información relativa a Seguridad Marítima y comenzar a coordinar nuestras operaciones de Seguridad Marítima en la mar.

# “INTEGRACIÓN EUROPEA”

