



DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

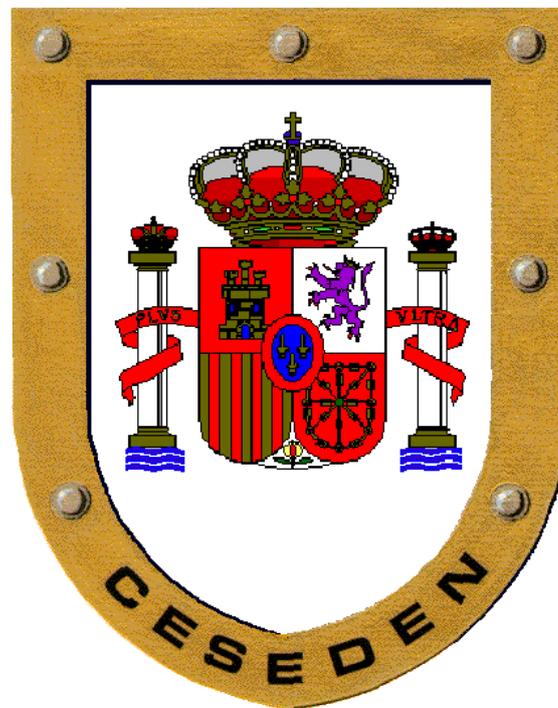
12/2015

PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2015

ORGANISMO SOLICITANTE DEL ESTUDIO:
ESTADO MAYOR DE LA ARMADA

LA MAR NUNCA ESTÁ EN CALMA (II). ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD MARÍTIMA EN ESPAÑA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL
(CESEDEN)



Trabajo maquetado, en noviembre de 2015, por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad del autor, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del CESEDEN o del IEE.

ÍNDICE

ABREVIATURAS EMPLEADAS	5
INTRODUCCIÓN	II
Qué es la seguridad	II
Por qué la seguridad marítima requiere tratamiento diferenciado dentro de la seguridad	14
Carácter internacional del ámbito marítimo	14
Carácter multidisciplinar de la seguridad marítima	15
El <i>continuum</i> marítimo	17
EL CASO EUROPEO	19
Documentos básicos	19
Iniciativas existentes	21
EL CASO ESPAÑOL	25
Desarrollo de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.	25
Plan de Acción derivado de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional	28
Reparto de competencias y cometidos entre los distintos departamentos de las Administraciones Públicas con responsabilidades en la seguridad y protección marítima nacional.	30
Consideraciones generales.	30
Los actores	32
La Armada	32
El Ejército del Aire (EA)	35
El Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA)	36
La Guardia Civil (GC)	38
La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)	41
Las Comunidades Autónomas	42
Disfunciones percibidas	43
Salvamento	43
Contrabando y delitos similares o conexos. El Resguardo Fiscal del Estado.....	44

Cómo paliar las disfunciones	48
Mejorar el intercambio de información	48
Mejorar la gestión y operación de los medios de seguridad marítima.	50
El informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)	50
Otros modelos de gestión de los medios	52
CONCLUSIONES	53
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXO I	59
Acuerdos, convenios y protocolos bilaterales sobre cuestiones de competencias en el ámbito marítimo entre distintos organismos de la administración	59

ABREVIATURAS USADAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CISE	Common Information Sharing Environment.
CMOPS	Comandante del Mando de Operaciones.
CMVSM	Comandante del Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima.
CNSM	Consejo Nacional de Seguridad Marítima.
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.
CSN	Consejo de Seguridad Nacional.
DAVA	Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.
EA	Ejército del Aire.
EDA	Agencia Europea de Defensa.
EEAS	European External Action Service.
ESMN	Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.
ESMUE	Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea.
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional.
ESUE	Estrategia de Seguridad de la Unión Europea.
GC	Guardia Civil.
IMO	International Maritime Organisation.
IAMSAR	International Aeronautical and Maritime Search and Rescue.
IMO	International Maritime Organisation.
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated (Fishing).
JIATF-S	Joint Interagency Task Force South.

LO	Ley Orgánica.
LOBA	Lista Oficial de Buques de la Armada.
LODN	Ley Orgánica de la Defensa Nacional.
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
MAOC-N	Maritime Analysis Operations Centre - Narcotics.
MARSUNO	Maritime Surveillance in the Northern Sea Basins.
MARSUR	Maritime Surveillance Network.
MFOM	Ministerio de Fomento.
MHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
MoU	Memorandum of Understanding.
MSR	Maritime Security Regime.
OM	Orden Ministerial.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PA	Plan de Acción.
RAE	Real Academia Española.
RD	Real Decreto.
SAR	Search and Rescue.
SASEMAR	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.
SEGEMAR	Secretaría General del Mar, del Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
STANAVFORLANT	Standing Naval Force Atlantic.
SOLAS	(Convention for the) Safety of Life at Sea.
SUCBAS	Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea.
SVA	Servicio de Vigilancia Aduanera.
TEU	Treaty of European Union (Tratado de Lisboa).
UE	Unión Europea.
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea.

USCG

United States Coast Guard.

V-RMTC

Virtual Regional Maritime Traffic Centre.

LA MAR NUNCA ESTÁ EN CALMA (II). ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD MARÍTIMA EN ESPAÑA

Fernando del Pozo

Almirante (Ret). Director de Wise Pens International Ld.

Resumen

El presente trabajo continúa el publicado por el mismo autor en el Real Instituto Elcano en febrero de 2014, inmediatamente después de la promulgación de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional pero anterior a la publicación de su Plan de Acción y a la creación del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, medidas que han dado un nuevo impulso al reconocimiento de la importancia de la seguridad marítima en España. Queda sin embargo mucho camino por recorrer hasta llegar a una eficaz organización y un eficiente uso de los medios. Esta segunda parte del trabajo actualiza las novedades en este campo y vuelve a introducir los conceptos necesarios para el análisis del caso español, al que después dirige la atención con más detalle, analizando las disfunciones y solapes de competencias existentes entre los diversos actores a la luz de aquellos conceptos, y propone aproximaciones para resolver los problemas que aparecen, extrayendo donde es apropiado ejemplos de otros actores internacionales.

Palabras Clave

Aduanas, Armada, contrabando, Ejército del Aire, emigración irregular, Guardia Civil, pesca ilegal, piratería, Resguardo Fiscal, salvamento, seguridad marítima, solapes de competencias, terrorismo, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes, tráfico de personas.

Abstract

This paper continues where a previous work by the same author left, published by the Real Instituto Elcano in February 2014, just after the Government's approval of a National Maritime Security Strategy, but previous to the dissemination of its Plan of Action and of the establishment of a Maritime Security National Council. These measures have since promoted and improved Spain's awareness of the importance of maritime security. However, much remains to be done in order to arrive to a sound organisation and an efficient use of the existing means. This second part includes updates to the first, restates concepts necessary for the analysis of the Spanish case, to which it turns then the focus, analysing the existing dysfunctionalities and overlaps of responsibilities between national actors in the light of those concepts, and proposes avenues to solve them, taking examples where appropriate from other international actors.

Keywords

Air force, coastguard, competence overlaps, customs, drug trafficking, human beings trafficking, irregular immigration, IUU, maritime safety, maritime security, navy, piracy, revenue service, search and rescue, smuggling, terrorism, weapons trafficking.

LA MAR NUNCA ESTÁ EN CALMA (II). ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD MARÍTIMA EN ESPAÑA

INTRODUCCIÓN

All matters connected with the sea tend to have, in a greater or less degree, a distinctly specialized character, due to the unfamiliarity which the sea, as a scene of action, has for the mass of mankind.

Alfred Thayer Mahan

Qué es la seguridad

La definición del término seguridad que proporciona la RAE¹ no hace distinción entre la seguridad frente a los azares de la naturaleza o de la fragilidad humana por un lado, y frente a aquellos que se deben a la maldad humana por otro. Ciertamente, desde un punto de vista semántico ello tiene una lógica: no hay diferencia de orden práctico para el sujeto pasivo de la seguridad entre recibir en la cabeza un tiesto caído de un séptimo piso cuando la caída ha sido accidental, o cuando el tiesto ha sido deliberadamente arrojado con intención de matar a alguien. Sin embargo, desde el punto de vista de la responsabilidad que el estado tiene de garantizar la seguridad de los ciudadanos, la diferencia es considerable.

En efecto, del primer caso probablemente no se siga ninguna acción punitiva, como mucho la relativamente pequeña de castigar una imprudencia si se demuestra que estaba mal colocado o indebidamente sujeto; tal vez ni siquiera esto si se puede demostrar que la causa fue una racha de viento de impredecible intensidad. Puede y debe, sin embargo, dar lugar a la elaboración de la pertinente normativa para que ello no vuelva a ocurrir.

El segundo caso en cambio no ofrece duda: la autoría debe ser perseguida inmediatamente por la ley, incluso aunque se demuestre que el objetivo era otra persona diferente del alcanzado. Sin embargo el hecho en sí no requiere en principio ningún cambio legislativo o normativo, pues sean cuales sean los medios empleados la agresión deliberada es y debe ser punible.

1 Seguridad: i. f. Cualidad de seguro; Seguro: i. adj. Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

En pocas palabras, pues, la seguridad frente a accidentes, contingencias y actos no intencionados es básicamente un sujeto de acciones normativas, mientras que la seguridad frente a acciones deliberadas, sean hostiles o simplemente delictivas, es sujeto de acciones coercitivas. Y estas acciones coercitivas sólo las puede llevar a cabo el estado, como poseedor del monopolio (*Gewaltmonopol des Staates*) del uso legítimo de la violencia, según el clásico principio de Max Weber. La diferencia conceptual es, pues, sustantiva. Desgraciadamente la carencia de diferentes términos para ambos conceptos ha hecho, en España y otros países cuyas lenguas comparten esta dificultad,² que la separación de responsabilidades se convierta frecuentemente en un campo de batalla entre diversas agencias. Este problema ha movido a algunos autores a proponer la artificiosidad semántica de reservar el término seguridad para la primera y adscribir protección para la segunda, pero no parece que este bien intencionado esfuerzo vaya haciendo mella en el lenguaje de los especialistas.

Pero incluso si se consigue aislar con éxito en el campo semántico la seguridad frente a acciones deliberadas, como ocurre en las lenguas inglesa y francesa, aún quedan serias dudas sobre su esencia. Como dijo el Profesor Colin Gray “*no puede haber un gran desacuerdo con la afirmación de que la seguridad es una necesidad básica humana y por consiguiente debe ser de fundamental importancia para los asuntos de estado. [...] Pero puede resultar casi embarazoso preguntar seriamente qué es [...] Además de desear saber qué es la seguridad, y por lo tanto (lógicamente) qué no es, nos gustaría saber cómo la compramos; de hecho, ¿podemos comprarla? ¿A quién o a qué compramos la seguridad? ¿Hay algún tipo de moneda para responder de algún modo a las preocupaciones que crea la seguridad? Y seguramente lo más importante, ¿Cómo sabremos si la hemos comprado con éxito y por lo tanto podemos estar suficientemente seguros?*”.

Estas preguntas retóricas apuntan a una dicotomía en la concepción de la seguridad frente a actos hostiles o deliberados. El concepto militar de la seguridad del estado la percibe como una situación o condición, que mientras es estable, generalmente gracias a la disuasión que proporciona el poder militar, no es preciso hacer nada, hasta que el status quo es alterado, lógicamente por acción hostil. El concepto policial, o de orden interno, la interpreta de manera muy diferente como una actividad que requiere esfuerzo y atención constantes, pues las actividades ilícitas, ilegales o criminales nunca dejarán de existir. En esta concepción, las fuerzas de la ley están continuamente esforzándose en acercar la seguridad a ese 100% que, lo saben muy bien, nunca alcanzarán.

La Unión Europea (UE), al definir “seguridad marítima” (*Maritime Security means the combination of preventive measures intended to protect shipping and port facilities against threats of intentional unlawful acts*)³ adopta claramente el criterio de actividad, aunque

2 Al menos el alemán (*sicherheit*), italiano (*sicurezza*) y portugués (*segurança*) entre otras lenguas de la UE.

3 *Regulation (EC) No 725/2004 of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on*

puede reprochársele la exclusión de las medidas coercitivas además de las preventivas, así como la restricción a buques y puertos como objetos de la protección, ya que el ámbito marítimo es mucho más amplio (piénsese en la pesca, la minería marítima incluidos los pozos petrolíferos, los parques eólicos marinos, las propias tripulaciones de los barcos, el entorno medio-ambiental, etc.).⁴ Bastaría con añadir las medidas coercitivas y especificar como objeto de la protección al ámbito marítimo (maritime domain) que es más inclusivo, para tener una definición⁵ que puede servir como guía para la adscripción de responsabilidades entre las distintas agencias nacionales. El problema surge al traducirla al español, pues al especificar de qué clase de seguridad se trata la definición buscada se hace un tanto circular. “La seguridad marítima frente a actos ilícitos es la combinación de medidas preventivas y coercitivas con el objetivo de proteger el entorno marítimo frente a amenazas y daños intencionados” podría ser una aproximación.

Pero las definiciones son como cerezas en banasta, y ésta trae engarzada la necesidad de definir el entorno marítimo de manera comprensiva. Ello lo cumple la definición aportada por la International Maritime Organisation (IMO), mucho más inclusiva que la implícita en la definición de seguridad marítima de la UE: *Todas las zonas y objetos relacionados, adyacentes, subyacentes, en contacto, o sobre la mar, incluyendo las actividades marítimas, infraestructura, personas, buques y otros medios de transporte marítimo y sus cargamentos.*⁶

Y, a su vez, el entorno marítimo español sería definido como “*la parte del entorno marítimo que comprende el Mar Territorial español, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental, Áreas de Responsabilidad nacional de Búsqueda y Rescate, definidas respectivamente por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) y el Convenio de Seguridad de la Vida en la Mar (SOLAS), además de todos los buques y cargamentos abanderados o de propiedad española, o que se dirijan a puertos nacionales, así como cualquier Área de Operaciones fuera de las anteriormente descritas que se haya declarado para una operación marítima nacional*”.

Trataremos en este trabajo preferentemente la seguridad marítima así definida y referida al entorno marítimo español, aunque habrá imprescindibles menciones a la seguridad marítima frente a accidentes y actos no deliberados. Y consideraremos esa

enhancing ship and port facility security.

4 Evidenciando así que fue promulgada a instancias y conveniencia de la comunidad de transporte (representada en la Comisión por DG MOVE) ya que dicha comunidad carece de poder coercitivo y el ámbito marítimo de su interés está constreñido a buques y puertos.

5 *The combination of preventive and responsive measures to protect the maritime domain against threats and intentional unlawful acts.*

6 *Amendments to the International Aeronautical and Maritime Search and Rescue (IAMSAR) Manual, 24 May 2010.*

seguridad marítima como una actividad, pues es el día a día en tiempo de (relativa) paz lo que aquí nos interesa.

Por qué la seguridad marítima requiere tratamiento diferenciado dentro de la seguridad

Es evidente que toda legislación dirigida a la seguridad como una de las responsabilidades del estado es de aplicación a la seguridad marítima. Esta, sin embargo, tiene algunas particularidades que requieren legislación específica adicional.

Carácter internacional del ámbito marítimo

El libre uso de la mar ha sido considerado siempre un elemento esencial para el bienestar y el progreso. Pero la idea de que la inmensa mayor parte de la mar está fuera de la jurisdicción de los estados individuales -por lo tanto, y esto es muy importante, bajo la protección de todos colectivamente- no tomó cuerpo hasta la llegada de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), redactada en Montego Bay, Jamaica en 1982, y que entró en pleno vigor en 1994 cuando fue adoptada por la nación que hacía el número 60. La CNUDM, también popularmente conocida como Ley del Mar, fue un paso gigantesco hacia el consenso mundial sobre el modo de contender con los aspectos legales y jurisdiccionales del ámbito marítimo, aunque como todo texto consensuado nació con ciertas limitaciones.⁷

Estas limitaciones y ciertos intereses hacen que, aunque la CNUDM sea apoyada por la gran mayoría de las naciones -166 más la UE la han ratificado hasta la fecha- y forme parte muy importante del corpus legal de las Naciones Unidas, que tiene varios órganos subordinados dedicados a ella, algunas importantes naciones marítimas no la hayan ratificado, una de ellas tan significativa como los EEUU, donde es perenne objeto de debate entre la Presidencia y el Congreso.

A los efectos que aquí nos ocupan, es decir la seguridad, de las variadas divisiones que la CNUDM establece en la mar la que mayor significado práctico tiene es la que separa el mar territorial, donde el estado tiene plena jurisdicción que sólo cede ante el *paso inocente*,⁸ del resto o alta mar, donde las competencias de los estados varían entre

⁷ Ver p.ej. las referencias a la piratería y a los mares cubiertos de hielo en *La mar nunca está en calma, La seguridad marítima hoy*. Fernando del Pozo, Real Instituto Elcano, febrero 2014, p.6.

⁸ El derecho al paso inocente, y la evidencia de que la mar no puede ser vallada, son las dos diferencias

derechos de explotación de recursos (zona económica exclusiva, plataforma continental) y ninguno, que es en definitiva lo que sucede en la práctica totalidad de la extensión por la que transitan decenas de miles de barcos en un momento determinado.

De ello, y de la imposible existencia de barreras u obstáculos, se sigue que cualquier cosa que ocurra en la mar toma automáticamente un carácter internacional, bien porque ocurra directamente en alta mar, intrínsecamente espacio internacional, o por causa de la proximidad vecinal, pues las admitidas 12 millas de extensión del mar territorial son inferiores al alcance de cualquier sensor moderno y ciertamente inferiores a lo que casi cualquier embarcación puede recorrer en una hora. Y al otro lado de esa *propiedad común* está otro estado soberano, que es, pues, tan vecino como el que comparte frontera terrestre. La mar resulta así ser una frontera multinacional, en lugar de binacional como son las fronteras terrestres, en la que se puede transitar desde cualquier nación marítima de la tierra a cualquiera otra sin ningún impedimento material. No hay ilustración más dramática de este aserto que el continuo flujo de refugiados que arrostran los peligros de la mar para huir de las guerras y calamidades de sus países y buscar refugio en Europa.

El objeto más básico de la seguridad marítima, el barco, es ya por sí mismo un microcosmos internacional. Considérese el caso, ficticio pero nada inverosímil, de un gran buque de crucero con 6.000 pasajeros a bordo de veinte nacionalidades diferentes, de bandera panameña, armador italiano, capitán griego, fletado por una tour-operadora alemana, asegurado en el Reino Unido, secuestrado al salir del puerto de Barcelona⁹ por un grupo terrorista que reclama la liberación de otros miembros de su organización presos en EEUU; considérese la complejidad de las decisiones a tomar y el número de actores que querrán tomar parte en ellas (y que culparán a los otros si la decisión o su ejecución se demuestran erróneas), y se verá lo profundamente que lo internacional impregna todo lo marítimo.

Carácter multidisciplinar de la seguridad marítima

Si bien la seguridad marítima, tal como aquí la entendemos, es básicamente un problema de hacer cumplir la ley con medios coercitivos, las distintas variantes que el problema tiene son suficientemente dispares como para merecer tratamientos diferenciados por agencias y fuerzas especializadas: los aspectos fiscales, tanto en la vertiente del contrabando como, por ejemplo, la de evasión de impuestos de

de sustancia con el territorio soberano.

9 El puerto de Barcelona está entre los diez primeros del mundo – el primero en algunas estadísticas – por número de buques de crucero que lo visitan, de pasajeros recibidos por este medio, y de compañías que lo frecuentan.

embarcaciones declaradas fraudulentamente para un uso de más bajo nivel impositivo que el auténtico; las banderas de conveniencia que permiten la utilización de sociedades de clasificación irresponsables y hasta delictivas, y que amparan el anonimato buscado por los delincuentes; los deslumbres y otras poluciones deliberadas; la sobrepesca ilegal, no declarada o no regulada; las acciones de organizaciones ecologistas extremistas, que no dudan en recurrir a la violencia en persecución de sus por otra parte respetables fines, en abierto menosprecio del principio de Weber; los abominables tráfico de seres humanos, de droga o de armas; la piratería y el robo a mano armada en la mar; el terrorismo en el ámbito marítimo, y otros muchos y graves delitos privativos de la mar o agudizados en ese ámbito por el anonimato y la baratura de transporte que la mar ofrece.

Lo variado y hasta dispar de esta casuística ha obligado a la mayoría de las naciones a crear fuerzas separadas y especializadas en cada uno de esos aspectos, que sin embargo se enfrentan seguidamente con el problema de que no sólo esos heterogéneos delincuentes comparten ámbito, sino que muy frecuentemente practican más de un tipo de actividad criminal, precisamente porque la infraestructura marítima es válida y eficiente para varias actividades, sucesiva o simultáneamente. Así, el antiguo contrabandista de tabaco se *recicla* fácilmente al más lucrativo negocio del tráfico de droga con idénticos medios, estructura criminal y complicidades; el pescador ilegal *-depredador* es el calificativo que debería aplicársele en vez del honrado *pescador*- utiliza banderas de conveniencia y sociedades de clasificación no homologadas para eludir inspecciones que pondrían de manifiesto sus depredaciones y otras infracciones; el traficante de seres humanos usa para ello barcos notoriamente inseguros, a veces sustraídos al desguace al que fueron legalmente condenados; grupos terroristas como *Al Shabab* utilizan piratas para obtener armas y suministros a cambio de bases y adiestramiento, y otros como *Boko Haram* y *Al-Qaeda* se relacionan para fines lucrativos con piratas y traficantes de droga;¹⁰ o, finalmente y bien próximo a nosotros en tiempo y distancia, entre los años 2013 y 2015 se interceptaron en el Mar de Alborán y aguas próximas varios mercantes y pesqueros cargados con hachís al parecer destinado a sufragar la guerra de Siria.

Pero este emborronado de las líneas separadoras de los diferentes delitos no sólo es causado por los delincuentes adeptos a practicar varios. También la aparición de nuevos actores, como el terrorismo internacional, ha propiciado la clasificación de sus fechorías en nichos tal vez sorprendentes, en búsqueda de una mayor eficacia en su persecución. Así, en la autorizada definición de piratería dada por la CNUDM, "es un elemento crucial el "propósito personal" de los piratas, lo que se interpreta

10 Según el *Jane's Terrorism and Security Monitor*.

11 Artículo 101: Constituye piratería cualquiera de los actos siguientes:

a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:

habitualmente como lo opuesto a “fines políticos”. Tal interpretación implica que actos de violencia cometidos en apoyo de un objetivo político, incluido el terrorismo, no podrían ser considerados como piratería. Hoy esa interpretación está siendo cada vez más cuestionada, considerando que “propósito personal” es más bien lo opuesto a “fines públicos” o “gubernamentales”. De este modo, un acto de violencia en alta mar sería considerado como piratería si es cometido por un actor no estatal, aunque aduzca fines políticos, porque por su naturaleza no tendrá carácter “público” o “gubernamental”.¹² Esta nueva interpretación, que a primera vista parece mezclar indebidamente dos delitos tan dispares como piratería y terrorismo, puede ser esencial para obtener apoyo internacional en la represión de este último, algo de otro modo muy difícil por las implicaciones políticas (“para ti un terrorista, para mí un luchador por la libertad”),¹³ pues hasta las naciones más comprensivas con el terrorismo son conscientes de la catástrofe que también para ellos supone el introducir grave inseguridad en el comercio marítimo.

El continuum marítimo

La combinación de ambos factores, lo indivisible e internacional del ámbito marítimo, y la multiplicidad y variedad de prácticas delictivas que comparten espacio, estructura e incluso autores, configuran un medio en el que no existen barreras en ninguna de las dos dimensiones, espacial y conceptual.

La dimensión internacional requiere que la legislación nacional esté armonizada con la internacional. Específicamente la de la Unión Europea es un referente

-
- i) Contra un buque o una aeronave en la alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;
 - ii) Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;
 - b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;
 - c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o en el apartado b) o facilitarlos intencionalmente.

¹² *Requirements and Landscaping Study on Maritime Surveillance Networking Extension*. Wise Pens International, Prof Dr. Wolff Heintschel von Heinegg, Airbus Defence and Space, Sept 2015, p. 75.

¹³ Incluso entre firmes aliados puede haber profundas diferencias a la hora de considerar las acciones a tomar con ocasión de un ataque terrorista en la mar. El secuestro del *Achille Lauro* en 1985 por el Frente de Liberación de Palestina para exigir la liberación de terroristas palestinos en poder de Israel se saldó no sólo con el frío asesinato del ciudadano americano Leon Klinhoffer, sino con una enconada disputa diplomática entre Italia y los EE.UU. (y de este último con Egipto) por la acción llevada a cabo para capturar a los terroristas y el tratamiento posteriormente concedido a éstos.

indispensable, y las previsiones de la CNUDM deben también ser reflejadas en la legislación nacional. Es, por ejemplo, de todo punto inadecuado que se ratifique la CNUDM mientras se hace desaparecer la piratería del Código Penal -como sucedió en su día, luego apresurada y recientemente remediado a la vista de los asaltos piratas que comenzaron en 2008 a afectar a barcos españoles-¹⁴ despojando así a las fuerzas navales y a la justicia de un instrumento legal clave para su represión.

La indivisible dimensión temática, que va desde la polución deliberada al terrorismo en creciente grado de maldad, exige por otro lado que la especialización de las fuerzas de la ley deba ser acompañada de una estrecha colaboración que ha de incluir el compartir sin restricciones información y medios. Pero razones históricas o simplemente de orden práctico han hecho que estas fuerzas procedan de todo el espectro posible, desde las puramente policiales, pasando por los servicios de guardacostas, a menudo tipo gendarmería, es decir policial con estructura militar, hasta las marinas nacionales o una rama de ellas separada orgánicamente. Esta diversidad no facilita precisamente la comprensión mutua, por lo que desgraciadamente ese desiderátum de colaboración está lejos de alcanzarse, como veremos más adelante.

¹⁴ Por *Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero* se concedió en España a “[l]os miembros de las dotaciones de los buques de la Armada [...] el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de funciones de vigilancia y seguridad marítima”. También el mismo año se reformó el Código Penal añadiéndole los Artículos 616 ter y quáter, de los que cabe lamentar que no sigan la importante distinción que hace el CNUDM entre los actos de violencia contra un buque en alta mar (piratería) o en el mar territorial (robo a mano armada, por exclusión), el primero perseguible internacionalmente, el segundo sólo por la nación soberana.

EL CASO EUROPEO

Documentos básicos

La UE promulgó una Estrategia de Seguridad (ESUE) en 2003, con el título *A Secure Europe in a Better World*, visionaria frase inspirada sin duda por la necesidad de hacer atractivo un tema tan abstruso e impopular como el de la seguridad colectiva. Cinco años más tarde, en 2008, la UE aprobó un informe sobre la puesta en vigor de la ESUE, llamado *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, que es en realidad una revisión de la ESUE, incluso en el ámbito conceptual.

A pesar de su nombre la ESUE no es propiamente una estrategia, ciertamente no en su sentido clásico. Para serlo debería poner en relación unos fines políticos, que desde luego no explicita, con los medios para obtenerlos, e identificar los correspondientes antagonistas, y debería asimismo asignar prioridades a los riesgos y amenazas.¹⁵ Todo ello está ausente de la ESUE, aunque es fácilmente comprensible por qué con los dispares intereses de 28 naciones que mantienen su soberanía, pero sobre todo porque tanto la decisión de usar la fuerza, sea militar o policial, como el mando y control de ella durante la acción, residen en última instancia en las naciones, dueñas y soberanas tanto de la acción exterior (aunque una grieta se ha abierto en esta fortaleza con el Servicio Exterior de la UE) como -sobre todo- del uso legítimo de la fuerza. Ni siquiera tiene la UE, al menos por ahora, una estructura de mando militar como la de la OTAN que pudiera proporcionar los medios para la necesaria unidad de mando, hoy bastante precaria en las operaciones que ha acometido la UE.

Desgraciadamente, como explica A. Romero Junquera en su excelente trabajo sobre este asunto en esta misma publicación¹⁶ ni la ESUE ni el posterior documento de su aplicación dedicaron una mínima atención a la seguridad marítima, más allá de una mención de pasada a la “piratería *marítima*”.¹⁷ La Agencia Europea de Defensa (EDA) no obstante y con mejor visión asumió la necesidad de redactar una Estrategia

¹⁵ *A Maritime Security Strategy for the European Union. A proposed Template*. Wise Pens International Lt, Mar 2010, p. 6.

¹⁶ *El largo camino hacia una estrategia de seguridad marítima*, Documento de Opinión 35/2011 del IEEE, Abel Romero Junquera, abril 2011.

¹⁷ No es la única ocasión en que los legisladores de la UE se han creído obligados a hacer la innecesaria aclaración de *marítima*, al parecer porque lo primero que invoca en sus mentes la palabra “piratería” es la copia ilegal de obras audiovisuales con derechos de autor.

de Seguridad Marítima (ESMUE) y acometió pronto su elaboración tratando de adelantarse a la que se creía inminente decisión, pero por diversas razones de índole política ello no se llevó a cabo hasta mucho más tarde.¹⁸ Fue España la principal impulsora de este segundo y definitivo empeño, y durante su presidencia rotatoria de la Comisión (enero - junio 2010) fue cuando en el Consejo Informal de Defensa, celebrado en Mallorca, se planteó la imperiosa necesidad de una ESMUE “*en la que estuvieran implicados todos los actores marítimos, no solo del ámbito propiamente de defensa, y que sirviera como marco común coherente y coste eficiente para responder a los riesgos y amenazas en el ámbito marítimo*”. La ESMUE vio finalmente la luz y fue endosada por el Consejo Europeo del 26/27 de junio de 2014.¹⁹

El mismo documento estableció la aprobación, al final de 2014, de un Plan de Acción (PA-ESMUE) evolutivo (“*rolling*”) como necesario complemento. Gracias en no pequeña medida a las concreciones contenidas en el PA, que fue aprobado en plazo, los problemas teóricos de que adolece la ESMUE, derivados de los arriba explicados del ESS, quedan suficientemente superados, y convierten el binomio ESMUE-PA en una guía para todas las naciones de la UE en este especializado campo.

El PA desarrolla cinco líneas de trabajo definidas en la ESMUE:

- Acción exterior.
- Conocimiento del entorno marítimo, vigilancia e intercambio de información.
- Desarrollo de capacidades.
- Investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad marítima.
- Gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a las crisis.

Y para su desarrollo establece cuatro principios:

- Enfoque intersectorial.
- Integridad funcional.
- Respeto por las reglas y principios.
- Multilateralismo marítimo.

¹⁸ El perenne divorcio entre los “tres pilares” que solo el Tratado de Lisboa (TEU) ha comenzado a soldar, tuvo mucho que ver en ello. Romero, *Ibid*, pp.2 y 6.

¹⁹ Varios meses más tarde que la de la Unión Africana (AIMS2050) que había empezado su elaboración mucho más tarde y para la que había solicitado y obtenido apoyo intelectual y material europeo.

Pondremos particular acento en el primero de estos cuatro principios cuando lleguemos al análisis de la aplicación en España de estos documentos europeos.

Iniciativas existentes

En paralelo a estos movimientos en la UE, los estados miembros no estuvieron de brazos cruzados ante un problema que se había puesto de manifiesto con el auge de la piratería en las estratégicas costas de Somalia, pues flanquean una de las principales arterias del tráfico marítimo que alimenta a Europa. Individualmente o más frecuentemente por grupos regionales, varias iniciativas fueron tomando cuerpo, generalmente con ambición experimental para posteriormente subsumirse en una organización de base geográfica más amplia, pues a nadie se le escapaba que con el foco puesto sólo en una zona no se resuelven los problemas de seguridad marítima de los participantes, por atractiva que la idea pueda parecer en principio a los países ribereños de mares más o menos cerrados, como el Báltico, el Mar Negro o el Mediterráneo.

Así, entre los años 2006 y 2010 se iniciaron entre otros de menor trascendencia los proyectos *BlueMassMed*,²⁰ MARSUNO,²¹ SUCBAS,²² y el *Virtual Regional Maritime Traffic Centre* (V-RMTC), iniciativa de la Marina italiana a la que consiguió asociar una larga lista de naciones.²³

Todos estos experimentos regionales proporcionaron las bases para dos proyectos de la UE mucho más ambiciosos, en parte contemporáneos con aquellos y con el desarrollo de la ESMUE, pero que aspiran a reemplazarlos o subsumirlos a nivel continental, y en este sentido son los únicos que están específicamente citados en el PA-ESMUE: el *Common Information Sharing Environment* (EUCISE) y el *Maritime Surveillance Networking* (MARSUR).

Ambos tienen en común los objetivos de evitar duplicación de esfuerzo, usar tecnología e incluso sistemas existentes (“*legacy*”), y mejorar la cooperación civil-militar con un coste reducido, pero hay ciertas diferencias.

20 España, Francia, Grecia, Italia, Malta y Portugal.

21 Alemania, Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Suecia, y Rusia como asociado.

22 Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Polonia, Reino Unido y Suecia.

23 Albania, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Israel, Jordania, Malta, Montenegro, Portugal, Reino Unido, Rumania y Turquía, y posteriormente Alemania y Bulgaria.

La historia de MARSUR es comparativamente simple, y alcanzó una relativa madurez (*Interim Operational Capability*) bastante pronto, gracias en no pequeña medida a que, a pesar de su vocación civil-militar materializada en su estructura y herramientas, su desarrollo y operación se han llevado a cabo exclusivamente por las marinas, lo que garantiza un entorno estructurado y un considerable grado de confianza mutua entre los participantes.

El EUCISE, por otro lado, es más ambicioso y mucho más complejo, implicando a todas las autoridades y agencias con responsabilidades marítimas, civiles y militares, enfocadas tanto a la seguridad frente a acciones deliberadas como frente a accidentes. No es un sistema, ni siquiera un sistema de sistemas, sino un conjunto de redes, adaptadores, equipos de nuevo desarrollo y de “*legacy*”, que lo harían una *federación* de sistemas, pero sobre todo acuerdos, normas y estándares, técnicos, operativos y legales, que faciliten el compartir la información mientras se preservan las necesidades de protección de ésta de todas las agencias implicadas. La complejidad de tal empresa fue percibida desde el principio, y previamente al comienzo del programa en sí (EUCISE2020, diciembre 2014) se hicieron estudios preliminares (CISE *Incubator*, CoopP) y se aprovecharon las experiencias ganadas sobre todo en *BlueMassMed*, MARSUNO y SUCBAS.

Especial atención desde el punto de vista legal están mereciendo en este estudio algunos aspectos colaterales a la seguridad marítima en sí, pero de gran importancia en la UE, por ejemplo los derechos de propiedad intelectual (IPR) generados por los desarrollos técnicos, y seguramente más importante por sus implicaciones en la lucha contra el terrorismo, los problemas dimanantes de la protección de los datos personales, en especial los derivados de la falta de acuerdo en el Consejo de la UE sobre el desarrollo del Artículo 39 del Tratado de la Unión Europea (TEU) sobre datos biométricos, problema que puede representar una importante limitación a la hora de compartir entre agencias de seguridad marítima datos personales de presuntos delincuentes, aunque la actual situación de riesgo terrorista puede ser el catalizador que franquee el acuerdo, como ya está sucediendo con las listas de pasajeros de vuelos (PNR) dentro del espacio de Schengen.

Aunque MARSUR y EUCISE2020 siguen caminos de desarrollo independientes, la relación entre ambos se mantiene, y ambos comparten el objetivo de que, en su día cuando el CISE esté en pleno funcionamiento, MARSUR pase a ser el componente de defensa del CISE.

La evidencia de que cualquier *Maritime Security Regime* (MSR)²⁴ para cumplir sus objetivos necesita trascender de lo local o regional y alcanzar el ámbito de conocimiento global no ha escapado a la UE, y la Agencia Europea de Defensa (EDA) ha comisionado

24 MSR son acuerdos entre estados para mejorar la seguridad marítima por medio del intercambio de información, y en algunos casos por apoyo operativo mutuo.

recientemente un estudio, ya finalizado, de cómo enlazar MARSUR con otros MSR alrededor del mundo.

EL CASO ESPAÑOL

*Tout ce que n'est point médité dans le détail
ne saurait produire des résultats assurés.*

Napoleón

Desarrollo de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional

El Gobierno de España promulgó en diciembre de 2013 una Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (ESMN) derivada de la Estrategia Española de Seguridad “Un proyecto compartido” (ESN), aprobada poco antes, y que marca las líneas de la arquitectura orgánica al servicio de la seguridad marítima.

La ESN adolece del mismo vicio que la ESUE, no ser una genuina estrategia, lo que en este caso es menos explicable ya que los medios coercitivos son propiedad del mismo estado que la emite; de caer en la trampa semántica señalada al principio, mezclando indebidamente los riesgos y amenazas debidos a la acción deliberada con los debidos a la naturaleza o los accidentes²⁵ (aunque, felizmente, la ESMN derivada de aquella corrige este problema al “*propone[r] una distinción conceptual entre los riesgos o amenazas que plantean acciones deliberadas contra la Seguridad Nacional realizadas en el medio marino y aquellos otros que traen causa de la peligrosidad intrínseca a cualquier actividad humana desarrollada en la mar*”);²⁶ de incluir entre ellos las vulnerabilidades, que es un concepto diferente y requiere un tratamiento distinto que los riesgos y amenazas;²⁷ y de que, a pesar de declarar que requiere una revisión periódica, no fija un calendario o condiciones para ello, por lo que es de temer que la frenética actividad política nacional no será capaz de asegurar las necesarias actualizaciones.

25 *Estrategia de Seguridad Nacional*, Gobierno de España, 2013. Capítulo 3 Los Riesgos y Amenazas para la Seguridad Nacional: Conflictos armados, Terrorismo, Ciberamenazas, Crimen organizado, Inestabilidad económica y financiera, Vulnerabilidad energética, Proliferación de armas de destrucción masiva, Flujos migratorios irregulares, Espionaje, Emergencias y catástrofes, Vulnerabilidad del espacio marítimo, Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.

26 *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, Gobierno de España, 2013, p. 3.

27 Las vulnerabilidades son susceptibilidades a recibir daños, sean deliberados o accidentales. A diferencia de los riesgos o amenazas, no son causa en sí de daños en el curso normal de los acontecimientos, pero deben ser minimizadas para evitar que un agente hostil las explote. De ello se sigue que las actuaciones para minimizar vulnerabilidades son de índole diferente de las que se toman para prevenir y combatir riesgos y amenazas. P.ej., una vulnerabilidad notoria de la seguridad marítima es la incapacidad para compartir información fluidamente entre las distintas comunidades (policías, vigilancia pesquera, aduanas, defensa, etc.), y sin embargo no es mencionada en la ESN.

Es preciso consignar que, como declara su texto, la ESN es una revisión de la promulgada por el Gobierno anterior en 2011 (“Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos”) y, al menos desde el punto de vista marítimo, habría que añadir que es una mejora sustancial, pues la anterior tenía el grave defecto de que en un texto de casi 100 páginas²⁸ la palabra *marítimo* aparecía sólo 14 veces, todas ellas acompañada en pie de igualdad por las palabras *terrestre*, *aéreo*, *espacial*, *ciberespacio* e *informativo*, lo que casa muy mal con el tratamiento diferenciado que lo marítimo requiere, según se ha argumentado más arriba, además de la importancia que la seguridad del comercio, del que casi el 90% -incluyendo el 50% de la importación de energía- se hace por mar, tiene para la economía y el bienestar nacional, muy superior a la de los otros campos mencionados.²⁹ La ESN de 2013, además de ser un documento de mucha mayor calidad que su predecesor -cuyo principal y casi único mérito fue el haber sido pionero en la formulación del *enfoque integral* (“*comprehensive approach*”) es decir la armonización de las contribuciones civiles y militares a la resolución de un conflicto- subsana en gran medida esta omisión de lo marítimo, dando a la seguridad marítima un tratamiento diferenciado entre los ámbitos de actuación, aunque omite mencionar que participa de todos, pues defensa, terrorismo, energía, migraciones, etc., tienen todos una dimensión marítima.

Tampoco la ESNM, de manera similar a la ESUE, es en puridad una estrategia tradicional, aunque hay en este caso más razones para ello, ya que la seguridad marítima es una actividad permanente dirigida a un fin formalmente inalcanzable, como se señalaba al principio. Sin embargo una cierta disciplina intelectual debería haber llevado a estructurar esa heterodoxa estrategia usando la plantilla de la tradicional hasta donde fuera posible. El objetivo no será alcanzar una paz satisfactoria habiendo derrotado al enemigo, pero sí asegurar en grado suficiente el libre uso de los mares para el comercio y para la explotación segura y sostenible de los bienes que nos ofrece, para lo que habrá que dominar a los antagonistas, sean delincuentes comunes, terroristas o piratas. Los medios son los existentes, es decir las fuerzas de la ley, las fuerzas militares, y la organización política y funcional que permita usarlas de la manera más efectiva.³⁰ Pero es a la hora de evaluar el tercer componente de la estrategia tradicional -acomodar medios afines- cuando encontramos que estos medios no están hoy organizados ni dotados de las herramientas legales que les permitan establecer la necesaria gobernanza en el ámbito marítimo. La ESMN debería haber acometido un deslinde de las funciones entre los distintos actores nacionales para evitar los solapes y vacíos, así como articular una estructura a la que se deban acomodar los procedimientos de cooperación entre ellos.³¹

28 A las que sobran “*al menos un tercio por impropias, tópicas y superficiales, y las restantes merecen un análisis crítico*”. Araceli Mangas, *El Mundo*, 29 de junio 2011.

29 *La mar nunca está en calma*, *ibíd.* p. 20.

30 *Maritime Surveillance in Support of CSDP: The Wise Pen Team Final Report to EDA Steering Board*. Wise Pens International Lt., 31 Mar 2010, p. 38.

31 *La mar nunca está en calma*, *ibíd.* p.21.

En lugar de ello, la ESMN ha tratado de dar respuesta a la evidencia de la poca adecuación orgánica de los medios existentes por medio de cinco líneas de acción de carácter genérico:

- Adopción de un enfoque integral que potencie la actuación coordinada y cooperativa de las diferentes administraciones en la resolución de problemas que afectan a la seguridad marítima;
- Adopción de medidas eficaces y eficientes en un empleo óptimo de máximo aprovechamiento de los recursos disponibles;
- Fomento de la cooperación internacional;
- Fomento de la cooperación con el sector privado; y
- Mejora de la ciberseguridad en el ámbito marítimo.

Así como con la creación de una estructura de seguridad marítima dentro de la existente estructura de seguridad nacional. En el sistema así creado, el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), como Comisión Delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional bajo la dirección del Presidente de Gobierno, adquiere como subordinados un nuevo comité especializado de seguridad marítima que adopta la denominación oficial de Consejo Nacional de Seguridad Marítima (CNSM) (febrero 2014), y que da apoyo al CSN prestando asistencia a la dirección y coordinación de la política de seguridad nacional; y un Comité Especializado de Situación, que, con apoyo del Centro de Situación del Departamento de Seguridad Nacional, “gestiona las situaciones de crisis de seguridad marítima que, por su transversalidad o su dimensión, desborden las capacidades de respuesta de los mecanismos habituales”.

Todo ello ha sido diseñado en declarada obediencia a los principios enunciados en la ESN:

- Unidad de acción.
- Anticipación y prevención.
- Eficiencia y sostenibilidad de recursos, y
- Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación.

Es innegable que esta nueva estructura, bien que restringida a los niveles altos de la Administración y sin desarrollo en los niveles inferiores, es una mejora sustancial sobre la situación anterior, que carecía por completo de organización a nivel nacional. Pero quedan sin obtener respuesta varios de los grandes problemas de la seguridad marítima nacional:

- No se articulan las relaciones de cooperación y deslinde de responsabilidades entre los distintos actores de nivel operativo. Parece que queda encomendada a la legislación existente, ciertamente abundante, pero a menudo contradictoria o redundante, en una palabra descoordinada, como veremos más adelante.
- No parece que atribuir la responsabilidad de tomar decisiones en caso de crisis a un organismo colectivo, comité o consejo, sea la manera más eficiente de hacerlo. Un comité se reúne esporádicamente, y sus miembros cambian con la frecuencia de los relevos en los puestos de la función pública, por lo que a poco numeroso que sea el comité nunca se reunirá dos veces seguidas con la misma composición. Por lo tanto lo probable es que en el momento de una crisis, cuando más necesaria es una decisión rápida y firme guiada por la experiencia y apuntalada por el prestigio profesional, se encuentren los miembros del comité o consejo explorando las relaciones personales, evaluando mutuamente sus convicciones éticas o políticas, procurando proteger los intereses de su ministerio o agencia, todo ello mientras tratan de alcanzar consenso³² -tarea siempre ardua- bajo la presión de los cambiantes acontecimientos.³³
- El carácter diferenciado de la seguridad marítima aparece una vez más desdibujado, convertido el órgano máximo con esta responsabilidad (CNSM) en un mero asesor técnico del órgano superior que es quien decide (CSN).

Plan de Acción derivado de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional

Las cinco líneas de acción de la ESMN se desarrollan en el PA con arreglo a cinco campos, que a su vez se articulan en las siguientes acciones:

³² El consenso, situado a mitad de camino entre el sistema mayoritario y el de unanimidad, consiste en no disentir de una proposición, que no es lo mismo que buscar la unanimidad. La unanimidad implica apoyo y acuerdo activos, lo que significa que una vez que un asunto ha sido sometido a votación, la decisión, sea en el sentido que sea, está tomada, y el proceso ha llegado a su fin. La votación mayoritaria, de manera similar, termina el proceso tan pronto como la votación ha tenido lugar, sea el resultado de adopción o rechazo de la propuesta, lo que lleva inevitablemente consigo la renuncia de la derrotada minoría. La búsqueda del consenso, en cambio, mantiene el asunto con vida hasta que sea resuelto, sin límite definido de tiempo. El resultado es bastante menos que perfecto y casi siempre tedioso, pero obtiene el apoyo activo de todos.

³³ Más de 49 años de vida militar activa, los últimos como Director del Estado Mayor Internacional que sirve al Comité Militar de la OTAN, donde todas las decisiones se toman por consenso, han hecho a este autor considerablemente escéptico respecto a las virtudes del mando por comité.

Enfoque Integral

- Creación de un Área de Seguridad Marítima en el DSN.
- Potenciación del Centro de Situación del DSN en el dominio marítimo.
- Mejora de la cooperación y colaboración operativa.
- Desarrollo de la plataforma COLABORA y de la herramienta SEGMAR.
- Creación de una Célula de Información y Análisis de Riesgos.

Eficacia y eficiencia

- Elaboración de un catálogo de los medios materiales de Seguridad Marítima.
- Estudio sobre los medios existentes a la luz de las recomendaciones del Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).
- Cooperación entre las distintas Administraciones Públicas en materia de capacitación y formación.
- Elaboración de un catálogo del Patrimonio Arqueológico Subacuático.
- Protección de la biodiversidad marina y ordenación del espacio marítimo.

Cooperación internacional

- Coordinación de la postura nacional en las iniciativas y proyectos nacionales.

Cooperación público-privada

- Fomento de la colaboración público-privada.
- Fomento de la cultura de Seguridad Nacional en su dimensión marítima.

Ciber-seguridad

- Análisis de Sistemas de Información y Tecnologías vulnerable a ciber-ataques.

Todas estas acciones requieren para su puesta en funcionamiento el acuerdo de los departamentos de las Administraciones Públicas afectados o con competencias en la materia. Veamos cuáles son estos departamentos y cómo se articulan sus competencias.

Reparto de competencias y cometidos entre los distintos departamentos de las Administraciones Públicas con responsabilidades en la seguridad y protección marítima nacional

Consideraciones generales

El número de organismos con competencias en el ámbito marítimo en España es notable. Además de la Presidencia de Gobierno (Departamento de Seguridad Nacional, Centro Nacional de Inteligencia) están los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), Defensa (MD), Interior (MINT), Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP), Fomento (MFOM) (Secretaría General de Transporte, Dirección General de la Marina Mercante, Organismo Público Puertos del Estado, Autoridades Portuarias), Industria Energía y Turismo (MIET), Economía y Competitividad (MEC) (Instituto Español de Oceanografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas), Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) (Secretaría General de Pesca Marítima) y Educación, Cultura y Deporte (MECD), aunque evidentemente la entidad de las competencias de cada uno varía considerablemente.

Los Ministerios con mayores o más directas competencias marítimas las ejercen en general a través de agencias especializadas. De ellos, el MINT fundamentalmente (pero no exclusivamente) a través de la Guardia Civil del Mar, el MHAP a través de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA) por medio del Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), el MFOM con la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), y el de Defensa por medio de las Fuerzas Armadas, son los principales. A ellos han de sumarse las Comunidades Autónomas, particularmente la de Galicia, que se estudiará más adelante.

La delimitación de competencias entre todas estas agencias está encomendada a un conjunto heterogéneo y numeroso de protocolos, convenios y acuerdos bilaterales entre organismos públicos. Es ocioso señalar que tal sistema dista de ser ideal, pues cada uno de ellos intenta solamente resolver las dificultades que mutuamente se causan los dos organismos signatarios, basándose en una casuística limitada, y sobre todo ignorando a los otros actores.³⁴ Estos protocolos, además, se encuentran dispersos, son

34 Hay un aforismo francés que viene aquí como anillo al dedo: “*Il n’est pas seulement important qu’une chose marche en pratique, mais il faut se demander si elle marcherait en théorie*” (No sólo es importante que algo funcione en la práctica, es preciso preguntarse si también funcionaría en teoría). En palabras más ajustadas al caso que nos ocupa, poner parches para resolver dificultades prácticas puntuales tiene peores resultados que adoptar una solución global bien meditada.

de diferentes niveles, y no infrecuentemente colisionan entre sí. Una lista de acuerdos bilaterales sobre cuestiones marítimas, lejos de ser exhaustiva a pesar de los esfuerzos del autor, se encuentra en el Anexo I. Los más importantes se comentarán al analizar las agencias afectadas por ellos.

Un ejemplo, notorio, espinoso y nada teórico, de colisión y de poco rigurosos intentos de resolverla se encuentra entre la Guardia Civil (GC) y el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) respecto al contrabando. El R.D. 319/1982,³⁵ tras enumerar de manera exhaustiva todas las responsabilidades del SVA respecto al contrabando en todas sus variantes y otros muchos delitos conectados con aquel, despacha la evidencia de que idénticas responsabilidades están también asignadas a la GC con una sucinta (e inoperante por inconcreta) frase en el Artículo 2. 6.: “*Las facultades anteriores lo serán sin perjuicio de las reconocidas en la normativa vigente a la Guardia Civil como Resguardo Fiscal del Estado*”. Más adelante se trata este problema con más detalle.

El Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española (DRAE) define contrabando como “introducción o exportación de géneros sin pagar los derechos de aduana a que están sometidos legalmente”. Esta definición es importante a la hora de clasificar las distintas modalidades de comercio ilegítimo. Así, la definición parte implícitamente de que el *género* es legítimo, de lo que se sigue que el delito de contrabando consiste en evitar la Aduana y el pago a Hacienda. Por otro lado, la introducción en el territorio nacional de droga, armas, o seres humanos, son figuras delictivas sustancialmente diferentes del contrabando, pues la sustancia del delito, más allá de la evasión de impuestos, es el comercio de artículos o personas intrínsecamente ilegales,³⁶ por lo que estas figuras delictivas mencionadas deberían diferenciarse del contrabando y denominarse correctamente como tráfico de droga, tráfico de armas, y tráfico de seres humanos.³⁷

No se pretende con esto ignorar la Ley Orgánica 6/2011, de 30 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de represión del contrabando, que en su Artículo Primero, Dos, 3, a) añade una larga lista de artículos atípicos (*drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas, armas, explosivos, agentes biológicos o toxinas, sustancias químicas tóxicas y sus precursores, o cualesquiera otros bienes cuya tenencia constituya delito, o cuando el contrabando se realice a través de una organización, con independencia del valor de los bienes, mercancías o géneros*) a los descritos en artículos anteriores que corresponden a lo que más habitualmente se entiende por

35 Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, sobre denominación y reestructuración del Servicio de Vigilancia Aduanera (BOE núm.48, de 25 de febrero).

36 El comercio de armas evidentemente puede ser legal cuando goza de los necesarios (y estrictos) permisos correspondientes. Más adelante se trata este asunto con algo más de detalle.

37 Como definición común que abarque las citadas podría adoptarse la siguiente: *Tráficos ilícitos o ilegales: Introducción o exportación de géneros cuyo comercio está específicamente prohibido por razones de salud pública, derecho de gentes o acuerdos internacionales, como droga, seres humanos o armas.*

contrabando. Pero, sin pretender por ello contravenir la LO 6/2011, parece que el empleo diferenciado de los términos “contrabando” y “tráfico” podría facilitar la división de responsabilidades entre las distintas agencias.

Una dificultad añadida para la correcta delimitación de responsabilidades es que todas las agencias -como todo navegante- son sujetos del Convenio SOLAS, que pone en letras de molde una inveterada ley de la mar, la de que cuando la vida de personas está en peligro todo buque en la mar con posibilidades de hacerlo tiene obligación de ayudar.³⁸ Es preciso, pues, evaluar las responsabilidades de una agencia en seguridad frente a accidentes, fenómenos de la naturaleza, y consecuencias de acciones deliberadas, no en cuanto a la posibilidad de acudir en ayuda del naufrago, pues ha de hacerlo en todo caso haya o no protocolo de colaboración con SASEMAR, sino sólo en cuanto a si es ése el cometido primario de la agencia, y si es ésta el principal actor en una operación de esa índole. Además, la última citada de las circunstancias que pueden poner en peligro la vida humana en la mar, las consecuencias de acciones deliberadas, nos impiden descartar del todo en este estudio sobre seguridad frente a acciones deliberadas a las agencias de salvamento.

Los actores

La Armada

Siguiendo un proceso similar al de otras marinas europeas y de otras naciones avanzadas, durante la segunda mitad del siglo XX la Armada fue perdiendo competencias que con justicia se han considerado más propias del ámbito civil. La jurisdicción marítima, atribuida a las autoridades navales y que hacía recaer en tribunales navales las causas de índole penal en el ámbito marítimo, como naufragios intencionados, disciplina a bordo de buques mercantes, y una larga casuística,³⁹

.....
 38 SOLAS Capítulo V, Regla 33, Situaciones de socorro: obligaciones y procedimientos. 1 - *El capitán de todo buque que estando en condiciones de prestar ayuda reciba una información, de la fuente que sea, al efecto de que hay personas siniestradas en la mar, estará obligado a acudir a toda máquina en su auxilio, informando a éstas de ello o al servicio de búsqueda y salvamento. La obligación de prestar auxilio es independiente de la nacionalidad y la condición jurídica de dichas personas y de las circunstancias en que hayan sido encontradas. [...]*

39 Esta legislación hacía además a los oficiales de la Armada desempeñar los papeles de presidente, de Consejo de Guerra, vocal y defensor, a pesar de su limitada formación legal (el fiscal siempre era un miembro del Cuerpo Jurídico de la Armada).

desapareció totalmente.⁴⁰ Los buques de guerra tenían amplias competencias en la persecución de delitos en la mar, vigilancia pesquera y otros, que fueron perdiendo por sucesivos actos legislativos que acompañaron otras transformaciones de las fuerzas armadas en ese período, en general consistentes con el principio de que las fuerzas armadas son un instrumento de la acción *exterior* del estado, pero no de la acción *interior*.⁴¹

Pero esa tajante y deseable división entre las acciones interior y exterior del estado es más fácil de enunciar que de poner en práctica, sobre todo en el ámbito marítimo, por muchas razones entre las que destaca el carácter transnacional que inevitablemente adquiere todo lo que ocurre en la mar. Así, el Teniente Coronel Auditor Jerónimo Domínguez-Bascoy, en su trabajo *La contribución de la Armada a la acción policial del Estado en la mar*, considera que “la frontera entre los conceptos de vigilancia y policía marítima se vuelve difusa cuando una y otra actividad convergen en ese campo de lo que hoy se conoce como ‘seguridad marítima’”, por lo que “la integración de las capacidades militares y policiales en la lucha contra estas amenazas se ve, cada vez más, como una imperiosa necesidad”.⁴² Y en otro lugar afirma que “la colaboración de la Armada en actividades de policía marítima se caracteriza por su marcada dimensión internacional, ya que por un lado la mayor parte de las normas que se pretende hacer cumplir son de origen internacional, y por otro el ejercicio de los poderes estatales de policía en la mar depende del régimen jurídico del espacio marítimo de que se trate”.⁴³

40 De manera casi anecdótica es preciso citar como excepción al Tribunal Marítimo Central, órgano de la Armada que tiene la responsabilidad de arbitrar los desacuerdos sobre remuneraciones en los expedientes de auxilios, salvamentos y remolques en la mar, asunto más relacionado con los aseguramientos que con la seguridad marítima.

41 Una notable excepción a ese devenir casi universal es la de los Estados Unidos, cuyo servicio de Guardacostas ha tenido siempre las competencias fiscales en la mar, a las que sucesivamente se fueron añadiendo las de persecución del tráfico de esclavos, salvamento, señales marítimas, medio ambiente, protección de pesca, y otras, sin que ninguna de ellas haya sido nunca ejercida por la Marina de los EEUU. La principal razón sin duda es que el inmediato antecesor del *US Coast Guard*, el *Revenue Cutter Service*, fue fundado antes que la Marina, en 1790 tan solo 14 años después de la independencia, mientras que la Marina data de 1798, pocos años más tarde pero suficientes para mantener la primacía del USCG. Como resultado de esa larga historia, el USCG es un servicio modélico con amplias competencias en las dos acepciones de la seguridad marítima, y ello a nivel nacional en una nación en que los innumerables cuerpos policiales existen a todos los niveles, nacional, estatal, condado, ciudad, parque nacional, etc.

42 *La contribución de la Armada a la acción policial del Estado en la mar*. Revista Jurídica Militar año 2006, números 18 y 23 (citado por Fernando Marín Castán en *Marco Jurídico de la Seguridad Marítima*, Dial net).

43 Citado por Miguel Ángel Franco García en su enciclopédico *El Ministerio de Defensa y sus competencias sobre asuntos marítimos*, Universidad de La Coruña, 2013, p. 126.

Ciertamente, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional recoge en el artículo 16.a), entre las operaciones a desarrollar por las Fuerzas Armadas, la de la vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la “acción del Estado en la mar”,⁴⁴ que podría definirse como “el ejercicio de la Autoridad del Estado para que la actividad marítima se regule de acuerdo con la legalidad establecida y queden protegidos los intereses marítimos nacionales”.

Como resultado de ello, y de la evidencia de que las unidades navales tienen una capacidad de permanencia en todas las condiciones de mar y un radio de acción del que carecen las unidades policiales, las fuerzas armadas, singularmente la Armada, siguen teniendo asignadas ciertas misiones de seguridad marítima que están reguladas por el OPLAN Marco 0059 de marzo 2014 del Mando Conjunto de Operaciones (CMOPS). Como resultado, el mando operativo de todos los medios asignados para operaciones de vigilancia y seguridad marítima es ejercido por este último, si bien puede hacerlo a través del Comandante del Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima (CMVSM), que es el Almirante de la Flota. Este dispone para ello de sus unidades asignadas, primordialmente la Fuerza de Acción Marítima, que es la que agrupa las unidades y medios de la Flota que tienen como principal cometido la seguridad marítima.

Esta organización permite a la Armada una gran flexibilidad. En efecto, si los medios habitualmente asignados a seguridad marítima, evidentemente no los más capaces de la flota pues la misión en circunstancias normales no lo requiere, se mostraran en circunstancias más extremas insuficientes o incapaces, es posible tomar a un nivel relativamente bajo de decisión la de aportar otras unidades más potentes. Así, en la llamada “crisis del fletán” que enfrentó a Canadá con España en 1995 por los derechos de pesca de ese demersal en los Grandes Bancos de Terranova, cuando aquel país escaló la tensión al tiempo que las condiciones de mar se hicieron demasiado duras para los patrulleros españoles clase *Serviola* (1.200 Tm), fue una decisión sencilla sustituirlos por fragatas de 4.000 Tm, con armamento nada desdeñable para la misión y capaces de operar eficazmente en cualquier condición de mar.

Para la prevención de los muchos delitos relacionados con la pesca, principal pero no exclusivamente los recogidos en el trío “pesca ilegal, no regulada o no informada”, conocido internacionalmente por las siglas IUU, el MAGRAMA tiene un acuerdo con el MD en vigor desde 1988 por el que el la Armada incorpora en la Lista Oficial de Buques, dota y opera los barcos obtenidos por el MAGRAMA para este fin, actualmente tres patrulleros de la clase *Chilreu*, los *Alborán*, *Arnómendi* y *Tarifa*. El planeamiento de actividades se hace de acuerdo con la Secretaría General de Pesca Marítima (SGPM)

44 LODN, Artículo 16. Tipos de operaciones. *El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, [que] pueden consistir en: a) La vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, [...] y aquellas otras actividades destinadas a [...] proteger la vida de su población y sus intereses.*

del MAGRAMA, que también se hace cargo de los gastos generados en cumplimiento de sus misión principal de vigilancia pesquera, y embarca inspectores de pesca según sea necesario. Este acuerdo representa con notable fidelidad el ideal propuesto por el informe CORA (vid. p. 38), aunque el estar sometido a renovación anual -por razones inescrutables en un acuerdo de este alcance- es una fuente de problemas, pues las renovaciones se retrasan durante meses impactando sobre todo en los aspectos presupuestarios.

Los buques cooperan en esta misión con las aeronaves de la SGPM, cuatro helicópteros y tres aviones CASA C-212-400 (configuración de vigilancia marítima). Parece sorprendente que la parte de vigilancia aérea no haya recibido un tratamiento similar a la de superficie, lo que habría supuesto extender el acuerdo del MAGRAMA con el MD para cubrir similares servicios por la Armada o el Ejército del Aire (EA), o tal vez ampliar el que ya existe con el mismo MAGRAMA por el que el EA opera los aviones de lucha contra incendios. En cambio parece que, en una decisión incongruente con el CORA y con las colaboraciones ya existentes (el propio CORA cita la de los aviones contraincendios como modelo a seguir) el MAGRAMA planea encomendar la operación de esas unidades a la Guardia Civil.

Con las salvedades que merece lo antes observado respecto a la flexibilidad de asignación, la Armada cuenta para la misión primaria de acción del estado en la mar con 12 patrulleros de entre 1.200Tm y 2.900Tm (clases *Serviola*, *Descubierta* y *Meteoro*), los tres patrulleros de pesca clase *Chilreu* de 2.000Tm, 3 clase *Anaga* de 300Tm, 2 clase *Toralla* de 100Tm, y un pequeño número de unidades menores.

De los numerosos modelos de aeronaves de la Armada llama la atención que el único que tiene entre sus misiones la de vigilancia marítima son los 4 aviones Cessna Citation de la 4ª Escuadrilla, muy poco adecuados tanto por la célula, propia de un avión de transporte de personal, como por la aviónica de misión, y desde luego muy inferiores en esta misión al ubicuo CN-235 *Vigma* que operan el EA, la GC y el SASEMAR, e incluso al más modesto C-212 que en configuración de vigilancia marítima operan la SGPM y el SVA.

El Ejército del Aire (EA)

La juventud del EA comparado con la Armada, que le evitó una parte de la pesada carga de competencias tradicionales o impuestas pero superfluas para la fundamental misión de la defensa, y la más reciente percepción del formidable papel que las unidades aéreas pueden ejercer en la vigilancia marítima, le han ahorrado una buena parte de los trasvases competenciales sufridos por ésta. Por lo demás, la moderna asunción de los principios de la acción conjunta han hecho que, desde el punto de vista que aquí contemplamos, el papel del EA en seguridad marítima sea indistinguible legal y

operativamente del de la Armada (con la única evidente excepción del ejercicio de los derechos de visita y registro) y se rija por la misma estructura arriba descrita. Así, el CMVSM ejerce el control operativo de los aviones de vigilancia marítima del EA por delegación del JEMAD, que conserva el mando operativo.

El EA opera dos modelos de plataforma de aplicación en vigilancia marítima: el P-3 *Orion* y el CN-235 *Vigma*. El P-3, del que el EA opera actualmente tres unidades modernizadas al estándar P-3M más un P-3A sin modernizar, tiene como misión primaria la lucha antisubmarina, pero su capacidad derivada de vigilancia marítima es insuperable. La edad, sin embargo, de su fuselaje, junto con la necesidad de preservarla para su primario uso militar, obliga a limitar el empleo de esta aeronave en una misión excesivamente simple para sus formidables capacidades. Del más modesto CN-235 *Vigma*, modelo compartido con la GC y SASEMAR, el EA opera 8 unidades desde Mallorca, Canarias y Getafe, que alternan misiones con los mucho más capaces P-3M.

El Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA)

El SVA tiene una larga historia que comienza como Resguardo Fiscal en el siglo XVIII, a lo largo de la cual y a pesar de los relativamente numerosos cambios de nombre y de dependencia hasta su adscripción definitiva al Ministerio de Hacienda (1954) ha mantenido una notable continuidad de funciones y competencias. De la normativa que regula hoy el SVA y su papel en el entramado legal español destaca el Decreto 1002/61 que adjudica a los buques del SVA (entonces llamado Servicio Especial de Vigilancia Fiscal) el carácter de auxiliares de la Armada (entonces Marina de Guerra) y al Servicio la consideración de Resguardo Fiscal del Estado. Las disposiciones que el Decreto contiene son básicamente traducibles a la actualidad a pesar del lenguaje a veces obsoleto – llama p.ej. alternativamente y de manera poco rigurosa “aguas fiscales”, “aguas territoriales” y “aguas jurisdiccionales” a lo que desde la CNUDM (1981) se llama “mar territorial” - pero puede afirmarse que no han perdido su esencia.

En su artículo 10 dice que *“las embarcaciones del SEVF sólo podrán prestar el servicio para el que están consagradas: es decir, la vigilancia y represión del contrabando”*. Resulta sin embargo evidente que el concepto contrabando era más simple y delimitable en 1961 que en la actualidad, ya que hoy está inevitablemente complicado con otros delitos diferenciados pero conexos y también competencia de la Agencia, como el blanqueo de dinero o el fraude fiscal, y con otros igualmente conexos pero que podrían ser de otras competencias, como el crimen organizado o el tráfico de seres humanos, como se ha mencionado antes.

El cambio de nombre que convirtió el Servicio Especial de Vigilancia Fiscal en el actual Servicio de Vigilancia Aduanera fue por Real Decreto 319/1982 de 12 febrero, antes mencionado. Su Artículo 2.1 dice: *“Corresponde al [SVA... e]l descubrimiento,*

persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales⁴⁵ y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando; a cuyo efecto y por la consideración legal de Resguardo Aduanero que el Servicio ostenta ejercerá las funciones que le son propias de vigilancia marítima, aérea y terrestre encaminadas a dicho fin”.

La colaboración con la Armada, además de la mencionada consideración de las unidades del SVA como auxiliares de aquella, incluye la facilitación por la Armada a Vigilancia Aduanera de:

- Cursos de formación específica, especialmente en salvamento y manejo y control del armamento.
- Las necesarias patentes de navegación.
- Apoyo técnico de la Jefatura de Apoyo Logístico (Dirección de Construcciones Navales) para la obtención de buques.
- Utilización de las instalaciones de los arsenales de la Armada.

En general, la colaboración de estas dos fuerzas centenarias -bajo estos limitados parámetros- es considerada satisfactoria por ambas partes.

Existe un protocolo de coordinación de actuaciones operativas entre el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y la Dirección Adjunta Operativa de la Dirección General de la GC, firmado en Madrid el 3 de julio de 2007, que empieza reconociendo que ambas instituciones tienen competencia en contrabando. El protocolo trata especialmente la coordinación marítima, y dentro de ella cubre la coordinación de las actuaciones operativas, la difusión de las actuaciones, formación, puntos de amarre, y otros.

Respecto a salvamento marítimo, en julio de 1991 se publicó en una Orden Ministerial el convenio de colaboración de los Ministerios de Obras Públicas y Economía y Hacienda, y que se denominó “sobre colaboraciones en el salvamento de vidas humanas y lucha contra la contaminación marina”. Esta OM establece la coordinación entre la Dirección de la Marina Mercante y la Dirección de Aduanas, y prevé la utilización por parte de Vigilancia Aduanera de los centros de control de Salvamento Marítimo en tanto que Vigilancia Aduanera se compromete a colaborar en labores de salvamento (compromiso a juicio de este autor innecesario a la luz del SOLAS, según se ha argumentado antes) y Aduanas a realizar los análisis en sus laboratorios de residuos marítimos.

⁴⁵ Una vez más se aprecia la falta de rigor al llamar “aguas jurisdiccionales” a lo que en puridad y en aplicación de la CNUDM se debe llamar “mar territorial”. En este caso el texto citado es posterior a la CNUDM, por lo que su lenguaje debió armonizarse con ella, pero al parecer ni siquiera ha habido un intento de actualizarlo.

Por último, existe un Convenio (BOE 186, 4 de agosto de 2011) entre la AEAT y la Secretaría General del Mar (SEGEMAR) del Ministerio del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (posteriormente subsumido en el MAGRAMA desde diciembre de 2011) para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal no declarada y no regulada (IUU), el contrabando y el fraude fiscal. En este acuerdo la SEGEMAR, titular de la responsabilidad de controlar los productos pesqueros procedentes de países no comunitarios en ocasión de su descarga en territorio nacional - *sin perjuicio* de las competencias concurrentes de otros departamentos⁴⁶ encomienda al SVA la inspección en puerto de productos de pesca procedentes del extranjero. Nada que objetar en principio a este acuerdo, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad marítima, pero las alusiones en su texto a la posibilidad de embarcar personal de una organización en las unidades de la otra traen a la memoria el citado Art. 10 del Decreto 1002/61, que estipula la exclusiva dedicación de las embarcaciones del SVA a la represión del contrabando... salvo que en un nuevo ejemplo de la elasticidad del término “contrabando” aceptemos como incluido en él la introducción de productos de la pesca.

Para el desempeño de todas estas misiones y cometidos el SVA cuenta en la actualidad con 44 buques, por un total de 3.651,6 TM, 6 aviones CASA C-212 y 6 helicópteros.

La Guardia Civil (GC)

A sus seculares competencias de represión del delito en el ámbito rural, la GC sumó en el siglo pasado -además de otras irrelevantes en el contexto de este estudio como la vigilancia y regulación del tráfico en carreteras en 1959- las de vigilancia de costas y fronteras con la absorción del Cuerpo de Carabineros (1940),⁴⁷ adquiriendo con ello la función de Resguardo Fiscal del Estado, y sobre todo las de vigilancia marítima (1991),⁴⁸ que extendieron al mar territorial las funciones que de alguna manera ya ejercían en la costa y aguas interiores los llamados “marinos” (especialistas de la GC) como continuadores de los Carabineros.

46 De nuevo vemos la coletilla “sin perjuicio de”, aparentemente insertada con el propósito de sortear posibles problemas competenciales... sin hacer el esfuerzo de estudiarlos, detallarlos y determinar su alcance.

47 Ley de 15 de marzo de 1940 reorganizando el Benemérito Cuerpo de la Guardia Civil: “[...] la Guardia Civil, asumirá las funciones de vigilancia y represión del contrabando y el fraude, que, hasta ahora, estaban atribuidos al Cuerpo de Carabineros [...]”.

48 Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Estas adquisiciones en el ámbito marítimo, ya ampliamente poblado por otros actores institucionales, han originado importantes colisiones competenciales con otros organismos nacionales.⁴⁹

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deslinda las responsabilidades de la GC y Policía Nacional (PN) con arreglo a dos criterios: el territorial (Artículo 11.2), que asigna a la PN las capitales de provincia y otros núcleos urbanos y a la GC el resto del territorio nacional y mar territorial; y el competencial (Artículo 12.1), que asigna a la PN, entre otras muchas funciones de escasa significación en el ámbito marítimo, el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración, y la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga. A la GC el mismo artículo le asigna las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos, y el Resguardo Fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.

El mencionado RD 246/1991 que regula el Servicio Marítimo de la GC (SMGC) dice en su Art 1º: *“Las funciones que la Ley Orgánica 2/1986 de 13/03 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye al Cuerpo de la Guardia Civil se ejercerán en las aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente y, excepcionalmente, fuera del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los tratados internacionales”*.

Lo primero que llama la atención de la redacción de este -como se ha visto conflictivo- RD es que simplemente extrapola al ámbito marítimo las funciones que el Cuerpo ya venía desempeñando en el ámbito terrestre, sin concesión alguna a las peculiaridades de lo marítimo. Esta extensión, sin solución de continuidad conceptual, explica que el control de la inmigración irregular⁵⁰ (que la PN ejerce en aeropuertos y

49 En el debate que dio lugar a este RD el diputado Sr Trías de Bes expresó su oposición diciendo que *“...hay cantidad de organismos que tienen competencias sobre la vigilancia de ese mar territorial... va a crear grandes problemas a la Administración pública española, porque hoy son múltiples los organismos que se dedican a esta vigilancia que disponen de material, de embarcaciones, de hombres y que están relacionados con distintos Ministerios. Lo que vamos a hacer es complicar más las cosas. Estamos otorgando competencias de que no disponía a la Guardia Civil y que luego va a ser difícil su delimitación en cuanto a quién hará, a partir de ahora, la vigilancia aduanera del Ministerio de Hacienda, qué pasará con sus medios, sus embarcaciones, o qué coste tiene esa ampliación de competencias a la Guardia Civil...”* Y el Sr Huidobro Díez a su vez manifestó que: *“el mantenimiento de esta frase solamente (y su mar territorial)” va a ser causa de una fuente de conflictos de competencias entre distintas instituciones y organismos de la Administración del Estado*” (Diario de Sesiones del Congreso, Comisión de Justicia e Interior, 1985, II Legislatura, núm 369 sesión 21 de noviembre, citados por Franco García, *ibíd.*, p. 381).

50 Inmigración Irregular: *La emigración de una persona a un nuevo lugar de residencia usando medios irregulares o ilegales, sin documentos válidos o portando documentos falsos.* Se hace mayoritariamente por vías no marítimas y procedimientos tales como exceder la duración de los visados y otros similares, y debe ser claramente distinguida del tráfico de seres humanos, que suele ocurrir en gran número y

fronteras terrestres, con las salvedades debidas al Acuerdo de Schengen) haya formado automáticamente parte de esta adquisición competencial cuando sucede a través de puertos y costas. Parece evidente que esta división del control del flujo de refugiados, asilados y otros inmigrantes, y en general de la entrada y salida del territorio nacional, según si sucede en la costa (GC), o bien en aeropuertos y puestos fronterizos (PN), no estaba en la mente del legislador que redactó la citada LO 2/1986, por lo que requeriría adecuación a la luz del posterior Real Decreto 246/1991. Esta adecuación vino -por exceso- en el RD 400/2012⁵¹ que explicita que el control de la inmigración irregular en el ámbito de “costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial” compete a la GC, lo que parece contradecir a la LO 2/1986, al reasignar fronteras y aeropuertos de la PN a la GC, así como parece colisionar con el R. D. 1471/1989 de 1 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, que en su Art. 206.3 dice que “el Ministerio de Defensa ejercerá [...] la vigilancia militar de costas, velando por el cumplimiento de los convenios internacionales de tal naturaleza”.

El adjetivo “excepcionalmente” que cualifica el ejercicio de competencias “fuera del mar territorial” en el mencionado RD 246/1991 (que probablemente quería hacer referencia de manera poco rigurosa al derecho de persecución consagrado en la CNUDM)⁵² fue pronto despojado de su acepción como “que ocurre rara vez” (RAE) y convertido en rutinario con la adquisición de tres buques oceánicos, que han permitido a la GC la “participación en aquellas misiones internacionales de cooperación policial, mantenimiento de la paz o humanitarias que se desarrollen en el ámbito marítimo”, lo que podría considerarse invasivo del exclusivo papel de las fuerzas armadas como brazo

en condiciones inhumanas, frecuentemente por vía marítima por la capacidad de transporte de los barcos, la ocultación que la mar proporciona y la gran cantidad de playas o extensiones solitarias de costa que permiten evadir los controles fronterizos, pasaje que a menudo pagan con trabajo forzado, prostitución o incluso órganos, por lo que necesita una figura diferente que lo coloque conceptualmente más próximo al execrable tráfico de esclavos.

51 El Art 4.8.1.e) del RD 400/2012 establece que la Jefatura Fiscal y de Fronteras (JFF) dependa del Mando de Operaciones, encuadrado en la Dirección Adjunta Operativa de la Dirección General de la GC, disponiendo que a la JFF “...corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la GC por la normativa vigente, así como la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.”

52 CNUDM Art III. 1: “...La persecución habrá de empezar mientras el buque extranjero o una de sus lanchas se encuentre en las aguas interiores, en las aguas archipelágicas, en el mar territorial o en la zona contigua del Estado perseguidor, y sólo podrá continuar fuera del mar territorial o de la zona contigua a condición de no haberse interrumpido...”. De ser ésta la intención del legislador, para la GC este derecho sería de aplicación cuando el comienzo de la persecución fuera en aguas interiores o mar territorial, pues a priori el SMGC no puede operar en la zona contigua, y España no es un estado archipelágico, por lo que las aguas de sus archipiélagos se delimitan por la regla general.

armado de la acción exterior del estado. Estos buques oceánicos (*Río Miño*, *Río Tajo* y *Río Segura*, el último de 1.700 Tm) deberían figurar en la Lista Oficial de Buques de la Armada (LOBA) como buques auxiliares de la Armada (al igual que ocurre con los del SVA) según acuerdo de 13 de diciembre de 2007, pero hasta ahora (LOBA 2015) esto no ha tenido lugar.

Para la resolución de eventuales conflictos entre las actuaciones de la Armada y de la GC el 14 de febrero de 2006 se firmó un convenio que tiene como objetivos el establecimiento de procedimientos para coordinar actividades y colaboraciones, establecer procedimientos de enlace -incluyendo el intercambio de un oficial de enlace- y otras medidas de coordinación. Establece asimismo una comisión mixta de seguimiento que se reúne anualmente (!).

Por otro lado, el SMGC, como se ha visto antes, depende de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la GC, apareciendo así esa acción exterior (participación en misiones internacionales, etc.) como parte de la vigilancia de fronteras, lo que desde un punto de vista conceptual parece una inconsistencia, pues la vigilancia de fronteras es claramente una acción interior, aunque el destacamento de buques de la GC en otros países, como el Senegal, sea formalmente para la tarea de colaboración con esos otros países en la represión del tráfico de seres humanos.

A todo lo anterior hay que añadir competencias marítimas no directamente relacionadas con la seguridad, como conservación de la naturaleza y el medio ambiente, control e inspección de embarcaciones deportivas, y protección del patrimonio histórico sumergido. Para control e inspección de pesca la GC tiene un acuerdo con el MAGRAMA de índole diferente del que tiene la Armada, de redacción poco precisa, y que pone un mayor acento en las inspecciones en tierra de las capturas, pero que podría adquirir mayor concreción y significado marítimo si los planes del MAGRAMA de transferir sus aeronaves a la GC llegaran a fruición.

El SMGC cuenta con unas 100 embarcaciones de distintos tamaños, además de los tres buques oceánicos (*Río Miño*, *Río Tajo* y *Río Segura*, de 600 Tm a 1.700 Tm), y dos aviones CN-235 *Vigma*.

La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)

SASEMAR es una entidad pública empresarial dependiente del MFOM, cuyo objeto es, según su ley fundacional (Ley 27/92, artículo 90), la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolque y embarcaciones auxiliares, así como la de aquellos complementarios de los anteriores. Aunque su función, por lo tanto, es ajena al objeto de este trabajo que es la seguridad frente a acciones deliberadas, es preciso hacer una referencia, aunque breve, a la

SASEMAR para ayudar a colocar a los distintos actores en sus respectivos contextos. Más adelante se verá la importancia de esto último. Además, como se ha señalado anteriormente, SASEMAR está llamado a ser un actor muy importante en la gestión de consecuencias de un acto deliberado.

El SASEMAR tiene una considerable flota compuesta por unas 120 embarcaciones entre remolcadores, buques de salvamento y unidades especiales, cuyo núcleo principal es la numerosa clase *Salvamar*, además de un número de helicópteros variable alrededor de una docena, y tres aviones CN-235. Se puede decir que, en general, su entidad, el diseño de sus unidades y la estructura de su despliegue son eminentemente apropiados a su misión.

Las Comunidades Autónomas

La extensión de las competencias que la Constitución Española otorga a las comunidades autónomas⁵³ está bien delimitada, y en principio no debería constituir un problema de interpretación por solape o vacío de responsabilidades autonómicas respecto a las estatales.

Sin embargo varias Comunidades, al desarrollar sus Estatutos de Autonomía, se arrogaron ciertas competencias en materia de supervisión de puertos, de lucha contra la contaminación y de salvamento marítimo que dieron lugar a recursos de inconstitucionalidad por parte del Estado, resueltos al menos en parte por Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998 de 19 de febrero, admitiendo que aunque la titularidad de las competencias sea estatal, su ejecución puede ser delegada en una Comunidad Autónoma. Basadas en esta sentencia la mayor parte de las CCAA se declararon competentes en salvamento marítimo, reflejándolo así en sus estatutos de autonomía, aunque en general con escaso contenido práctico. Destaca sin embargo, a efectos de este estudio, el contenido del Estatuto de la Autonomía de Galicia, Artículo 29.3,⁵⁴ porque su puesta en ejecución ha dado lugar a la obtención de una considerable flota marítima y aérea⁵⁵ con capacidades que exceden con mucho las muy modestas

53 Art 148, 1: Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...] 11ª: La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

54 “Corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: [...] 3. Salvamento marítimo”.

55 22 embarcaciones de distintas clases de hasta 522 Tm y 39m de eslora y dos (o tres) helicópteros (el autor no ha sido capaz de precisar el número de helicópteros preguntando a la Consejería de Pesca y Asuntos Marítimos de la Junta de Galicia).

que la Constitución le concede,⁵⁶ y que se solapan abiertamente al menos con las que ofrece SASEMAR, factor este último que pone un gran interrogante en la necesidad, ni siquiera conveniencia, de la delegación de esas funciones estatales en un gobierno autonómico cuando existe un ente de ámbito nacional que las lleva a cabo de manera competente.⁵⁷

Disfunciones percibidas

La simple lectura de las funciones y medios arriba descritos ya muestra numerosas duplicidades e incompletos deslindes de competencias que una legislación poco rigurosa y unos enmarañados acuerdos bilaterales han creado o no han podido resolver. En particular, la adquisición de competencias marítimas por la GC, última agencia llegada a este terreno, ha sido mal resuelta desde el punto de vista legislativo y ha originado importantes colisiones. De todos estos problemas, singularizaremos dos -los que afectan a salvamento y contrabando- que aparecen como particularmente dañinos a la necesaria eficacia de la acción del Estado por dos motivos: la deficiente coordinación entre las agencias implicadas que puede ser causa de fracaso en las misiones, y el daño al erario causado por al duplicada obtención, mantenimiento y operación de medios.

Salvamento

No parece requerir mayores argumentos lo pernicioso de la duplicidad entre SASEMAR y la Comunidad Autónoma de Galicia. Al margen de la legalidad de la existencia de un servicio de salvamento marítimo autonómico, sorprendentemente avalada por la citada sentencia del TC, ello resulta difícil de justificar desde el punto

56 A la anomalía de la existencia de esta considerable fuerza se une la patente ilegalidad de arborar a popa la bandera de la Comunidad Autónoma en paralelo con la nacional, en flagrante desacato del Artículo 91 y ss. de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que especifica que los buques sólo pueden arborar el pabellón del estado a que pertenecen. El poderoso valor simbólico del pabellón parece indicar aquí una escasa voluntad de participar en el esfuerzo común nacional.

57 Un pernicioso efecto no inmediatamente percibido, pero no menos real, de estas invasiones de competencias (aunque estén amparadas por el TC) es el conocido en el mundo militar angloparlante como “*mission creep*”, o en español como “ya que”: ya que tenemos estos medios, por qué no hacemos también esta otra misión. Así, el patrullero pesado *Paio Gómez Charino* de la fuerza de guardacostas de Galicia, notoriamente inadecuado tanto para vigilancia de pesca en aguas interiores como para salvamento, pero presumible y artificialmente justificado por ambas, ha sido visto por este autor dedicándose a la búsqueda de pecios en la Ría de Pontevedra, un “*mission creep*” tan alejado de la pesca como del salvamento, e incluso de lo que cabe esperar de un patrullero de cualquier tipo.

de vista de la eficiencia, pues salta a la vista que los mismos medios de salvamento de que dispone dicha Comunidad serían obtenidos, dotados y utilizados de manera más eficiente si formaran parte de la más numerosa flota de SASEMAR.

Contrabando y delitos similares o conexos. El Resguardo Fiscal del Estado

La asignación por la LO 2/86 a la PN de responsabilidades en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga, y a la GC la del contrabando (en la que se echan de menos las pertinentes salvedades debidas al SVA, evidentemente afectado por este deslinde), sin hacer distinción entre bienes lícitos e ilícitos o, en los términos que aquí se proponen, entre contrabando propiamente dicho y tráfico de armas, droga o seres humanos, revela una clara duplicidad, pues es evidente que entre los delitos relacionados con la droga está su tráfico (o contrabando en el poco preciso lenguaje empleado). Sin embargo ambas fuerzas de la ley pertenecen al mismo ministerio, lo que presumiblemente facilita la coordinación y deslinde de responsabilidades por protocolos existentes y en última instancia por la autoridad común. Aun así, la primacía que adquiere la fuerza que primero descubre un delito -casi siempre por confidencias en tierra- para perseguirlo ha hecho que acciones de represión esencialmente indistinguibles ocurridas en la mar hayan sido llevadas a cabo en unos casos por la GC, en otros por el SVA, y aún en otros por la PN.⁵⁸

Es claramente perceptible para el observador que, siendo el tráfico de droga una importante fuente de alarma social, su represión aparece rodeada por una aureola de prestigio que esas agencias de la ley cultivan, publicitando deliberadamente sus operaciones exitosas en busca de una aprobación popular que saben que a su debido tiempo será fuente de mayores presupuestos y competencias, objetivo para el que las otras agencias de la ley son rivales, lo que reduce el entusiasmo por la colaboración entre agencias, y con ello la eficacia en la inteligencia que debe llevar a atajar los delitos.

Conectado con el problema del contrabando, pero más complejo y delicado, es el problema del Resguardo Fiscal del Estado, reclamado con parecidamente sólidos argumentos legales por dos entidades, la GC (como resultado de la absorción en 1940 del Cuerpo de Carabineros) y el SVA, que pertenecen a diferentes ministerios. Es un problema que hunde sólidas raíces en décadas de legislación defectuosa y contradictoria, sin que se perciba interés en dilucidarlo.

⁵⁸ Al menos en un caso, cuya filmación fue mostrada a este autor en el MAOC-N, la PN asaltó un buque con droga en alta mar en el Atlántico operando desde una fragata holandesa.

La falta de desarrollo del Resguardo Fiscal del Estado ya ha sido tratada por autores con más conocimientos,⁵⁹ y poco se puede añadir aquí a lo allí expresado desde los puntos de vista de los orígenes históricos y razones legales de tal colisión de competencias. Pero cualesquiera que sean las razones, el desarrollo legislativo ha sido claramente deficiente, y como resultado la legislación vigente es extremadamente confusa. Compárense los ya citados:

- El Decreto Ley 1002/61 Art 1: “El Servicio Especial de Vigilancia Fiscal dispondrá de los buques necesarios para la vigilancia marítima que en todo caso tendrán el carácter de Auxiliares de la Marina de Guerra y la consideración legal de Resguardo Fiscal del Estado”.
- El R.D. 319/1982 Art 2.1: “Corresponde al [SVA... e]l descubrimiento, persecución y represión en todo el territorio nacional, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo español de los actos e infracciones de contrabando; a cuyo efecto y por la consideración legal de Resguardo Aduanero que el Servicio ostenta [...]”.

Con los siguientes:

- El Art 2.6 del mismo R.D. 319/1982, que menciona a “...la Guardia Civil como Resguardo Fiscal del Estado”.
- La L. O. 2/86, Art 12.1.B.b que asigna a la GC las responsabilidades, entre otras, de “Resguardo Fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando”. (Todos los subrayados añadidos).

En esta inextricable maraña legislativa destaca en primer lugar que el Resguardo Fiscal del Estado es una responsabilidad que no debería atribuirse a más de un organismo (de la misma manera que la administración de justicia no puede encomendarse a dos estructuras jurídicas independientes), y sin embargo aparece claramente atribuida a dos.⁶⁰ Además se introduce el concepto de “Resguardo Aduanero”, aparentemente diferenciándolo del Resguardo Fiscal, pero las posibles diferencias quedan inexplicadas. En el caso del SVA se utilizan ambos términos alternativamente, al parecer considerando la represión del contrabando como parte intrínseca del Resguardo Aduanero, sin que se sepa si éste a su vez forma parte o coincide plenamente con el Resguardo Fiscal; sin embargo en el último documento citado, a la hora de determinar las responsabilidades

59 *El desarrollo del Resguardo Fiscal del Estado*. Santiago Macarrón, Juan J. Zornoza, Enrique Ortiz. Cuadernos de la Guardia Civil, nº 27 2002, p 107-136.

60 El permanente uso de mayúsculas al invocar la función *resguardo fiscal del estado* -y su afín *resguardo aduanero*- parece indicar que efectivamente se la considera una función singular (a diferencia de otras funciones genéricas policiales que pueden ser ejercidas por varias agencias). El lustre artificial que confiere el uso de locuciones antiguas como *resguardo* también parece que ha ejercido influencia en la preferencia acrítica de los legisladores por un término que debería haber sido definido con rigor antes de emplearlo tan liberalmente.

de la GC como una de las fuerzas de seguridad del Estado, al Resguardo Fiscal se añade la represión del contrabando, implícitamente por tanto considerándola como cosa diferenciada y separada.

Como también se desprende de los textos citados, junto con la lectura completa de los otros documentos principales a este efecto, la dimensión marítima de este problema ha sido prácticamente ignorada, relegada a una mera extensión de lo terrestre, lo que es de lamentar pues lo marítimo aporta al problema ciertos factores que paradójicamente podrían ayudar a la resolución de la duplicidad, al menos dentro de ese especializado ámbito.

Por un lado, el inevitable factor internacional, siempre presente en lo marítimo, abogaría por el deslinde de los aspectos puramente aduaneros (es decir, protección de los intereses del Estado en el comercio con otras naciones) de los estrictamente pertenecientes al fisco (protección de los intereses del Estado en el ámbito interno), lo que podría ayudar a una clara y consolidada definición de los aludidos términos “Resguardo Aduanero” y “Resguardo Fiscal”. Por otro, los medios necesarios para la persecución de los tráficos ilícitos, siempre más potentes que los precisos para la represión del contrabando, bien podrían con ventaja reunirse en una sola fuerza.

La diferenciación de lo marítimo y lo terrestre en el campo del Resguardo Fiscal del Estado no es una idea nueva. La Ley penal de 1810 decía en su Artículo 55: “*Los Jefes (sic) de los buques del resguardo marítimo darán frecuentes avisos a los comandantes y partidas del de tierra de las embarcaciones que observen y su rumbo, especialmente de los respectivos (?), y de todo lo demás que convenga para asegurar las aprehensiones en tierra de los desembarcos de géneros y defraudados si no se realizaran en el mar*”⁶¹ (subrayados y paréntesis añadidos).

La diferenciación entre contrabando y tráficos ilícitos no lleva tan directamente a un deslinde de competencias, ya que la asignación a una u otra de las fuerzas en litigio dependería de la entidad de los medios de que disponen, factor este variable según los presupuestos que se le destinen. Las razones históricas poco nos ayudan en el caso del tráfico de drogas, pues es un fenómeno relativamente moderno en Europa, pero podría venir en nuestra ayuda en el tráfico de armas y sobre todo el de personas, para el que podemos inspirarnos en la rica historia de la lucha contra el tráfico de esclavos. En este, y por razones obvias en el de armas, han sido las marinas militares, la Armada en el caso español, los principales actores, no tanto por razones legales -que como se ha visto antes cambian con los tiempos- como por la frecuente necesidad de actuar en alta mar o en zonas muy alejadas del territorio nacional, para lo que sólo la Armada dispone de unidades capaces de actuar en todas las condiciones de mar y con gran permanencia y autonomía, además de la mayor experiencia para operar en el seno de fuerzas multinacionales, que frecuentemente son las designadas para actuar,

.....

61 Citado por Macarrón y Zornoza, *Ibid.*, p. 113.

⁶²experiencia adquirida en décadas de ejercitarse, operar, y ocasionalmente mandar las fuerzas permanentes de la OTAN, y que ha dado como fruto una gran homogeneidad logística y absoluta comunidad de procedimientos entre aliados.

A mayor abundamiento, en la CNUDM (que, no se olvide, ha sido ratificada por España y forma por tanto parte de nuestro acervo legal), Parte VII Alta Mar, Sección 1 Disposiciones Generales:

- El Art. 99 prescribe la obligación de todos los estados de reprimir el tráfico de esclavos en Alta Mar;
- El Art. 100 expresa idéntica obligación respecto a la piratería;
- El Art. 108 usa parecido texto respecto a las obligaciones de reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

Mientras tanto, la palabra *contrabando*, de tanta importancia en el ámbito marítimo, no aparece ni una sola vez en toda la CNUDM. La interpretación de todo esto a juicio de este autor es clara: los delitos de tráfico de esclavos (y por extensión el más moderno de tráfico de seres humanos) y el de estupefacientes y sustancias sicotrópicas están considerados en un grupo junto con la piratería, precisamente por su carácter internacional y la obligación de todas las naciones de reprimirlos. El contrabando simple, en cambio, es una cuestión doméstica que no requiere -ni admite- los mecanismos legales de la CNUDM, internacionales por definición.

Añádase a esto la clara distinción que hace la CNUDM entre buques de guerra, a los que persistentemente alude en relación con aquellos delitos, y otros buques de estado dedicados a fines no comerciales, a los que en general sólo alude para señalar su inmunidad (ver Arts. 29,⁶³ que claramente diferencia a los buques de guerra de los pertenecientes a fuerzas policiales, y los 32, 95, 96, 107, 110, 224, 236) o como una

62 Recuérdense las operaciones de la OTAN para imponer embargo de armas en las guerras balcánicas de finales del siglo pasado, operaciones *Maritime Monitor* (en la que este autor participó al mando de una fragata integrada en la STANAVFORLANT) *Maritime Guard* y *Sharp Guard*, la de la UE *Sharp Vigilance* con similar misión, o la actual EUNAVFOR MED también de la UE para reprimir el tráfico de personas en el Mediterráneo, y en otro ámbito menos disputado de represión del delito, las operaciones anti-piratería *Atalanta* y *Ocean Shield*, de la UE y OTAN respectivamente.

63 “Para los efectos de esta Convención, se entiende por ‘buques de guerra’ todo buque perteneciente a las fuerzas armadas de un Estado que lleve los signos exteriores distintivos de los buques de guerra de su nacionalidad, que se encuentre bajo el mando de un oficial debidamente designado por el gobierno de ese Estado cuyo nombre aparezca en el correspondiente escalafón de oficiales o su equivalente, y cuya dotación esté sometida a la disciplina de las fuerzas armadas regulares”. Nótese que ni siquiera los buques del SVA, a pesar de su adscripción formal como auxiliares de la Armada e inclusión en la LOBA, cumplen estas condiciones. Por el contrario, buques de la LOBA con mando y dotación naval pero con misiones civiles, como el *Hespérides* o los patrulleros clase *Chilreu*, son genuinos buques de guerra, pues el aspecto formal prevalece sobre el funcional (Ibid, Franco García, p. 306).

segunda opción tras los de guerra, y se verá la preferencia de la CNUDM por tratar los tráfico de drogas y de seres humanos como delitos para ser reprimidos por los instrumentos de la acción exterior del Estado, es decir las Fuerzas Armadas. Queda dicho que el tráfico de armas presenta un caso especial, pues las razones que abonan su tratamiento también por las Fuerzas Armadas son de diferente índole, frecuentemente con ocasión de una intervención militar internacional para limitar el alcance de una guerra local, además de que a diferencia de los otros tráfico existe un tráfico de armas legal cuando dispone de las autorizaciones pertinentes.

Cómo paliar las disfunciones

Sería osado por parte de este autor presumir una solución fácil a estos difíciles y enquistados problemas de reparto y deslinde de responsabilidades, aunque la mera presentación de sus términos debería mover al legislador a resolverlo a la mayor brevedad, en el bien entendido de que no existen soluciones simples para problemas complejos. Pero con independencia de la imprescindible tarea de resolver la maraña legislativa, en el ámbito práctico se presentan al análisis dos campos mutuamente dependientes pero separables: el intercambio de información, y la gestión y operación de los medios humanos y materiales.

Mejorar el intercambio de información

Ya se ha dicho que las colisiones de competencias tienen como inevitable consecuencia la restricción del flujo de información. Existen sin embargo posibilidades que incrementarían la cooperación en este ámbito mientras se acomete la tarea de deslindar competencias. Varios modelos internacionales o de otras naciones, de los que citaremos varios, podrían estudiarse a este fin.

El *Maritime Analysis Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N) es un centro fundado y costado por la Comisión Europea y establecido en Lisboa cuyo objetivo es la represión del tráfico de droga no “canalizada” (es decir, excluyendo la que va en contenedores, o llega a través de las aduanas, aeropuertos, etc.) en alta mar en el Atlántico, fundamentalmente cocaína procedente de Sudamérica pero también hachís de las costas africanas. Las naciones colaboradoras⁶⁴ destacan a ese centro oficiales de las agencias de la ley y de las marinas nacionales⁶⁵ que actúan como oficiales de

64 Francia, Irlanda, Italia, España, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido.

65 Generalmente uno o dos policías y un oficial naval, aunque España no contribuye este último.

enlace con sus respectivas agencias. La información, pues, fluye de manera informal, compartiéndola en el MAOC-N y enviándola después a las agencias parentales, y como consecuencia tienen acceso a ella agencias a las que de otro modo tal vez no llegaría. Los abordajes y consiguientes arrestos son llevados a cabo bajo la responsabilidad de las naciones implicadas, es decir que el papel del MAOC-N es meramente el de coordinador, asegurándose de que la información llega a donde debe.

Este procedimiento de intercambio de información es en cierta medida similar al seguido en Canadá, bien que en este caso a nivel nacional. Allí existe un foro a nivel operacional, donde se sientan oficiales de las distintas agencias policiales con competencias marítimas y de la marina correspondiente, que se reúnen al menos semanalmente. La información, primariamente verbal, fluye sin apenas restricciones, y la capacidad para convertir esa información en acciones operativas con gran inmediatez permite un grado de confianza difícilmente alcanzable cuando los mecanismos de contacto entre agencias están regidos por envarados acuerdos y restringidos canales administrativos.

Además de lo anterior, Canadá ha establecido un portal de internet (*Marinfo*) con páginas de uso público y otras restringidas, con el que se da un paso más en el intercambio de información, implicando en ello también a los navegantes y otros ciudadanos interesados.⁶⁶

Alemania se encontró con un problema de considerables dimensiones legales, algunas de alcance constitucional, que dificultan y en algunos casos impiden el intercambio institucionalizado de información entre distintas agencias policiales. Su pragmática solución ha sido la creación de centros de operaciones en los que las distintas agencias comparten local, aunque sus medios informáticos no estén conectados, lo que inevitablemente hace menos dañina la prohibición de compartir las bases de datos de manera formal, pues el intercambio oral también cumple su función. En otras palabras, el intercambio informal está no solo permitido sino incluso estimulado.

En EE.UU la *Joint Interagency Task Force South* (JIATF-S) coordina los esfuerzos de obtención y diseminación de información de varias agencias de la ley y de defensa, con el objetivo compartido de combatir el tráfico de droga y paliar las consecuencias de catástrofes naturales, particularmente huracanes. Su énfasis en la información y el amplio espectro de agencias participantes le hacen un modelo a nivel nacional más ambicioso que los citados alemán y canadiense, pues llega a ejercer el control táctico de unidades asignadas por las agencias participantes.

⁶⁶ Sin otra relación con el anterior que tener el mismo nombre, existe un sistema *Marinfo* europeo de cooperación entre agencias de aduanas para intercambio de información sobre el tráfico de estupefacientes, tráfico de mercancías relacionadas con el terrorismo, y contrabando general. Está basado en el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación de 1997 entre Administraciones Aduaneras de la UE, y en los protocolos y acuerdos de la UE sobre Asistencia Mutua Administrativa en materia aduanera, para los países terceros.

Finalmente en esta lista de modelos, la UE, cuyas competencias marítimas están repartidas entre diez direcciones generales y cinco agencias, está activamente reemplazando el principio conocido como “*need to know*” (necesidad de saber) que habitualmente es esgrimido para limitar el intercambio de información que a menudo sólo adquiere valor cuando es contrastada o combinada con otra,⁶⁷ por el más moderno paradigma “responsabilidad de compartir”, según el cual la persona en posesión de información relevante está en la obligación de hacerla llegar a quien la pueda necesitar, y será responsable si se deriva algún daño de la falta de distribución. En los citados proyectos MARSUR y EUCISE, la “responsabilidad de compartir” está ya entronizada como uno de los principios básicos.

Mejorar la gestión y operación de los medios de seguridad marítima

El informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)

El 21 de junio de 2013 el Gobierno publicó el informe CORA, un notable trabajo de análisis de la Administración Pública española que tiene el objetivo de buscar avenidas para consolidar y simplificar la administración. En lo tocante al tema de este trabajo interesan de manera especial sus recomendaciones en materia de gestión y operación de medios navales y aéreos.

El CORA recomienda en una primera fase tomar como modelo el acuerdo actualmente en vigor entre el MAGRAMA y el EA, por el que este último opera los aviones contraincendios y el MAGRAMA contribuye alrededor del 50% de los gastos recurrentes, lo que se considera satisfactorio para ambas partes. Pero este sistema, de acuerdo con las recomendaciones del CORA, no sería sino un paso intermedio hasta llegar a que todas las flotas marítimas y aéreas del Estado fueran operadas por la Armada y el EA, naturalmente bajo el control operativo de la agencia correspondiente.

Teniendo en cuenta que las competencias van unidas al personal pero no al material, y que es la eficiencia en la obtención y empleo de éste el objetivo declarado

⁶⁷ Es sabido que tanto en los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU como los del 11 de marzo de 2004 en Madrid (y por lo que va apareciendo también el los de París del 14 de noviembre del 2015) los elementos de información que, de haber sido cruzados, hubieran permitido abortar los ataques, estaban en poder de las fuerzas de la ley, pero dispersos en diferentes agencias y su distribución celosamente protegida. Esto ilustra el principal defecto de la ética *need to know*: el que necesita la información no sabe a menudo que esa información existe, por lo que no la puede solicitar.

del CORA, bajo ese deseable modelo las dotaciones de aquellos buques y aeronaves deberían incluir miembros de las agencias a quienes sirven, además de las de la Armada y EA, no sólo para asegurar la coordinación y el control hasta el nivel más bajo posible, sino también porque es el personal policial el que tiene la capacitación práctica y legal para llevar a cabo arrestos en nombre de la ley, efectuar la recogida de pruebas y otros requisitos que el personal militar no está en condiciones de asegurar con las suficientes garantías.⁶⁸ Un modelo existente para ello, aunque no mencionado por el CORA, es el de los buques de la Armada destinados a la vigilancia pesquera de la clase Chilreu, que embarcan inspectores de la Secretaría General de Pesca, o el que rige para las operaciones del buque oceanográfico de la Armada Hespérides de colaboración con el MECD, en cuyas campañas anuales embarca científicos y los integra a bordo.

Otro objetivo declarado por el CORA es la “estandarización y homogenización de los medios aéreos y marítimos”, a la que se llegaría al centralizar las adquisiciones, lo que también contribuiría considerablemente a abaratar el mantenimiento y adiestramiento.

En todo caso, con o sin dotaciones mixtas, cualquier solución ha de pasar, más que por un deslinde tajante de responsabilidades y competencias, por una asignación del tipo conocido en lengua inglesa como *supported/supporting*, es decir, una agencia tiene la responsabilidad primaria de una operación (*supported*), y otra con menores, iguales o superiores capacidades la apoya con sus medios (*supporting*) en aplicación de mecanismos de cooperación previamente acordados. Es un sistema que funciona muy bien en el ámbito militar, y no se ven razones para que no pueda funcionar en el ámbito mixto, o en el exclusivo de las agencias de la ley.

Por otro lado, las agencias encargadas de la represión de cierta delincuencia pueden encontrarse, en el curso de sus investigaciones y operaciones, con delitos de diferente y mayor entidad que los que se trata de reprimir, p.ej., una investigación sobre contrabando puede descubrir un plan terrorista. En estos supuestos deben continuar con las acciones inmediatas (p.ej., detenciones) aunque en la primera oportunidad deben de poner las actuaciones en manos de la agencia competente para el nuevo supuesto. Se trata de una variante del principio *supported/supporting* en la que la delimitación de las responsabilidades es temporal, pero que al igual que la anterior sólo funciona si las responsabilidades respectivas están bien definidas.

68 Es precisamente por ese motivo (además de otras consideraciones del ámbito internacional) por lo que la Resolución 1851 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de diciembre 2008, que lanzó los esfuerzos de represión de la piratería en las costas de Somalia, recomendaba embarcar oficiales de policía en los buques de las fuerzas destinadas a ello, para facilitar las tareas de arresto y puesta a disposición de la ley de los países dispuestos a hacerse cargo de los piratas apresados: “*Invites all States and regional organizations fighting piracy to conclude special agreements or arrangements with countries willing to take custody of pirates in order to embark law enforcement officials (shipriders), to facilitate the investigation and prosecution [...].*”

Una medida complementaria de lo anterior, que puede parecer banal pero resulta eficaz para visualizar una unidad de propósito y una representación compartida de la autoridad del estado es la adoptada por Alemania: todas las unidades de todas sus variadas agencias marítimas utilizan la misma “librea”, que en su caso es superestructura blanca, casco azul con las franjas inclinadas con los colores nacionales en las amuras y la palabra “*Küstenwache*” (guardacostas) en el costado, con independencia de si son policía de puerto, aduanas, salvamento, etc. Un letrero adicional y de menor tamaño en la superestructura especifica la agencia o función del buque: *zoll*, *bundespolizei*, *schiffahrtspolizei*, etc. Por contra, lo menos que se puede decir de las variadas libreas de nuestras agencias es que parecen calculadas para desorientar (sólo en el caso del SVA hay una gran variedad de esquemas de pintado, algunos de ellos diseñados para hacerse invisibles), y que los letreros de sus costados, a excepción del de “Aduanas” (que por alguna razón no llevan todos sus barcos) no parecen muy informativos: “Agencia Tributaria” es misterioso para el no iniciado, “Guardia Civil” no es muy explícito para el hombre de mar no español, y las de la Junta de Galicia no llevan ninguno visible (pero sí la bandera gallega).

Otros modelos de gestión de los medios

En Francia, uno de los modelos más citados por su pragmatismo y éxito, en 1995 se instituyó el *Secrétariat Général de la Mer* (SGM) una pequeña organización (unas doce personas) dependiendo directamente del Primer Ministro, que coordina todo lo referente a la acción del estado en la mar. Aunque en Francia, de manera similar a España, no menos de quince ministerios tienen variadas competencias en el ámbito marítimo, el SGM no está adscrito a ninguno de ellos. Pero en caso de crisis en su ámbito, el *Secrétaire Général de la Mer* esgrime la autoridad del Primer Ministro para poner bajo un mando operativo único - normalmente el *Préfet Maritime*, un Almirante - las fuerzas o elementos necesarias, sean militares, policiales, de salvamento, o de otro tipo. Este sistema pone el énfasis en la integridad de la función, creando virtualmente así lo que se ha dado en llamar un *servicio funcional de Guardacostas*, y reemplazando el antiguo concepto de *jurisdicción* por el más moderno de *responsabilidad*. El funcionamiento cotidiano de los servicios no se ve afectado por el SGM, pero el hecho de que en caso necesario la función “acción del estado en la mar” se llevará a cabo coordinadamente e incluso bajo un mando único, produce saludables efectos en la disposición de las distintas agencias a intercambiar información de manera regular.

CONCLUSIONES

A pesar del reciente avance conseguido en España en el reconocimiento de la importancia de la seguridad marítima queda aún mucho camino por recorrer. Las disfunciones señaladas, los solapes y confusión de competencias, deben ser corregidas a la mayor brevedad por las necesarias acciones legislativas si se quiere tener un sistema nacional de seguridad marítima no sólo eficaz, que seguramente lo es en alguna medida, sino además eficiente, en el que no se empleen más recursos ni esfuerzos que los precisos para el fin a alcanzar. En este trabajo se han citado las principales colisiones halladas entre documentos legislativos de distintos niveles: ello puede ser una guía para comenzar las necesarias tareas de desbroce y deslinde.

Estos deslindes no solamente deben aplicarse a las principales agencias policiales, GC, PN y SVA, terreno en el que se dan las más notorias colisiones, y a las Comunidades Autónomas. Es preciso además asignar formalmente a la Armada las competencias que se desprenden de la exégesis antes hecha del CNUDM: la represión de la piratería, hasta ahora sólo ejercida de facto pero sin asignación formal en aplicación de la preferencia (aunque no exclusividad) expresada en el Art 107 de la CNUDM; y con ella la del terrorismo en la mar, según se ha argumentado; la represión de los tráfico de armas, de seres humanos, y de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (para utilizar el mismo lenguaje de la CNUDM), si bien éstos y sobre todo el último requieren un mayor cuidado en su formulación por su indudable carácter más policial e imbricado con las acciones terrestres, debiéndose limitar el papel de las unidades navales a alta mar y siempre con el imprescindible apoyo policial.

Las hipotéticas dificultades de orden formal que pudieran oponerse a la asunción por las Fuerzas Armadas de misiones de seguridad civiles fueron ya sin duda allanadas con la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre de la Defensa Nacional (Art. 15.3. y 16.e), a cuyo amparo la Armada asume la muy civil de vigilancia pesquera; y especialmente con la aplaudida creación de la Unidad Militar de Emergencias, cuyas misiones son las aún más civiles de seguridad frente a accidentes, catástrofes y en general actos no intencionados. Tampoco faltan entre nuestros aliados ejemplos a seguir en este sentido: durante muchos años la fuerza permanente del Atlántico de la OTAN (STANAVFORLANT) ha acudido anualmente al Mar Caribe a cooperar con el US Joint Interagency Task Force East (JIATF-E) en la detección del tráfico de droga en aquellas aguas,⁶⁹ y la marina americana ha llegado a enviar a esa misión a un grupo de combate de portaviones en papel *supporting* del *supported* USCG.

69 Por alguna ignota razón la fragata con que España solía contribuir a la STANAVFORLANT nunca participaba en esa fase.

En la tarea de deslindar responsabilidades no se debe dar ocasión a que la amplitud del campo semántico de la palabra *seguridad* permita indebidamente mezclar la seguridad frente a accidentes, catástrofes y actos no intencionados con la seguridad frente a acciones hostiles o delictivas, que ha sido el objeto de este estudio. La reunión de ambas responsabilidades en los mismos medios reunidos en una organización común bajo la misma autoridad, como sucede en el servicio de guardacostas de la Junta de Galicia, confunde aún más el terreno que deben aclarar los deslindes antes mencionados de responsabilidades en el terreno de la seguridad frente a acciones deliberadas.

Una vez clarificado el campo de responsabilidad de cada uno, es preciso promover la colaboración activa. La antigua y restrictiva regla “*need to know*” (necesidad de saber) debe ser reemplazada por la más moderna y eficaz “responsabilidad de compartir”; pronto descubrirán sus beneficios las agencias obligadas a aplicar este paradigma. El intercambio de información entre diferentes agencias apenas presenta problemas tecnológicos, por lo que las resistencias encontradas son siempre debidas a una actitud de protección corporativa que hay que vencer con medidas graduales. El portal canadiense “Marinfo” es un posible ejemplo de por dónde empezar.

La UE lleva años trabajando (cierto que de manera intermitente y despaciosa) en el proyecto de un Servicio de Guardacostas Europeo. La crisis de los refugiados sirios, afganos, iraquíes y otras víctimas del tráfico ilegal de seres humanos, y la convicción de que se trata de un problema común a toda la UE, ha infundido un nuevo sentido de urgencia a este proyecto. No es este el lugar de detallar las innumerables dificultades legales y políticas - sobre todo en el Consejo - para que el proyecto llegue a fruición, principal entre ellas la actitud reacia de muchas naciones, temerosas de soliviantar a sus fuerzas policiales marítimas, pero llegará, como llegó en su día el también temido Servicio Exterior de la Unión Europea (EEAS), porque es necesario si se desea una acción coordinada en el ámbito marítimo tanto de FRONTEX como de otras agencias con competencias marítimas con mínimas capacidades coercitivas que hoy apenas pueden ejercer; y es una evidencia que las naciones miembro se verán en mayores dificultades para adaptarse a la nueva situación así creada cuanto más desorganizada se encuentre su estructura de seguridad marítima. Es preciso poner primero nuestra casa en orden antes de que la presión de los acontecimientos nos obligue a ello con los sacrificios que la urgencia suele imponer.

En el ámbito internacional, España podría promover, como se ha explicado más arriba, la consideración de un acto de violencia en alta mar como piratería incluso si es cometido por un actor no estatal con fines políticos, con objeto de facilitar la acción internacional concertada, mucho más difícil de obtener cuando el delito se caracteriza (correcta pero ineficazmente) como terrorismo. Concurrentemente, el Artículo 616 ter del Código Penal (*El que con violencia, intimidación o engaño, se apodere, dañe o destruya una aeronave, buque u otro tipo de embarcación o plataforma en el mar, o bien atente contra las personas, cargamento o bienes que se hallaren a bordo de las mismas, será*

castigado como reo del delito de piratería [...]) que felizmente no hace mención de la motivación de los delincuentes, por lo que resulta consistente con lo antedicho, debería incluir una aclaración al efecto de que ello es sólo en alta mar, pues la aplicación del calificativo piratería a similares delitos dentro del mar territorial sería tanto como encomendar el ejercicio de la jurisdicción nacional a la acción internacional en aplicación del CNUDM.

Finalmente, no sólo son necesarias las acciones legislativas para delimitar competencias y perfilar conceptos. El sistema colegiado que actualmente desempeña en España la responsabilidad de promover la seguridad marítima debe ser reemplazado por una organización jerárquica, en la que personas individuales, con la adecuada experiencia, sean nombradas para los cargos -no delegadas por su Ministerio- y adquieran la responsabilidad de tomar las decisiones pertinentes en situaciones de crisis, así como la de asegurar la administración de la organización de seguridad marítima en todo momento. Un sistema similar al descrito para Francia, con un responsable individual del rango suficiente para tener acceso a ministros y Presidente de Gobierno, sin que pertenezca a ninguno de los departamentos ministeriales con intereses marítimos, con una organización tan pequeña como se quiera pero permanente y profesional, que sea suficiente para tomar el control en caso de crisis, delegando la ejecución según sea adecuado bajo el principio *supported/supporting*, tendría un efecto formidable en la operatividad, pero también en una efectiva aplicación la de las recomendaciones del informe CORA, por ahora inéditas en el campo de este estudio, y en el planeamiento a largo plazo basado en las lecciones aprendidas, que deben ser fruto de la permanencia y continuidad de personal experto.

Madrid noviembre de 2015.

BIBLIOGRAFÍA

- A Maritime Security Strategy for the European Union. A proposed Template. Wise Pens International Lt, Mar 2010.
- A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels 12 Dec 2003.
- Amendments to the International Aeronautical and Maritime Search and Rescue (IAMSAR) Manual, International Maritime Organisation 24 May 2010.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Montego Bay, Jamaica, 1982.
- El desarrollo del Resguardo Fiscal del Estado. Santiago Macarrón, Juan J. Zornoza, Enrique Ortiz. Cuadernos de la Guardia Civil, nº 27 2002.
- El largo camino hacia una estrategia de seguridad marítima, Documento de Opinión 35/2011 del IEEEE, Abel Romero Junquera, abril 2011.
- El Ministerio de Defensa y sus competencias sobre asuntos marítimos. Miguel Ángel Franco García, Tesis Doctoral, Universidad de La Coruña, 2013.
- Estrategia Española de Seguridad, Una responsabilidad de todos. Gobierno de España, 2011.
- Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Gobierno de España, diciembre 2013.
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Gobierno de España 2013.
- European Union Maritime Security Strategy. Council of the European Union. Brussels, 24 June 2014.
- European Union Security Strategy. A Secure Europe in a Better World, 12 Dec 2003.
- International Convention for the Safety of Life at Sea.
- La contribución de la Armada a la acción policial del Estado en la mar. Revista Jurídica Militar año 2006, números 18 y 23.
- La mar nunca está en calma. La seguridad marítima hoy. Fernando del Pozo, Real Instituto Elcano, febrero 2014.
- Ley de 15 de marzo de 1940 reorganizando el Benemérito Cuerpo de la Guardia Civil.
- Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- Ley Orgánica 2/1986 de 13/03 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Lista Oficial de Buques de la Armada.

Marco Jurídico de la Seguridad Marítima. Fernando Marín Castán.

Maritime Surveillance in Support of CSDP. The Wise Pen Team Final Report to EDA Steering Board. Wisepens International Lt., 31 Mar 2010.

Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas.

Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Real Decreto 319/1982, de 12 de febrero, sobre denominación y reestructuración del Servicio de Vigilancia Aduanera (BOE núm.48, de 25 de febrero) Real Decreto 400/2012 de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World, 11 Dec 2008.

Requirements and Landscaping Study on Maritime Surveillance Networking Extension, Wise Pens International, Prof Dr Wolff Heintschel von Heinegg, Airbus Defence and Space, Sept 2015.

Resolución 1851 de 16 de diciembre de 2008 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

ANEXO I

Acuerdos, convenios y protocolos bilaterales sobre cuestiones de competencias en el ámbito marítimo entre distintos organismos de la administración

Acuerdo Conjunto de MD (Armada) y el de Agricultura, Pesca y Alimentación, hoy MAGRAMA, sobre inspección y vigilancia de actividades de pesca marítima, de 24 octubre 1988.

Orden Ministerial sobre convenio de colaboración en salvamento de vidas humanas y lucha contra la contaminación marina entre el Ministerio de Obras Públicas, hoy MFOM, (Dirección General de la Marina Mercante) y el de Economía y Hacienda, hoy MHAP, (SVA), julio 1991.

Acuerdo Marco del MINT (GC) con el de Agricultura, Pesca y Alimentación, hoy MAGRAMA, (SGPM) sobre control, inspección y vigilancia de las actividades de pesca marítima, 12 noviembre 1997.

Convenio de colaboración entre la AEAT (SVA) y el MD (Armada, Jefatura de Apoyo Logístico, Dirección de Construcciones Navales) para prestación de servicios técnicos en la renovación de la flota, 30 diciembre 2002.

Acuerdo Inter-departamental entre el MD (Armada) y el MINT (GC) sobre colaboración y coordinación en el ámbito marítimo, de 14 febrero 2006.

Acuerdo Inter-departamental entre los MD y MINT (Centro de Información para la lucha contra el Crimen Organizado, CICO) en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, de 14 febrero 2006.

Protocolo de Coordinación de Actuaciones Operativas entre el MHAP (SVA) y el MINT (GC), 3 julio 2007.

Acuerdo entre la Secretaría de Estado de Seguridad (GC) y el EA, por el que se encomienda a este último la gestión de determinadas actividades en el ámbito de las operaciones aéreas de la GC, principalmente entre ellas tripular las aeronaves de ala fija de la GC.

Convenio entre el Ministerio de Cultura, hoy MECN, y el MD sobre colaboración con la Junta de Andalucía en actuaciones arqueológicas en la provincia de Cádiz, 9 julio 2009.

- Convenio entre el MHAP (SVA) y el MD (EA) sobre tripulación de los aviones del SVA por pilotos del EA, 31 diciembre 2009.
- Acuerdo entre el MD y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, hoy MAGRAMA, para adiestramiento de supervivencia y rescate en la B. N. de Rota, 20 septiembre 2010.
- Convenio de Colaboración entre el MD (Armada) y la AEAT (SVA) para el adiestramiento de supervivencia y rescate en la mar en la B. N. De Rota, 8 noviembre 2010.
- Convenio de colaboración entre SASEMAR y la AEAT (SVA) para apoyo técnico, adiestramiento e intercambio de técnicas y procedimientos operativos, 23 marzo 2011.
- Acuerdo de encomienda de gestión de la Secretaría General del Mar a la AEAT para desarrollo de actuaciones previstas en el Reglamento (CE) del Consejo de 28 septiembre 2008, y de colaboración para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, el contrabando y el fraude fiscal, 6 julio 2011.
- Convenio entre el MHAP (SVA) y el MAGRAMA para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, el contrabando y el fraude fiscal, 4 agosto 2011.
- Convenio de colaboración entre Ministerio de Cultura, hoy MECD, y el MAEC (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo) sobre protección del patrimonio arqueológico sumergido, 31 agosto 2011.
- Acuerdo entre el MD (Armada) y la AEAT (SVA) para la colaboración en el ámbito marítimo en expedición de patentes de navegación, y suministro y control de armas fijas y portátiles, 14 septiembre 2011.
- Acuerdo entre el MECD con el MINT (Guardia Civil) para protección del patrimonio arqueológico subacuático, 21 de diciembre de 2011.
- Convenio entre el MAGRAMA (Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal) y el MD (EA), para operación del 43 Grupo de Fuerzas Aéreas del EA en la extinción de incendios forestales, 2 agosto 2013.
- Orden Ministerial sobre colaboraciones en el salvamento de vidas humanas y lucha contra la contaminación marina, que establece la coordinación entre el MFOM (Dirección General de la Marina Mercante) y el MHAP (SVA).
- Acuerdo Inter-departamental entre el MD (Armada) y el MFOM (Puertos del Estado) sobre intercambio de información.

Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio de Cultura, hoy MECD, y las Comunidades Autónomas para el desarrollo del Plan Nacional de Protección del Patrimonio Cultural Subacuático.

Convenio Marco de colaboración entre la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y la Fundación Estatal para el Fomento del Mar (FOMAR) sobre arqueología submarina.

