



Monografías 135
Enfoque integral de la seguridad en el espacio
marítimo español

Escuela
de Altos
Estudios
de la
Defensa

Febrero 2013



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2013

NIPO: 083-13-067-5 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: agosto 2013



NIPO: 083-13-068-0 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-821-6 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

Introducción.....	9
<i>Almirante Juan Carlos Muñoz-Delgado y Díaz del Río</i>	
Capítulo primero	
Políticas marítimas: experiencias comparadas	15
<i>Juan L. Suárez de Vivero</i>	
1. Introducción.....	15
2. Las políticas marítimas: marco conceptual	17
2.1 Concepto de política pública.....	17
2.2 La política marítima como política pública.....	18
3. Política marítima y organización político-territorial del Estado	20
3.1 El esquema jurisdiccional global	21
3.2 Principales iniciativas internacionales	22
3.3 Factores geopolíticos de las políticas marítimas	23
4. Análisis de casos.....	25
4.1 Europa y la Unión Europea	25
4.1.1 Planificación espacial marina	28
4.2 Los países emergentes	29
4.3 Otras experiencias internacionales.....	30
5. La seguridad marítima.....	31
5.1 La seguridad marítima en políticas, estrategias y normas	32
5.2 Documentos específicos sobre seguridad marítima.....	37
6. España: elementos de reflexión para una política marítima.....	38
6.1 El modelo territorial jurisdiccional	39
6.2 La aproximación española a la política marítima.....	42
7. Conclusiones	43
Bibliografía.....	44
Capítulo segundo	
Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una estrategia de seguridad marítima de la UE	61
<i>Teresa Molina Schmid</i>	

	Página
1. Introducción.....	61
2. El funcionamiento de la UE en relación con los asuntos marítimos.....	62
2.1 <i>El Libro azul: la Política Marítima Integrada de la Unión Europea (PMI)</i>	70
3. Iniciativas relacionadas con la seguridad marítima en el contexto de la Unión Europea.....	76
3.1 <i>Estrategia europea de seguridad</i>	76
3.2 <i>Estrategia de seguridad interior de la UE</i>	77
3.3 <i>La seguridad del transporte marítimo y portuaria</i>	78
3.4 <i>Vigilancia marítima y CISE (Common Information Sharing Environment)</i>	79
3.5 Concepto de operaciones de seguridad marítima de la UE en el ámbito PCSD.....	81
4. Terminología relacionada con la seguridad marítima.....	82
4.1 <i>Seguridad marítima</i>	82
4.2 <i>Seguridad interior y seguridad exterior</i>	85
4.3 <i>Civil o militar</i>	87
5. Pasos hacia una posible estrategia de seguridad marítima de la UE.....	88
5.1 <i>Conclusiones del Consejo sobre una futura estrategia de seguridad de la UE para el dominio marítimo global (26 de abril de 2010)</i>	88
5.2 <i>Seminario «Seguridad marítima en el Mediterráneo», París, 6 de septiembre de 2012</i>	90
5.3 <i>Declaración de Limassol (7 y 8 de octubre de 2012)</i>	90
6. De cara al futuro, posibles opciones en relación con la seguridad marítima en la UE.....	91
7. Conclusión.....	96
Bibliografía.....	97

Capítulo tercero

Riesgos, amenazas y escenarios en el enfoque integral de la seguridad marítima española.....	101
<i>Rafael Calduch Cervera</i>	
1. Introducción.....	101
2. El sistema marítimo español: elementos básicos y principales dimensiones.....	103
2.1 <i>El espacio</i>	103
2.2 <i>La sociedad</i>	106
2.3 <i>Las principales dimensiones del sistema marítimo español</i>	107
2.3.1 Dimensión política.....	107
2.3.2 Dimensión económica.....	108
2.3.3 Dimensión geoestratégica.....	110
2.3.4 Dimensión medioambiental.....	112
2.3.5 Dimensión cultural.....	116
3. La seguridad del sistema marítimo español: incertidumbres, riesgos y amenazas.....	117
3.1 <i>Las incertidumbres</i>	118
3.1.1 La falta de información sobre el entorno marítimo (nivel de incertidumbre: medio).....	118
3.1.2 La dispersión de la información disponible (nivel de incertidumbre: medio).....	118
3.1.3 La dispersión de competencias entre las diversas instituciones y administraciones a nivel nacional e internacional (nivel	

	Página
de incertidumbre: alto)	119
3.1.4 La ausencia de unos valores y principios nacionales que sustenten una política marítima coherente y segura (nivel de incertidumbre: muy alto)	120
3.2 Los riesgos	121
3.2.1 Los riesgos por causas naturales	122
3.2.2 Los riesgos derivados de la acción humana	126
3.3 Las amenazas a la seguridad marítima española	129
3.3.1 Amenazas de actuaciones violentas	130
3.3.2 Amenazas de actuaciones no violentas	135
Bibliografía	141

Capítulo cuarto

Visión de la Armada sobre la seguridad marítima en nuestro país y la necesidad de una estrategia marítima de seguridad	145
<i>Capitán de fragata Fernando Álvarez Blanco</i>	
1. Dimensión marítima española	145
2. Dimensión histórica de la seguridad marítima	147
3. El escenario estratégico actual en el entorno marítimo	149
4. Riesgos, amenazas y desafíos en el entorno marítimo	151
5. Nuevas estrategias de seguridad en el entorno marítimo: OTAN-UE-PMI-EES	154
6. Misiones y roles de las Marinas del siglo XXI	157
7. Complejidad del entorno de la seguridad marítima en España. Identificación de actores nacionales	159
8. Complejidad del entorno de la seguridad marítima en España. Identificación de actores internacionales	161
9. Aspectos conceptuales sobre seguridad marítima. Conocimiento del entorno marítimo (MSA) y operaciones de seguridad marítima (MSO) ..	163
10. Actuaciones e iniciativas de la Armada en seguridad marítima	165
11. Necesidad de una estrategia marítima de seguridad en España	172
12. Principios de actuación de la estrategia	173
13. Objetivos de la estrategia	174
14. Líneas de acción para avanzar en los objetivos propuestos	177
Bibliografía	180

Capítulo quinto

Administraciones y protección marítima	183
<i>General de división Gregorio Guerra Pena</i>	
1. Aportación de las administraciones y agencias policiales con competencias marítimas a una estrategia de seguridad marítima	183
1.1 Administración central del Estado	186
1.1.1 Ministerio de Fomento	186
1.1.2 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	189
1.1.3 Ministerio de Economía y Competitividad	192
1.1.4 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	193
1.1.5 Ministerio de Defensa	194
1.1.6 Ministerio del Interior	196
1.2 Administraciones autonómicas	200

	Página
1.3 <i>Coordinación entre administraciones</i>	202
2. Protección de los intereses nacionales	204
2.1 <i>La protección de los recursos naturales</i>	204
2.2 <i>La protección de los yacimientos arqueológicos subacuáticos</i>	207
2.2.1 Ministerio del Interior.....	211
2.2.2 Ministerio de Defensa.....	211
2.2.3 Ministerio de Fomento.....	212
2.2.4 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.....	213
2.3 <i>Seguridad portuaria, autopistas del mar y control de la proliferación de actividades ilícitas transnacionales</i>	216
3. Fronteras marítimas exteriores	222
3.1 <i>FRONTEX</i>	222
3.1.1 Modalidades de apoyo a países	223
3.1.2 Operaciones	225
3.1.3 Análisis de riesgos	226
3.2 <i>Breve referencia a otros proyectos europeos en el ámbito marítimo</i> .	228
3.2.1 EUROSUR	228
3.2.2 PERSEUS.....	230
3.3 <i>Protección adelantada de la frontera marítima exterior</i>	232
3.4 <i>Vigilancia marítima costera: SIVE</i>	234
Bibliografía	236
Glosario de siglas	237
Composición del grupo de trabajo.....	243
Relación de Monografías del CESEDEN.....	245

Toda política de Estado debe cumplir, al menos, dos requisitos básicos: una formulación precisa de sus objetivos que sea entendible por todos los que tienen que aplicarla y una adecuación realista al ámbito en el que debe aplicarse. Tal vez por esto, existen pocas políticas de seguridad marítima en el mundo y muchas menos, más allá de formulaciones bienintencionadas, que puedan considerarse eficaces.

Cuando nos referimos al primero de los requisitos básicos, resulta difícil hoy definir unos objetivos de seguridad que sean ampliamente aceptados porque el mismo concepto de seguridad marítima está todavía en discusión en muchos ámbitos, sin que exista un consenso internacional de lo que debe abarcar y como debe articularse.

Aunque la influencia de los asuntos relacionados con la mar es conocida desde hace siglos, nunca como ahora se ha reconocido su incidencia en los intereses de las naciones y sobre todo se ha aceptado de forma tan generalizada la existencia de vulnerabilidades más allá de las potenciales acciones militares hostiles.

Lo novedoso de los planteamientos actuales es reconocer que esas vulnerabilidades, que pueden manifestarse de forma extraordinariamente extensa y compleja, no pueden contrarrestarse con actuaciones a la manera tradicional de asignar la resolución a un determinado organismo o agencia, sino que requieren una actuación distinta mucho más amplia y

profunda que implica al conjunto del Estado con la colaboración activa de otros países.

Este planteamiento ha empezado a materializarse en la última década en múltiples iniciativas sin que todavía podamos hablar de conceptos asentados, de aceptación de sus consecuencias y de la adopción de medidas internacionales que permitan neutralizar hasta un nivel razonable las citadas vulnerabilidades.

Un ejemplo de cómo los conceptos están todavía en evolución se puede apreciar a lo largo de los distintos trabajos que siguen a este prólogo. La seguridad marítima se percibe y se expresa diferente dependiendo de cada autor, debido quizás a enfoques elaborados con múltiples y diferentes factores, todos ellos válidos cuando se utilizan como elementos para el análisis y la argumentación en artículos y trabajos pero que requieren precisión cuando nos adentramos en la generación de normas y la puesta en práctica de una determinada política.

El segundo requisito básico mencionado se refiere a la adecuación al ámbito de desarrollo. En el caso que nos ocupa, la mar como ámbito en contraposición a la tierra es, sin duda, singular.

Lo es, en primer lugar, su extraordinaria extensión, en la que la actividad humana se concentra en unas pequeñas áreas, dejando el resto como un inmenso espacio vacío surcado esporádicamente por algún buque. La dificultad para conocer la actividad en esos espacios es grande y el desconocimiento nos hace débiles. Sin conocer, no podemos apoyar las múltiples acciones que se desarrollan en beneficio del interés general, pero igualmente no podemos neutralizar aquellas otras que lo hacen en su perjuicio o incluso nos amenazan directamente.

Pero la mayor singularidad de la mar es su régimen jurídico. Los países tienen derechos de soberanía sobre espacios pequeños comparados con la totalidad. Excepto en las aguas interiores, donde la soberanía es plena y equivalente a la que se ejerce sobre tierra firme, en el resto, la soberanía está de una forma u otra restringida. Así, en la alta mar esos derechos están muy limitados, hasta el punto de que pueden considerarse un espacio libre en donde los estados entran en contacto a través de las banderas que enarbolan sus buques.

La razón de prestar atención a los espacios marítimos y preocuparnos por su seguridad radica en que estos tienen una importancia capital para la economía mundial. La mayor parte del tráfico global de mercancías se produce en su superficie y es, además, una fuente importante de alimentos y productos energéticos. En el futuro, no solo no disminuirá esa importancia sino que, muy probablemente, se incrementará por la mejora en la eficiencia como medio de transporte y las perspectivas de aumentar la explotación del suelo y subsuelo marinos.

El aumento de su importancia económica incrementa las consecuencias de las acciones que vayan en perjuicio de su normal desarrollo cuando los medios disponibles de los estados para vigilar, controlar y proteger sus intereses en riesgo son escasos, actuando con limitaciones legales y sin la deseable cooperación.

La rivalidad inherente en el sistema interestatal, aunque matizada por múltiples regulaciones internacionales, previsiblemente se trasladará cada vez con mayor intensidad a la mar a medida que tanto el transporte como la explotación de recursos oceánicos aumenten su volumen e importancia económica. Pero la rivalidad convertida en riesgo para la seguridad no se limita a las relaciones entre Estados: observamos hoy cómo importantes actores transnacionales han aumentado su presencia y peligrosidad y son capaces de generar situaciones de gravísima inseguridad ante las cuales los instrumentos del Estado para hacerles frente parecen insuficientes especialmente si mantienen sus áreas de actuación aisladas y no se adaptan a la evolución de los riesgos.

Los riesgos generados en países muy lejanos pueden derivar en amenazas importantes para otros cuando utilizan como medio para desarrollarse los inmensos espacios marítimos que hoy se mantienen poco vigilados y controlados.

El conocimiento de lo que ocurre en la mar aparece como un elemento necesario para conocer el alcance de nuevos riesgos y amenazas y para fundamentar una política de seguridad marítima. Pero ese conocimiento será muy imperfecto si no tiene un alcance global. No digo que un estado deba diseñar su seguridad marítima controlando todos los mares por sí solo, aunque tampoco lo debe hacer esperando ejercerla dentro de la estrechísima franja de agua en la que ostenta algún grado de soberanía. Se necesita recurrir a la ayuda de otros estados que piensen que un aumento de la seguridad de los mares en general proporciona una mejora en su propia seguridad y se muestren dispuestos a cooperar en el control de espacios y actividades que, sin ser delictivas en sí mismas, pueden identificar riesgos cuando se analizan con nuevas perspectivas.

Un ejemplo de esta cooperación pudiera ser el análisis del cambio de abanderamiento de buques. Esta actividad ha sido un método tradicional de eludir cargas fiscales impuestas a los armadores de determinados países, pero descubrir en esa práctica otras pautas de comportamiento podría ayudar a identificar nuevos riesgos.

Además de la cooperación entre estados, con mayor razón es necesaria la cooperación dentro del propio Estado. Hoy no es concebible una sola institución o agencia que pueda hacer frente al amplio espectro de amenazas a la seguridad procedente del mar pero sí es posible mejorar la unidad de esfuerzos con la vista puesta en que su conjunto debe proporcionar más seguridad.

En el ámbito marítimo existe una ingente cantidad de información, que solo recibe un análisis parcial, y muchas actuaciones orientadas al cumplimiento de alguna de las muchas normativas en vigor que tienen, por su propia naturaleza, un alcance limitado. Datos y hechos sin relevancia en principio para la actividad comercial, la preservación del medio, la persecución del delito o la defensa cobran un nuevo valor cuando se analizan en su conjunto desde una visión unificada orientada a detectar riesgos o amenazas procedentes de la mar.

La acción de un Estado en la mar está siempre cargada de soberanía y, si a lo que aspira es a una presencia diligente para mantener su propia seguridad, tiene que estructurar sus capacidades como un todo continuo, acumulando conocimiento y actuando en cada punto con los medios mejor preparados, porque todos deben actuar en su nombre, especialmente ante intereses amparados por la bandera de otro país o sin bandera. Esto difiere ligeramente del reparto de responsabilidades en tierra, en donde no existe duda sobre la soberanía y, por tanto, la forma de ejercer las diferentes competencias suele limitarse a coordinar actuaciones entre diversos organismos dependientes de diferentes administraciones e incluso particulares y empresas para evitar interferencias entre ellos.

En la mar, es fundamentalmente el Estado el que actúa. En las actividades normales puede ser conveniente asignar competencias diferenciadas a distintos organismos pero ante una amenaza a la seguridad marítima de un cierto nivel, el Estado puede actuar de acuerdo con el derecho marítimo internacional con todos los medios civiles y militares a su alcance sin que la utilización de estos últimos signifique entrar en un conflicto armado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las actuaciones en la mar, especialmente aquellas que se desarrollan lejos de la costa, son difíciles de conducir y controlar y requieren práctica y procedimientos probados y aprobados previamente. El margen de improvisación por lo general es pequeño o inexistente.

Por eso, la acción de Estado en la mar no puede limitarse a una coordinación que evite interferencias entre los organismos implicados. Se necesita una cooperación activa de todos para que esa acción sea única, basada en premisas sólidas y procedimientos practicados antes de su utilización para que su resultado sea previsible.

No es este el lugar para extenderse en desarrollar una posible estructura del Estado que dé respuesta a esa necesidad de controlar la mar y estar siempre preparado para una acción rápida, coordinada y que represente inequívocamente su voluntad soberana. La teoría organizativa y la práctica de los países más eficientes aconsejan un esquema muy sencillo. Pero sencillo no quiere decir, en ningún caso, fácil.

Esa estructura organizativa consta de una autoridad en tierra con capacidad para tomar decisiones y asumir responsabilidades, una autoridad en

la mar para poner en práctica esas decisiones en nombre del Estado y un sistema de comunicaciones para enlazarlas.

La sencillez es, en la práctica, muy compleja. La autoridad en tierra necesita, para tomar sus decisiones, tener toda la información disponible compilada y analizada en tiempo real por técnicos conocedores sobre unas infraestructuras ineludiblemente grandes y costosas.

La autoridad en la mar necesita coordinar las potencialidades y limitaciones de los medios a su disposición, midiendo muy bien que la dimensión internacional de sus actuaciones se ajuste a los límites impuestos. Si bien la primera de dichas autoridades suele ser fija y pre-designada, la segunda es variable y depende de quién está presente en un determinado momento en el foco de un posible incidente que puede derivar en un problema de seguridad.

El enlace entre ambos debe ser amplio, rápido, seguro y fiable, que en la mar, donde en ocasiones es difícil apoyarse en comunicaciones comerciales, requiere mantener medios estatales especializados cuyo uso deja poco margen a la improvisación.

A las dificultades para conseguir los requisitos mencionados al principio de este prólogo para generar una política de seguridad marítima, hay, además, que unir la dificultad de articular la acción del Estado en la mar que, aunque citada aquí solo en su vertiente nacional, se incardina en muchos casos en actuaciones multinacionales que la hacen todavía más compleja.

La introducción de conceptos que poco a poco se van asumiendo en la amplia comunidad marítima y la aceptación de que la seguridad marítima es un asunto de Estado que requiere la cooperación de todas las administraciones y la acción concertada internacional empiezan a dar sus frutos, pero su plasmación en una política de ámbito nacional que se adapte a los esfuerzos de nuestros vecinos, socios y aliados parece todavía lejos.

El propósito de este cuaderno, que lleva por título «Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español», es reunir diferentes trabajos sobre seguridad marítima redactados por prestigiosos profesionales. Durante meses, hemos trabajado juntos, contrastando datos y confrontando orientaciones y enfoques. Cada capítulo representa la visión de su autor y su lectura no es solo una oportunidad informativa extraordinaria sino que además constituye una actividad muy enriquecedora. Hemos procurado que todos los trabajos sean, en el mayor grado posible, complementarios entre sí para expresar la amplitud, la complejidad y la importancia que tiene la seguridad en los espacios marítimos y su incidencia en el desarrollo de las naciones y, con ello, proporcionar a sus potenciales lectores elementos de estudio y reflexión.

La propia naturaleza del concepto de seguridad en el mundo actual es tan amplio que desborda los límites convencionales de su estudio y se necesita acudir a otras formas de aproximación a la búsqueda de soluciones. La seguridad marítima que participa de esa amplitud y le añade dificultades específicas quizás solo permite estudiarla desde una perspectiva integral como aparece inicialmente en el título elegido y en eso coincide con iniciativas ya emprendidas en otros países y con las decisiones que poco a poco se toman en la Unión Europea.

Para España es muy importante abordar bien la seguridad en los espacios marítimos porque somos una nación en la periferia marítima de la Unión Europea cuyos intereses estratégicos son especialmente vulnerables desde la mar. Lo identificamos muy pronto y promovimos actuaciones pioneras en Europa, pero hemos moderado el impulso y hemos sido adelantados por otros países con menores intereses y tradición marítimas. Mas todavía podemos retomar la iniciativa haciendo propuestas imaginativas en todos los foros marítimos en donde mantenemos una presencia activa y promoviendo esfuerzos normalizadores en el seno del Estado.

Suele repetirse de una u otra forma que el español vive de espaldas a la mar o, incluso, que aquel que vive de frente a ella no ve más allá del horizonte. Nuestra historia nos demuestra que eso no fue así y que probablemente no lo sea tampoco ahora, pero analizarlo nos desvía de nuestro propósito y nos llevaría tal vez a escribir varios libros de análisis histórico que nadie nos ha pedido.

Mediante la lectura de estos trabajos aspiro a convencer a cada vez más ciudadanos españoles de que una parte muy importante de la riqueza que le proporciona su propio bienestar se obtiene y circula al otro lado del horizonte y, para protegerlo, es allí donde debemos trabajar y asentar uno de los pilares de nuestra seguridad.

Políticas marítimas: experiencias comparadas

Juan L. Suárez de Vivero

Capítulo primero

Este capítulo ha sido parcialmente elaborado a partir de los resultados de los Proyectos siguientes: «La política marítima europea y la planificación espacial». Mec p07-sej-02564/geog; «dimensión regional de la planificación espacial marítima. Aplicación de la política europea al arco atlántico-mediterráneo (Golfo de Cádiz y mar de Alborán)», Junta de Andalucía SEJ2007-66487. Han participado en estos proyectos los investigadores de la Universidad de Sevilla: Juan Carlos Rodríguez Mateos (Profesor Titular de Geografía Humana) y David Florido del Corral (Contratado Doctor en el Departamento de Antropología Social).

1. Introducción

La seguridad es una noción que ha pasado a ocupar un lugar central en el mundo con el inicio del presente siglo. Debido a su naturaleza multidimensional impregna desde la gran política a las acciones más cotidianas. El mundo marítimo no solamente no se ha sustraído a este fenómeno sino que puede afirmarse que ha contribuido (y contribuye) a su desarrollo y profundización como consecuencia de la aceleración del proceso de maritimización (Vigarié, 1990) que se viene experimentando desde las últimas décadas. No solamente se han intensificado los usos y actividades marítimas tradicionales y se ha expandido la geoproiedad oceánica (Paleri, 2009), sino que también han surgido nuevas oportunidades de gran valor económico y estratégico, al tiempo que se han incrementado las amenazas y los riesgos.

Asistimos a un cambio en la visión estratégica de los océanos, un nuevo paradigma marítimo (Suárez de Vivero, J. L., 2007) que implica la transición a una visión de los océanos basada en la competitividad, la innovación y el conocimiento y a cuyos impulsos los

Estados están formulando nuevas políticas, estrategias y normas que instrumentalicen su potencial marino.

En estos documentos, ya sean de carácter normativo o de orientación política, la seguridad es un componente que está presente bien sea de forma implícita o explícita, incluso se puede afirmar que la seguridad constituye su razón de ser en la medida en que los enunciados esenciales proponen visiones y orientaciones estratégicas que afectan al núcleo y fundamentos del Estado, tales como el liderazgo internacional, las bases económicas («economía azul» o «crecimiento azul»), el dominio territorial y la adaptación a los grandes cambios medioambientales. Intrínsecamente, las políticas marítimas tienen lugar en un dominio altamente internacionalizado por lo que afectan de lleno a la acción exterior del Estado, al mismo tiempo que, progresivamente, devienen en un objeto de interés de otros niveles básicos de la Administración.

Las nuevas políticas marítimas (o normativas generales sobre los océanos) comparten –dentro de la diversidad de enfoques y formatos– el propósito de generar una visión holística e integrada de lo marítimo, lo cual de por sí constituye una aproximación de interés para la seguridad nacional. Al subrayar la importancia económica de los océanos, el valor y carácter estratégico de sus recursos y la naturaleza vital de los flujos comerciales y la necesidad de proteger y conservar el medio ambiente o anticiparse a los posibles impactos del calentamiento global y la subida del nivel del mar, se están enunciando elementos que son consustanciales a la seguridad en su sentido más extenso.

Aunque es algo que ya se venía planteando desde los años 70, el enfoque de gestión integrada oceánica, apoyado desde los 80-90 en el concepto de desarrollo sostenible (y más recientemente en el de gestión basada en ecosistemas), va plasmándose no solo en formulaciones teóricas sino también en los primeros intentos prácticos de elaboración de políticas oceánicas.

El que podríamos denominar «nuevo pensamiento marítimo» –que ya no es patrimonio de los estados occidentales, sino también un fenómeno creciente en países emergentes– viene condicionado por parámetros objetivos de tipo físico-natural (importancia y vulnerabilidad del medio natural, potencial de recursos marinos del área de que se trate) y de tipo humano (sociedades más vinculadas a la actividad costero-marina), pero también por los grandes cambios económicos y geopolíticos que han desplazado, a lo largo del tiempo, los centros de interés de un lugar a otro del planeta.

El objetivo central de este capítulo es ofrecer una visión amplia de las iniciativas nacionales que, a caballo del cambio de siglo, han surgido por doquier respecto de los intereses marítimos y del

nuevo papel de los océanos en la consecución de objetivos que se revelan cruciales para el desarrollo económico, las relaciones internacionales y los retos medioambientales.

Tras presentar el marco conceptual de las políticas marítimas (en puridad constituyen una política pública más), se aborda una cuestión previa que es la relación entre política marítima y organización político-territorial del Estado, al constituir el espacio marítimo un elemento peculiar de la base territorial del Estado. La descripción de casos y el análisis comparativo no tienen un sentido exhaustivo sino demostrativo, centrándose en aquellos que contribuyen a facilitar una visión global y representativa.

A continuación se analiza la forma en que la seguridad marítima se incluye en algunos de los documentos de política marítima y se concluye con un apartado en el que se considera el caso de España en el contexto internacional.

2. Las políticas marítimas: marco conceptual

Una primera cuestión a plantear es si las políticas marítimas actualmente emergentes responden a los procesos característicos de las políticas públicas y a las propuestas ideológicas de las herramientas normativas (Stone, 1988). Como hipótesis, se puede sostener que las políticas oceánicas han recorrido un proceso similar a otras políticas públicas: progresiva inclusión en la agenda de las agencias gubernamentales, proliferación de asuntos, actores y herramientas y promoción de teorías de legitimación concurrentes.

2.1 Concepto de política pública

La política pública es resultado de un conjunto de iniciativas, procesos y propuestas ideológicas en los que interviene una multiplicidad de actores, saberes y entramados institucionales. Requiere iniciativas que incluyan en la agenda de lo público diversas materias, a través de un complejo proceso en el que la Administración del Estado, en sus diversos niveles, adquiere una posición preeminente. Una vez que se activa un campo político público, lo hace un ámbito de discusión social en el que participan diversos grupos, que son al mismo tiempo agentes y objeto del mismo. Finalmente, se pone en marcha un programa de intervenciones y arreglos institucionales en diversas escalas territoriales.

En el contexto contemporáneo estos procesos se caracterizan por dinámicas ambivalentes: se activan problemas y asuntos domésticos que, en el marco de la globalización, alcanzan una dimensión internacional; además, la gubernamentalización de asuntos sociales y económicos

Políticas marítimas: experiencias comparadas

ANUETAM: Actuerdo de las Naciones Unidas sobre Especies Transzonales y Especies Altamente Migratorias.	FR: Francia
AU: Australia	GB: Gran Bretaña
BARCOM: Convenio sobre la protección del mar Mediterráneo (Barcelona).	HELCOM: Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico.
Bergen: Bergen Declaration (of the 5th North Sea Conference).	JP: Japón
BE: Bélgica	KYOTO: Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.
CA: Canadá	Libro Azul: Una política marítima integrada para la Unión Europea.
CCPR: Código de Conducta para la Pesca Responsable.	Libro Verde: Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares.
CMDS: Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo.	NL: Países Bajos
CNUMD: Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.	NO: Noruega
CNUMAD: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.	NZ: Nueva Zelanda
CNUMH: Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano	OSPAR: Convención para la protección del Medio Marino en el Atlántico Nordeste.
CN: China	Plan de Acción: Para una política marítima integrada para la Unión Europea.
CO: Colombia	PAM: Plan de acción del Mediterráneo para la protección del Medio Marino y el desarrollo sostenible de las zonas costeras del Mediterráneo
DE: Alemania	PT: Portugal
Directiva Estrategia Marina: Propuesta de Directiva sobre la Estrategia Marina	RU: Rusia
ESC: Escocia	
Estrategia temática: Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino.	

Figura 1. Gobernanza marina. Contexto y perspectiva.

Como resultado de este proceso, nos encontramos con que las políticas oceánicas contienen algunos de los rasgos que caracterizan de forma genérica a las políticas públicas en el contexto contemporáneo, a saber: 1) solución de un haz de asuntos públicos, lo que justifica la inclusión en la agenda del Estado de una materia más o menos delimitable¹; 2) multiplicación de grupos-objetivo afectados; 3) la posibilidad de una propuesta, al menos discursiva, con cierta coherencia intencional; 4) que pueda plasmarse en un programa de intervenciones y en diversos actos formales, y 5) que se constituyan en unas nuevas reglas del juego de obligado cumplimiento (Subirats et al., 2008).

En definitiva, los Estados se enfrentan a un conjunto creciente de ámbitos de acción política, social y económica (Nelson, 2001) de marcado carácter nacional, lo que impulsa el proceso de construcción de un entramado político-institucional público. Esta evolución es ciertamente paradójica porque en la medida en que se incorporaban a la óptica del Estado nuevos usos, actores y grupos-objeto y se producía la proliferación de escalas de actuación en el marco de la globalización, las agencias gubernamentales generaban un proceso de estatalización en clave nacional al mismo tiempo que la vertiente internacional subsistía como desafío político.

Así, en las recientes políticas oceánicas tienen cabida los principios de las políticas públicas de nuevo cuño (Peters, Wright, 2001; Majone, 2001): desconcentración y devolución, stakeholder approach, responsabilidad, eficacia, confiabilidad, integración, carácter ecosistémico, etc., atributos que podemos constatar en los referentes normativos de la última década² y que insertan las políticas oceánicas en el marco del modelo de la gobernanza oceánica (Friedheim, 1999; Mann Borghese, Baillet, 2001).

¹ Como señala H. D. Smith, es importante desde el punto de vista analítico distinguir los diversos modelos de las agencias estatales, desde los referentes más centralizados a los menos (Smith, 1992).

² Una visión global está presente en los documentos de la Unión Europea, Canadá o EE. UU.; la descentralización es tenida en cuenta en la Unión Europea, Reino Unido, Alemania, EE. UU. o Australia, y la gobernanza marina como objetivo estratégico está presente en la mayor parte de los documentos referenciados.

Cabe entonces cuestionarnos por la singularidad de las políticas oceánicas. Un primer factor de especificidad lo encontramos en la entidad geográfica del entorno oceánico y sus ecosistemas –diversidad de escalas, fluidez del medio³, concurrencia territorial entre entidades estatales, etc.–, de ahí que uno de los retos más importantes para realizar una política pública marina estribe, por una parte, en la diversidad de temas a abordar; por otra, en la diversidad de escalas –sin que estas tengan necesariamente una expresión jurídico-política o territorial bien definida: desde lo local a lo nacional e internacional–, y por último, en la diversidad de estructuras y estilos y culturas políticas desde las que hay que abordar los diversos ámbitos y escalas. Se trata además de arenas en las que colaboran y compiten diversos grupos de interés desde más allá de los límites del Estado. En síntesis, el concepto de política marina puede ser definido como política pública de actuación (es decir, como el resultado de la actividad de algún actor público), como respuesta institucional a los problemas existentes en este medio y las demandas de la sociedad. Se trata de un instrumento, estrategia o forma de control sobre los múltiples usos del área marina. Las políticas marinas serían la respuesta de cada Estado a los problemas y conflictos marinos que se desarrollan en áreas bajo su jurisdicción.

3. Política marítima y organización político-territorial del Estado

Las políticas marítimas presentan como una de sus mayores peculiaridades y carácter distintivo el régimen jurídico del espacio sobre el cual se aplican. Internamente, el ámbito sobre el que el Estado ejerce derechos de soberanía no es homogéneo y discurre entre áreas sobre las cuales la soberanía es equivalente a la que ejerce sobre tierra firme (aguas interiores), a espacios donde con un alto grado de control territorial se asumen determinadas servidumbres (mar territorial) y espacios donde los derechos de soberanía solo se ejercen sobre los recursos naturales (zona económica exclusiva, zona de pesca o zona de protección ecológica y plataforma continental). Fuera de la jurisdicción nacional (alta mar y zona), los Estados tienen el deber –respecto de sus nacionales– de adoptar medidas para la conservación de los recursos y de cooperar con otros países.

³ En este medio, se ejerce una *soberanía fluida* cuyos elementos o dimensiones serían (Miller, 2000): i) *fugitive resources*: la soberanía del Estado sobre espacio marino y recursos se ve complicada por la existencia de recursos *ícticos* migratorios y de problemas transfronterizos de contaminación, elementos sobre los que no puede establecer por sí solo un control efectivo; ii) *changing or indeterminate maritime boundaries*: las fronteras marinas, que implican en teoría derechos soberanos sobre determinadas áreas del océano, pueden ser límites contestados por otros países o límites aún no determinados, y iii) *the evolving maritime regime*: es muy probable que el régimen marítimo evolucione en muchos países en el sentido de que el Estado, al cooperar con otros por necesidad, ceda ciertas competencias a instituciones internacionales, perdiendo autonomía pero ganando bienestar económico y ambiental gracias a la suma de esfuerzos.

Desde el punto de vista interno, uno de los fenómenos, paralelo al de la formulación de las políticas marítimas, es el interés que los niveles subnacionales de las administraciones empiezan a mostrar por adquirir mayores responsabilidades en la gobernanza marina, siendo la organización político-territorial del Estado (sistemas descentralizados) el elemento que abre la vía a un tipo de gobernanza marina en la que el Estado central deja de tener en exclusiva la potestad de actuar en el medio marino.

Esta es una cuestión que guarda relación con la seguridad al ser considerada una materia de competencia exclusiva del Estado central, pero que en cierta medida se desplaza a otros niveles subnacionales, por ejemplo cuando la competencia de la planificación espacial marina se ejerce por administraciones locales y regionales (países escandinavos, Plan Bothnia, 2012).

Tras unas breves consideraciones sobre el esquema jurisdiccional mundial, se indicarán algunos casos de devolución marina.

3.1 El esquema jurisdiccional global

Si atendemos a la estructura jurisdiccional global (figura 2), el 30% de la superficie terrestre lo componen las distintas zonas económicas exclusivas, incluidos el lecho y subsuelo de las mismas; queda un 41% de los océanos y un (por ahora) 37% de los fondos marinos (la zona en términos jurisdiccionales) fuera de la jurisdicción nacional (tabla 1). Las políticas marítimas suelen tener como ámbito de aplicación todos los espacios jurisdiccionales de los Estados y estando estos sujetos a distintos regímenes legales la capacidad de intervenir se gradúa entre un grado máximo en las aguas interiores, disminuyendo en el mar territorial (en ambas jurisdicciones se ejercen derechos territoriales) a ejercer derechos de jurisdicción solo sobre los recursos naturales en la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

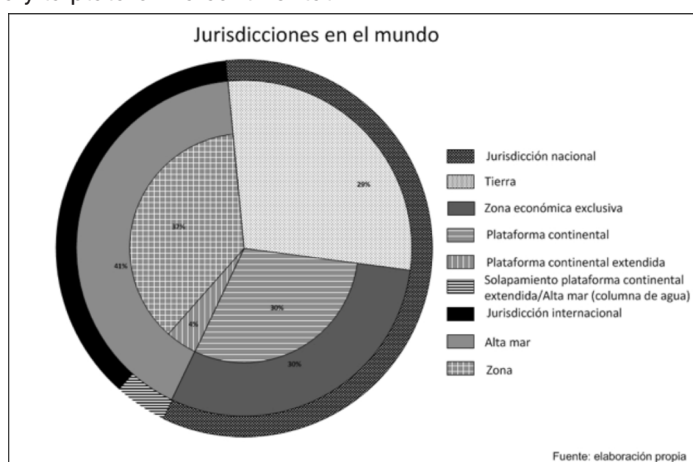


Figura 2. Jurisdicciones mundiales.

Dominios	km2	% de tierra
Tierra	146.711.282	28,79
Zona económica exclusiva	150.970.333	29,63
Zona	188.218.076	36,94
Plataforma continental extendida	23.616.441	4,64
Alta mar (zona incluida)	211.703.856	41,58
Jurisdicción nacional (tierra+ZEE+PCE)	297.681.615	58,42
Jurisdicción internacional (columna de agua)	211.703.856	41,58
Jurisdicción internacional (suelo y subsuelo)	188.218.076	36,94
Solapamiento de plataforma continental extendida/alta mar (columna de agua)	23.616.441	4,64

Tabla 1. Ámbitos jurisdiccionales en el mundo.

3.2 Principales iniciativas internacionales

La gobernanza oceánica en su doble dimensión nacional e internacional es una manifestación de la acción normativa del Estado y del ejercicio de sus potestades para regular un ámbito territorial de creciente interés para el desarrollo económico, la seguridad y el control de los riesgos medioambientales. El gobierno de los océanos se ha caracterizado históricamente por ejercerse en el dominio de las relaciones internacionales pero, en el contexto del nuevo paradigma marítimo emergente, deviene en una acción doméstica en razón de los procesos de devolución y participación social que acompañan a los avances de los sistemas políticos. Políticas marítimas que incorporan la descentralización y participación suelen estar presentes en la mayoría de las iniciativas oceánicas que están viendo la luz desde mediados de la década de los noventa.

Internamente, y en función de la organización político-territorial de cada Estado, los niveles subnacionales de administración (ya sean estados de un Estado federal, provincias, regiones autónomas, etc.) pueden tener distinto grado de capacidad política y autonomía para formular sus propias políticas marítimas y sistemas de planificación. En la Unión Europea, los casos de Escocia (Reino Unido) y de los *länders* (Alemania) constituyen ejemplos de un alto grado de descentralización en materia marítima que coexisten con sistemas políticos muy centralizados. Este hecho da lugar dentro de la Unión a diferencias acusadas que pueden mostrar desequilibrios e incluso desajustes en la manifestación regional de la Política Marítima Integrada.

En el caso de Canadá, la elaboración de un nuevo paradigma para la aproximación a los océanos se encuentra estrechamente vinculada a un pro-

ceso de cambio gradual en el plano normativo (a su vez consecuencia de una modificación previa en la estructura ministerial central) que afecta al ámbito de las relaciones entre las autoridades federales y las provinciales/territoriales que intervienen sobre las aguas, lecho y subsuelo marinos, y pasa por la superación de posibles conflictos de competencias mediante la creación de acuerdos entre ellas o iniciativas más complejas y articuladas de gestión integrada de áreas oceánicas específicas.

La importancia de la *Canada Oceans Act* (1996) reside, en buena parte, en su esfuerzo de definición de los derechos de soberanía y jurisdicción del Gobierno central sobre las diferentes zonas marítimas (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva y plataforma continental) y de la posibilidad de aplicación, en las mismas áreas, de las leyes provinciales (art. 4-21).

El tipo de acción pública se define formalmente mediante normas legales (leyes del mar), estrategias o planes, o bien mediante combinaciones de algunos de estos instrumentos. Sin embargo, es por ahora predominante la formulación de estrategias o mecanismos de coordinación interinstitucionales. Así mismo, la elaboración directa de planes o la extensión de instrumentos ya existentes de planificación en tierra sobre el mar constituyen otra variante. En países con un sólido sector marítimo o amplios intereses geográficos (extensas ZEE) se ha recurrido o se está en proceso de tramitación de nuevas normas legales con un enfoque marítimo omnicompreensivo (Canadá, EE. UU., Reino Unido). El recurso a procedimientos más estructurados y reflexivos de desarrollo gradual (reflexión-acción) tampoco está ausente en el repertorio de casos existentes (caso de Francia).

3.3 Factores geopolíticos de las políticas marítimas

El desarrollo de las políticas marítimas, por su propia naturaleza política, legal e institucional, exige reformular el papel de los océanos como componente político-territorial del Estado, ahora dotado de una fuerte dimensión marina. Estas nuevas políticas son el exponente de una necesaria transición a un nuevo concepto de «soberanía marítima» hasta ahora caracterizado por la primacía de los Gobiernos centrales en la res maritima.

Las políticas marinas se insertan en unas determinadas instancias político-gubernativas: responden al orden político en el sentido más amplio cuyo principal actor es el Estado, es decir, lo oceánico o marítimo como «asunto de Estado» entendido como el rol que se asigna a los usos y al espacio marítimo en las relaciones sociales y económicas (a escala nacional e internacional).

Las políticas marítimas están empezando a desplazarse y extenderse al dominio de los asuntos internos del Estado, incluso a configurarse como una política territorial y, en consecuencia, el conjunto del Estado (desde

las administraciones centrales a las locales) se proyecta sobre el espacio marítimo e intenta hacer valer sus capacidades administrativas y aplicar los instrumentos de control territorial de que dispone con arreglo a su rango político-territorial. Lo marítimo se despliega en escalas que discurren desde la acción planetaria –voluntad de liderazgo compitiendo con otros Estados– a las pretensiones fiscales de municipios, provincias y regiones.

Una peculiaridad importante de las políticas marítimas, que se puede vincular al proceso de estatalización que acabamos de resaltar, es el hecho de que tienen dos caras complementarias: una exterior y otra interior. En cuanto a la primera, los Estados deben afrontar la gestión de áreas jurisdiccionales en las que tienen que asumir, de modo conflictivo o cooperativo con otros Estados, responsabilidades y obligaciones de cara a la preservación de recursos, la protección ambiental y la seguridad e integridad territoriales. En cuanto a la interior, se trata de una política de gestión de un espacio más del territorio nacional y de las actividades que en él se desenvuelven.

En el ámbito exterior, el creciente desarrollo y la intensidad de los procesos transfronterizos han erosionado parte del papel que el Estado ha jugado tradicionalmente en la formulación de políticas públicas y en la participación en la arena política internacional. Es decir, paradójicamente, el protagonismo del Estado en la política oceánica se ha desarrollado institucionalmente sobre la base de actores, organismos e iniciativas de muy diverso tipo, de carácter internacional, cuyo punto de partida en los tiempos recientes puede ser la CNUDM. La agenda política internacional contiene aspectos cada vez más complejos de abordar y más interdependientes. El reparto de poder internacional se adapta o bien a un modelo «polarista» (clásica distribución de poder –político o económico– entre estados), o bien a un modelo «multicéntrico» en el que se redistribuiría la autoridad del Estado tanto hacia arriba (organizaciones supranacionales, gobernanza global) como hacia abajo (Gobiernos subestatales, movimientos sociales).

Obviamente, las políticas marítimas que en la actualidad están siendo formuladas no escapan de esa realidad y se mueven entre planteamientos más unilaterales (asociados a las cuestiones geopolíticas y de seguridad nacional) y otros más transnacionales (en relación con temas que requieren, inevitablemente, una mayor cooperación entre estados y entre estos y otros actores no gubernamentales). En la actualidad, el discurso central de las relaciones internacionales supera el enfoque meramente centralista, asumiendo la realidad de los hechos transfronterizos y globales (las cuestiones ambientales marinas, de gestión de recursos marinos vivos altamente migratorios y de transporte marítimo son claros ejemplos) e incorporando a la agenda las *low politics* (temas socioeconómicos, medio ambiente, jurisdicciones marinas) pero manteniendo vivas las preocupaciones geopolíticas o *high politics* (distribución del poder, li-

derazgo internacional, medios para el control y seguridad de los espacios nacionales) y, por supuesto, las geoeconómicas.

Con toda probabilidad, las actuales políticas y estrategias oceánicas –especialmente las de algunas grandes potencias como EE. UU.– se adaptan bien a dicho planteamiento. Es decir, si durante la segunda mitad del siglo xx la extensión del poder del Estado sobre ciertas áreas del océano supuso una reformulación implícita de la idea de territorialidad nacional de modo que se contrajo el espacio marino común (el «nacionalismo marítimo»), en el horizonte actual es el propio Estado quien se mantiene como actor preponderante, pero con una visión más internacional, como se refleja en el Libro azul de la UE.

4. Análisis de casos

La formulación de políticas marítimas es un fenómeno novedoso en su actual planteamiento, aunque extendido en distintas regiones del mundo. Los países más desarrollados, junto con otros geopolítica y económicamente emergentes, han tomado iniciativas que, con desigual grado de implantación, se orientan hacia la toma de posiciones estratégicas respecto a los usos del espacio marítimo, la explotación de nuevos recursos, la protección del medio ambiente y el ejercicio de un liderazgo regional y/o global.

4.1 Europa y la Unión Europea

La actual Unión Europea afronta ya una serie de desafíos y problemas de carácter oceánico que demandan la formulación, desarrollo y aplicación de una estrategia política común de tipo marítimo. La futura política marítima europea se justifica sobre la base de ciertos elementos fundamentales: la magnitud e importancia de los sectores marítimos europeos, las dificultades que plantean los sectores más tradicionales (hoy en crisis y regresión) y el reto que supone la ampliación de la UE desde el punto de vista de un incremento espacial marino en el Báltico y el Mediterráneo.

En 2004, y tras el nombramiento de la nueva Comisión Europea, se realiza una interesante propuesta política que significará, a medio plazo, la conformación de una política marítima para la Unión Europea: la comunicación titulada *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*. Además, y desde un punto de vista institucional, se planteaba la creación de un Grupo de Trabajo de Política Marítima (Maritime Policy Task Force) que, dirigido por el comisario para la Pesca y Asuntos Marítimos, debería incluir otros actores de carácter gubernamental (estados y regiones) y no gubernamental (grupos de interés, ONG...). Todos estos sectores trabajarían y debatirían propuestas para llegar a la formulación definitiva de la política marítima de la UE.

En 2006, apareció el Libro verde sobre la política marítima de la Unión Europea –COM (2006) 275 final–, en el que, entre otras cosas, se destacaba la importancia de mantener el liderazgo europeo en el desarrollo sostenible de actividades marítimas, de mejorar la calidad de vida en las regiones costeras o de recuperar el patrimonio marítimo europeo y reafirmar la identidad marítima de Europa.

En 2007, la política marítima de la UE toma forma en el Libro azul y el Plan de acción –COM (2007) 575 final–, que quedan complementados con las Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima –COM (2008) 395 final– y la «hoja de ruta» sobre planificación y ordenación del espacio marítimo –COM (2008) 791 final–. Junto a estos planteamientos, la Directiva Marco sobre Estrategia Marina (Directiva 2008/56/CE) viene a conformarse como el «pilar medioambiental» de la política marítima de la UE.

La entrada en vigor de la Directiva 2008/56/CE (Directiva Marco sobre Estrategia Marina) va a impulsar a los estados miembros de la Unión Europea a crear mecanismos de ordenación del espacio marítimo para alcanzar las metas establecidas en esta norma vinculante, lo que induce a pensar que, tal como ocurre en el caso de España, en diversos países de la UE la planificación espacial marina estará orientada a cumplir con los objetivos ambientales de la directiva más que a llevar a cabo una planificación proactiva para el desarrollo de los sectores marítimos.

En el conjunto de la UE se va ya dibujando un panorama en el que se pueden destacar dos cuestiones: la Directiva sobre Estrategia Marina constituye una sólida plataforma en la que sustentar la planificación espacial marina, al mismo tiempo que confiere cohesión y homogeneidad a una acción que bajo el único paraguas de la Política Marítima Integrada de la UE apenas conectaba a la variedad de iniciativas nacionales existentes; y los dos ejes comunitarios de desarrollo de la planificación (Política Marítima Integrada/Directiva), unidos o combinados con las acciones unilaterales de los estados, van a configurar distintos modelos de políticas marítimas y planificación (Suárez de Vivero, J.L., Rodríguez Mateos, J.C., 2011).

La formulación a escala nacional de políticas marítimas en Europa es un proceso relativamente reciente, aunque podemos distinguir entre aquellos países que ya han expresado de modo concreto sus estrategias de actuación sobre los espacios marítimos (Portugal) y otros que no han pasado aún de una fase preparatoria (Francia, por ejemplo). En este apartado se describen, a título de ejemplo, algunos de los casos significativos de Europa.

En cuanto a Portugal, la creación en 2005 de la Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM), entre cuyos objetivos se encontraba la implementación de una estrategia nacional para el desarrollo sostenible del océano, fructifica con la aprobación de la Estratégia nacional para o mar (Resol. 163/2006). Entre las acciones prioritarias establecidas por la ENAM se encuentran la creación de una estructura de coordinación –Comissão

Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM)– y el establecimiento de un foro permanente sobre temas marítimos. El éxito de la estrategia portuguesa dependerá, sobre todo, de dos actuaciones clave: el establecimiento de la CIAM (ya creada mediante la Resol. 40/2007) y la elaboración de planes de acción específicos por parte de distintos ministerios. Por otro lado, como parte de las acciones incluidas en la Estrategia nacional para o mar, en 2008 se elabora la Proposta do plano de ordenamento do espaço marítimo (POEM) y el respectivo Relatório ambiental, actualmente en fase de redacción de la versión final tras haberse sometido a discusión pública entre el 29 de noviembre de 2010 y el 22 de febrero 2011.

Francia, que aún no ha formulado de modo claro una política marítima nacional, sí está realizando, sin embargo, un serio ejercicio de reflexión sobre la necesidad de desarrollar una acción pública en ese sentido. Elaborado por el grupo de análisis multidisciplinar sobre política marítima, el informe *Une ambition maritime pour la France* (2006) establece una visión de futuro para el espacio marítimo francés en torno a cuatro elementos clave: la seguridad de las actividades realizadas en el mar, la mejora en el conocimiento del mundo marino, la contribución de lo marítimo a la economía nacional, el crecimiento y el empleo y la protección y puesta en valor del patrimonio natural marítimo. Un paso fundamental para el diseño de una estrategia nacional para el mar y el litoral ha sido, a principios de 2009, el lanzamiento del denominado «Grenelle de la mer», un proceso de colaboración Estado-sociedad civil que ha analizado distintas temáticas marítimas y ha realizado una consulta popular sobre objetivos asociados al mar y al papel de Francia en ese ámbito. El *Livre bleu des engagements du grenelle de la mer* (2012) recoge las seis propuestas principales del proceso «Grenelle de la mer», constituyéndose como la brújula de la estrategia marina nacional para la próxima década.

En el Reino Unido, en 2002, aparece la propuesta de ley sobre asuntos marítimos (Marine Bill) con la finalidad de crear un nuevo marco para la gestión del mar basado en una planificación espacial marina que busque el equilibrio entre conservación y necesidades de energía y recursos. Sobre la base del *Draft Marine Bill* (presentado en 2008), el Gobierno británico está desarrollando una política (véase el *Marine and Coastal Access Bill policy document*) que puede concretarse en puntos tales como un nuevo sistema de planificación espacial marina, nuevos mecanismos para la conservación de los ecosistemas marinos y la biodiversidad, nuevos acuerdos y estructuras institucionales para procurar una mejor gestión de la pesca y otros usos o la consideración de una nueva organización de gestión marina (Marine Management Organization). En junio de 2009, el ahora denominado *Marine and Coastal Access Bill* fue debatido en ambas cámaras del Parlamento y finalmente sancionado por la Corona el 12 de noviembre de 2009, siendo la primera legislación del Reino Unido en considerar el medio ambiente marino en su conjunto.

4.1.1 Planificación espacial marina

Del mismo modo que Reino Unido, Alemania desde hace algún tiempo viene reflexionando sobre la oportunidad de emplear en el espacio marino instrumentos de planificación similares a los utilizados en tierra firme. Las iniciativas en esta materia surgen en 2001, en la Ministerial Conference on Spatial Planning, que recomendó extender los planes espaciales de los länder al mar territorial. En julio de 2004 entró en vigor una enmienda a la Ley Federal de Planificación Espacial (Raumordnungsgesetz) en la que se contemplaba extender los objetivos y principios de la planificación espacial (regional/spatial planning) a la zona económica exclusiva. En 2007, la Agencia Marítima e Hidrográfica Federal (Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie) planteó distintos planes marítimos espaciales para las zonas económicas del mar del Norte y del Báltico. En el nivel regional, los tres länder costeros (Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Baja Sajonia y Schleswig-Holstein) están poniendo en marcha planes espaciales marítimos para el mar territorial.

Noruega se apoya en una serie de informes especializados dirigidos al Parlamento noruego (Storting): el informe n.º 12 (2001-2002), Protecting the riches of the seas, y el informe n.º 8 (2005-2006), Integrated management of the marine environment of the Barents Sea and the sea areas off the Lofoten Islands (White paper). En el primero, se plantean instrumentos y procesos para desarrollar e implementar una política en el corto y largo plazo que incluya una mejor coordinación entre los diferentes sectores de actividad en el mar y se establecen las directrices para una nueva política, mayormente importante para la protección del medio ambiente marino. En el segundo, se proporciona un marco para el uso sostenible de los recursos marinos y para la preservación de los ecosistemas de las áreas seleccionadas. En marzo de 2006 se presentó el Integrated management plan for the Barents Sea-Lofoten area, el primer plan regional de gestión y un hito fundamental en la gestión ecosistémica marina de las áreas marítimas noruegas. En 2007, el Gobierno noruego decidió elaborar para el mar de Noruega un plan de gestión similar y presentarlo al Parlamento como Libro blanco en la primavera de 2009. A todo ello debemos unir el interés de los planes locales para la actuación en el ámbito costero-marino.

Bélgica se encuentra entre los primeros países que actualmente están implementando un sistema de planificación para las aguas marinas bajo jurisdicción nacional. Los nuevos retos ambientales, económicos y energéticos a los que el país se enfrenta hacen necesaria una perspectiva holística e integrada de la planificación del espacio marítimo. En un nivel estrictamente político, la respuesta a tales desafíos ha sido el desarrollo de un Master Plan que, a pesar de carecer de base normativa, ofrece una visión espacial de los objetivos de varios sectores vinculados a lo marítimo. A nivel científico, las discusiones y las incertidumbres acerca

de los nuevos usos marinos y sus efectos condujeron a la realización del estudio GAUFRE (Towards a spatial structure plan for sustainable management of the sea), que pretende anticipar esos nuevos usos y desarrollos de una forma equilibrada y sostenible creando distintos escenarios alternativos para la aplicación de la planificación espacial marina.

El Gobierno de Holanda ha adoptado también una política espacial que define ciertas zonas de uso y que ofrece posibilidades de actuación a la iniciativa privada dentro de unas limitaciones. Para ello, un elemento central de la planificación espacial es el sistema de permisos para realizar determinadas actividades marinas. La ley holandesa de planificación espacial ya contenía una base que permite aplicar instrumentos específicos y capacidades en la ZEE. A día de hoy, se está negociando un nuevo marco de planificación espacial para los espacios marinos holandeses que estará listo a finales de 2009.

4.2 Los países emergentes

Brasil, Rusia, India y China, países que han dado lugar al acrónimo BRIC, proyectan su soberanía sobre grandes extensiones del espacio marítimo, incrementando de esta forma el considerable tamaño de sus territorios. Aumenta de esta manera su disponibilidad de recursos pero también su influencia y poder en la escena geopolítica mundial. Por su estilo político y su impacto económico están llamados a ser actores relevantes en la nueva gobernanza de los océanos.

Uno de los casos actuales más significativos en cuanto a potencias marítimas emergentes es el de Brasil. La Política nacional para los recursos del Mar (PNRM) surgió, en 1980, con el propósito de integrar las áreas marítimas en el territorio brasileño, el uso y explotación racional de los recursos marinos y la protección ambiental. Fue revisada en 2005 (Decreto 5677, de 23 de febrero), momento en el que se ha propuesto acentuar el objetivo de sostenibilidad de las actividades marítimas y la consecución de metas de índole social (como la creación de empleo). Por otro lado, la denominada Política marítima nacional (PMN) de Brasil de 1994 (Decreto 1265, de 11 de octubre) tiene como propósito dirigir el desarrollo de las actividades marítimas de un modo integrado y armonioso con el fin de lograr un uso efectivo, racional y completo del mar, de acuerdo con los intereses nacionales.

En la Federación Rusa también ha habido en los últimos años una formulación política para los asuntos marítimos. En este sentido, los postulados básicos de la política marina nacional rusa han sido recogidos en el Marine policy document de julio de 2001 (aprobado por el presidente de la Federación Rusa, V. Putin, n.º Pr-1387). Además de abordar otros objetivos de tipo sectorial (navegación, explotación/conservación de recursos, ciencia, actividades navales), el Marine policy document ruso es-

tablece cinco regiones de actuación: Atlántico (que incluye Báltico, mar Negro y mar de Azov y Mediterráneo), Ártico, Pacífico, Caspio e Índico.

En cuanto a India, su política oceánica, a caballo entre lo ambiental y lo social (al menos en teoría), plantea el uso sostenible de los recursos oceánicos como medio para beneficiar a la sociedad. Las oportunidades que el mar ofrece al desarrollo económico y la necesidad de ampliar los esfuerzos de gestión costera llevándolos mar adentro impulsaron la aparición del denominado Ocean policy statement (1982), documento que recoge la idea de que el uso de los recursos marinos debe realizarse de un modo sostenible y procurando un beneficio para toda la sociedad. El caso de India es expresivo de lo que ocurre en numerosos países: falta de una auténtica política marítima integrada, actuaciones sectoriales y necesidad de más recursos humanos y financieros. De hecho, India solo ha logrado formular, pero no implementar, su política marítima. Es un buen ejemplo de países en fase de formulación que no puede compararse, desde luego, con los casos más «maduros» que se han analizado con anterioridad.

La República Popular China ha desarrollado un amplio instrumental legislativo asociado a los temas oceánicos desde los años 80 y 90. El intento más firme de superación de los anteriores enfoques sectoriales en la gestión oceánica comienza a desarrollarse especialmente a través de la China oceans agenda 21, del Libro blanco sobre el desarrollo de los asuntos marinos chinos y de la Política oceánica china de 1991. Esta última pone el acento en una gestión holística e integrada, desarrolla aspectos de la Convención sobre el derecho del mar de Naciones Unidas y establece los objetivos y tareas básicos de la gestión oceánica en los años venideros. No deja de resultar significativo que esta política china establezca como prioridad el desarrollo de la economía marina y que haya sido probablemente la primera política oceánica moderna de tipo multisectorial para ser desarrollada a nivel mundial. Sobre todas estas leyes destaca la Law on Management of Sea Area Use (promulgada en 2002), que busca gestionar los derechos de propiedad y los principales usos oceánicos de las aguas interiores y del mar territorial chino, estableciendo una clasificación de esos usos y concediendo licencias de utilización de este espacio de acuerdo con las funciones clasificadas. Por otro lado, e impelido por los problemas de sostenibilidad y desarrollo económico, el Estado chino elaboró en 1994 un Plan nacional para el desarrollo marino (2001-2010) dedicado a promover y guiar las actividades económicas marinas, que comienzan a considerarse como pilares de la economía nacional.

4.3 Otras experiencias internacionales

Desde hace algunos años, ciertos países han emprendido un importante e interesante proceso de planificación y gestión de sus espacios marítimos. Así, EE. UU., por ejemplo, dio un temprano ímpetu a este tema gracias a la

constitución de la llamada Comisión Stratton a finales de los 60, a la elaboración, por parte de esa comisión, del conocido informe Nuestra nación y el mar, a la redacción de la Coastal Zone Management Act (1972) y al establecimiento de la NOAA (National Ocean and Atmospheric Administration).

Ya en tiempos mucho más recientes, asistimos a la formulación de instrumentos jurídicos como la Oceans Act (1996) de Canadá, la Oceans Act de EE. UU. (2000) y a la redacción de documentos político-estratégicos muy ambiciosos como la Canada's oceans strategy (2002), en Australia la Australia's oceans policy (1998), o el Ocean blueprint for the 21th Century (2004) de EE. UU.

Los tres principales casos extraeuropeos señalados (Canadá, EE.UU. y Australia) comparten ciertos rasgos interesantes. Además de su tamaño y, sobre todo, de la amplitud de las zonas marítimas bajo sus respectivas jurisdicciones nacionales, los cuatro países se han enfrentado en las últimas décadas a desafíos económicos y ambientales de envergadura y a una creciente responsabilidad en los espacios marítimos que controlan. De ese modo, la protección ambiental y el logro de un uso sostenible del océano, junto con la necesidad de medidas de conservación de los recursos marinos vivos, son las principales motivaciones para la puesta en marcha de políticas marítimas nacionales. Les siguen en importancia el interés por los recursos energéticos, la regulación de actividades como el transporte o el turismo o la investigación científica. En cualquier caso, los tres casos, junto con algún otro que se analiza más abajo, se sitúan en la vanguardia de las iniciativas políticas marinas, en tanto en cuanto han logrado, al menos parcialmente, superar un enfoque sectorial de la gestión y diseñar políticas integradas y mecanismos de implementación en los que los niveles político-administrativos subnacionales tienen un papel fundamental.

Fuera de los tres principales casos extraeuropeos, encontramos a Japón, otro país desarrollado que recientemente se ha unido al selecto «club» de los países con políticas marítimas sólidas y con un importante apoyo legal e institucional. La política oceánica de Japón se desarrolla fundamentalmente a partir de la promulgación de la Basic Act on Ocean Policy (Act n.º 33 de 27 de abril de 2007). El propósito de esta ley es sentar las bases para la formulación de un plan básico para los océanos –formulado en 2008 como Basic plan on ocean policy–, crear una autoridad marítima (Headquarters for Ocean Policy) y definir de qué modo lograr una gobernanza comprehensiva del océano en consonancia con su desarrollo sostenible.

5. La seguridad marítima

La aparición de riesgos emergentes –inmigración ilegal, ataques terroristas, tráfico ilícito de personas, drogas y armas y resurgimiento de la piratería– ha hecho necesario instrumentar una serie de medidas que trascienden

los límites de lo que secularmente se consideraba el ámbito de la seguridad marítima, circunscrita a las materias relacionadas con la expresión inglesa *maritime safety*⁴, para incluir aspectos relativos a los contenidos de la expresión inglesa *maritime security*⁵ (Suárez-Lláños Galán, F., 2008). Las medidas tienen dos orígenes principales: por un lado, las que han sido impulsadas por las regulaciones internacionales multilaterales⁶, y por el otro, iniciativas promovidas por un país para el control y desarrollo del comercio internacional. Las políticas, legislaciones y estrategias oceánicas de nuevo cuño descritas se inscriben en esta preocupación creciente por la seguridad marítima. En este aparatado se resume, a título de ejemplo, la presencia y el peso que la noción de seguridad tiene en estas iniciativas nacionales.

5.1 La seguridad marítima en políticas, estrategias y normas

La seguridad marítima tiene una presencia disímil en el ámbito de las políticas oceánicas emergentes. Si bien la mayoría de estas iniciativas tienen presente la seguridad en sus formulaciones, no todas ellas abordan esta materia desde el mismo ámbito. Los países a la vanguardia de la nueva gobernanza oceánica desarrollan de modo directo la seguridad marítima en sus políticas, estrategias y normas. Se trata de determinados países desarrollados (Canadá, EE. UU.⁷), así como un grupo de países emergentes (fundamentalmente Brasil, Rusia y China⁸). Otras iniciativas más recientes, formuladas por países económicamente desarrollados (Japón y Francia⁹), también definen de modo directo la seguridad marítima (tabla 2).

⁴ *Maritime safety*: conjunto de reglas y procedimientos enfocados a garantizar la seguridad de un barco en la mar previniendo los peligros naturales tanto del medio en que se mueve el buque y los que puede provocar el propio buque como los otros peligros derivados de la navegación, (Zaragoza Soto, S., 2008).

⁵ Por *maritime security* se entiende un amplio conjunto de medidas enfocadas a garantizar la seguridad marítima, no contra peligros naturales, sino contra acciones voluntarias de alguien que, violando el derecho marítimo, pueda perturbar o impedir la actividad legal en la mar o pueda aprovechar la mar como espacio libre y sin fronteras o el propio buque, vulnerable por su aislamiento, para llevar a cabo actividades ilícitas (Zaragoza Soto, S., 2008).

⁶ Prueba de ello es la introducción en el ámbito de la OMI (organización que regula la actividad de la marina civil) de un conjunto de medidas para proteger a los buques contra amenazas, actos hostiles o atentados terroristas, que por primera vez introducen el término *security* (como el International Ships and Ports Security Code); si bien para el mundo de habla hispana este término *security* se ha traducido como protección (Suárez-Llanos Galán, F., 2008).

⁷ *Canada's oceans strategy* (2002), de Canadá, y *Final recommendations of the Inter-agency Ocean policy task*, (2010) de EEUU.

⁸ *Política marítima nacional* (1994) de Brasil; *Marine policy document* (2001) de la República Rusa, y *Política oceánica* (1991) de China.

⁹ *Basic Act on Ocean Policy* (2007) de Japón y *Livre bleu. Stratégie nationale pou la mer et le océans* (2009) de Francia.

Países	Desarrollo directo de la seguridad	Concepto amplio de seguridad	Materias objeto de seguridad en políticas marítimas						
			Cuestiones operativas "maritime safety"	Ejercer derecho y jurisdicción sobre espacio marítimo	Libertad de navegación. Tráfico y transporte marítimo	Desarrollo de actividades económicas/acceso recursos	Defensa "maritime security"	PEM*	
Alemania									
Australia									
Brasil									
Canadá									
China									
EE. UU.									
España									
Francia									
Japón									
Portugal									
Reino Unido									
Federación Rusa									

*PEM: Planificación Especial Marina.

Tabla 2. La seguridad marítima en políticas marítimas nacionales, estrategias y leyes.

La noción de seguridad, tradicionalmente vinculada a la *maritime safety* (salvamento marítimo, seguridad de la navegación, seguridad de la vida en el mar y lucha contra la contaminación), se encuentra en la mayoría de las iniciativas analizadas (tabla 2). No obstante, un número reducido de estrategias oceánicas utilizan un concepto más amplio de seguridad que abarca aspectos relacionados con el modo en que los estados se apoyan en lo marítimo para afrontar los retos mundiales (Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos, 2010). Así, países como Canadá, EE.UU y Francia desarrollan en sus políticas marítimas una noción de seguridad basada en la potenciación del liderazgo global, la geoestrategia y la seguridad energética, mientras que países emergentes como Brasil y la Federación Rusa conciben la seguridad en sus políticas marítimas tanto desde la necesidad de proteger el potencial marítimo de sus recursos (plataforma continental extendida) como desde la construcción de un poder naval militar (anexo II).

Entre las materias relacionadas con la seguridad citadas en las políticas, estrategias y normas marítimas analizadas, se podría señalar el ejercicio de los derechos de soberanía y jurisdicción sobre el espacio marítimo, materias que aparecen en las iniciativas oceánicas de países desarrollados como Canadá y EE. UU. (tabla 2). Los dos países se caracterizan por la gran amplitud de las zonas marítimas bajo sus respectivas jurisdicciones nacionales. En relación a los derechos jurisdiccionales de los BRIC, la delimitación del borde exterior de la plataforma continental ha incrementado la presencia de estos países en áreas marinas cada vez más amplias¹⁰. La incorporación de estas nuevas áreas territoriales al constituir un espacio alejado, excéntrico y marginal en relación al territorio emergido requiere reforzar los mecanismos de seguridad y defensa, lo que remite al concepto de seguridad más duro.

Destacan entre las materias relacionadas con la seguridad las relativas a la libertad de navegación, el transporte y el tráfico marítimo. Además de la Federación Rusa, son los países desarrollados (Australia¹¹, Canadá, EE. UU., Japón, Francia y Reino Unido¹²) los más interesados en el control y la seguridad del comercio internacional por vía marítima (tabla 2). El desplazamiento del comercio y traslado de los flujos marítimos hacia los países emergentes, en particular hacia los BRIC, se ha convertido en un elemento potenciador de las cuestiones de seguridad. La revalorización estratégica del océano Índico y de los estrechos internacionales¹³ o la

¹⁰ En el caso de Brasil, se genera casi un millón de km², Rusia alcanza la cifra de 1.279.800 km², e India 628.327 km².

¹¹ *Australia's oceans policy* (1998).

¹² *Marine and Coastal Access Bill* (20099).

¹³ El 30% del comercio mundial y el 25% de la flota mundial transita cada año por el estrecho de Malaca.

emergencia de nuevos puertos de importancia global¹⁴ localizados en los países BRIC provocan que las tensiones estratégicas tiendan a localizarse en función de los flujos comerciales y de los territorios que ejercen influencia respecto de los mimos. A esto se añade el papel clave que la parte rusa del Ártico jugará en las rutas de navegación globales a medida que la fusión de la capa de hielo ártico haga practicable la denominada north sea route (NSR), o northeast passage. Por esta razón, para la política marítima nacional de la Federación Rusa es fundamental garantizar la seguridad de las rutas de tráfico marítimo que transitan por sus aguas (anexo II).

Junto con el desplazamiento del poder de Occidente a Oriente, el caso de Brasil implica un basculamiento del poder hacia el hemisferio austral, que adquiere un mayor peso en el concierto mundial. Por primera vez se incorporan al club de las potencias navales algunos países en desarrollo¹⁵. A esto se añade la creciente importancia del Ártico, espacio marítimo hasta ahora marginal, que adquiere una importancia geoestratégica de primer orden como consecuencia de los cambios globales y de pasar a convertirse en un área estratégica no solo para los países ribereños sino también para los países con mayor dependencia del comercio exterior, entre ellos India y China.

Los países desarrollados en sus políticas, estrategias y normas marítimas también tienen como objetivo asegurar el acceso a los recursos y el desarrollo de las actividades económicas en el medio marino (como la industria y el turismo), consideradas cruciales para las economías nacionales. Este es el caso de las iniciativas formuladas por Australia, Canadá, EE. UU., Japón, Francia y Reino Unido (tabla 2). En relación a los países en desarrollo, particularmente los países BRIC, la detección de reservas de hidrocarburos offshore determina la aparición de nuevos planteamientos de seguridad. Brasil ha descubierto recientemente importantes yacimientos de hidrocarburos¹⁶ que, junto a los que se esperan encontrar en un futuro inmediato, harán de este país uno de los mayores exportadores de crudo hacia 2020¹⁷. Así mismo, el dominio territorial de la Federación Rusa sobre el Ártico le permitirá dominar la producción de hidrocarburos en este océano, ya que el 69% de las reservas árticas pertenecen a este

¹⁴ Entre los cien primeros puertos del mundo en tráfico de contenedores aparecen 20 puertos localizados en los países BRIC, que mueven más del 31% del tráfico generado en torno a ese centenar de puertos.

¹⁵ En este sentido China, India y Brasil ya han iniciado programas tendentes a desarrollar fuerzas navales acordes con su nuevo estatus de actores globales.

¹⁶ Comparable a los enormes depósitos que se encontraron en Kahagan (Kazajistán) en el año 2000 (Petrobras: <http://www.petrobras.com.br/pt/S.>)

¹⁷ *Global trends 2025: A transformed world*. National Intelligence Council, 2008.

país¹⁸. La importancia de la producción de hidrocarburos en el Ártico para este estado explica que su política marítima nacional desarrolle de modo directo la cuestión de la seguridad en relación a la protección de los recursos y el desarrollo de las actividades económicas.

En cuanto a la protección de las actividades económicas desarrolladas en el medio marino, la planificación espacial marina (PEM) no queda fuera del ámbito de la seguridad expresado en las políticas, estrategias y normas nacionales analizadas. La planificación espacial marina, como proceso para asignar espacios a usos específicos, puede ayudar a evitar conflictos entre usuarios (dado que pueden concurrir simultáneamente en un mismo espacio). Desde fechas muy tempranas, la *Australia's oceans policy* (1998), en sus prescripciones para la planificación marina regional, promueve el incremento de la seguridad para todos los usos marinos, en especial para las actividades industriales. Ya en tiempos más recientes, la *Estrategía nacional para o mar* (2006) de Portugal apunta la necesidad de un ordenamiento y planificación espacial del espacio oceánico para el desarrollo de las actividades económicas que articule los sistemas de acompañamiento, vigilancia, control, seguridad y defensa nacional.

La inclusión de aspectos tradicionales de la defensa en las nuevas políticas marítimas amplía la noción de seguridad, que ahora se circunscribe también al ámbito de la *maritime security*. En estas políticas, estrategias y normas, se enuncian de modo expreso la seguridad nacional, la protección de fronteras y la protección frente a actividades ilegales – estupefacientes, armas, inmigración y piratería–. En este caso destacan las políticas de EE. UU., Portugal¹⁹, Brasil y la Federación Rusa, que incluyen de modo directo el desarrollo de la seguridad marítima desde el punto militar. Parece evidente que la preocupación por la seguridad en las políticas, estrategias y normas ha venido determinada por los acontecimientos que han marcado el inicio del siglo XXI²⁰, por el hecho de que la nueva visión estratégica de los océanos se haya ido configurando simultáneamente a los grandes acontecimientos respecto a la seguridad y la globalización.

¹⁸ El océano Ártico (y especialmente su parte occidental) constituye ya para Rusia un espacio vital para su producción de hidrocarburos. De los 100 millones de toneladas que representan sus recursos *offshore*, el 80% se localizan en el Ártico. En términos globales se estima que este océano aloja el 25% de los recursos de hidrocarburos por descubrir. Los recursos de hidrocarburos de la plataforma continental despiertan un gran interés por ser, frente a los recursos terrestres, donde se localizan la mayor parte de los nuevos descubrimientos: cuatro de los depósitos más grandes descubiertos en los últimos diez años son *offshore* y representan el 40% del total de las reservas incorporadas.

¹⁹ *Estrategía nacional para o mar* (2006).

²⁰ Terrorismo internacional, riesgos emergentes (como la piratería) y catástrofes medioambientales.

5.2 Documentos específicos sobre seguridad marítima

Las normativas nacionales sobre seguridad marítima tienen un doble origen: las que surgen de la transposición de las regulaciones internacionales multilaterales (como las que emanan de la OMI), o las que son promovidas por el propio país y que suelen ser normas o estrategias sectoriales.

El principal documento que aborda la seguridad marítima de modo integral a escala nacional es la *National strategy for maritime security (2005)* de EE. UU. Esta iniciativa, precedida por estrategias sectoriales en el mismo ámbito, identifica las amenazas y establece objetivos para afrontar los riesgos emergentes sobre el espacio marítimo, además de concretar planes de implementación de seguridad sobre el amplio espectro de actividades que se desarrollan en el ámbito marino (tabla 3). Además, esta estrategia incluye la participación de todos los sectores y grupos de interesados locales, federales o privados.

PAÍS	DOCUMENTO	DESARROLLO	OBSERVACIONES
	Estrategia		
EE. UU.	<i>National strategy for maritime security (2005)</i>	Objetivos estratégicos	Prevención de ataques terroristas y actos criminales u hostiles. Proteger a la población relacionada con lo marino y las infraestructuras principales. Salvaguardar el océano y sus recursos. Minimizar los daños y acelerar la recuperación de los ataques dentro del dominio marítimo.
		Acciones estratégicas	Cooperación internacional. Integrar seguridad en prácticas comerciales. Garantizar continuidad sistema de transporte marítimo.
		Planes de implementación	<i>National plan to achieve maritime domain awareness.</i> <i>Global maritime intelligence integration plan.</i> <i>Maritime operational threat response plan.</i> <i>International outreach and coordination strategy.</i> <i>Maritime infrastructure recovery plan.</i> <i>Maritime transportation system security plan.</i> <i>Maritime commerce security plan.</i> <i>Domestic outreach plan.</i>

Fuente: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/maritime-security.html>

Tabla 3. *National strategy for maritime security (2005)* de EE. UU.

Las dos principales novedades que introduce esta estrategia son, en primer término, el énfasis en la necesidad de cooperación y coordinación entre las agencias y actividades involucradas en la seguridad, y en segundo lugar, la introducción de aspectos tradicionales de la defensa en el ámbito de la seguridad marítima.

En el ámbito de la UE, se aprobó en 2009 el tercer paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima en la Unión Europea (COM, 2005, 585 final)²¹, cuyos principales objetivos son la prevención de accidentes y el establecimiento de medidas de actuación en aspectos tales como abanderamiento, sociedades de clasificación, control del Estado, monitorización del tráfico, investigación de accidentes, responsabilidad por daños a pasajeros y aseguramiento.

La Directiva Marco sobre Estrategia Marina (2008) excluye las materias de seguridad y defensa aunque, inspiradas por la Estrategia nacional de seguridad marítima de EE. UU., se está avanzando en la posibilidad de proyectar la elaboración de una estrategia de seguridad marítima europea de carácter global en relación con lo enunciado en las Conclusiones del Consejo del 26 de abril de 2010²².

La seguridad en las políticas, estrategias y normas ha venido determinada por los acontecimientos que han marcado el inicio del siglo XXI²³ y por el hecho de que la nueva visión estratégica de los océanos se haya ido configurando simultáneamente a los grandes acontecimientos respecto a la seguridad y la globalización.

6. España: elementos de reflexión para una política marítima

En lo que antecede se han mostrado las iniciativas y experiencias de las políticas marítimas más significativas desarrolladas en los últimos años en el plano internacional. En general constituyen respuestas a distintas situaciones nacionales respecto de sus intereses, potencialidades y responsabilidad en función del dominio marino sobre el cual ejercen derechos jurisdiccionales.

España se inserta en un contexto histórico en el que lo oceánico constituye una parte consustancial de su desarrollo económico, político y social, cuestión que, al margen de los excesos retóricos, sigue configurando una realidad inevitable. Sorprende en este sentido la falta de una respuesta más proactiva respecto de las iniciativas recientes en el marco de la Unión Europea para el desarrollo de una política marítima común.

En este apartado se analiza uno de los elementos esenciales en la construcción de una política marítima: su base territorial que, junto con otras dimensiones como la económica, se erige en uno de los ar-

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0585:FIN:ES:PDF>

²² Council conclusions on maritime security strategy. 3009th Foreign Affairs Council meeting. Luxemburgo: 26 de abril de 2010.

²³ Terrorismo internacional, riesgos emergentes (como la piratería) y catástrofes medioambientales.

gumentos centrales para establecer una estrategia de actuación sobre un espacio que duplica su base territorial y ocupa una posición relativa de alto valor geoestratégico. Le siguen unas apreciaciones de carácter reflexivo que pueden enmarcar una iniciativa que se corresponda con el peso que lo marítimo ya tiene en la configuración geopolítica del Estado.

6.1 El modelo territorial jurisdiccional

El primer elemento a destacar del modelo territorial marítimo nacional es el geográfico: la composición Península-archipiélagos («archipenínsula») genera dos grandes masas territoriales (Península-Baleares y sus aguas jurisdiccionales) y tres áreas marítimas (figura 3). Esta morfología y la localización relativa en el Atlántico NE (figura 4) explican el carácter de «Estado aventajado» y un índice de incremento del territorio al proyectarse sobre el medio marino de 2,2. La diversidad de fachadas marítimas, la longitud de costa y la localización parcial dentro de una cuenca semicerrada conforman el conjunto de factores explicativos y condicionantes que configuran el modelo territorial.

La estructura jurisdiccional resulta, por una parte, de la morfología territorial y la localización relativa, y de otra, de los tipos de espacios jurisdiccionales declarados.

España ha formalizado tempranamente sus derechos de soberanía en todas sus aguas excepto en el mar Mediterráneo (debido a su carácter

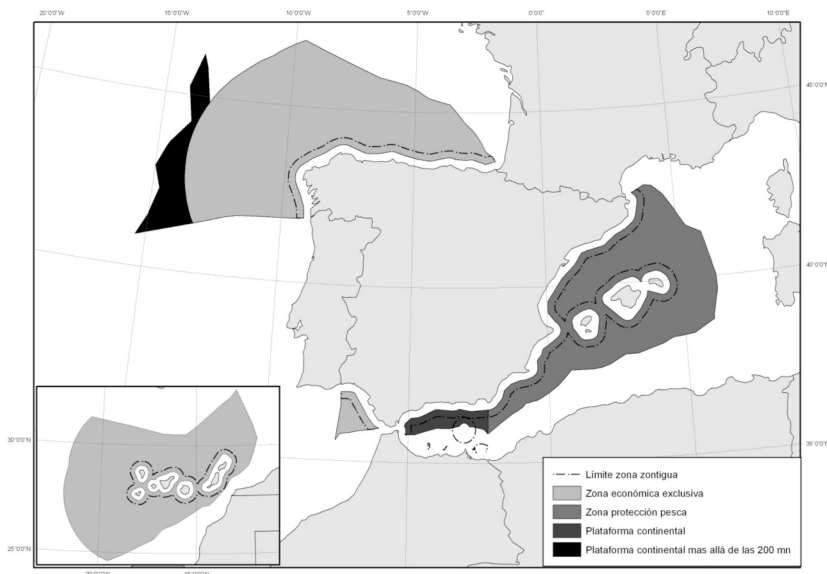


Figura 3. Mapa. ZEE, ZPP y PC más allá de 200 M.

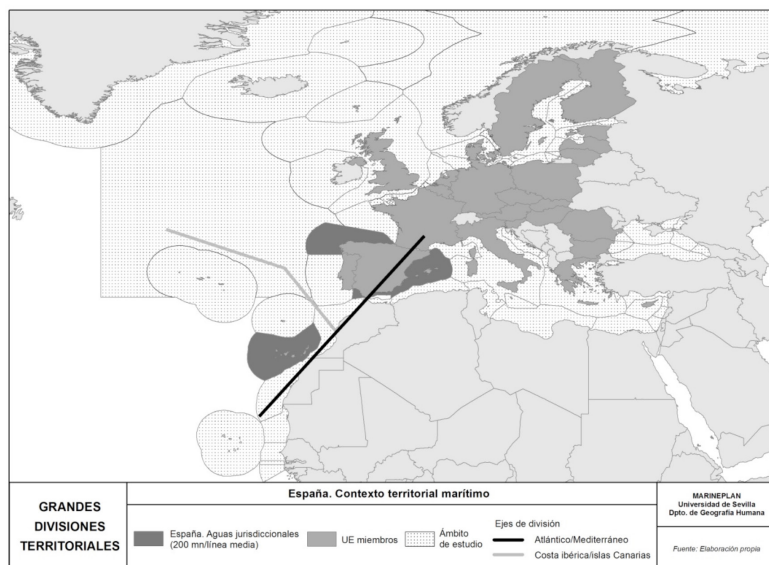


Figura 4. Delimitación del ámbito geográfico: escala internacional.

semicerrado), en el que crea una zona de protección pesquera (1997). Más recientemente, ha procedido a la delimitación del margen continental más allá de las 200 M en el Atlántico NE y está en preparación la solicitud para el área de Canarias.

La estructura jurisdiccional es todavía un proceso abierto, aunque en la situación actual puede ser definida por la variedad de jurisdicciones declaradas (CNUDM y extra CNUDM) y una desigual proyección de los derechos de soberanía (restricción mediterránea: derechos jurisdiccionales circunscritos a la pesca y contacto con la alta mar más allá del mar territorial en el mar de Alborán).

La organización territorial del Estado en comunidades autónomas no tiene una correspondencia marítima. El modelo territorial se compone de un núcleo terrestre dividido en regiones autónomas envuelto por aguas jurisdiccionales en su gran mayoría vinculadas de manera exclusiva al Estado central. La no adscripción de aguas jurisdiccionales en el nivel básico (aguas interiores y mar territorial) no está expresamente formulada en ninguna norma jurídica.

Si bien territorialmente este es el esquema definitorio, desde el punto de vista del reparto de competencias (proceso no concluido), se observa una presencia notable de los entes subnacionales en las aguas interiores y el mar territorial en aproximadamente el 50% de materias relevantes de carácter marítimo (figura 5), elevándose este porcentaje de manera significativa en materias que de forma indirecta tienen incidencia en el sector marítimo.

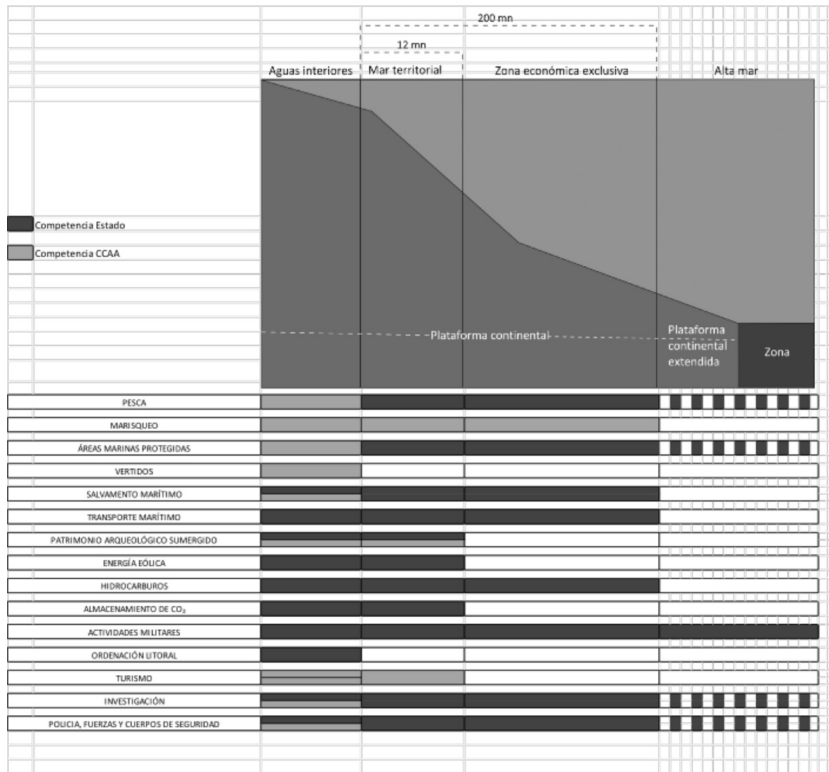


Figura 5. Distribución jurisdiccional de competencias

La distribución de usos y actividades marítimas responde a una doble pauta: distancia a la costa y localización regional. La mayor intensidad de la actividad marítima se registra en aguas poco profundas y dentro de la franja del mar territorial y zona contigua (nearshore-offshore) siendo la morfología costera (zonas abrigadas: bahías, rías, ensenadas, estuarios y similares) un factor favorable para la concentración y uso múltiple. En la localización regional se puede observar cierta especialización en la que influyen factores naturales (bióticos, hidrológicos, geomorfológicos), la propia localización relativa (flujos de tráfico) y la orientación económica del heartland. Las orientaciones marítimas dominantes en España están vinculadas todavía a actividades tradicionales como la pesca, presente en todas las regiones y dominante en el noroeste atlántico, y el transporte cuya mayor densidad se localiza en el Estrecho. Entre los servicios, el turismo es el más relevante con una máxima concentración en la cuenca mediterránea. Otras actividades como la explotación de hidrocarburos, de escasa entidad, tienen su localización prácticamente limitada al delta del Ebro.

La proyección marítima regional es una dimensión del modelo territorial resultado de la conjunción de elementos geográficos, socioeconómicos

y administrativos vinculados al medio marino, a sus usos y actividades. En España cerca del 60% de las regiones autónomas son ribereñas, consecuencia de la morfología territorial («archipenínsula»), lo que a su vez explica que más de un tercio de la población se localice en municipios costeros. La insularidad como rasgo extremo de dependencia marina y las altas densidades de población por kilómetro de costa que presentan regiones costeras como Valencia y Cataluña indican, en términos generales, una notable proyección regional marítima que en términos económicos todavía no está bien precisada, aunque los indicadores geográficos, jurisdiccionales, políticos y funcionales ponen de relieve las destacadas interrelaciones entre los entes regionales, el medio marino y la economía marítima.

6.2 La aproximación española a la política marítima

Aunque las circunstancias geográficas, históricas y económicas sitúan a España entre los países marítimos, no se ha tomado hasta ahora ninguna iniciativa tendente a formular una política marítima con un sentido integrador y contextualizada de acuerdo con las líneas maestras que configuran el nuevo paradigma marítimo. Tampoco se conoce ninguna respuesta formal a los distintos pronunciamientos institucionales de creación de la nueva política marítima integrada para la UE. La única referencia a España en los documentos hasta ahora producidos por la Comisión (DG de Asuntos Marítimos) es la zonificación de las aguas jurisdiccionales para la implantación de parques eólicos.

La expresión formal de una política marítima mediante la elaboración de una estrategia o la elaboración de una norma de rango legal constituyen, en ambos casos, y tal y como está sucediendo ahora en algunos países europeos y no europeos, procesos que obligan a considerar de manera conjunta la nueva situación de los océanos, a repensar el papel de los Estados respecto al gobierno de estos, a planificar nuevos enfoques para el desarrollo de la economía asociada al uso de los océanos y a potenciar la visión global del medio ambiente, la política y las relaciones internacionales. España, en su actual situación en el tablero internacional, y con arreglo a su nivel de desarrollo económico y tecnológico, no puede quedar al margen del fenómeno de la maritimización de la economía, el medio ambiente y las relaciones internacionales.

La pertenencia a la Unión Europea permite contar con un marco político (incluso normativo) y un pensamiento estratégico en proceso de construcción. España debe canalizar y desarrollar todo este caudal de acciones e iniciativas de política marítima para adecuarlo a sus intereses regionales y particularidades geográficas, económicas y tecnológicas. La emergencia del nuevo paradigma marítimo es una oportunidad para adoptar nuevos enfoques y afrontar el reto que implica la transición hacia

un sistema productivo marino fuertemente basado en el conocimiento, la innovación y la exploración de nuevos recursos.

España posee condiciones estructurales que le pueden permitir, mediante el desarrollo de una política marítima, modernizar su sector marítimo. El liderazgo ampliamente reconocido de España en el sector de las energías alternativas puede constituir el motor que impulse la formulación de una estrategia marítima. No es necesario, sin embargo, tal y como muestran las experiencias existentes, impulsar y transformar todos los sectores marítimos. Cada política nacional suele pivotar sobre un sector preferente que actúa de catalizador aunque dentro de un nuevo planteamiento global, de una nueva visión oceánica.

La construcción de una estrategia marítima debe contribuir a definir y clarificar elementos fundamentales del espacio jurisdiccional español que, tras la codificación del nuevo derecho del mar, han permanecido bajo cierta ambigüedad. Aunque en algunos casos resolver estas situaciones (fronteras marítimas) depende de terceros países, la experiencia demuestra cierta falta de resolución frente a posiciones más proactivas. El componente territorial de la política marítima suele condicionar actuaciones que irremisiblemente deben materializarse espacialmente. Los intereses regionales de España localizados en distintas áreas geográficas deben estar respaldados por una deseable claridad y estabilidad territorial, necesaria igualmente para garantizar un adecuado control del uso sostenible del espacio marítimo.

7. Conclusiones

El cambio de siglo ha sido un periodo en el que han surgido iniciativas de variado signo en relación con la manera de afrontar los cambios que se vienen experimentando en la visión de lo oceánico desde distintas perspectivas (económica, ambiental, política) pero que tienen en común la aspiración a generar formas integradas de gobernar un dominio que ocupa las dos terceras partes del planeta, de las cuales casi el 60% está bajo la jurisdicción de los diferentes países, y la necesidad de ejercer una gobernanza internacional de lo que se denomina «bienes globales» en los que los océanos son una parte esencial.

Estamos inmersos en una fase de construcción de respuestas nacionales (políticas, estrategias, leyes) que pretenden adaptarse al nuevo papel de los océanos en la economía (crecimiento azul), el medio ambiente y la política. La innovación, el conocimiento y las nuevas tecnologías son las bases del nuevo paradigma marítimo en un medio que sigue caracterizándose por su marcada internacionalización.

Políticas marítimas y de seguridad están estrechamente relacionadas. La mayor parte de las cuestiones que integran las visiones estratégicas, las

formulaciones políticas y las nuevas leyes marinas tienen un marcado componente asociado a la seguridad: desde el papel clave –y de gran tradición histórica– que juega el tráfico marítimo comercial a la seguridad alimentaria, energética o la defensa de territorios, recursos y fronteras.

España puede considerarse una anomalía en el contexto geopolítico en el que se integra. La carencia de iniciativas político-estratégicas de carácter marítimo no es concordante con su tradición histórica, el peso de la economía marítima y la responsabilidad que adquiere al ejercer derechos de soberanía sobre un extenso dominio marino. Desde el punto de vista de la seguridad, esta circunstancia viene corroborada por la ausencia en la nueva Directiva de Defensa Nacional 2012 de consideraciones específicas y actualizadas sobre su dimensión marítima.

Bibliografía

- BALDWIN, D. A.: «The concept of security», *Review of International Studies*, 1997, n.º 23, pp. 5-26.
- COM UE (2005) 585 final: Tercer paquete de medidas legislativas para la seguridad marítima en la Unión Europea. 2005.
- COM UE (2006) 275 final: Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares. 2006.
- COM UE (2007) 575 final: Una política marítima integrada para la Unión Europea. 2007.
- COM UE (2008) 395 final: Orientaciones para un planteamiento integrado de la política marítima: hacia mejores prácticas de gobernanza marítima integrada y consulta de las partes interesadas. 2008.
- COM UE (2008) 791 final: Hoja de ruta para la ordenación del espacio marítimo: creación de principios comunes en la UE. 2008.
- Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina).
- Final recommendations of the Interagency Ocean policy task force. 19 de Julio de 2010.
- Executive order. Stewardship of the ocean, our coast, and the great lakes. 10 de julio de 2010.
- FRIEDHEIM, R. L.: «Ocean governance at the millennium: where we have been - where we should go». *Ocean and Coastal Management*, 1999, n.º 42, pp. 747-765.
- MAJONE, G.: «Políticas públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones». En Goodin, R. y Klingemann, H. D. (eds.): *Nuevo manual de ciencia política*, vol. 2. Madrid: Istmo, 2001, pp. 887-913.

- MANN BORGESE, E. y BAILET, F.: *Ocean governance: Legal, institutional and implementation considerations*. Informe preparado por la Ship and Ocean Foundation of Japan. Halifax (Canadá): Dalhousie University-International Ocean Institute, 2001.
- MILLER, M.: «Third world states and fluid sovereignty: development options and the politics of sustainable ocean management». *Ocean and Coastal Management*, 2000, n.º 43, pp. 235-253.
- NELSON, B.: «Políticas públicas y administración: una visión general». En GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. D. (eds.): *Nuevo manual de ciencia política*, vol. 2. Madrid: Istmo, 2001, pp. 795-860.
- PALERI, P.: *Coast guards of the world and emerging maritime threats*. Tokio: Ocean Policy Research Foundation, edición especial, 2009, 284 pp. (version digital)
- PETERS, B. G. y Wright, V.: «Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo». En GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. D. (eds.): *Nuevo manual de ciencia política*, vol. 2. Madrid: Istmo, 2001, pp. 914-933.
- Plan Bothnia: *Planning the Bothnian Sea*. HELCOM Secretariat, 2012.
- REIS, T.: «The globalising security environment and the EU». En *What ambitions for European defence in 2020?* París: EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 61-75.
- ROLDÁN BARBERO, J.: «España y el nuevo derecho internacional de mar». En *La ordenación jurídica del medio marino en España. Estudios sobre la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino*. Pamplona: Aranzadi (Thomson Reuters), 2012.
- SARYUSZ-WOLSKI, J.: «Security and defence in the enlarged Europe». En *What ambitions for European defence in 2020?* París: EU Institute for Security Studies, 2009, pp. 151-159.
- SMITH, H. D.: «Theory of ocean management». En FABRI, P. (ed.): *Ocean management in global change*. Londres y Nueva York: Elsevier Applied Science, 1992, pp. 19-38.
- STONE, D. A.: *Policy paradoxes and political reason*. Glenview: Scott Foresman and Company, 1988.
- SUÁREZ-LLANOS GALÁN, F. (2009): «La seguridad marítima en la marina civil». En *Cuadernos de estrategia: Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, n.º 140, pp.17-45. Ministerio de Defensa, 2009.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.: «The European vision for oceans and seas. Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU». *Marine Policy*, 2007, n.º 31 (4), pp. 409-414.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.: «La Política Marítima Integrada de la Unión Europea en el contexto del nuevo paradig-

ma oceánico». Suplemento de la Revista General de la Marina. Ministerio de Defensa, 2010, pp. 11-26.

- «La Ley de Protección del Medio Marino y la planificación espacial marina: España en el contexto europeo». *Ambienta*, n.º 94, marzo de 2011, pp. 80-97.

SUBIRATS, J.; KNOEPFEL, P.; LARRUE, C. y VARONNE, F.: *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

U. S. Dept. of Homeland Security (DHS) y U. S. Dept. of Defense (DOD): *National strategy for maritime security*. Septiembre de 2005.

VIGARIÉ, A.: *Économie maritime et géostratégie des océans*. Caen: Paradigme, 1990.

ZARAGOZA SOTO, S.: «Introducción». En *Cuadernos de estrategia: Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima*, n.º 140, pp.11-15. Ministerio de Defensa, 2009.

ANEXO I. Distintas iniciativas de política marina y planificación espacial marítima.

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
NORTEAMÉRICA CANADÁ	Oceans Act (1996); <i>Canada's Oceans Strategy</i> (2002).	<i>Eastern Scotian Shelf Integrated Ocean Management Plan</i> (2007).
EE.UU.	Oceans Act (2000); <i>Ocean Blueprint for the 21st Century</i> (2004); <i>Changing oceans, changing world. Ocean priorities for the Obama Administration and Congress</i> (2009); <i>National Policy for the Stewardship of Oceans, Coasts and Great Lakes</i> (2010).	Iniciativas regionales multi-estatales (<i>Gulf of Mexico Alliance</i> , <i>Great Lakes Regional Collaboration</i> , <i>Northeast Regional Ocean Council</i> , y <i>West Coast Governors' Agreement on Ocean Health</i>); iniciativas estatales (<i>New York Oceans and Great Lakes Ecosystem Conservation Council</i> , <i>Puget Sound Partnership</i> , <i>Washington Ocean Caucus and Ocean Policy Advisory Group</i> , <i>California Ocean Protection Council</i> , <i>Massachusetts Ocean Act</i>); <i>Special Area Management Plans (SAMP)</i> de Rhode Island, Massachusetts y California; <i>Florida Keys National Marine Sanctuary (FKNMS)</i> (1991-96, revisado en 2005).
ASIA		
CHINA	<i>Política Oceánica China</i> (1991); <i>Plan Nacional para el Desarrollo Marino (2001-2010)</i> (1994); <i>Ocean Agenda 21</i> (1996); <i>Law on Management of Sea Area Use</i> (2002); <i>State Ocean Development Programme 2010-2020</i> (2006).	<i>Esquema Nacional de Zonificación Funcional Marina</i> (2002)
JAPÓN	<i>Basic Act on Ocean Policy</i> (2007); <i>Basic Plan on Ocean Policy</i> (2008).	
COREA DEL SUR	<i>Marine Development Basic Act</i> (1987); <i>Coastal Zone Management Act</i> (1999); <i>Marine and Fisheries Development Basic Act</i> (2002); <i>Marine and Fisheries Development Basic Plan (Korea's Oceans Policy)</i> (2004).	

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
FILIPINAS	National Marine Policy (NMP) (1994); Executive Order N° 533 adopting ICM as a national strategy to ensure sustainable development of the Country's coastal and marine environment and resources (2006).	
INDIA	Ocean Policy Statement (1982).	
MALASIA	National Policy on Coastal Resources Management (1992); National coastal zone policy initiative (1999).	Coastal Resources Management Plan for South Johore (1992).
TAILANDIA	National Ocean Policy	
VIETNAM	National Strategy of Marine Economy Development Toward Year 2020 (2007); Governmental Decree N° 25/2009/ND-CP on Integrated Marine Resources Management and Environmental Protection (2009).	
INDONESIA	Coastal Zones and Small Islands Management Act (2007).	
OCEANÍA		
AUSTRALIA	Offshore Constitutional Settlement (1979); Coastal Waters Act (1980); Australia's Oceans Policy (1998).	Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan (2003); Marine Bioregional Plans (desde 2005).
NUEVA ZELANDA	Oceans Policy for New Zealand (2002-2003) [fase de formulación]	

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
EUROPA		
FEDERACIÓN RUSA	<i>Marine Policy Document</i> (2001).	
NORUEGA	Report N° 12 (2001-2002), <i>Protecting the riches of the seas; Marine Resources Act</i> (2008).	Report N° 8 (2005-2006), <i>Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands</i> (White Paper); <i>Integrated Management Plan for the Barents Sea-Lofoten area</i> (2006); Report N° 37, <i>Integrated Management of the Marine Environment of the Norwegian Sea</i> (2009).
FINLANDIA	<i>Finland's Programme for the Protection of the Baltic Sea</i> (2002).	
HOLANDA		<i>Spatial Planning Policy Document</i> (2004); <i>Integrated Management Plan for the North Sea 2015</i> (2005).
SUECIA	<i>The Sea – time for a new strategy</i> (2003); <i>Swedish Action Plan for the Marine Environment</i> (2005).	
ALEMANIA		Extensión de la <i>Raumordnungsgesetz</i> (Spatial Planning Act) a la ZEE (2004); <i>Regional Development Plan</i> de Mecklemburgo-Pomerania (2005); <i>Regional Development Plan</i> de Baja Sajonia (2006); <i>Spatial Marine Plan for German EEZ</i> North Sea y Baltic Sea (2007); <i>Draft Ordinance on Spatial Planning in the German Exclusive Economic Zone (AWZ-ROV)</i> (2008); <i>Guidelines for a "Maritime Development Plan"</i> within the context of an integrated German maritime policy (2009).
BÉLGICA		<i>Master Plan for the Belgian Part of the North Sea</i> (2003); <i>Towards a spatial structure plan for sustainable management of the sea</i> (2005).
ISLANDIA	<i>Ocean Iceland's Policy</i> (2004).	
PORTUGAL	<i>Estratégia Nacional para o Mar</i> (2006).	<i>Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo</i> (2010).

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
FRANCIA	<i>Rapport d'information sur l'action de l'État en mer</i> (2005) ; <i>Informe Une ambition maritime pour la France</i> (2006); <i>Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans</i> (2009).	
REINO UNIDO	<i>Marine and Coastal Access Act</i> (2009); <i>Marine (Scotland) Act</i> (2010).	Pilot project: <i>Marine Spatial Planning for Nature Conservation in the Irish Sea</i> (2004).
ESPAÑA	<i>Ley de Protección del Medio Marino</i> (2010).	
ÁREA DE COOPERACIÓN TRILATERAL DEL MAR DE WADDEN (Dinamarca-Alemania-Holanda)		<i>Trilateral Wadden Sea Plan</i> (1997); <i>Trilateral Wadden Sea Plan 2010</i> (2010).
UNIÓN EUROPEA	<i>Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment</i> (COM(2005) 504 final); <i>Green Paper-Maritime Policy of the EU</i> (COM(2006) 275 final); <i>Blue Book and Action Plan</i> (COM(2007) 575 final); <i>Guidelines for an Integrated Approach to Maritime Policy</i> (COM(2008) 395 final); <i>Maritime Strategy Framework Directive</i> (Directive 2008/56/CE).	<i>Roadmap for Maritime Spatial Planning</i> (COM(2008) 791 final).
HELCOM (MAR Báltico)		<i>HELCOM Baltic Sea Action Plan</i> (2007).

País/área regional	Iniciativas de tipo estratégico-político	Iniciativas de planificación espacial marítima
IBEROAMÉRICA		
PANAMÁ	Decreto Ley N° 7 de 1998 por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá (1998) ; Estrategia Marítima Nacional (2004)	
BRASIL	Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) (1980 y 2005); Política Marítima Nacional (PMN) (1994).	
MÉXICO	Agenda del Mar (2001); Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas (PNADSOC) (2006).	Estrategia Nacional para el Ordenamiento Ecológico del Territorio en Mares y Costas (2006).
COLOMBIA	Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios Océánicos y las Zonas costeras e Insulares de Colombia (PNAOCI) (2000); Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC) (2008).	
JAMAICA	Natural Resource Conservation Authority Act (1991); Ocean and Coastal Zone Management Policy (2002).	

Fuente: elaboración del autor a partir de distintos documentos; 1 Elaboración propia; 2 <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/references>; 3 <http://ioc3.unesco.org/abelos/>

ANEXO II. Seguridad marítima en políticas marítimas nacionales, estrategias y leyes

PAÍS	DOCUMENTO		DESARROLLO		OBSERVACIONES	
	Política	Estrategia	Norma	Directo		Indirecto
EE.UU.	-	-	Executive order. Stewardship of the ocean, our coast, and the great lakes, (2010) ¹	No	Tráfico marítimo Acceso a recursos	Marine security/safety Acceso a recursos. Libertad de navegación. Ejercer derecho y jurisdicción sobre espacio marítimo.
	Final Recommendations Of The Inter-agency Ocean Policy Task Force July 19, 2010 ²	-	-	Militar Economía Tráfico marítimo	No	Seguridad nacional. Asegurar acceso y uso de recursos oceánicos. Preservar el patrimonio marítimo. Ejercer derechos jurisdiccionales y libertad de navegación, esenciales para la economía global. Coordinar actuales y futuros usos del océano con la seguridad.
Canada	-	-	Oceans Act (1996) ⁴	No	Cuestiones operativas	Funciones servicio de Guardacostas.
	-	Canada's Oceans Strategy (2002) ⁵	-	Economía Liderazgo mundial	No	Apoyar las oportunidades económicas sostenibles. Potenciar el Liderazgo mundial mediante la soberanía y seguridad. Colaboración frente actividades ilegales. Mantenimiento soberanía marítima y seguridad. Red de seguridad marítima nacional e internacional.

PAÍS	DOCUMENTO		DESARROLLO		OBSERVACIONES	
	Política	Estrategia	Norma	Directo		Indirecto
Brasil	Política Marítima Nacional (1994) ⁶	-	-	Militar (específico) Tráfico marítimo Cuestiones operativas	No	<p>Marine security/safety</p> <p>Seguridad de actividades marítimas y salvaguarda de intereses nacionales.</p> <p>Seguridad en áreas marítimas de interés para el Estado.</p> <p>Intensificar ejercicios navales.</p> <p>Intensificar actividades de patrulla costera.</p> <p>Fomentar la producción de información estratégica y la información operativa para mejorar el uso del poder marítimo nacional.</p> <p>Plan de movilización marítima en tiempos de paz.</p> <p>Promover la activación de la gestión civil de transporte marítimo en situaciones tensas de guerra internacionales.</p> <p>Dotar a puertos estratégicos de instalaciones navales y buques de apoyo.</p> <p>Participación de la iniciativa privada en el salvamento marítimo.</p> <p>Seguridad del tráfico marítimo.</p> <p>Seguridad en puertos, terminales e instalaciones.</p>
	Política Nacional para los Recursos do Mar - PNR M (2005) ⁷	-	-	No	Militar	<p>Establecimiento de prioridades para los programas y acciones por su contribución a la defensa de los intereses nacionales.</p>

PAÍS	DOCUMENTO		DESARROLLO		OBSERVACIONES	
	Política	Estrategia	Norma	Directo		Indirecto
JAPON	-	-	Basic Act on Ocean Polity (2007) ⁸	Transporte marítimo R u t a s navegación	No	Marine security/safety Asegurar el transporte marítimo. Asegurar la seguridad del océano. Conservación de las "Remote Islands": seguridad de la navegación y uso de los recursos.
REINO UNIDO	-	-	Draft Marine Bill (2008) ⁹	No	Militar Transporte C u e s t i o n e s operativas	Coordinación con el Departamento de Transporte (la seguridad marítima y la lucha contra la contaminación, búsqueda y rescate, transporte y puertos) y Defensa (actividades de defensa en el área marina) Transporte marítimo y seguridad marítima. Costes para el gobierno asociados con la capacitación en seguridad de la navegación (GPS).
PORTUGAL	-	Estrategia Nacional para o Mar (2006) ¹⁰	-	Militar (específico) Vigilancia (específico) Transporte Cuestiones operativas Planificación espacial marina	-	La activa promoción y defensa de los intereses nacionales: defensa, vigilancia y protección de los espacios marítimos bajo jurisdicción o soberanía nacional. Sistema de control de tráfico marítimo. Defensa nacional y seguridad: clarificar y coordinar las atribuciones de las autoridades marítimas en prevención y combate de la contaminación, la seguridad de la navegación y la protección de la vida en el mar, los sistemas nacionales de búsqueda y rescate, vigilancia marítima, la mitigación de los desastres naturales y el apoyo a poblaciones.

PAÍS	DOCUMENTO		DESARROLLO		OBSERVACIONES	
	Política	Estrategia	Norma	Directo		Indirecto
PORTUGAL	-	-	-	Directo	Indirecto	<p>Marine security/safety</p> <p>Ordenamiento y planificación espacial del espacio oceánico para el desarrollo de las actividades económicas articulando los sistemas de acompañamiento, vigilancia, control, seguridad y defensa nacional.</p> <p>Sistema integral de vigilancia, seguridad y defensa nacional sobre las áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, que permita coordinar y salvaguardar frente a peligros naturales, contaminación, terrorismo y tráfico de drogas y otras actividades ilegales (concluir el proyecto de extensión sobre la plataforma continental).</p>
FRANCIA	Une ambition maritime pour la France (2006) ¹¹	-	-	Militar Liderazgo mundial Vigilancia Geoestrategia Cuestiones operativas	-	<p>Desarrollar la seguridad de las actividades marítimas en una Europa cada vez mayor y global.</p> <p>Posicionarse mejor a nivel internacional.</p> <p>Control de riesgos –conocimiento y tecnología–.</p> <p>Mejorar el Centro Operacional de Salvamento y Vigilancia.</p> <p>Desarrollar sistemas de información eficaces.</p> <p>Fortalecer la seguridad portuaria - competitividad-.</p> <p>Lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y la inmigración ilegal.</p>

PAÍS	DOCUMENTO		DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Directo	Indirecto	
FRANCIA		Grenelle de la Mer (2009) ¹²	No	<p>Economía</p> <p>Vigilancia</p> <p>Cuestiones operativas</p> <p>Riesgos Emergentes</p> <p>Geoestrategia</p> <p>T r á f i c o marítimo</p>	<p>Marine security/safety</p> <p>Fortalecer las actividades marítimas y costeras que son críticas para nuestras economías.</p> <p>Mejorar la prevención y lucha contra la contaminación crónica o accidental, acelerar los planes para la prevención de riesgos e incrementar la protección marítima, la vigilancia y el tratamiento de restos de naufragios, y los medios de detección (de aire y satélite).</p> <p>Segundo objetivo: responder a los desafíos de la seguridad y la seguridad en el mar (la piratería, los accidentes, la migración internacional por vía marítima; escrutinio particular de estrechos y puertos; fortalecer para la alta mar un sistema de vigilancia marítima europea y la gestión integrada, ir a una puesta en común de recursos).</p> <p>Anticiparse a los conflictos por los usos: desarrollar acciones estratégicas para mejorar la seguridad de la navegación, en particular, los estrechos internacionales; incremento del control de las actividades.</p>
			No	<p>Contaminación</p> <p>Protección medioambiental</p> <p>Cuestiones operativas</p>	<p>Garantizar articulación coherente con legislación referente a la navegación, a la lucha contra la contaminación en el mar.</p> <p>Proteger y preservar el medio marino.</p> <p>Prevenir y reducir los vertidos al medio marino.</p>
ESPAÑA		Ley de Protección del Medio Marino (2010) ¹⁵	No		

PAÍS	DOCUMENTO			DESARROLLO		OBSERVACIONES
	Política	Estrategia	Norma	Directo	Indirecto	
RUSIA	Marine Policy Document(2001) ¹⁴	-	-	Militar (específico)	-	Marine security/safety
				Geoestrategia		Protección y la seguridad de las fronteras nacionales de la Federación de Rusia, en el mar y en el espacio aéreo suprayacente. Resolución de conflictos en los océanos del mundo y eliminación de amenazas a la seguridad nacional de la Federación Rusa en el océano y el mar. Objetivos de la defensa y la vigilancia de las fronteras en el mar. Protección y vigilancia de AI, MT, ZEE y PC y sus recursos naturales. Seguimiento de la actividad de los buques extranjeros en AI, MT, ZEE y PC. Medidas de fomento de la confianza en las zonas fronterizas (intercambio información sobre migración, supresión de las armas ilegales). Garantizar la seguridad económica y militar de la provincia de Kaliningrado desarrollo de canales de navegación. La restricción de acceso al capital extranjero a las actividades marítimas que tienen impacto en la seguridad nacional. Garantizar la seguridad de la actividad marítima: seguridad del tráfico marítimo, búsqueda y rescate en el mar y protección y conservación del medio ambiente marino.

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/executive-order-stewardship-ocean-our-coasts-and-great-lakes>
http://www.whitehouse.gov/files/documents/OTF_FinalRecs.pdf
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/homeland/maritime-security.html>
<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/O-2.4/index.html>
<http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cos-soc/index-eng.asp>
http://www.jodc.go.jp/info/ioc_doc/Technical/158387e.pdf
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo5.pdf>
<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7351/7351.pdf>
[http://www.cienciaviva.pt/img/upload/Estrategia_Nacional_Mar\(2\).pdf](http://www.cienciaviva.pt/img/upload/Estrategia_Nacional_Mar(2).pdf)
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000881/0000.pdf>
http://www.legrenelle-environnement.gouv.fr/IMG/pdf/GT4_-_Rapport_finalpdf.pdf
<http://www.environment.gov.au/coasts/oceans-policy/publications/pubs/policyv1.pdf>
<http://es.scribd.com/doc/49589025/Russian-Maritime-Policy-2020>
http://www.magrama.gob.es/es/costas/legislacion/ley41_2010_proteccion_medio_marino_tcm7-198964.pdf

Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una estrategia de seguridad marítima de la UE

Teresa Molina Schmid

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho¹.

Robert Schuman

1. Introducción

La Unión Europea ha sido galardonada el pasado 5 de octubre con el Premio Nobel de la Paz de 2012 por «sus más de seis décadas de contribución al avance de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa», según indicó Thorbjørn Jagland, presidente del Comité del Premio Nobel y actual secretario general del Consejo de Europa, en la rueda de prensa posterior al anuncio en la sede del Instituto Nobel en Oslo.

Debemos retrotraernos más de 60 años, al 9 de mayo de 1950, cuando el visionario Robert Schuman, por entonces ministro de Asuntos Exteriores francés, formuló la célebre Declaración Schuman mediante la que propuso la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyos miembros pondrían en común la producción de ambos productos para garantizar la creación de bases comunes de desarrollo económico

¹ Frase incluida en la Declaración Schuman (Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció la declaración que lleva su nombre el 9 de mayo de 1950. En ella proponía la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), formada en su origen por Francia, Alemania Occidental, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, que fue la primera de una serie de instituciones supranacionales que se convertirían en lo que es hoy la Unión Europea).

y conseguir así, paso a paso, una Europa organizada y viva como aporte indispensable a la civilización para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas. La CECA fue la primera de una serie de instituciones supranacionales que se convertirían en lo que es hoy la Unión Europea. Prueba de la importancia simbólica de esta declaración es la elección por el Consejo de Ministros de la UE del día 9 de mayo como Día de Europa.

España y sus ciudadanos son parte desde hace más de 25 años de este gran proyecto. Es dentro de la Unión Europea donde va conformando su futuro junto con los demás estados miembros. Como ya vaticinó Schuman en 1950, «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho». También la gestión de los asuntos marítimos se va desarrollando paso a paso. No hay aún una estrategia de seguridad marítima de la UE, pero sí hay algunas acciones que pueden dar indicaciones hacia dónde pudiera ir la Unión Europea en esta materia. Pasemos ahora a conocer el marco de la Unión Europea y sus procedimientos en relación con los asuntos de contenido marítimo y, en concreto, en relación con la seguridad marítima.

Tengamos además en cuenta, como fondo, que el Tratado de Lisboa, vigente desde septiembre de 2009, ha puesto los temas de seguridad en un lugar importante. La libertad, la justicia y la seguridad están en el centro de sus prioridades y han pasado ahora al procedimiento legislativo ordinario. También se incluye la «cláusula de solidaridad» por la que la Unión y los estados miembros deberán actuar conjuntamente en un espíritu de solidaridad si un estado miembro es el objetivo de un ataque terrorista o la víctima de un desastre natural.

2. El funcionamiento de la UE en relación con los asuntos marítimos

Ortega y Gasset ya se refirió a la unidad europea como «una homogeneidad no ajena a la diversidad»². Para tener en cuenta esta diversidad, el marco jurídico comunitario es complejo, por lo que es necesario conocer su funcionamiento para entender la regulación de los asuntos de cuño marítimo en la UE y cuál pudiera ser el camino hacia un hipotético marco europeo en materia de seguridad marítima.

Recordemos aquí que la UE es un ente supranacional, lo que significa que los estados miembros han cedido parte de su soberanía en temas concretos. No es una organización internacional propiamente dicha, sino que va más allá. El proceso de integración europea se basa en que los estados soberanos se desprenden voluntariamente de una parte sustancial

² ORTEGA Y GASSET, J.: «Meditación de Europa». Revista de Occidente, 1966, p.31.

de sus competencias para atribuírselas a un ente superior a ellos, el cual las ejercerá de manera autónoma y sin posibilidad de aducir normas nacionales que se opongan a los actos que aquel emprenda³.

La UE no es un ente separado de los estados miembros, porque los propios estados miembros son los que conforman la UE. La Unión actúa dentro de los límites de las competencias atribuidas por los estados miembros, lo que significa que la UE y sus instituciones no pueden decidir por sí mismas sobre sus competencias ya que se aplica el principio de atribución (artículo 2 del TFUE).

En cuanto al esquema de reparto de competencias, las actividades marítimas existen en todos los ámbitos, tanto en el campo de las competencias exclusivas de la Unión como en el campo de competencias compartidas entre la Unión y los estados miembros y en el campo de las competencias de apoyo. Además, hay unos casos específicos regidos por una regulación de tipo intergubernamental.

En primer lugar, en el ámbito de las competencias exclusivas (ejemplos: pesca y conservación de recursos biológicos marinos, unión aduanera), solo la Unión Europea puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, y los estados miembros únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión Europea para adoptar actos o para aplicar actos de la Unión Europea (artículo 2, apartado 1 del TFUE).

En segundo lugar, en el campo de las competencias compartidas (ejemplos: transporte marítimo, interior, medio ambiente marino), la UE ostenta el derecho preferente de ejercer la competencia, la cual, no obstante, se extiende solamente a los elementos regulados por el acto jurídico en cuestión y no al ámbito político en su conjunto (artículo 4 del TFUE). Los estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la UE no haya ejercido la suya o en la medida en que la UE haya decidido dejar de ejercer la suya (artículo 2, apartado 2, del TFUE).

En tercer lugar, en el campo de las competencias de apoyo, (ejemplos: turismo, protección civil), el papel de la Unión es el de adoptar directrices generales o incentivos, o facilitar el intercambio de información sobre buenas prácticas. La acción de la Unión solo complementa las políticas nacionales en estos asuntos.

Finalmente, hay unos casos específicos regidos por una regulación propia, de tipo intergubernamental. Es el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común, conocida también por su acrónimo –PESC– (ejemplo: operaciones marítimas de la Política Común de Seguridad y Defensa), que tiene unas características que le diferencian de los ámbitos anteriores ya

³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, M.: Tratado de Lisboa. Madrid: Marcial Pons, 1.ª ed., 2008, p.17.

que en la PESC predomina el voto por consenso, se excluye la posibilidad de que la Unión adopte normas legales, la participación del Parlamento europeo y de la Comisión es limitada y está excluida de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE. La PESC no afecta a las competencias de los estados miembros en materia de su propia política exterior ni de su representación nacional en terceros países.

La PESC se encuentra sometida, por tanto, a reglas de funcionamiento específicas, diferentes a las que rigen el resto de políticas comunitarias, incluidas las que tienen vocación exterior (ayuda al desarrollo y cooperación, política comercial común, etc.).

Dentro de la PESC, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), también conocida por sus acrónimo en inglés CSDP (Common Security and Defence Policy)⁴, facilita a la Unión capacidad operativa haciendo uso de recursos civiles y militares. La Unión podrá utilizar dichos recursos para misiones fuera de la UE para mantenimiento de paz, prevención de conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas. Cabe mencionar que representa una de las áreas de mayor crecimiento en la integración europea.

Desde sus primeros pasos –principalmente con la Declaración anglo-francesa de St. Malo de 1988 y la Cumbre del Consejo Europeo de Colonia en 1999, que incorporó la primera a la UE en su conjunto–, las capacidades de la UE para asumir un papel destacado en los asuntos de seguridad en el ámbito global han evolucionado con gran rapidez. En la última década, la UE ha llevado a cabo 23 operaciones –civiles y militares– en tres continentes en respuesta a situaciones de crisis, como la pacificación tras el tsunami en Aceh, la protección de los refugiados en Chad o la lucha contra la piratería en el Cuerno de África. Cabe afirmar, por tanto, que el papel de la UE en el ámbito de la seguridad cobra cada vez más importancia.

⁴ La entrada en vigor del Tratado de Lisboa rebautizó la hasta entonces Política de Seguridad y Defensa Común (PESD) con el nombre actual de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y reforzó significativamente sus capacidades y sus instrumentos de actuación real al abrir la posibilidad de establecer una cooperación estructurada permanente entre algunos estados miembros más dispuestos y mejor dotados en materia de armamento y capacidades defensivas. El origen de la PESD y la PCSD es el acuerdo de los ministros de Defensa en Petersberg, Alemania, en el año 1992, mediante el que se crea un marco de cooperación militar autónomo de la OTAN, si bien muy coordinado con esta, para el desarrollo de determinadas misiones de paz o humanitarias en terceros países. En el Tratado de Ámsterdam, con la creación de la PESD se institucionalizaron las llamadas «misiones Petersberg», operaciones que en algunos casos y particularmente en los Balcanes mostraron una especial utilidad.

Pasemos, a continuación, a hacer un breve análisis de las instituciones de la UE por su papel en el funcionamiento de la UE y en el desarrollo de este marco competencial, haciendo especial referencia a su dimensión marítima y marina:

- El Parlamento europeo.
- El Consejo Europeo.
- El Consejo.
- La Comisión Europea.
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Parlamento europeo representa a los pueblos de los estados pertenecientes a la UE. Hay varias comisiones que se ocupan de temas relacionados con asuntos marítimos. Entre las comisiones permanentes, destacan en este sentido las de Asuntos Exteriores, Seguridad y Defensa, Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Industria, Investigación y Energía, Transportes y Turismo, Pesca, Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior; y la Comisión especial sobre Delincuencia Organizada, Corrupción y Blanqueo de Dinero.

El Consejo Europeo está compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, así como por el presidente de la Comisión Europea, y se reúne al menos dos veces por semestre. Cuando los asuntos que han de tratarse así lo exijan, los miembros del Consejo Europeo podrán decidir contar, cada uno de ellos, con la asistencia de un ministro y, en el caso del presidente de la Comisión, con la de un miembro de la Comisión (artículo 15, apartado 3, del TUE). El Tratado de Lisboa ha creado la institución del presidente del Consejo Europeo; a diferencia del sistema anterior, el presidente del Consejo Europeo no ostenta ya un mandato nacional, sino un mandato europeo de dos años y medio que deberá ejercerse a tiempo completo. Herman van Rompuy es el actual y primer presidente del Consejo Europeo con este nuevo mandato europeo. La función propia del Consejo Europeo consiste en definir las orientaciones políticas generales para la actuación de la UE, y la realización de sus funciones se traduce en la toma de decisiones políticas de principio o en la formulación de directrices y mandatos para la labor del Consejo o de la Comisión Europea.

En el Consejo de la UE están representados los Gobiernos de los estados miembros. Los veintisiete estados miembros envían un representante, que es por regla general, pero no necesariamente, el ministro responsable de los temas previstos en la reunión o uno de sus secretarios de Estado. Lo importante es que la persona que representa a cada Gobierno debe estar facultada para actuar de forma vinculante en nombre del Gobierno de dicho estado miembro. La Presidencia del Consejo, con excepción de la

formación de Asuntos Exteriores que será presidida por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, será desempeñada sucesivamente por los estados miembros. Cada semestre un estado miembro diferente ostenta la Presidencia.

La principal misión del Consejo consiste en legislar, misión que desempeña en el marco del procedimiento de codecisión conjuntamente con el Parlamento Europeo. La preparación de las sesiones del Consejo corre a cargo de dos órganos permanentes integrados en la estructura organizativa del Consejo: el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los estados miembros y la Secretaría General. El Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los estados miembros, para el cual suele utilizarse el acrónimo francés Coreper (Comité des représentants permanents), tiene la misión de preparar el contenido de los trabajos del Consejo y realizar las tareas que este le confíe. En cuanto a la Secretaría General, desempeña las tareas administrativas necesarias para el funcionamiento del Consejo, el cual es convocado por su presidente (el representante del estado miembro que ocupa la Presidencia del Consejo o, en el caso del Consejo de Asuntos Exteriores, el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad) por propia iniciativa, a petición de uno de sus miembros o de la Comisión Europea. El Consejo es una institución de la Unión, y no una conferencia intergubernamental; por ello, en las deliberaciones del Consejo no debe buscarse el mínimo común denominador entre los estados miembros sino un equilibrio óptimo entre los intereses de la Unión y los de los distintos estados miembros.

El Comité Militar de la UE (CMUE), integrado por los representantes de los jefes del Estado Mayor de la Defensa de los estados miembros (MILREP), tiene como objetivo aconsejar en asuntos de materia militar. Es el órgano militar supremo establecido en el Consejo de la UE. El CMUE asume la dirección militar y suministra directrices militares al Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE).

Las formaciones del Consejo que están relacionadas con cuestiones marítimas y marinas son las siguientes:

- Consejo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía.
- Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.
- Consejo de Agricultura y Pesca.
- Consejo de Competitividad (Mercado Interior, Industria, Investigación y Espacio).
- Consejo de Medio Ambiente.
- Consejo de Asuntos Generales (es el consejo encargado de la Política Marítima Integrada de la UE).

- Consejo de Asuntos Exteriores⁵ (es el consejo encargado de la PESC/PCSD).

La Comisión Europea actúa bajo la dirección de un presidente asistido por siete vicepresidentes, entre los cuales figura el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. La Comisión es el motor de la política de la UE, una especie de Ejecutivo europeo. En ella se originan todas las acciones de la Unión puesto que le corresponde presentar propuestas al Consejo para la legislación de la Unión (el denominado «derecho de iniciativa» de la Comisión). La Comisión no puede representar intereses distintos de los de la Unión. Siempre debe intentar, en lo que a menudo son negociaciones difíciles en el Consejo, que prevalezcan los intereses de la Unión y encontrar fórmulas de compromiso que los tengan en cuenta. Para ello también le corresponde el papel de mediadora entre los estados miembros, para lo cual está especialmente capacitada en virtud de su neutralidad.

El cargo de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, desempeñado actualmente por Catherine Ashton, se ha fusionado, con la última modificación de los tratados mediante el Tratado de Lisboa, con el del comisario de Relaciones Exteriores. Por consiguiente, la actual alta representante desempeña una función clave tanto en el Consejo, donde preside las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores, como en la Comisión, donde ostenta el cargo de vicepresidenta responsable de los Asuntos Exteriores. Es pronto para saber cómo se va a desarrollar en la práctica esta compleja nueva fórmula institucional, pero también es cierto que hay razones para ser optimista según Alan Dashwood, que nos recuerda el talento de la Unión para ir saliendo adelante en una larga historia de convivencia entre paradojas⁶.

De la alta representante depende la Dirección de Gestión y Planificación de Crisis, que contribuye a los objetivos del Servicio Europeo de Acción Exterior, la Política Común de Seguridad y Defensa y a un más seguro ámbito internacional con la planificación político-estratégica de las misiones civiles y las operaciones militares de la citada PCSD, asegurando la coherencia y la eficacia de dichas acciones como parte de un visión integradora a la gestión de crisis y el desarrollo de asociaciones, políticas, conceptos y capacidades de PCSD. La citada Dirección de Gestión y Planificación de Crisis fue creada en 2009 por el Consejo Europeo para

⁵ El Consejo de Asuntos Exteriores se reúne también en formato de ministros de Defensa.

⁶ As of now it is too soon after the entry into force of the TL to predict success or failure for this institutional venture; though, as it has been said, the Union's genius for muddling through, and it's long history of living with paradox, may perhaps give grounds for optimism.

DASHWOOD, Alan (y otros autores): *European Union Law*. Hart Publishing, 6.ª edición, 2011, p. 903.

conseguir una estructura única de planificación cívico-militar para las operaciones y misiones de la PCSD.

En la Comisión, las direcciones generales más relacionadas con asuntos marítimos son básicamente las siguientes: Dirección General de Asuntos marítimos y de pesca, DG MARE; Dirección General de Movilidad y de Transporte, DG MOVE; Dirección General de Interior, DG HOME; Dirección General de Medio Ambiente, DG ENV; Dirección General de Empresa e Industria, DG ENTR; Dirección General de Investigación e Innovación, DG RTD, y Centro Común de Investigación, JRC.

La UE ha creado, además, una serie de agencias especializadas y descentralizadas en apoyo de los estados miembros y los ciudadanos que responden a un deseo de descentralización geográfica y a la necesidad de realizar nuevas tareas de carácter jurídico, técnico o científico. Estas entidades se rigen por el derecho público europeo, son distintas de las instituciones de la UE (Consejo, Parlamento, Comisión, etc.) y tienen su propia personalidad jurídica. En cuanto a agencias relacionadas en mayor o menor medida con lo marítimo, hay que nombrar las siguientes:

- La Agencia Europea de Seguridad Marítima –conocida también por su acrónimo en inglés, EMSA (European Maritime Safety Agency)–, cuya creación fue propuesta por la Comisión Europea por la convulsión que produjo el accidente del buque Erika delante de la costa francesa. Creada en 2002 y con sede en Lisboa, esta agencia proporciona asistencia técnica y apoyo a la UE y a los estados miembros en el desarrollo y la aplicación de las normas de la UE sobre seguridad marítima (en la vertiente safety) y contaminación por buques. También tiene responsabilidades en la prevención y la lucha contra los vertidos de hidrocarburos, el control de los buques y la identificación y el seguimiento de buques a larga distancia.
- La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX). Esta agencia, con sede en Varsovia y creada en 2004, coordina la cooperación operativa entre estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores. En otro capítulo del presente estudio se aportará información detallada sobre el funcionamiento de FRONTEX.
- La Agencia Europea de Control de la Pesca (conocida por su acrónimo en inglés, EFCA: European Fisheries Control Agency), creada en 2005 y con sede en Vigo, España, se creó con el fin de impulsar la máxima calidad del control, la inspección y la vigilancia en el marco de la Política Pesquera Común (PPC). La Agencia se encarga de la cooperación operativa entre los países de la UE y les presta su ayuda, lo mismo que a la Comisión. Organiza y coordina la cooperación entre las actividades nacionales de control e inspección y forma a los inspectores

e instructores nacionales para que las normas de la PPC se cumplan y apliquen con eficacia y coherencia.

La Agencia ayuda a garantizar condiciones de igualdad para la industria pesquera, de manera que se cumplan las obligaciones y haya un trato equitativo para todos los componentes del sector, operen donde operen. También contribuye a la pesca sostenible al fomentar la observancia de las medidas de conservación y gestión en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

- En el marco particular de la PCSD, cabe mencionar la Agencia Europea de Defensa (conocida también por su acrónimo en inglés, EDA: European Defence Agency). Las funciones de la EDA, creada en 2004 y con sede en Bruselas, son elaborar un enfoque amplio y sistemático que defina y cubra las necesidades de la PCSD; fomentar la colaboración en materia de armamento entre los estados miembros de UE; ayudar al desarrollo y a la reestructuración global de la industria europea de defensa, y trabajar, en colaboración estrecha con la Comisión, en el desarrollo de un mercado europeo de armamento competitivo a escala internacional.

El Tribunal de Justicia de la UE, la última de las instituciones europeas a la que hacemos referencia, tiene la misión de interpretar el derecho de la UE para garantizar que se aplique de la misma forma en todos los países miembros. Asimismo resuelve conflictos legales entre los Gobiernos y las instituciones de la UE. Hay limitaciones especiales sobre la jurisdicción ordinaria del Tribunal en algunas situaciones, entre las que hay que nombrar, por su interés para nuestro estudio, la PESC y el campo de la cooperación de policía y judicial en asuntos penales.

Pasemos ahora analizar la tipología de documentos que se aprueban en el contexto de la UE. La complejidad de la estructura de la UE también se expresa en la variedad de actos que se producen en la UE. El Tratado de Lisboa ha simplificado la tipología, pero aun así es muy variada. Por un lado, hay un set unificado de actos legalmente vinculantes (reglamento, directiva y decisión); en este set de instrumentos legales existe, a su vez, la distinción entre actos legislativos y actos no legislativos, dependiendo de si para aprobarlos se ha utilizado o no con un procedimiento legislativo (ordinario y especial). Por otro, hay actos no vinculantes jurídicamente (conclusiones, recomendaciones, etc.) pero que tienen un papel muy importante en el desarrollo de las distintas acciones e iniciativas comunitarias. A continuación se detallan algunos de los tipos de documentos de más interés para nuestro estudio:

- El reglamento y la directiva son los instrumentos más importantes de actuación de la UE. El reglamento destaca por sus dos propiedades muy poco comunes en el derecho internacional: su carácter comunitario, que consiste en la particularidad de imponer el mismo derecho

en toda la Unión sin tener en cuenta las fronteras y de ser válidos de manera uniforme e íntegra en todos los estados miembros, y su aplicabilidad directa, que significa que no se hace necesaria una norma nacional de aplicación. En segundo lugar, la directiva solo es obligatoria para los estados miembros respecto del objetivo que propone, dejando a su elección la forma y los medios para alcanzar los objetivos a los estados miembros en el marco del ordenamiento jurídico nacional. Las disposiciones de una directiva no sustituyen automáticamente a las del derecho nacional sino que los estados miembros están obligados a adecuar su legislación a la normativa de la Unión. La directiva intenta combinar la necesaria unidad del derecho de la Unión con el mantenimiento de la variedad de las peculiaridades nacionales.

- La decisión es un acto jurídico mediante el que las instituciones de la Unión regulan, con carácter obligatorio, los casos particulares.
- En cuanto a actos no vinculantes jurídicamente, se recurre a las declaraciones cuando se pretende llegar a un público amplio o a un grupo determinado de destinatarios. Asimismo se adoptan declaraciones en relación con la toma de decisiones del Consejo. También están en el amplio grupo de actos no vinculantes jurídicamente las recomendaciones y los dictámenes.
- Otro grupo importante de actos no vinculantes jurídicamente pero, eso sí, de trascendencia política por su importancia en el proceso de desarrollo de la UE, se da cuando Consejo Europeo y Consejo aprueban textos de conclusiones. Para su aprobación es necesaria la unanimidad, y su misión es dar impulso político en múltiples contextos. La aprobación de textos de conclusiones es práctica habitual de todas las formaciones del Consejo.
- La Comisión también elabora distintos tipos de documentos pero destacan las propuestas legislativas y otras comunicaciones de la Comisión al Consejo o a las demás instituciones, y sus trabajos preparatorios. La Comisión presenta una propuesta de informe, estrategia, y se publica como comunicación. Posteriormente, el Consejo Europeo, o a veces solo el Consejo, endosan estos trabajos de la Comisión, y así lo recogen en textos de conclusiones.

2.1 El Libro azul: la Política Marítima Integrada de la Unión Europea (PMI)

Mención especial merece en este estudio, lógicamente, el Libro azul, una joven iniciativa de la Comisión basada en la necesidad de pasar poco a poco desde una visión compartimentada de las actividades con dimensión marítima a una integración mayor entre ellas. En 2007 la Comisión Europea presentó el llamado Libro azul de la política marí-

tima integrada de la Unión Europea⁷ con el objetivo de promover un enfoque intersectorial de las cuestiones marítimas y así conseguir que las políticas relacionadas con la mar se formulen conjuntamente para obtener una explotación sostenible del enorme potencial de los mares y océanos, una mayor consideración de las regiones costeras y una mejor gestión de los elementos intersectoriales de las actividades marítimas.

Esta iniciativa, que cuenta con el apoyo del Consejo Europeo⁸ y del Parlamento europeo⁹, trata de tener en cuenta las interacciones, evitar y resolver los conflictos, crear instrumentos comunes y determinar y aprovechar las sinergias. El diálogo y el conocimiento mutuo crean siempre un ambiente de confianza mutua, que permite descubrir que la dimensión marítima es un fuerte lazo de unión y que colaborando surgen nuevas ideas y soluciones.

No solo en la UE sino dentro de los propios estados miembros de la UE se está trabajando a nivel nacional para desarrollar una política marítima cada vez más integrada: Portugal y su Estrategia nacional para o mar de 2007, Francia y su Livre blue: La stratégie nationale pour la mer et les océans de 2009, Alemania y su Entwicklungsplan meer: Strategie für eine integrierte deutsche meerespolitik de 2011, e Irlanda que también acaba de aprobar en julio de 2012 su Integrated marine plan for Ireland. Y fuera de la UE, países como EE. UU., Canadá, Noruega y Japón asimismo han puesto en marcha iniciativas similares.

Un símbolo de este nuevo enfoque intersectorial propugnado por el Libro azul es la celebración del 20 de mayo como Día Marítimo Europeo. Se viene celebrando desde 2008 y fue creado por una declaración tripartita de la Comisión Europea, el Parlamento europeo y el Consejo de la

⁷ Comunicación de la Comisión Europea: Una política marítima integrada para la UE. COM (2007) 575, de 10 de octubre de 2007 (el calificativo de «azul» tiene obviamente carácter simbólico, pero también es una fórmula ideada para resolver un problema terminológico. El Libro azul se elaboró sobre la base de los resultados de la consulta pública en torno al Libro verde de 2006, Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares, COM (2006) 275, de 7 de junio de 2006. El paso lógico después de un libro verde, en el contexto UE, es llamar al resultado un libro blanco, pero en el caso de la PMI, al no haber una política marítima integrada como tal en los tratados de la UE, no estaba permitido usar el término técnico libro blanco. De ahí la solución práctica de utilizar el color del mar, que no comporta ningún tipo de significado específico de tipo jurídico en los tratados de la UE pero sí ofrece contenido simbólico.

⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de 14 de diciembre de 2007. Presidencia portuguesa de la UE (punto 58).

⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de mayo de 2008, sobre la Política Marítima Integrada de la UE. Informe sobre la Política Marítima Integrada: Evaluación de los progresos realizados y nuevos desafíos. Ponente: la eurodiputada Gesine Meissner, 5 de octubre de 2012.

Unión Europea. Se trata de aumentar la conciencia de la importancia de los océanos y poner en contacto a todos los sectores relacionados con el mar y así dar a conocer la vibrante economía marítima.

Con ocasión del Día Marítimo Europeo se organizan en toda la UE diferentes actividades de sensibilización y de creación de redes, con una conferencia central que cada año se celebra en un lugar diferente de la UE. Recordemos aquí que en 2010 la conferencia central del Día Marítimo Europeo se celebró, con un gran éxito de participación, en la ciudad portuaria de Gijón. En año 2012, el lugar elegido fue la ciudad sueca de Gotemburgo.

La Política Marítima Integrada de la UE se construye utilizando como base el citado Libro Azul en un proceso muy creativo en el que se da cabida a muy distintas actuaciones e iniciativas, todas ellas inspiradas en el leitmotiv de la necesidad de integrar e interrelacionar las actividades vinculadas con el mar.

La PMI no es una política comunitaria propiamente dicha y por tanto no existe una base jurídica como tal en los tratados de la UE. Por ello, la PMI se desarrolla sobre la base de lo que va acordando el Consejo de Ministros de la UE en sucesivos textos de conclusiones¹⁰. Recientemente, al cumplirse cinco años del lanzamiento de la PMI, la Presidencia chipriota celebró una conferencia ministerial informal sobre la Política Marítima Integrada de la UE en Limassol, los días 7 y 8 de octubre 2012. En la conferencia se adoptó la Declaración de Limassol¹¹ mediante la que se da un nuevo impulso a la PMI.

Para entender en qué consiste la PMI, tenemos que tener en cuenta que funciona en dos planos. Por un lado, en sentido amplio, la PMI ha de inspirar todas las actividades de contenido marítimo; por otro, en un sentido más concreto, hay ciertas actividades que forman el núcleo de la PMI. Pasemos a analizar estas dos facetas:

Por un lado, en un sentido general, este enfoque integrador propuesto por el Libro azul ha de inspirar el trabajo de todas las direcciones generales de la Comisión Europea que se ocupan de cuestiones con vertiente marítima: la Dirección General de Movilidad y Transporte, de Empresa e

¹⁰ El Consejo de Asuntos Generales es la formación del Consejo encargada de la PMI ya que tiene la misión de cubrir los expedientes de carácter transversal, los que afectan a más de una política de la UE. Se han aprobado hasta la fecha los siguientes textos de conclusiones sobre PMI: en las presidencias francesa (diciembre de 2008), sueca (noviembre de 2009), española (junio de 2010), polaca (diciembre de 2011) y chipriota (diciembre de 2012). Además, se han aprobado conclusiones sobre PMI en su vertiente de vigilancia marítima en las presidencias sueca (noviembre de 2009) y húngara (mayo de 2011). En la página web de la DG MARE (http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/index_es.htm) se facilitan todos estos textos de conclusiones.

¹¹ Declaración de Limassol, en <http://www.cy2012.eu/en/page/home>.

Industria, de Medio Ambiente, de Interior, de Empleo, de Política Regional y de Asuntos Marítimos y de Pesca.

En este contexto, cabe mencionar como ejemplos la Estrategia del transporte marítimo 2009-2018, elaborada por la DG de Movilidad y Transporte, que de manera expresa tiene como una de sus referencias al Libro azul, y la comunicación y el Plan de acción de 2009 para la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras, en la que se recuerda también que el Libro azul pone de relieve la necesidad de eliminar las desventajas del tráfico marítimo intracomunitario en comparación con otros modos de transporte.

Así mismo, la DG de Investigación e Innovación, en esta misma línea, elaboró en 2008 la Estrategia europea para la investigación marina y marítima, inspirada en la idea de lograr una mayor integración de la investigación en estos ámbitos.

La actual Directiva Marco 2008/56/CE, sobre la Estrategia Marina, también es un ejemplo de dicho enfoque integrador de todo lo referido a la mar. Dicha directiva obliga a los estados miembros a adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020. En otros capítulos del presente estudio se hará referencia más detallada a esta importante directiva.

Por otro lado, de una forma más concreta, la PMI es responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Marítimos y de Pesca (DG MARE) de la Comisión Europea. En su vertiente Asuntos Marítimos, esta dirección general tiene encomendada como misión el seguimiento e impulso de la Política Marítima Integrada de la UE. En estos momentos las actividades de la DG MARE relacionados por la PMI en sentido estricto consisten fundamentalmente en promover estudios, seminarios y proyectos piloto que han de servir para ir concretando opciones sobre cómo ir desarrollando y ampliando en el futuro la PMI. La DG MARE, en esta gestión de la PMI en sentido específico, está centrando su trabajo en tres instrumentos transversales que se han convertido en el núcleo de la PMI: la vigilancia marítima, la organización del intercambio de datos sobre el medio marino y la planificación marítima espacial. En estas tres actividades de naturaleza transversal, la fórmula de la integración y colaboración entre sectores y países aporta un gran valor añadido, por lo que dichas actividades son una materia idónea para un enfoque integrado.

La primera de estas actividades transversales es la vigilancia marítima, que será tratada en detalle más adelante en este mismo capítulo dada su relación directa con la seguridad marítima.

El segundo instrumento es la organización del intercambio de datos sobre el medio marino. La Comisión Europea ha puesto en marcha la iniciativa Conocimiento del medio marino 2020, cuyo objetivo es ex-

traer y agrupar datos sobre el medio marino procedentes de fuentes diferentes y facilitar su utilización para fines distintos de los previstos originalmente, creando una red para el alojamiento de los mismos. Se trata, básicamente, de datos sobre hidrografía, geología, biología y química en las cuencas marítimas. La Comisión Europea ha presentado recientemente el Libro verde sobre conocimiento marino, cuyo periodo de consultas estuvo abierto el día 15 de diciembre de 2012. En relación con el tercer instrumento, la planificación marítima espacial, la Comisión tiene previsto presentar próximamente una propuesta de directiva al respecto.

Además de trabajar en estos instrumentos transversales, la actual comisaria de Asuntos Marítimos y de Pesca, María Damanaki, apuesta porque su iniciativa estrella –el crecimiento azul¹²– dé un nuevo impulso a la PMI. El crecimiento azul, como dimensión marítima de la agenda Europa 2020, es una estrategia a largo plazo de apoyo al crecimiento del sector marítimo en su conjunto. Se trata de abordar los retos –económicos, ambientales y sociales– que afectan a todos los sectores de la economía marítima y señalar las sinergias entre las políticas sectoriales. La Comunicación sobre crecimiento azul identifica actividades con alto porcentaje de crecimiento a largo plazo.

Estrechamente ligada al crecimiento azul, en noviembre del pasado año nació la Estrategia marítima atlántica¹³, que se completará a mediados de 2013 con un plan de acción que está preparando en estos momentos la Comisión Europea. La Estrategia marítima atlántica ha puesto en marcha el llamado «foro atlántico», en el que estados miembros –España, Portugal, Irlanda, Francia y Reino Unido–, el Parlamento europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, todas las regiones atlánticas, clústeres marítimos nacionales y regionales, universidades, fundaciones y ciudadanos aportan ideas para conseguir un plan de acción que sea un instrumento realmente útil para apoyar el crecimiento sostenible de signo marítimo en dicha cuenca marítima. La seguridad marítima también tiene un papel importante en este documento, prueba de ello es que uno de los cinco ejes de la Estrategia marítima atlántica se titula «Reacción ante amenazas y emergencias», porque la UE necesita estar preparada ante amenazas y emergencias en el Atlántico, ya se deriven de accidentes y desastres naturales ya de actividades delictivas. En la Estrategia marítima atlántica se recuerda, por ejemplo, que en materia de contrabando, pesca o tráfico ilegales, no existen todavía de manera completa sistemas de información compartida entre las distintas autoridades.

¹² Comunicación de la Comisión sobre crecimiento azul, COM (2012) 494 final, de 13 de septiembre de 2012.

¹³ Comunicación de la Comisión sobre el fomento de una estrategia marítima para la zona del océano Atlántico, COM (2011) 728, de 21 de noviembre de 2011.

La DG MARE tiene previsto comenzar a trabajar próximamente en esta misma línea también en relación con el Mediterráneo. Este planteamiento marítimo y regional, que es uno de los ingredientes del Libro azul, se tiene en cuenta también en otras cuencas marítimas, como es el caso de la estrategia macrorregional para el mar Báltico, ya en marcha.

¿Y cómo se gestionan en la UE todas estas iniciativas de la PMI en las que, además, es esencial la participación de los estados miembros? Existe, para ello, un entramado de reuniones periódicas tanto a nivel técnico como a nivel político en las que participan los estados miembros. Por un lado, como impulso político de la PMI, un Grupo de Alto Nivel de Puntos Focales de la Política Marítima Integrada se reúne semestralmente. El punto focal español es el director general de Coordinación de Políticas Comunes y Asuntos Generales de la UE, de la Secretaría de Estado para la UE (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Por otra parte, con una proyección más técnica, en el marco de los trabajos de la Comisión la DG MARE convoca periódicamente el grupo de expertos de la PMI de los estados miembros y varios subgrupos temáticos (de vigilancia marítima, conocimiento marino, planificación marítima espacial, PMI-terceros estados del Mediterráneo, etc.). Finalmente, en el marco del Consejo de la UE, las presidencias de turno, con el apoyo de la Secretaría General del Consejo, convocan también el grupo de amigos de la Presidencia de la PMI cada vez que se hace necesario preparar un nuevo texto de conclusiones sobre PMI del Consejo de Ministros de la UE, en su formación de asuntos generales.

Para finalizar esta introducción a la PMI, se debe mencionar cómo se financian los trabajos en torno a los citados instrumentos transversales y otras cuestiones relacionadas con la PMI promovidos por la DG MARE, lo que hemos calificado como la PMI en sentido estricto, que proviene básicamente del Reglamento 1255/2011 que aprobó el programa de trabajo de la PMI 2011-2013. La futura financiación a partir de 2014 de las actividades organizadas por la DG MARE en el contexto de la PMI se llevará a cabo mediante una parte asignada a la misma del Fondo Marítimo y de Pesca 2014-2020, actualmente en negociación; según la propuesta inicial de la Comisión Europea, para la PMI está previsto aproximadamente un 6% del total de dicho fondo (el 94% está dedicado a la pesca)¹⁴.

¹⁴ Recordemos aquí que la comisaría de Asuntos Marítimos y de Pesca se ocupa de dos cuestiones: una es una política sectorial –la pesca– y la otra es la PMI como actividad transversal. Por ello, el Fondo tiene también esta doble naturaleza que puede inducir a confusión, ya que la PMI no tiene en sí una relación más estrecha con la pesca que con cualquiera otra de las políticas sectoriales con dimensión marítima (transporte, medio marino, etc.).

3. Iniciativas relacionadas con la seguridad marítima en el contexto de la Unión Europea

Las acciones relacionadas con el tema que nos ocupa componen un grupo heterogéneo de iniciativas, legislación y acciones. La heterogeneidad no solo viene dada por las propias instancias implicadas –diversos sectores, agencias, instituciones y estados miembros–, sino por la complejidad del procedimiento de toma de decisiones en la UE, así como por el papel de organismos internacionales y, finalmente, por la heterogeneidad de las definiciones del propio término «seguridad». Todo ello se puede apreciar en las acciones e iniciativas relacionadas directa o indirectamente con la seguridad en el dominio marítimo, que a continuación se detallan:

3.1 Estrategia europea de seguridad

La Estrategia europea de seguridad, subtitulada «Una Europa segura en un mundo mejor», se redactó a instancias del alto representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, y fue presentada al Consejo Europeo, que la adoptó en su reunión del 12 y 13 de diciembre de 2003. En la Estrategia europea de seguridad, se definen los retos mundiales y las principales amenazas contra la seguridad de la Unión y se clarifican los objetivos estratégicos de la UE para hacer frente a estos retos, que consisten, especialmente, en reforzar la seguridad en los países vecinos de la Unión y en promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. Este documento enuncia también las implicaciones políticas para Europa derivadas de estos objetivos. En cuanto a las referencias expresas a aspectos marítimos, solo se menciona que «el aumento de la piratería marítima es un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención».

En el informe de 11 de diciembre de 2008 sobre la aplicación de la citada Estrategia europea de seguridad¹⁵, aprobado por el Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre, ya se desarrollan algunos aspectos más de signo marítimo. Por un lado, se hace referencia a la piratería y se recuerda que la economía mundial depende de las rutas marítimas para el 90% del comercio. Se indica también que «la piratería en el océano Índico y en el golfo de Adén ha hecho más acuciante este problema en los últimos meses, y ha afectado al suministro de ayuda humanitaria a Somalia».

Se indica también que la UE ha respondido, entre otros medios, a través de Atalanta, la primera misión marítima de la PESD¹⁶. Por otro lado, se

¹⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf.

¹⁶ La PESD es la precursora de la PCSD. La PESD (Política Exterior de Seguridad y Defensa) se convirtió, como ya se indicó anteriormente, en la PCSD con el Tratado de Lisboa.

indica que «el cambio climático puede asimismo dar lugar a conflictos sobre las rutas comerciales, las zonas marítimas y los recursos anteriormente inaccesibles». Y, finalmente, también se hace referencia a que «la experiencia ha demostrado que es preciso trabajar más, especialmente en materia de capacidades clave como el transporte aéreo estratégico, los helicópteros, los medios espaciales y la vigilancia marítima (como se indica más detalladamente en la declaración sobre el refuerzo de las capacidades). Estos esfuerzos deberán contar con el respaldo de una industria de defensa competitiva.»

3.2 Estrategia de seguridad interior de la UE

En febrero de 2010 fue adoptada la Estrategia de seguridad interior¹⁷ por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en su sesión de los días 25 y 26 de febrero de 2010 y por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010. La Estrategia de seguridad interior de la UE recuerda que con el Tratado de Lisboa en vigor, y con las directrices impartidas por el Programa de Estocolmo y su plan de acción, la UE tiene ahora la oportunidad de llevar más lejos su acción. La Estrategia de seguridad interior establece los retos, los principios y las directrices para abordar estas cuestiones en la UE. Además, propone la forma de trabajar conjuntamente en los próximos cuatro años para ser más eficaces en la lucha y prevención de las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada, el terrorismo y la ciberdelincuencia, en la mejora de la gestión de nuestras fronteras exteriores y el aumento de la resistencia frente a las catástrofes naturales o las provocadas por el hombre.

Las referencias a la dimensión marítima en la Estrategia de seguridad interior se localizan, por un lado, en la acción 3 («proteger el transporte»), en donde se indica que «la Comisión seguirá desarrollando el plan de la UE para la seguridad de la aviación y la seguridad marítima, basado en la evaluación continua de los riesgos y las amenazas; tendrá en cuenta los progresos realizados en las técnicas de investigación de seguridad y la tecnología mediante el uso de programas de la UE como Galileo y la iniciativa GMES de vigilancia de la tierra; trabajará para asegurarse la aceptación del público en general intentando alcanzar un mejor equilibrio entre el máximo nivel posible de seguridad y la comodidad del viaje, el control de costes y la protección de la intimidad y la salud, y seguirá insistiendo en la intensificación continua de las inspecciones y el plan de ejecución, incluido el control de las operaciones de carga.» También se hace referencia en la Estrategia a «un mayor uso de las nuevas tecnologías en la vigilancia de fronteras (Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras, EUROSUR) con el apoyo de los servicios de seguridad GMES

¹⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st07/st07120.es10.pdf>.

y la creación gradual del CISE»¹⁸. Finalmente, en la Estrategia se indica que «EUROSUR utilizará las nuevas tecnologías desarrolladas a través de actividades y proyectos de investigación financiados por la UE, tales como imágenes de satélite para detectar y rastrear en la frontera marítima objetivos como, por ejemplo, los barcos rápidos que transportan drogas a la UE».

Stefano Manservici, el director general de Asuntos de Interior de la Comisión Europea, ha indicado¹⁹ en lo que respecta, en concreto, a la seguridad y el Mediterráneo que uno de los objetivos de la citada Estrategia de seguridad interior es el fortalecimiento de la seguridad a través de la gestión de las fronteras. Bajo el citado objetivo se incluye la intensificación de la cooperación en el campo de la vigilancia de fronteras para dar respuesta a los mayores tres retos a los que tienen que hacer frente los estados miembros en el Mediterráneo y su aproximación atlántica (Canarias), esto es, la inmigración irregular, la inaceptable pérdida de vidas humanas en el mar y el crimen transnacional. Según el citado Manservici, el objetivo es hacer que EUROSUR, una de las iniciativas clave de la citada Estrategia de seguridad interior de la UE, empiece a funcionar en 2013, y que el CISE comience a ser operativo en 2015.

3.3 La seguridad del transporte marítimo y portuaria

Para la DG MOVE, la Dirección General de la Comisión Europea que se ocupa del transporte marítimo, el objeto de la seguridad marítima de la UE es la protección de los ciudadanos y sus economías de las consecuencias de actos ilegales intencionados contra el transporte marítimo y las operaciones portuarias. En este sentido de la seguridad marítima, la legislación aplicable se compone de las siguientes normas: Reglamento 725/2004, sobre Seguridad de Buques y Facilidades Portuarias; Directiva 2005/65/CE, sobre Seguridad Portuaria; y Reglamento de la Comisión 324/2008 sobre procedimientos para las inspecciones en el ámbito de la seguridad marítima.

La Comisión Europea tiene el apoyo del Comité sobre Seguridad Marítima (acrónimo en inglés: MARSEC) para las tareas relativas a la citada legislación. Además, existe un grupo de asesoramiento (acrónimo en inglés,

¹⁸ El CISE, el acrónimo en inglés del «entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la UE» (common information sharing environment), es un proyecto de la Comisión para conseguir en 2015 un sistema descentralizado de intercambio de información sobre vigilancia marítima entre sectores y entre agencias de los diferentes EEMM. Más detalles sobre el CISE, infra.

¹⁹ Intervención titulada «The maritime security elements in the EU's internal security strategy. Towards an effective Integrated Maritime Policy: new roles and priorities» en el seminario Maritime security in the Mediterranean: Challenges and policy responses, organizado por Security & Defence Agenda, junio de 2011.

SAGMaS), que reúne a los stakeholders –organizaciones tanto europeas como internacionales– para que puedan expresar sus puntos de vista en relación con los trabajos del citado MARSEC.

Además, junto con lo anterior, que se refiere a la seguridad en sentido security, en el ámbito del transporte marítimo se hace también referencia a la seguridad en su sentido safety, que tiene que ver con los asuntos que crean riesgos y peligros para buques y transporte marítimo –en cuanto a la navegación, la carga, la construcción, las tripulaciones y los pasajeros, el medio ambiente y los recursos marinos– provocados por daños accidentales o naturales. La UE ha construido su legislación en materia de safety sobre la base de las resoluciones de la Organización Marítima Internacional de Naciones Unidas (OMI) y el trabajo del Memorándum de entendimiento de control del estado del puerto de París.

Aunque la seguridad en sentido safety es tradicionalmente una responsabilidad del país de la bandera del buque, la UE consideró necesario completar esta aproximación con el criterio del «estado del puerto», puesto que la inspección en el puerto en donde se encuentra el buque es el instrumento más eficaz para reducir el peligro que pueden crear los buques por debajo del estándar en aguas europeas.

En relación con la legislación vigente sobre safety hay que destacar también el «tercer paquete de seguridad marítima», aprobado en 2009, cuyo objetivo es restaurar la competitividad del sector y beneficiar solo a aquellos operadores que respetan los estándares de seguridad, en particular a través de la aplicación de mayor presión a los propietarios de buques que no cumplen estos estándares. Este nuevo paquete es un paso hacia adelante en el reforzamiento de las medidas de prevención de acciones y en la gestión de las consecuencias cuando el accidente ha ocurrido. Este «tercer paquete» incluye la siguiente normativa europea: Directiva 2009/21/CE, sobre el cumplimiento de los requisitos del Estado de la bandera; Reglamento 391/2009 y Directiva 2009/15/CE, sobre sociedades de clasificación; Directiva 2009/16/CE, sobre control del estado del Puerto; Directiva 2009/17/CE, que modifica la Directiva 2002/59/CE, sobre vigilancia marítima de buques; Directiva 2009/18/CE, sobre investigación de accidentes; Reglamento 392/2009, sobre responsabilidad en el transporte de pasajeros, y Directiva 2009/20/CE, sobre seguros por responsabilidad de los propietarios de los buques.

3.4 Vigilancia marítima y CISE (Common Information Sharing Environment)

De entre los mencionados tres instrumentos transversales de la PMI, la vigilancia marítima es el instrumento que está en una fase más avanzada de desarrollo. Este instrumento se inspira en la idea de que una ma-

yor integración en este ámbito aumentará la eficacia y la eficiencia. El objetivo de la vigilancia marítima integrada es ofrecer un conocimiento de la situación de las actividades realizadas en la mar con repercusiones en la seguridad y protección marítimas, el control de las fronteras, la contaminación marítima y el medio ambiente marino, el control de la pesca, la aplicación de la normativa general, la defensa y los intereses económicos de la UE, con el fin de facilitar la toma de decisiones apropiadas.

La Comisión Europea ha preparado, en colaboración con los estados miembros, una hoja de ruta sobre vigilancia marítima²⁰, cuyo objetivo es establecer un enfoque flexible, etapa por etapa, con vistas a la creación del Entorno Común de Intercambio de Información sobre Cuestiones Marítimas de la UE (conocido por CISE, el acrónimo en inglés de Common Information Sharing Environment) que a su vez deberá conducir a la creación en 2015 de un sistema descentralizado de intercambio de información como vínculo entre todas las comunidades de usuarios, tanto civiles como militares. El TAG (Technical Advisory Group), como grupo de trabajo de apoyo del CISE, ha identificado un total de 400 autoridades públicas, la mayoría de los estados miembros pero también del nivel institucional europeo, que llevan a cabo siete funciones relacionadas con la vigilancia marítima: control de fronteras, aduanas, defensa, control pesquero, cumplimiento de la ley, medio ambiente marino y seguridad marítima (safety).

En la citada hoja de ruta del CISE, está previsto utilizar las experiencias adquiridas en diferentes proyectos piloto. Por un lado, están los proyectos de la DG MARE: BLUEMASSMED²¹ y MARSUNO, ya finalizados; por otro, los resultados de los proyectos piloto basados en SafeSeaNet, los proyectos EUROSUR, PT MARSUR, etc.

Hay que mencionar especialmente el proyecto piloto sobre vigilancia marítima para el Mediterráneo y su aproximación atlántica –BLUEMASSMED (BMM)– en el que el trabajo de las agencias españolas –Armada, Guardia Civil, Aduanas, SASEMAR y la SG de Pesca– ha sido básico para el éxito del proyecto. Este proyecto se desarrolló desde enero de 2010 hasta agosto de 2012 con la participación de seis países – España, Francia, Italia, Grecia, Malta y Portugal– a través de un total de 37 agencias.

Por parte española participaron seis departamentos ministeriales: Defensa, Interior, Fomento, Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y Hacienda y AAPP, a través de las cinco agencias citadas, junto con Asuntos Exteriores y de Cooperación, que actuó como punto de contacto espa-

²⁰ Comunicación de la Comisión sobre la hoja de ruta de vigilancia marítima, COM (2010) 584 final, de 20 de octubre de 2010.

²¹ BMM o BLUEMASSMED significa lo siguiente: BLUE, por el color del mar; MASS, Maritime Surveillance System, y MED, Mediterráneo.

ñol. BMM, aunque modesto en cuanto a su presupuesto, es un proyecto importante ya que es el único proyecto sobre vigilancia marítima que hasta la fecha ha sido realmente cross-sector y cross-border, implicando, por tanto, a diferentes sectores así como a diferentes países.

Es por ello, en formato reducido, un auténtico precursor del CISE. BMM ha podido demostrar que es posible una interconexión descentralizada con una buena relación coste-eficacia entre diferentes niveles de información para mejorar la eficacia de los sistemas de vigilancia marítima, colmando las lagunas actuales en materia de información a escala de todo el territorio europeo y evitando, por otro lado, la duplicación de datos. Además, ha sido una oportunidad de acercar de manera real a diferentes agencias, tanto de los diferentes estados miembros como dentro de los propios estados miembros, y por tanto una experiencia práctica de cómo se pueden ir acercando los diferentes actores marítimos en un ambiente de confianza y conocimiento mutuo crecientes.

Los resultados de los proyectos de BMM y MARSUNO se van a completar con un nuevo proyecto que se desarrollará en 2013 y que, financiado por la DGMARE, servirá para acabar de diseñar, desde el punto de vista teórico, cómo ha de funcionar el citado CISE. Sobre las conclusiones de este nuevo proyecto se construirá un segundo proyecto que comenzará en 2014 y que, financiado por la DG ENTERPRISE, dará la respuesta tecnológica para así poder poner en marcha, finalmente, el CISE.

3.5 Concepto de operaciones de seguridad marítima de la UE en el ámbito PCSD

Con objeto de apoyar los esfuerzos para mejorar la seguridad global en el dominio marítimo, en el marco de la PCSD, se aprobó el 4 de abril de 2012 el Concepto de operaciones de seguridad marítima de la UE. La finalidad de dicho documento es identificar el papel y las tareas asociadas al mismo de las fuerzas marítimas, esto es, las fuerzas navales así como los elementos de otros servicios militares (Tierra, Aire y Espacio) asignadas a operaciones con destino en la mar. Este Concepto solo se refiere al contexto de la PCSD, dada la dimensión militar del citado Concepto. Se hará referencia más detallada a este documento en otro capítulo del presente estudio.

Ahora bien, algunas menciones del Concepto muestran la amplitud del marco de las actividades relacionadas con la seguridad marítima, y que el propio Concepto no quiere ignorar. Así, en el documento se recuerda que, en el ámbito de la UE, se han iniciado importantes políticas, actividades y programas para mejorar la seguridad marítima, entre las que se citan la PMI y el CISE (este último representa, también, la fase 3 de EUROSUR), la Red de Patrullas Europeas y las Operaciones Conjuntas de

FRONTEX en el Mediterráneo y aproximación atlántica, la operación militar de PCSD Atalanta, etc.

También en los puntos 12 y 13 del Concepto se recuerda que la seguridad del dominio marítimo global está amenazada por una gran gama de diferentes y complejas amenazas y retos –actividades ilícitas e ilegales tales como el crimen organizado, la piratería, terrorismo y la contaminación marina; la proliferación de armas de destrucción masiva; la búsqueda de recursos, incluida la seguridad energética, la pesca, etc.; los conflictos territoriales, y el cambio climático–. Además, finalmente, el propio Concepto apunta que la interrelación entre estas amenazas y retos significa que se cruzan las líneas divisorias entre defensa y aplicación de la ley y entre seguridad interna y externa.

4. Terminología relacionada con la seguridad marítima

A lo largo de este estudio, tanto en este capítulo como en los demás, se aprecia que hay términos relacionados con la seguridad marítima cuya definición está evolucionando, ya que se van incluyendo diferentes matices y nuevas ideas y realidades. En lo que respecta, en concreto, al entorno UE, llama la atención lo siguiente:

4.1 Seguridad marítima

Como complemento a lo ya indicado en otros capítulos del presente estudio sobre la cuestión de la definición del término «seguridad», se recogen a continuación algunas aportaciones. Cabría citar, por ejemplo, a Geoffrey Till²², que define *security* como *good order at sea*, y profundiza en la diferencia entre *hard security* y *soft security*. La primera sería la seguridad en el sentido clásico, la forma tradicional de utilizar el mar para mantener o contestar al poder político. La *soft security* se interpreta como respuesta a los múltiples riesgos que amenazan *the good order at sea*. Asimismo recuerda la indivisibilidad del *good order at sea* y la necesidad de extender las defensas del territorio nacional más hacia fuera para interceptar los problemas antes de que puedan llegar, lo cual se debe desarrollar en forma de una acción estratégica global con otras Marinas y servicios de guardacostas amigos.

También el Wise Pen Team²³, en su informe final sobre vigilancia marítima en apoyo de la PCSD, de 26 abril 2010, recoge algunas ideas sobre el significado del término de «seguridad marítima». En su informe, se propone como definición de *maritime security* la combinación de medidas preventi-

²² Till, Geoffrey: *Sea power*. Routledge, 2.ª edición, 2009, pp. 286 y ss.

²³ Wise Pen Team report. 26 de abril de 2010, p. 45 (grupo de cinco vicealmirantes, entre ellos, por parte española, Fernando del Pozo).

vas y de respuesta para proteger el dominio marítimo contra las amenazas y los actos ilegales intencionados. Esta propuesta de definición, al incluir tanto las medidas preventivas como de respuesta, tiene el objetivo de incluir tanto el cumplimiento de la ley como las operaciones de defensa. Además, el término «dominio marítimo» es más inclusivo que solo «transporte marítimo e instalaciones portuarias» (que parece que excluye tripulaciones y otro personal). Según el Wise Pen Team, la definición reforzada, al concentrarse en los usos ilegales del dominio marítimo, hace que la seguridad marítima sea una actividad constante de tipo internacional e interagencia, civil y militar, para mitigar los riesgos y responder a las amenazas de actividades ilegales o amenazantes en el dominio marítimo, de manera que se pueda actuar sobre las mismas para aplicar la ley y proteger a los ciudadanos y salvaguardar los intereses nacionales e internacionales.

Según el Wise Pen Team, «maritime safety» es la combinación de medidas preventivas y de respuesta necesarias para proteger el dominio marítimo y limitar los daños. Así, incluye el peligro para los buques, tripulaciones, pasajeros y carga, así como la contaminación y los daños al medio ambiente.

La definición de «seguridad marítima» del Reglamento 725/2004, sobre seguridad de los buques y de las instalaciones portuarias, se refiere a las circunstancias particulares de la comunidad de transporte, que no dispone de poderes coercitivos para hacer cumplir las normas de seguridad. De esta manera, hay que hacer referencia a las necesidades de otros actores, en especial de las agencias de aplicación de la ley, sin disminuir o contradecir la definición inicial y para que se pueden tener en cuenta nuevas preocupaciones que han surgido en el mundo marítimo desde que el citado reglamento se aprobó.

En opinión del Wise Pen Team²⁴, las amenazas estratégicas a Europa no son de invasiones o fuerzas interestatales en conflicto de fuerza (salvo el caso de los territorios de ultramar) sino de debilidad económica, vulnerabilidades de recursos y en el comercio y respuesta esclerótica que dé lugar a riesgos sin gestionar, y se hace necesario limitar los efectos de peligros, daños físicos o al medio ambiente y riesgos o pérdidas de origen accidental o natural.

Paolo Salieri, de la DG Enterprise de la Comisión²⁵, defiende por su parte que la investigación en materia de seguridad tiene un enfoque de aplicación exclusivamente civil, como es el establecimiento de una área euro-

²⁴ Wise Pens International Team: Report to EDA on future EU maritime operations requirements and planned capabilities. 8 de marzo de 2012, p. 5.

²⁵ Su intervención: «FP7 initiatives in the maritime domain. Towards an effective Integrated Maritime Policy: new roles and priorities», en el seminario Maritime security in the Mediterranean: challenges and policy responses. Organizado por Security & Defence Agenda, junio de 2011.

pea de libertad, seguridad y justicia, transporte, salud, protección civil, energía, medio ambiente y políticas exteriores.

Según Salieri, el tema de investigación de seguridad del 7.º Programa Marco de Investigación identifica cuatro áreas: seguridad de los ciudadanos, seguridad de infraestructuras y servicios públicos, vigilancia inteligente y seguridad de fronteras, y restaurar la seguridad (safety y security) en caso de crisis.

En materia de oceanografía operacional hay también actividades directamente implicadas en los aspectos de seguridad marítima, ya sea en temas relacionados con las nuevas capacidades de predicción de la variabilidad espacial y temporal de las corrientes marinas y su relevancia en la respuesta tanto en el mar como en la costa ante vertidos marinos, como en temas relacionados con la caracterización ambiental rápida (REA-rapid environmental assesment) y la seguridad de la flota o la vigilancia mediante vehículos autónomos submarinos de zonas portuarias. Este ámbito de la oceanografía operacional, gracias a su capacidad para ofrecer productos y servicios para la sociedad, está respaldado a nivel europeo por el Programa de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad, conocido por su acrónimo en inglés GMES²⁶ (Global Monitoring for Environment and Security Programme), y a nivel nacional, la Infraestructura Científica Técnica Singular (ICTS) SOCIB, el sistema de oceanografía costera de las Islas Baleares.

El citado programa GMES se ocupa de actividades tanto de la vertiente safety (contaminación por hidrocarburos, por ejemplo) como la vertiente security (control de fronteras, defensa, por ejemplo). Por ello, es otro ejemplo de una utilización del término security en sentido amplio que llama especialmente la atención porque justamente en GMES, en su catálogo de actividades, hay más relacionadas con la safety que con la security, aunque a pesar de ello el término elegido en el nombre del programa es security.

También cabe mencionar que la OMI, la organización internacional de Naciones Unidas encargada tradicionalmente de los asuntos de seguridad marítima solamente en su vertiente safety, ha comenzado también a incluir aspectos de security con el desarrollo del código ISPS (acrónimo de International Ship and Port Facility Security Code) para mejorar la seguridad de los buques y puertos, como respuesta a las nuevas amenazas a buques y puertos que comenzaron a preocupar a la sociedad internacional con posterioridad a los ataques terroristas del 11-S.

Otra versión de cómo hacer referencia a los asuntos de seguridad la encontramos en la ya mencionada Declaración de Limassol del 7 y 8 de octubre de 2012. En su punto 22, se recogen tres términos: cleaner, safer and more secure seas and oceans (en la versión en español: «unos ma-

²⁶ <http://www.gmes.info/>.

res y océanos más limpios, protegidos y seguros»²⁷. En esta declaración, por tanto, no se utiliza la idea de security como referida a todo sino solo a una parte; las otras dos partes se refieren a cleanness y a safety, pero eso sí, todos estos términos se recogen a la vez, demostrando, de alguna manera, la interconexión de los tres elementos.

Finalmente, se puede apuntar la opinión de Arteaga Martín²⁸, que nos recuerda una cierta confusión terminológica en este ámbito en el contexto de la UE, ya que se habla de «seguridad y defensa» en la PESD y PCSD y, en cambio, los países y las organizaciones internacionales utilizan habitualmente los conceptos de defensa o de seguridad sin mezclarlos. La utilización conjunta de «seguridad y defensa» empieza en los años 90, cuando se constató, como ya vimos, la necesidad de avanzar en la cooperación militar y se eligió el término difuso de «seguridad y defensa» para evitar el rechazo hacia una política de defensa de los países atlantistas y neutrales. Como apunta Arteaga Martín, al no ser una política independiente, la seguridad ocupa una zona de solapamiento entre las políticas exterior y de defensa.

4.2 Seguridad interior y seguridad exterior

Gilles de Kerchove²⁹ opina que la seguridad marítima en el Mediterráneo es un ejemplo de que cada vez es más difícil distinguir entre seguridad interior y exterior; los esfuerzos internos no pueden asegurar en solitario la seguridad marítima en la región, tienen que ir junto con el desarrollo de capacidades y la estabilidad de los socios del sur. Según De Kerchove, el Tratado de Lisboa abre la puerta a una mejor coordinación entre ambos aspectos. De Kerchove invita a aprovechar esta oportunidad y continuar trabajando en relación con la seguridad marítima como un ejemplo perfecto de una política de la UE más integrada.

Lowri Evans³⁰, la directora general de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión, opina que la Estrategia de seguridad interna de noviembre

²⁷ El Consejo de Asuntos Generales de la UE respaldó la Declaración de Limassol en sus Conclusiones sobre PMI aprobadas el 11 de diciembre de 2012, en las que, además, se vuelven a recoger estos mismos tres términos: cleaner, safer and more secure seas and oceans (punto 9 de las Conclusiones).

²⁸ ARTEAGA MARTÍN, Félix: «La Política Europea de Seguridad y Defensa. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa». Cuadernos de Estrategia, n.º 145 (varios autores), IEEA, marzo de 2010, pp. 34 y ss.

²⁹ DE KERCHOVE, Gilles: «EU-counter-terrorism policy in the Mediterranean – ready and waiting? Towards an effective Integrated Maritime Policy: New roles and priorities», en el seminario Maritime security in the Mediterranean: challenges and policy responses. Organizado por Security & Defence Agenda, junio de 2011.

³⁰ EVANS, Lowri: «Political priorities for maritime security in the Mediterranean. Towards an effective Integrated Maritime Policy: new roles and priorities» en el seminario Maritime security in the Mediterranean: challenges and policy responses. Organizado por Security & Defence Agenda, junio de 2011.

de 2010 ya es una base para acciones concertadas para dar respuesta a los retos comunes en el Mediterráneo. La Unión también puede ser activa en el fortalecimiento de la seguridad internacional a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Los estados miembros deben poner a disposición de la UE medios civiles y militares para ello.

Evans defiende que la UE tiene que ser más efectiva a través del desarrollo coherente de su acción de seguridad marítima interna y externa, construyendo sobre la cooperación y sobre la idea de compartir y optimizar el uso de recursos civiles y militares para asegurar la eficiencia de costes. Según ella, el punto de partida para las autoridades públicas que actúan en materia de seguridad (fundamentalmente, control de fronteras, aplicación de la ley, aduanas y transportes) es *maritime domain awareness*. En lenguaje comprensible para todo el mundo, según Evans, se trata de tomar conciencia de lo que está ocurriendo en el mar y los océanos que rodean nuestro continente; en el caso del Mediterráneo, desde Gibraltar y la aproximación atlántica hasta el canal de Suez, con una extensión natural hasta el mar Negro. Esto es un prerrequisito para una reacción rápida a las amenazas a la seguridad, eficiente respuesta a los incidentes de seguridad y contaminación, la protección de los intereses económicos de nuestros estados miembros y la realización de un mercado único para las actividades marítimas.

Según recuerda Evans, los estados miembros ya están trabajando juntos en el marco de proyectos piloto del CISE o de EUROSUR. Se han lanzado iniciativas operacionales de FRONTEX con la participación de todos los actores relevantes para explorar las sinergias respecto a análisis de riesgo y datos de vigilancia sobre diferentes tipos de amenazas en el Mediterráneo. Este conocimiento de la situación –*situational awareness*– podrá preparar el camino para nuevas formas de cooperación en el Mediterráneo que podrán tomar la forma de una red regional para guarda costas. Según Evans, una estrategia marítima del Mediterráneo para la seguridad –*safety and security*– y vigilancia ha de poner juntos todos estos elementos.

Según Arteaga Martín³¹, la presión para suprimir las barreras entre la seguridad interior y exterior será mayor con la actual PCSD que con su predecesora, la PESD, por lo que deberá esforzarse en acabar con la distinción artificial entre seguridad y defensa y comenzar a tomarse en serio la seguridad y la defensa territorial (*homeland security*) de la UE. A lo largo de su desarrollo, la PESD ha visto como desaparecía la diferencia entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad, estableciéndose un continuum entre todos sus elementos, pero, en palabras de Arteaga Martín, la UE no ha sabido asimilar

³¹ Op. cit., pp. 34 y ss. y p. 61.

la integración y las competencias de seguridad han llegado al Tratado de Lisboa repartidas y con escasos mecanismos de coordinación. La Estrategia europea de seguridad de 2003 mantiene la diferenciación entre seguridad interior y exterior, y a pesar de que el Tratado de Lisboa acaba con la división entre pilares, en 2010 se aprobó la Estrategia de seguridad interior de la UE, lo que acentúa la separación de ambas culturas.

Según Martín Castán³², hoy día la paz y la seguridad no se consideran solo en términos de confrontación y conflictos militares. La actual comunidad de naciones se encuentra con una nueva generación de problemas complejos y urgentes que van más allá de las fronteras y a los que solo cabe hacer frente eficazmente si las naciones actúan de consuno. Entre las amenazas más importantes se encuentran la piratería, el terrorismo, el tráfico ilegal de seres humanos, el tráfico ilegal de estupefacientes y el tráfico ilegal de armas. Frente a estos problemas surge el concepto de seguridad marítima, que consiste en un conjunto de actividades y de medios destinados a proteger la vida de las personas y los bienes en la mar, tanto mediante la adopción de medidas preventivas como mediante acciones correctivas. Esta renovada dimensión de la seguridad marítima está motivando que los estados más importantes de nuestro entorno estén formulando sus estrategias y planes de seguridad marítima orientándolos a las nuevas amenazas.

4.3 Civil o militar

También se hace necesario mencionar que la diferenciación entre actividades civiles o militares en ocasiones no es siempre clara. La propia evolución del papel de las FAS en la UE desde la Segunda Guerra Mundial tiene que ver con esta complejidad del término «militar». Por un lado, en la mayoría de los estados miembros de la UE las Marinas de guerra ejercen también por ley funciones civiles, incluidas las actividades de law enforcement. Por otro lado, algún autor parte de la identificación de la PCSD con actividades militares cuando, en la práctica, la PCSD prevé tanto actividades civiles como militares. De hecho, hay dos regímenes diferentes en la PCSD, uno civil y otro militar, según quién se ocupa de la organización, planeamiento y cadena de mando de las misiones y operaciones. Esto se manifiesta más claramente todavía en el régimen de financiación de las actividades, uno para las acciones civiles (presupuesto PESC de la UE) y otro para las acciones militares (financiadas en su totalidad por los estados miembros).

³² MARTÍN CASTÁN, Fernando: «Marco jurídico de la seguridad marítima», «Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima», en VV. AA.: Cuadernos de Estrategia, n.º 140, IEEE, abril de 2008.

En general, en muchos textos se habla de la necesidad de una mayor cooperación civil-militar. Ahora bien, cuando se habla de ello, ¿es en referencia a lo militar en cuanto a las actividades, que se consideran militares, en cuanto a los agentes, que tienen empleos y una carrera militar, o, finalmente, porque están ejerciendo una actividad dentro de una línea de mando militar?

5. Pasos hacia una posible estrategia de seguridad marítima de la UE

5.1 Conclusiones del Consejo sobre una futura estrategia de seguridad de la UE para el dominio marítimo global (26 de abril de 2010)

Un primer paso explícito hacia una estrategia de seguridad marítima de la UE se dio en 2010, durante la presidencia española de la UE. En el Consejo Informal de Ministros de Defensa, celebrado en Mallorca los días 24 y 25 de febrero de 2010, la presidencia española propuso la elaboración de una estrategia de seguridad de la UE para el dominio marítimo global, que contó con un amplio apoyo. En el citado Consejo Informal de Mallorca las posibles líneas de acción que se debatieron fueron, la elaboración de una estrategia de seguridad en el entorno marítimo global, la contribución para conseguir el ya mencionado CISE y la búsqueda de una mayor eficiencia en los costes en las actividades de seguridad marítima.

Después de un intenso y difícil trabajo preparatorio del Comité Político y de Seguridad (COPS), el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y Defensa de la UE del 26 de abril aprobó un breve texto de Conclusiones sobre una posible estrategia de seguridad para el dominio global, con el siguiente texto:

El Consejo adoptó las siguientes conclusiones:

La Unión necesita contribuir activamente al dominio marítimo global estable y seguro abordando las amenazas identificadas en la Estrategia Europea de Seguridad, asegurando a la vez coherencia con políticas internas de la UE, incluida la Política Marítima Integrada de la UE (IMP). Para conseguir esto, la interrelación ente las capacidades civiles y militares de la UE y de los estados miembros juega un papel clave, con arreglo a los Tratados.

En este contexto, el Consejo invita al Alto Representante, junto con la Comisión y los estados miembros, a trabajar con el objetivo de preparar opciones para la posible elaboración de una Estrategia de Seguridad para el dominio marítimo global, incluida la posibilidad de estable-

cer un grupo de trabajo. El trabajo se desarrollará en el contexto de la PESC/PCSD, dentro del marco de la Estrategia de Seguridad.

Aunque la propuesta inicial se orientaba hacia una estrategia global de seguridad marítima de la UE aplicada a todas las políticas y a todos los sectores, algunas sensibilidades, fundamentalmente de una parte de la Comisión y de algunos estados miembros como Irlanda, Dinamarca y Grecia, impidieron este ámbito más amplio, con el resultado final de limitar, en aquel momento, el contexto de la iniciativa a una única política –la PESC/PCSD– en lugar de la aproximación abierta a todas las políticas propuesta inicialmente, que debería ser desarrollada en el marco de la Política Marítima Integrada.

La CMDP (Dirección de Gestión y Planificación de Crisis) trabajó, a continuación, con representantes de diversas DG de la Comisión (DG RELEX, DG MOVE, DG MARE, DG HOME) y del Consejo para preparar un documento de opciones que fue enviado a la alta representante. Este documento de opciones no llegó a ser dado a conocer, aunque desde 2010 se han seguido manteniendo contactos entre la Comisión y el SEAE con vistas a encontrar una salida a la situación de bloqueo de facto.

Llama la atención el que no haya sido posible cumplir este mandato en más de dos años y medio, pero demuestra, de alguna manera, que se trata de un tema de intensidad que no deja indiferente. En cualquier caso, dados los múltiples actores con intereses en el tema de la seguridad marítima, hay diferentes posiciones que pueden explicar este situación de bloqueo: para algunos, el ámbito no debería limitarse a la PESC/PCSD ya que las actividades a las que tiene que hacer referencia una estrategia de seguridad marítima de la UE también afectarían a las aguas territoriales, que están fuera de la PESC/PCSD. De hecho, entre quien defiende un enfoque amplio habría quien incluso desconfía de que la unidad que prepara el trabajo sea la CMPD del Servicio de Acción Exterior. Otros actores implicados consideran que el término «seguridad marítima» solo se refiere a la seguridad de puertos y tráfico de contenedores y no a un concepto global de seguridad incluido en la Estrategia europea de seguridad y en la Estrategia de seguridad interior, por lo que no haría falta ningún tipo de estrategia de seguridad marítima europea. Hay también la posición de quien prefiere que una posible estrategia no incluya todas las políticas relacionadas con lo marítimo. Asimismo se da el caso de quien, sin entrar en el contenido, rechaza cualquier tipo de actividad que signifique más papel para la Comisión en este tema o más papel de unas unidades de la Comisión sobre otras.

Ahora bien, en el 2.º semestre de 2012 se han dado señales de un renovado interés en la materia, y hay noticias de que SEAE y Comisión se han reunido a finales de octubre para comenzar un nuevo diálogo sobre cómo avanzar hacia una posible estrategia de seguridad marítima de la UE.

5.2 Seminario «Seguridad marítima en el Mediterráneo», París, 6 de septiembre de 2012

En este contexto de nuevo interés respecto a la seguridad marítima en el ámbito comunitario, la Presidencia chipriota, en colaboración con Francia, organizó en París el día 6 de septiembre de 2012 un seminario sobre Seguridad marítima en el Mediterráneo. El objetivo del seminario fue abordar la necesidad de una aproximación global a la seguridad marítima, en este caso enmarcada en el Mediterráneo, con la idea de promover la cooperación y la coordinación de todos los actores involucrados. En el seminario se habló de que algunas actividades de la PMI comprenden aspectos relativos a la seguridad (protección de buques y puertos, control de fronteras marítimas, law enforcement, etc.) lo que, sumado a la potencial dimensión marítima de las amenazas identificadas en la Estrategia europea de seguridad (terrorismo, crimen organizado, etc.), puede abrir el camino a la elaboración de una estrategia europea de seguridad marítima vinculada a la PMI.

Michel Miraillet³³ propuso en el citado seminario dar un cierto papel de liderazgo a la Comisión en la elaboración de la citada estrategia europea de seguridad marítima creando la figura de un coordinador general dependiente de la alta representante/vicepresidenta de la Comisión para todas las direcciones generales de la Comisión involucradas, y que enlazara también con las estructuras de la PCSD. En el citado seminario se abogó por la necesidad de una aproximación global de la seguridad marítima en la UE que abarque tanto la dimensión interior como la exterior, y que englobe a todos los actores involucrados. Cabe mencionar en el seminario estuvo representada la DG MARE y la DG MOVE de la Comisión pero no hubo representación de la DG HOME.

5.3 Declaración de Limassol (7 y 8 de octubre de 2012)

En esta línea de novedades en torno a la seguridad marítima, hay que mencionar la Declaración de Limassol, ya citada en el presente capítulo. En el punto 22 de la misma se recoge la necesidad de mejorar la cooperación en materia de seguridad marítima. Si bien no se hace referencia a una estrategia de seguridad marítima europea como tal, los ministros firmantes muestran la importancia de avanzar en la cooperación en esta materia de seguridad marítima.

³³ MIRAILLET, Michel (director de Asuntos Estratégicos del Ministerio de Defensa de Francia): discurso de apertura del seminario Vers une approche globale de la sûreté maritime en Méditerranée. Septiembre de 2012.

En la Declaración de Limassol aparece el punto 22 dentro del apartado titulado «La economía azul a favor de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» junto con otras acciones que son necesarias, según los Ministros, porque el «crecimiento puede ser potenciado por medio de una política pública coherente y eficaz, que establezca las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de la economía azul. Dicha política debería reducir la carga administrativa y reguladora y eliminar las trabas a la innovación y la inversión».

El punto 22 aparece precedido de la frase «en consecuencia, pedimos a los agentes implicados que:...», en una lista de otras varias acciones, con el siguiente texto:

Destaquen la importancia de una mejor gobernanza marina que incluya una mayor cooperación al nivel adecuado entre las autoridades competentes que realicen funciones que garanticen unos mares y océanos más limpios, protegidos y seguros.

La Declaración de Limassol relaciona directamente, por tanto, la necesidad de reforzar la cooperación en materia de seguridad marítima y el desarrollo de la llamada economía azul.

6. De cara al futuro, posibles opciones en relación con la seguridad marítima en la UE

Con la Unión Europea como marco y con los medios de los que dispone la Unión y que han sido presentados a lo largo de las últimas páginas, se podrían considerar las siguientes tres opciones en relación con la seguridad marítima en la UE:

Por un lado, mantener el status quo y no elaborar ninguna estrategia de seguridad marítima de la UE; por otro lado, seguir de manera estricta el mandato de las Conclusiones del Consejo de 2010 y apostar por una estrategia limitada al ámbito PCSD; y en tercer lugar, comenzar a trabajar para conseguir una estrategia de seguridad marítima de la UE con un ámbito más amplio, más completa y no solo limitada a la PCSD, que es además la opción que parece que más se ha estado barajando en los contactos informales entre la Comisión y el SEAE que se vienen manteniendo desde la adopción de las citadas Conclusiones de 2010.

La primera opción sería por tanto no intentar nada nuevo, centrando la colaboración cross-border y cross-sector solamente en relación con la vigilancia marítima y el intercambio de información, y no plantearse ningún trabajo para diseñar un documento de seguridad marítima europeo. Esta opción no significa que no haya ya acciones concertadas en temas de seguridad sino que seguirían funcionando de una forma independiente, sin una visión de conjunto. Así, por ejemplo, la Estrategia de segu-

ridad interior de 2010 es la base para dar respuesta a retos comunes en materia de seguridad en el Mediterráneo. El propio Tratado de Lisboa contiene la ya mencionada «cláusula de solidaridad» por la que la Unión y los estados miembros deberán actuar conjuntamente en un espíritu de solidaridad si un estado miembro es el objetivo de un ataque terrorista o la víctima de un desastre natural.

En cuanto a la segunda y tercera opciones –el desarrollo de una estrategia de seguridad marítima de la UE–, ya sea para el ámbito PCSD solamente o sin esta limitación, podemos recoger la sugerencia de Romero Junquera³⁴, para el que en ningún caso se debería abrir un debate sobre responsabilidades o competencias de cada una de las autoridades implicadas, pues ahora no toca ese debate. Al contrario, en base a criterios de eficacia y eficiencia, se trataría simplemente de profundizar en la cooperación y coordinación y sobre todo en la complementariedad de las acciones de todos aquellos con responsabilidades en la seguridad marítima.

Como hemos visto en otros capítulos de este estudio, el gran número de agencias, no solo estatales sino también de las CC. AA., competentes en España en materias relacionadas con la seguridad marítima en sentido amplio forman un auténtico sudoku nacional –utilizando el símil tan ilustrativo propuesto por Romero Junquera– en el campo de la seguridad marítima. Este sudoku nacional, que de forma más o menos parecida se repite en un importante número de estados miembros de la UE, lo podríamos extrapolar al ámbito europeo, por lo que la suma de todos formarían un gran sudoku o samurái en el que se podría considerar que el tablero central corresponde a la UE y los periféricos, a los estados miembros.

Según Romero Junquera, la elaboración de una estrategia de seguridad marítima debería ser entendida como una oportunidad para poner en común las inquietudes y los puntos de vista de cada una de las partes involucradas, y sobre todo para promover la confianza entre los distintos actores y autoridades con responsabilidades en la seguridad marítima, confianza que está llamada a ser la clave en la resolución del tablero europeo del gran sudoku y que sin duda podrá contribuir también a la resolución de los distintos tableros nacionales. El problema puede ser, como de hecho parece estar sucediendo, la dificultad de resolver el sudoku europeo sin antes haber resuelto los nacionales, pues los distintos actores nacionales tienen sus homónimos en las estructuras de la Unión, por lo que aquello que no avanza en las capitales no es fácil que avance en Bruselas.

³⁴ ROMERO JUNQUERA, Abel: «El largo camino hacia una estrategia de seguridad marítima», «Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima», en VV. AA.: Cuadernos de Estrategia, n.º 140, IEEE, abril de 2008.

En cuanto a si una estrategia de seguridad marítima de la UE debiera o no estar limitada al ámbito PCSD, Ruesta Botella³⁵ apunta que un elemento tan novedoso como la globalización es curiosamente el que lleva al primer plano de la actualidad un tema tan antiguo como la seguridad marítima. Ruesta Botella recuerda que los espacios marítimos, que por su extensión permanecen casi vacíos, son el terreno abonado para que se empleen de forma ilícita. La mar no tiene fronteras. Todas sus actividades tienen una regulación internacional y por eso, en España, tenemos que considerar el impacto de la regulación de la Unión Europea sobre estas actividades. En la mar, las dos políticas se tocan (PMI y PCSD), y para Ruesta Botella solo habrá una política marítima que pueda llamarse con todo el derecho «integrada» cuando se consideren de manera simultánea y coordinada las dos políticas, la marítima y la de defensa y seguridad, porque para que pueda existir la PMI, para que se pueda explotar económicamente la mar, son imprescindibles unas condiciones que solo la seguridad marítima puede garantizar. Las actividades que tienen que ver con la PESC son las siguientes: control del tráfico marítimo, piratería, terrorismo internacional, proliferación, flujos energéticos, libertad de navegación, etc. Según Ruesta Botella, es prácticamente imposible establecer unas fronteras nítidas entre algunas de las actividades que caen bajo la responsabilidad de la Comisión y estas actividades. Esto se aprecia ya en los trabajos del Libro verde cuando se hablaba de la conveniencia de intensificar las medidas de coordinación entre el mundo civil y el militar.

Romero Junquera³⁶ recuerda también en esta misma línea que la PMI nace con dos importantes limitaciones. La primera es que la seguridad es una política eminentemente intergubernamental (y por tanto no comunitaria), donde la Comisión no tiene competencias ejecutivas, lo que impide por tanto la integración real de todas de las políticas sectoriales. La segunda limitación viene dada, según Romero Junquera, por la fragmentación de las políticas de seguridad de la Unión, divididas en seguridad exterior y seguridad interior, que actúan de forma separada y en general poco coordinada. De hecho, según Romero Junquera, la aproximación de la Comisión al futuro CISE, conociendo las dificultades del campo de juego, es cuando menos inteligente pues no impone en ningún caso la autoridad de ningún sector sobre otro (tampoco podría hacerlo pues no es competente en todos los sectores) sino que basa la participación en la voluntariedad de cada sector, en una apuesta de compartir información donde en principio todos ganan. Como bien apunta Romero Junquera, avanzar en la creación de una estructura descentralizada, sin una auto-

³⁵ RUESTA BOTELLA, José Antonio: «Seguridad marítima: tendencias y retos», «Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima», en VV. AA.: Cuadernos de Estrategia, n.º 140, IEEEE, abril de 2008.

³⁶ Op. cit.

ridad que la dirija pero a disposición de todos los sectores relacionados con la vigilancia marítima que quieran participar, supone un importante reto desde el punto de vista de relaciones institucionales en el seno de la Unión y sobre todo de construcción de confianza entre las diversas comunidades sectoriales.

Según Romero Junquera, la iniciativa de integrar la vigilancia marítima es de enorme importancia para la seguridad marítima pues, recordando algunos principios orgánicos básicos, el valor fundamental del conocimiento es que conduce a la acción. Es por tanto la acción derivada del conocimiento la razón de ser de ese conocimiento, obtenido en este caso a partir de la interpretación que hace cada comunidad de usuarios de la información compartida. La iniciativa de la Comisión de compartir información para la vigilancia marítima a través del CISE y así optimizar el conocimiento del entorno marítimo no es en ningún caso un fin en sí mismo, sino un prerrequisito para la acción, un elemento que ayudará en la toma de decisiones de cómo actuar. Según Romero Junquera, parece lógico que si la aproximación a compartir información tiene vocación integral, la aproximación a la acción en el ámbito de la seguridad marítima, derivada y sustentada en ese conocimiento compartido, tenga ese mismo carácter integral.

En concreto, y como ejemplo de la tercera opción, Romero Junquera aboga por una estrategia marítima europea que vincule la PMI con la Estrategia europea de seguridad y la Estrategia de seguridad interior, de forma que se modele un «campo de juego» donde se pueda trabajar con seguridad en las actividades marítimas que se desarrollan tanto en la alta mar como en las áreas costeras. Esta opción se basa en que los intereses de la UE requieren una cooperación eficaz en el ámbito de la seguridad. La vigilancia compartida en las cuencas marítimas europeas sería un primer paso hacia nuestros intereses comunes en materia de seguridad. Con esta idea está relacionada también una nueva política hacia funciones comunes de guardacostas, sobre lo que se está trabajando y debatiendo a nivel de la Comisión y del Parlamento Europeo.

Siguiendo con esta tercera opción, que pudiéramos llamar amplia, cabe mencionar también la opinión de Philippe Deprédurand en su libro *L'Union Européenne et la mer. Ou les limbes d'une puissance maritime*³⁷. Según Deprédurand, la PMI es difícil de poner en marcha ya que solo aparece en el Libro azul, pero el Tratado de Lisboa –aprobado posteriormente– no le otorga ninguna importancia ya que no incluye ninguna referencia a la misma. También la Estrategia Europa 2020 es casi muda al respecto³⁸. La Política Marítima Integrada solo es integral en el nombre, porque solo se

³⁷ DEPRÉDURAND, Philippe: *L'Union Européenne et la mer. Ou les limbes d'une puissance maritime*. L'Harmattan, 2011.

³⁸ Op. cit., p.59.

refiere a los asuntos civiles de la mar, y los problemas de seguridad solo se abordan puntualmente, a través de proyectos de vigilancia marítima en los que la parte estratégica es todavía reducida³⁹. Según Deprédurand, hay una disociación entre la política marítima de la UE, que requiere de medios navales en sus costas, y la dimensión marítima de la PCSD. Las flotas militares europeas se utilizan cada vez más frecuentemente en el marco de misiones civiles en la mar⁴⁰. La perspectiva «pos-Lisboa», con la superación de la gobernanza por pilares, favorece la aproximación transversal y cívico-militar que requieren los asuntos del mar.⁴¹ El autor propone una «agencia de agencias marítimas», con una doble vinculación –a la Comisión y al Consejo–, y la alta representante, con un «comisario de la mar», que así podrá tener un peso político verdadero y de prerrogativas transversales necesarias⁴².

Aunque en los estados miembros se observa en general, según este autor, una cierta inmadurez en las posiciones nacionales en materia de asuntos y retos relacionados con la mar, esto no debe ser un obstáculo para desarrollar una política más integrada en el nivel europeo en temas marítimos. Es más, en opinión de Deprédurand, las iniciativas europeas sirven muchas veces de catalizadores para las evoluciones nacionales. La thalassopolitique puede servir de proyecto político experimental para las instituciones pos-Lisboa⁴³.

También la fórmula propuesta por Michel Miraillet en el mencionado seminario sobre seguridad marítima celebrado recientemente en París se inscribe en la tercera opción. Miraillet propone dar el liderazgo a la Comisión en la elaboración de la estrategia de seguridad marítima, creando la figura de un coordinador general dependiente de la alta representante/vicepresidenta de la Comisión para todas las direcciones generales de la Comisión involucradas, y que enlazará también con las estructuras de la PCSD. En el citado seminario se abogó, como ya vimos, por la necesidad de una aproximación global de la seguridad marítima en la UE que abarque tanto la dimensión interior como la exterior y que englobe a todos los actores involucrados.

En cuanto a los pasos de tipo procedimental para iniciar los trabajos en las opciones dos y tres, cabe apuntar lo siguiente:

La segunda opción ya tiene un mandato concreto que, como se vio anteriormente, se recoge en las Conclusiones del Consejo del 26 de abril de 2010. En las citadas Conclusiones, la alta representante es la encargada de abrir un diálogo con la Comisión y los estados miembros con vistas a

³⁹ Op. cit., p.61.

⁴⁰ Op. cit., p.101.

⁴¹ Op. cit., p.7.

⁴² Op. cit., p.133.

⁴³ Op. cit., p.134.

preparar posibles opciones para la elaborar la estrategia. Es por tanto la alta representante la que debería tomar el liderazgo. Ya está elaborado desde 2010 un papel de opciones como se apuntó anteriormente, por lo que ya hay trabajo avanzado.

La tercera opción, esto es, elaborar la estrategia en un contexto más completo con una aproximación cross-policy/cross-sector, se podría comenzar reabriendo el debate del ámbito y la relación entre la Estrategia europea de seguridad y la PMI. Aquí podría liderar el trabajo la DG MARE, por sus competencias transversales y no sectoriales al ser, además, la responsable de la PMI. Podría haber algún tipo de trabajo preparatorio en un grupo de trabajo en el que participasen el SEAE y la Comisión, que como ya vimos parece que ha comenzado a reunirse. Si ninguno de los actores trata de imponer una agenda predefinida, el alcance global o limitado de la Estrategia deberá ser discutido de nuevo en dicho grupo, y si se optase por el alcance global, como se propuso inicialmente por parte de España en 2010, unas conclusiones del Consejo deberían definir, en algún momento, un nuevo mandato. Esta vez el mandato debería provenir del Consejo de Asuntos Generales y no del Consejo de Asuntos Exteriores, dado el carácter transversal de la Estrategia y de la implicación de la PMI en la misma.

Finalmente, y al margen de lo que pueda hacerse en el marco de la UE, se recoge aquí, por el interés que suscita para este estudio, como ejemplo de la búsqueda de fórmulas de coordinación en materia de seguridad marítima una propuesta del CoEOSW⁴⁴ de la OTAN. El interés por un diseño coherente de la seguridad marítima está presente, por tanto, también en otros foros. El CoEOSW recomienda que los países establezcan los necesarios protocolos que permitan que la información se intercambie entre los socios, con respeto a la legislación aplicable sobre información personal, comercialmente sensible o clasificada. La cooperación en materia de seguridad marítima significa para muchos países un cambio cultural de gran envergadura, según el CoEOSW. La propuesta sería que una institución internacional de seguridad marítima del tipo Naciones Unidas-OMI tomara el liderazgo para unir organizaciones regionales de seguridad marítima en una red global estandarizada. Una agencia internacional de Naciones Unidas será necesaria para asegurar una aproximación internacional, imparcial y no militar a la seguridad marítima mundial.

7. Conclusión

A lo largo de las pasadas páginas se han recogido opiniones en favor de una estrategia de seguridad marítima de la UE. También se ha constatado

⁴⁴ Centre of Excellence for Operations in Confined and Shallow Waters (NATO): A framework for enhanced international maritime security cooperation and awareness (pp.16 y ss.).

que se han producido iniciativas oficiales en este sentido. Los argumentos favorables se suelen mover en torno a los beneficios de una acción coherente y la necesidad de mejorar la coordinación, pero también hemos apreciado que hay obstáculos en el camino hacia una estrategia en el contexto de la seguridad marítima. Los argumentos en contra suelen estar más relacionados con cuestiones de tipo formal y procedimental, incluso de liderazgo, y de quién y cómo se dirige o conduce el proyecto que con argumentos de contenido y posibles desventajas de una estrategia en sí.

Por ello, como consecuencia lógica, se ha echado una mirada sobre los medios procedimentales disponibles en el marco de la UE para elaborar una estrategia de seguridad marítima. Hemos podido constatar, además, que algo está cambiando; desde el lanzamiento en 2007 de la PMI y la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa, se han abierto nuevas posibilidades procedimentales y hay nuevas formas de colaboración entre las áreas antaño separadas en la estructura conocida como de los tres pilares. PMI y Tratado de Lisboa presentan formas de trabajo integradoras para vencer una visión organizativa excesivamente compartimentada.

Además, también la terminología relacionada con la seguridad marítima ofrece muchos y nuevos matices y permite diversas posibilidades y, por tanto, nuevas soluciones; desde el propio ámbito en el que se puede diseñar la colaboración en materia de seguridad marítima hasta el tipo de actividades incluidas en el término «seguridad».

La Unión Europea se creó gracias a realizaciones concretas que crean en primer lugar una solidaridad de hecho. La fórmula Schuman ha servido para conseguir así, paso a paso, una Europa organizada y viva, lo recordábamos al principio de este capítulo. Por qué no aplicar esta idea también en este tema en relación con la seguridad marítima: se trata de vencer resistencias, avanzar juntos, en un espíritu de confianza y colaboración, con realizaciones concretas.

La Unión Europea nació de las cenizas de la 2.^a Guerra Mundial pero ha pasado mucho tiempo desde entonces, por lo que ahora ya cada vez tiene menos sentido la dicotomía civil-militar de la posguerra europea. El Tratado de Lisboa, con esa nueva visión general, sin pilares, es una puerta abierta a la integración, a la colaboración para asegurar el desarrollo sostenible y mejorar la vida de los ciudadanos europeos sobre la base de realizaciones concretas y reales que signifiquen pasos en el buen camino.

Bibliografía

ARTEAGA MARTÍN, Félix: «La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa». Cuadernos de Estrategia, n.º 145 (varios autores), IEEE, marzo de 2010.

- BLUEMASSMED, <http://www.bluemassmed.net/>.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter: El ABC del derecho de la UE, Oficina de Publicaciones de la UE, 2010.
- Comisión Europea: Comunicación de la Comisión: Hacia una futura política marítima integrada de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares. Libro verde, COM (2006) 275 de 7 de junio de 2006.
- Comisión Europea: Comunicación de la Comisión: Una Política Marítima Integrada para la Unión Europea. Libro azul, COM (2007) 575 de 10 de octubre de 2007.
- Comisión Europea: Comunicación de la Comisión: Hoja de ruta de vigilancia marítima, COM (2010) 584 de 20 de octubre de 2010.
- Comisión Europea: Comunicación de la Comisión: Fomento de una estrategia marítima para la zona del océano Mediterráneo, COM (2011) 728 de 21 de noviembre de 2011.
- Comisión Europea: Comunicación de la Comisión: sobre crecimiento azul, COM (2012) 494 de 13 de septiembre de 2012.
- Centre of Excellence for Operations in Confined and Shallow Waters (OTAN): A framework for enhanced international maritime security cooperation and awareness.
- DASHWOOD, Alan (y otros autores): European Union Law. Hart Publishing, 6.ª edición, 2011.
- DULFF, Andrew: Saving the European Union, the logic of the Lisbon Treaty. Shoehorn, 2009.
- DEPRÉDURAND, Philippe: L'Union Européene e la mer. Ou les limbes d'une puissance maritime. L'Harmattan, 2011.
- DÍAZ DEL RÍO JAUDENES, Eugenio: «La piratería en el Cuerno de África». Revista General de Marina, tomo 256, marzo de 2010.
- DE KERCHOVE, Gilles: Seminario Maritime security in the Mediterranean: challenges and policy responses, organizado por Security & Defence Agenda. Intervención titulada «EU counter-terrorism policy in the Mediterranean: ready and waiting? Towards an effective Integrated Maritime Policy: new roles and priorities», junio de 2011.
- EVANS, Lowrie: Seminario Maritime security in the Mediterranean: challenges and policy responses, organizado por Security & Defence Agenda. Intervención titulada «Political priorities for maritime security in the Mediterranean. Towards an effective Integrated Maritime Policy: new roles and priorities», junio 2011.
- LACHMANN, Niels: Nato-CSDP- EU relations, Note de recherche 34. CEP-SI, Universidad de Montreal, 2010.
- MANSERVICI, Stefano: Seminario Maritime security in the Mediterranean: challenges and policy responses, organizado por Security & Defence Agenda. Intervención titulada «The maritime security elements in the

- EU's internal security strategy. Towards an effective Integrated Maritime Policy: new roles and priorities», junio de 2011.
- MARTÍN CASTÁN, Fernando: Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. y URREA CORRES, M.: Tratado de Lisboa. Madrid: Marcial Pons, 1.ª ed., 2008.
- MEISSNER, Gesine: Informe sobre la Política Marítima Integrada de la UE: Evaluación de los progresos realizados y nuevos desafíos. Parlamento Europeo, 5 de octubre de 2011.
- MIRAILLET, Michel: Discurso de apertura del seminario Vers une approche global de la sûreté maritime en Méditerranée. París, septiembre de 2012.
- MOLINA SCHMID, Teresa: «La Política Marítima Integrada de la UE. Las actividades marítimas unidas por su nexo común: la mar». Revista General de Marina, tomo 261, marzo de 2010.
- «Los retos de la Política Marítima Integrada de la UE». Revista de Marina Civil, número 103, julio de 2012.
- MORA BENAVENTE, Enrique: «Introducción. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa», Cuadernos de Estrategia 145 (varios autores), IEEE, marzo 2010.
- PIRIS, Jean-Claude: The Lisbon Treaty. A legal and political Analysis, Cambridge University Press, 2010.
- ORTEGA Y GASSET, José: Meditación de Europa.
- ROMERO JUNQUERA, Abel: El largo camino hacia una Estrategia de Seguridad Marítima. ieee.es, Documento de opinión 35/2011.
- RUESTA BOTELLA, José Antonio: Seguridad Marítima: Tendencias y Retos, Cuadernos de Estrategia (IEEE): «Impacto de los Riesgos emergentes en la Seguridad Marítima» (varios autores), abril 2008.
- SALIERI, Paolo: Seminario «Maritime Security in the Mediterranean: Challenges and policy responses», organizado por Security & Defence Agenda.- Intervención titulada: «FP7 initiatives in the maritime domain. Towards an effective Integrated Maritime Policy: New roles and priorities», junio 2011.
- TILL, Geoffrey: Sea Power, Routledge, Second Edition, 2009.
- TINTORÉ, J.; VIZOSO, G.; CASAS, B.; RUIZ, S.; HESLOP, E.; RENAULT, L.; OGUZ, T.; GARAU, B.; PASCUAL, A.; MARTÍNEZ-LEDESMA, M.; GÓMEZ-PUJOL, L.; ÁLVAREZ-ELLACURÍA, A.; ORFILA, A.; ALEMANY, F.; ÁLVAREZ-BERASTEGUI, D.; REGLERO, P.; MASSUTI, E.; VÉLEZ-BELCHÍ, P.; RUIZ, M. GÓMEZ, J.; ÁLVAREZ, E. y MANRÍQUEZ, M.: «2012: SOCIB the impact of new marine infrastructures in understanding and forecasting the Mediterranean Sea», en CIESM: designing Med-SHIPS:

a program for repeated oceanographic surveys, CIESM Workshops monographs, n.º 43. Mónaco: F. Briand Ed., pp. 99-118.

Wise Pen: Wise Pen final report. 15 de marzo de 2010.

Wise Pens International: Report to EDA on future EU maritime operations requirements and planned capabilities. 8 de marzo de 2012.

Riesgos, amenazas y escenarios en el enfoque integral de la seguridad marítima española

Rafael Calduch Cervera

Capítulo tercero

1. Introducción

Situados en los comienzos del siglo XXI y en la fase inicial de un proceso de globalización que supera ampliamente la simple dinámica de mundialización de los siglos anteriores, la reflexión integral e integradora de la seguridad marítima de un país, en este caso de España, debe realizarse tomando en consideración la evidencia de que dicha seguridad marítima se define con relación a dos sistemas diferenciables pero interrelacionados: el sistema marítimo nacional y el sistema marítimo internacional¹.

El primero está referido al propio Estado, que debe disponer de las capacidades y competencias para delimitar, conservar, gestionar y asegurar tanto el espacio marítimo como uno de los elementos constitutivos de su espacio territorial como es la actividad desarrollada en ese espacio marítimo, es decir, la actividad marítima nacional. Por tanto, todo suceso, deliberado o accidental, que incida en el espacio o la actividad marítima

¹ Empleamos el término «sistema» con el significado de sistema social atribuido por Von Bertalanffy en su *Teoría general*. Por su propia naturaleza conceptual, los sistemas sociales solo pueden interpretarse siguiendo una visión holística o integral del conjunto de elementos y relaciones que lo constituyen así como de las relaciones con su entorno externo por tratarse de sistemas abiertos.

afecta directamente a la propia soberanía estatal y, consecuentemente, resulta relevante para la seguridad general del país.

En el caso español, la seguridad del sistema marítimo nacional resulta tanto más necesaria por cuanto se trata de un país que por su configuración mixta, peninsular e insular, y su posición de frontera intercontinental y oceánica posee una ineludible proyección marítima que no siempre ha sido suficientemente reconocida y valorada por la sociedad y sus autoridades políticas.

En cambio, el sistema marítimo internacional invoca directamente al entramado continuo de espacios marinos y de relaciones marítimas entre los estados. Eso implica que está directamente afectado por la diversa y variable capacidad de cada país para proyectar su soberanía en las relaciones con los demás países, con el fin de garantizar el control de su propio espacio marítimo y de las actividades que sus ciudadanos realizan en los espacios marítimos de otros estados o en alta mar.

En otras palabras, mientras que el sistema marítimo nacional depende de forma esencial, aunque no exclusiva, de la capacidad de cada país para establecer, ejercer o, incluso, imponer sus competencias estatales en su espacio marítimo, en el sistema marítimo internacional la participación real de cada país dependerá decisivamente de su capacidad para proyectar y mantener sus intereses y necesidades marítimas nacionales en las relaciones con otros países a través de distintos medios, incluido el uso de la fuerza.

Por otra parte, el concepto de seguridad no es unívoco y admite significados más o menos restrictivos. En el ámbito marítimo, esta confusión conceptual se acentúa por la concurrencia de actividades que se corresponden con las expresiones en inglés de *safety* y *security*².

En todo caso, hay que tener bien presente que en ambas acepciones la seguridad debe incluir tanto los factores o variables que afectan a la toma de decisiones, es decir, las incertidumbres y amenazas, como a los riesgos y resultados derivados de las acciones adoptadas en la ejecución de tales decisiones. Por tanto, en este estudio el término seguridad lo entendemos como «el resultado del conjunto de decisiones y actuaciones orientadas específicamente a reducir las incertidumbres, los riesgos y

² Dado que no existe una traducción única del término inglés *safety*, lo traducimos adoptando el significado que atribuye el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua al sustantivo *salvaguardia* como «custodia, amparo, garantía» porque incluye no solo las actividades de protección sino también las de auxilio o ayuda. En cambio, reservamos el término inglés *security* para las actividades de seguridad y defensa en sentido estricto.

las amenazas en una situación determinada, con el fin de evitar o minimizar los daños y perjuicios para las personas y las cosas»³.

La seguridad marítima de un país solo puede abordarse adecuadamente si se analiza a la luz de una concepción integral que incluye una triple perspectiva: a) la doble categoría de actuaciones que requiere la interpretación amplia de la seguridad, es decir, las de salvaguardia y defensa; b) los dos sistemas de aplicación de la política marítima de un país, el nacional y el internacional, y c) su materialización práctica a partir de la interacción constante entre el espacio marítimo y las sociedades humanas. De esta triple perspectiva analítica, las posteriores reflexiones que realizamos sobre la seguridad marítima de España se centrarán en la primera y la última, dejando la dimensión marítima internacional para las aportaciones de otros investigadores del equipo⁴.

2. El sistema marítimo español: elementos básicos y principales dimensiones

2.1 El espacio

La aplicación de las competencias del Estado español sobre su espacio marítimo debe incluir todo lo relativo a su ocupación y control efectivo, así como la determinación de las normas y la aplicación de las políticas requeridas para su gestión eficaz con el fin de garantizar la plena disposición de este espacio tanto por las instituciones estatales como por la propia sociedad.

En el caso español, el control y gestión del área marítima resultan complejos dada su importante extensión, pero también debido a la propia

³ Como se puede fácilmente apreciar, este planteamiento teórico se diferencia de modo apreciable del que figura en la Estrategia española de seguridad, en la que se afirma: «A los fines de esta Estrategia una amenaza es toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España. El riesgo es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño.»

Gobierno de España: Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos. Junio de 2011, pág. 34.

<http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf> (consultado el 14/08/2012).

⁴ Aunque la visión integral que adoptamos con el concepto de «sistema marítimo» está muy próxima a la que se utiliza en la Estrategia nacional para la seguridad marítima de Estados Unidos, consideramos que es más adecuada que la que se realiza a partir del concepto de maritime domain, formulado en la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional NSPD-41 cuyo contenido, puramente descriptivo, resulta complejo y contradictorio.

Gobierno de EE. UU.: National Security Presidential Directive NSPD-41. 21 de Diciembre de 2004. www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf.

configuración institucional del Estado, articulado a partir de una apreciable transferencia de sus poderes y funciones a las comunidades autónomas y a los entes locales, además de la necesaria adecuación de su legislación a los compromisos políticos y jurídicos internacionalmente asumidos.

En efecto, el Estado español cuenta con una extensión costera de 7.876 km de los que 1.428 km corresponden al archipiélago de las Baleares y 1.583 km al archipiélago canario. Además, posee fronteras marítimas con Francia, Portugal, Reino Unido, Italia, Marruecos, Argelia y el territorio del Sáhara Occidental. La importancia de la longitud costera y sus fronteras marítimas destacan claramente cuando las comparamos con la longitud de las fronteras terrestres, que solo alcanzan los 1.962 km, y afectan a cuatro de los siete países señalados además del Principado de Andorra⁵.

Lograr el pleno desempeño de las competencias soberanas sobre las costas españolas y sus aguas adyacentes constituye uno de los primeros retos que debe enfrentar el Estado español ya que, además de una adecuada normativa legal, requiere la disponibilidad de unos recursos humanos y materiales que permitan controlar el acceso, tránsito y utilización del espacio marítimo tanto por los nacionales como por terceros países.

Desde esta perspectiva, adquieren especial relevancia las dos zonas a las que la Convención sobre el derecho del mar (en adelante CDM) atribuye mayores competencias y responsabilidades al estado ribereño (arts. 2 a 33): el mar territorial, con una extensión hasta las 12 millas marinas contadas desde las líneas de base, y la zona contigua, entre las 12 y las 24 millas marinas.

La importancia del control estatal en ambas zonas marítimas se ha acentuado tras la incorporación de España al espacio Schengen, ya que lo convierte en país de entrada/salida para el libre acceso a los demás miembros de esta zona. Además, su vecindad fronteriza con otros cuatro miembros de la UE le obliga a coordinar sus actuaciones marítimas con tales países, tal y como también ocurre respecto de las fronteras terrestres y aéreas⁶.

⁵ Datos obtenidos del Instituto Geográfico Nacional:
<http://www.ign.es/ign/layoutIn/anetabladosdatosgeneralesgeneral.do?tipoBusqueda=longCosta> (consultado el 20/06/2012).

⁶ La particular situación jurídica y política de Gibraltar respecto del Reino Unido, junto con la singularidad de que este país no forma parte del espacio Schengen, ha convertido la frontera con el Peñón en la principal fuente de conflictos de soberanía terrestre, marítima y aérea entre España y otro miembro de la UE. Un ejemplo destacable fue el desacuerdo entre los Gobiernos de Madrid y Londres sobre la aplicación de la iniciativa Single European Sky, lanzada por la Comisión Europea en 2000 para unificar el espacio aéreo europeo.

Por otro lado, la extensión del espacio marítimo español entre las aguas atlánticas y mediterráneas, conectadas por el estratégico estrecho de Gibraltar, le confiere una importancia decisiva tanto en relación con las rutas comerciales como respecto de la movilidad estratégica de las flotas de las grandes potencias. Ello introduce una serie de riesgos y amenazas que las autoridades españolas no pueden ignorar.

La dificultad que entraña el mero control de la zona costera y sus aguas adyacentes se ve incrementada por la existencia de importantes contenciosos con los países vecinos pendientes de una solución definitiva.

En la actualidad se encuentran pendientes de una solución definitiva: el contencioso entre España y el Reino Unido sobre las aguas que rodean Gibraltar; la controvertida soberanía con Marruecos sobre el islote de Perejil, y las reclamaciones marroquíes sobre las ciudades de Ceuta y Melilla así como sobre las islas Chafarinas y los peñones de Vélez de la Gomera y de Alhucemas, que vienen a sumarse al conflicto entre Marruecos y la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) por la soberanía sobre el territorio y las aguas del Sáhara Occidental, cuyas consecuencias afectan de un modo directo y perturbador tanto a las relaciones bilaterales hispano-marroquíes como a las mantenidas con las autoridades de la RASD⁷.

En cambio, las competencias estatales españolas respecto de la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental (PC), ambas reguladas en la CDM en los arts. 55 a 75 y 76 a 85 respectivamente, se sitúan en el ámbito del sistema marítimo internacional ya que las obligaciones y derechos determinados para tales áreas son compartidos entre el estado ribereño y el resto de la comunidad internacional.

Dadas las características de proximidad y vecindad que tiene España con otros países, la delimitación, salvaguardia y seguridad de la ZEE y la PC constituyen una parte específica de su participación en los sistemas marítimos europeo y mundial.

⁷ Es interesante constatar que en el recientemente derogado tratado de pesca entre la UE y Marruecos, el art. 2 señalaba: «Moroccan fishing zone means the waters falling within the sovereignty or jurisdiction of the Kingdom of Morocco». Como acertadamente señala el embajador Hans Corell, la distinción del texto entre soberanía y jurisdicción no alude solo a la diferencia entre el mar territorial y la zona económica exclusiva, también puede incluir la distinción entre las aguas de soberanía marroquí y las del Sáhara Occidental objeto del contencioso internacional señalado.

Official Journal of the European Union: Fisheries partnership agreement between the European Communities and the Kingdom of Morocco. L 141/4 del 29/05/2006.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=J:L:2006:141:0004:0037:EN:PDF> (consultado el 08/08/2012).

Junto al espacio delimitado por las distintas zonas marítimas y el lecho marino, hay que considerar también la zona terrestre que integra el litoral costero, generalmente considerado hasta un máximo de 10 km hacia el interior, ya que debido a la interacción con las aguas marinas circundantes configura una parte sustancial del entorno marítimo como totalidad. De hecho, esta zona de litoral es el área de encuentro y proyección de las sociedades humanas con el espacio marino, en la que los puertos ocupan un lugar central en las funciones logísticas y de transporte marítimo de personas y mercancías⁸.

2.2 La sociedad

Pero el sistema marítimo nacional no puede quedar circunscrito a la aplicación de las competencias soberanas del Estado español sencillamente porque dicho sistema está sometido, como cualquier otro espacio, a la dinámica que le impone la sociedad que lo limita y comparte. Por tanto, la estructura demográfica, la forma de organización y las pautas sociales de conducta de los españoles en relación con el medio marítimo resultan esenciales para definirlo.

En cuanto a la estructura demográfica, de los 47,1 millones de personas censadas a principios de 2012, el 59,2% reside en provincias costeras o insulares, incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. A esta población residente hay que agregar la población turística que visita anualmente España: en 2011 esta última alcanzó la cifra de 56,7 millones de personas, de las que un 88,4% tuvo como destino principal comunidades autónomas insulares o costeras⁹.

El espacio marítimo es también empleado como un importante medio para el transporte de personas y mercancías. Según los últimos datos disponibles de 2009, embarcaron y desembarcaron 30,4 millones de personas, de las que un 72% correspondieron al transporte marítimo de cabotaje y un 28% al transporte marítimo exterior, principalmente con el norte de África (Marruecos y Argelia).

Frente al valor cuantitativo de estas cifras, la población española directamente vinculada en su actividad laboral con el mundo marítimo resulta

⁸ El sistema portuario español de titularidad estatal está formado por 46 puertos de interés general que son gestionados por 28 autoridades portuarias coordinadas por el organismo público Puertos del Estado dependiente del Ministerio de Fomento.

⁹ Los datos demográficos se han obtenido del Instituto Nacional de Estadística: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cifraspob.htm (consultado el 09/08/2012). Los datos turísticos proceden del Instituto de Turismo de España dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo: <http://www.iet.tourspain.es/es-es/estadisticas/frontur/informesdinamicos/paginas/anual.aspx> (consultado el 09/08/2012).

muy reducida. En 2011, la población empleada en la pesca y acuicultura o en el transporte marítimo ascendía a tan solo 51.500 personas.

En términos generales, puede afirmarse que España es un país con una fuerte vinculación social con la disponibilidad y uso de su extenso espacio marítimo. Más allá del peso económico que las actividades marítimas tienen en el conjunto de la economía nacional, la forma de vida y la cultura de la sociedad española están condicionadas por su actual configuración peninsular pero también por su pasado histórico de imperio colonial ultramarino.

2.3 Las principales dimensiones del sistema marítimo español

Las relaciones entre la sociedad española y el espacio marítimo nacional se desarrollan en cinco dimensiones diferenciadas: la política, la económica, la geoestratégica, la medioambiental y la cultural.

2.3.1 Dimensión política

La dimensión política incluye las instituciones, las normas jurídicas, la definición de objetivos y la utilización de los medios estatales necesarios para gestionar el acceso y uso del espacio marítimo por los ciudadanos españoles y extranjeros.

Si complejo y costoso resulta el control de las costas y el mar territorial español, tampoco su gestión se ve facilitada por la dispersión legislativa imperante. La ausencia de una normativa general reguladora de las principales funciones y competencias estatales en relación con el espacio marítimo español ha facilitado la existencia de lagunas jurídicas y la duplicación de competencias entre la Administración central y las autonómicas, estimuladas por la tendencia expansiva del ámbito competencial y normativo de estas últimas.

La Constitución española establece en su art. 149 competencias exclusivas a la Administración central del Estado en materia de pesca marítima, salvo el marisqueo y la acuicultura, en marina mercante y el abanderamiento de buques, en iluminación de costas y señales marítimas, en puertos de interés general y en la legislación básica sobre medioambiente.

Sin embargo, esta clara delimitación inicial de competencias se ha visto modificada con los cambios estatutarios realizados desde la promulgación de la Constitución, provocando en la actualidad una dispersión de recursos resultante de una creciente confusión normativa¹⁰. En materias

¹⁰ Un ejemplo destacado de esta dispersión normativa y confusión competencial del Estado español lo encontramos en la legislación sobre ordenación del territorio costero. En 2010 existían 21 documentos normativos entre leyes y planes de ordenación territorial, urbanística o medioambiental de las zonas costeras.

Observatorio de la Sostenibilidad en España: Sostenibilidad en España 2010. 2011, pp. 423-424

como la legislación y gestión de costas, el salvamento marítimo, la planificación y gestión de puertos, sean o no de interés general, la ordenación pesquera o la protección medioambiental marina, el ejercicio de las competencias soberanas del Estado español ha quedado sensiblemente mermado en su eficacia a consecuencia de su singular y compleja estructura política¹¹.

Un panorama legal que se encuentra también condicionado por el imperativo de incorporar la normativa de la Unión Europea que en algunos temas, como el comercio y pesca, posee competencias exclusivas, aunque en la mayoría de las actividades que se desarrollan en el espacio marítimo, como el transporte, turismo, medioambiente, telecomunicaciones o asuntos de justicia e interior, las competencias son compartidas con los estados miembros.

En resumen, la dimensión política del sistema marítimo español está dominada por la dispersión institucional, la fragmentación competencial y la escasa funcionalidad, lo que introduce altos niveles de incertidumbre en la toma de decisiones y de riesgo en las respuestas a situaciones críticas, con el consiguiente incremento de la inseguridad para los ciudadanos directamente afectados y, en último extremo, para el conjunto del país.

2.3.2 Dimensión económica

Una segunda dimensión del sistema marítimo nacional es la que atañe a las relaciones de naturaleza económica, es decir, al empleo del entorno marítimo por la sociedad con el fin de generar riqueza para el país. En el caso de España, destacan tres importantes actividades económicas: la explotación de los recursos marinos, la ocupación del litoral y el transporte marítimo.

La explotación de los recursos marinos se centra, casi exclusivamente, en la pesca y acuicultura ya que, hasta el momento, no se han encontrado importantes recursos mineros o energéticos en el lecho marino para que su aprovechamiento genere resultados significativos en la economía nacional.

España posee una larga tradición pesquera, de altura y de bajura, que se corresponde con el elevado consumo de pescado que existe en la sociedad. Según datos oficiales en 2010, los ingresos directos generados por

¹¹ Esta merma de la eficacia se ha podido apreciar claramente en las situaciones críticas de catástrofes marinas, de origen natural o humano, en las que las confusiones competenciales han dificultado la adopción y ejecución de las decisiones de emergencia requeridas. Constituyen ejemplos significativos los accidentes de los petroleros Prestige (2002) y Sierra Nava (2006) o la reciente erupción volcánica en la isla de El Hierro (2011-2012).

la actividad pesquera, a precios básicos, ascendieron a 1.790 millones de euros de los que 779 millones (43,4%) correspondieron a la pesca en las aguas nacionales y el resto en aguas no nacionales. Estos ingresos dieron empleo directo a un total de 41.061 personas entre las empleadas a bordo y el personal de tierra. Junto a estas cifras hay que considerar también el impacto económico indirecto generado por la industria de procesamiento del pescado cuya cifra neta de negocio en 2010 ascendió a 4.256 millones de euros, con un empleo de 18.581 personas. En cuanto al consumo de productos de la pesca, en 2009 ascendió a 1,5 millones de toneladas con un valor de 8.765 millones de euros¹².

En definitiva, la actividad pesquera no solo tiene importancia por su valor económico, tanto productivo como de consumo, sino que constituye uno de los factores básicos de la política marítima española a escala nacional pero también en relación con el sistema marítimo internacional, ya que un 4% de la flota pesquera española de 2011 (410 buques) faenaba en aguas comunitarias no españolas o en aguas internacionales¹³.

Por lo que se refiere a la ocupación demográfica del litoral, hay que diferenciar tres importantes funciones socioeconómicas: la de residencia y lugar de trabajo, la relacionada con el turismo y la portuaria. Respecto de la función de residencia, cabe destacar que demográficamente seis de las diez principales ciudades españolas se ubican en la costa, concentrando en 2010 una población total de 4,1 millones de habitantes. Además, una parte muy importante del crecimiento urbanístico en el territorio costero está directamente vinculado al turismo, doméstico e internacional, por una doble vía: la adquisición de una vivienda de segunda residencia y la constante expansión de infraestructuras hoteleras. No obstante, aunque algunas regiones costeras han experimentado un importante crecimiento demográfico y de suelo construido, en términos generales el caso español no es de los más graves en el conjunto de la UE¹⁴.

Existe una estrecha correlación entre la urbanización costera, el crecimiento demográfico de esas zonas y el aumento del turismo. En las comunidades autónomas de la cuenca mediterránea (Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia) y Canarias se concentró en 2011 el 70% del turismo extranjero hasta alcanzar los 40 millones de personas. A ello

¹² Las estadísticas pesqueras son publicadas por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. <http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-pesqueras/> (consultado el 10/08/2012).

¹³ En 2011 España era el tercer país de la UE por número de buques, con 10.505 unidades, detrás de Grecia e Italia, pero en cambio era la primera potencia por el tonelaje de registro bruto de su flota con 398.900 t que duplicaban el de Italia y casi quintuplicaban el de Grecia. http://www.magrama.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-pesqueras/2011_05_Analisis_flota_tcm7-194387.pdf (consultado el 12/08/2012).

¹⁴ European Environment Agency: «The changing faces of Europe's coastal areas», EEA Report, n.º 6, 2006, p. 27.

habría que agregar el 34,5% del turismo nacional que en 2009 visitó estas comunidades autónomas. En conjunto, las comunidades autónomas mediterráneas más Canarias concentraron en 2011 el 67,9% del gasto turístico total.

No menos importantes económicamente son las actividades vinculadas al sistema portuario español. A través de ellas en 2010 se canalizaron 432,5 millones de toneladas de mercancías y 26,3 millones de pasajeros, con un tráfico de 121.450 buques de los que el 35,9% fueron españoles. En conjunto, alrededor del 60% de las exportaciones y el 85% de las importaciones se realizan a través de los puertos nacionales¹⁵.

2.3.3 Dimensión geoestratégica

Existe una tercera dimensión en las relaciones entre la sociedad española y el entorno marítimo que afecta directamente a los aspectos de la salvaguardia (safety) y la seguridad (security) del país; se trata de la dimensión estratégica. Pero la dimensión estratégica de España está fuertemente condicionada por la propia posición geográfica y las características de su territorio nacional.

En efecto, el territorio español y sus áreas marítimas circundantes han sido durante siglos, y lo seguirán siendo en las próximas décadas, una zona de proyección natural de defensa de Europa occidental frente a los riesgos y amenazas que surjan en el norte de África, el Mediterráneo occidental, el Atlántico medio y el África occidental. Esta realidad, sin embargo, no siempre ha sido compartida y asumida por la propia sociedad española que, mayoritariamente, tiene una percepción estratégica distorsionada en la que priman las cuestiones de salvaguardia y seguridad interior sobre las relativas a la seguridad exterior y defensa¹⁶.

Un ejemplo significativo de la escasa percepción de inseguridad exterior de la sociedad española lo encontramos en las dos situaciones marítimas críticas acaecidas en 2002: el conflicto con Marruecos generado el 11 de julio por su ocupación militar del islote de Perejil y la catástrofe medioambiental provocada el 13 de noviembre por el accidente y posterior hundimiento del buque petrolero Prestige frente a las costas gallegas.

De acuerdo con las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), respecto del conflicto de Perejil tan solo el 58,4% de los entrevistados siguieron los acontecimientos con mucho o bastante

¹⁵ Ministerio de Fomento. Puertos del Estado: Anuario estadístico 2010.

¹⁶ PÉREZ GUERRERO, J. C.: «Otro punto de vista sobre la seguridad marítima: opinión pública. Deficiente percepción de un entorno inseguro». Revista General de Marina, n.º 260-1, enero de 2011, pp. 71-88.

interés, mientras que estos porcentajes ascendieron al 86,3% para el accidente del petrolero.

Tras el conflicto con Marruecos, un 69,3% de los encuestados se mostraba poco o nada preocupado por la evolución que pudiesen tener los acontecimientos con dicho país, al tiempo que un 88,5% consideraba la situación medioambiental tras el hundimiento del buque como una gran catástrofe¹⁷.

Estos resultados son coherentes con los alcanzados en la encuesta específica que sobre la defensa nacional y el Ejército realizó el CIS ese mismo año y que indicaba que un 49,1% de los encuestados no estaría dispuesto o probablemente no estaría dispuesto a participar voluntariamente en la defensa de España en caso de un ataque militar¹⁸.

Naturalmente, esta disonancia perceptiva se proyecta también en las relaciones entre la sociedad y el espacio marítimo español generando una fragmentada, incompleta y, con frecuencia, contradictoria valoración de los riesgos y amenazas que atentan contra el interés y la seguridad nacionales. Ello provoca una abierta discrepancia entre los planteamientos estratégicos nacionales formulados por el Gobierno y la manifestación explícita de la voluntad de ciertos sectores sociales que, movilizadas por partidos políticos, organizaciones y asociaciones civiles o, simplemente, de modo espontáneo, se oponen al esfuerzo humano, material y económico que requiere la seguridad y defensa del país y, por tanto, también del entorno marítimo español.

En la encuesta realizada por el CIS en enero de 2007 el 88,5% de los encuestados consideraba que el Estado debía gastar más o mucho más presupuesto en seguridad ciudadana, mientras que tan solo el 17,7% consideraba necesario dicho aumento en defensa y un 40% se mostraba partidario de reducir el gasto público en este apartado¹⁹.

La necesidad de potenciar la conciencia y cohesión de la sociedad española en torno a los aspectos estratégicos de la seguridad nacional e internacional aparece expresamente recogida tanto en la Estrategia española de seguridad (2011) como en la reciente Directiva de Defensa Na-

¹⁷ Centro de Investigaciones Sociológicas: Conflicto del islote de Perejil. Estudio n.º 2465. Julio de 2002.

Centro de Investigaciones Sociológicas: Barómetro de enero. Estudio n.º 2477. Madrid, enero de 2003.

DÍEZ NICOLÁS, J.: La opinión pública española y la política exterior y de seguridad. Informe INCIPE 2006. Madrid: INCIPE, 2006.

¹⁸ Centro de Investigaciones Sociológicas: La defensa nacional y el Ejército V. Estudio n.º 2447. Madrid, febrero de 2002.

¹⁹ Centro de Investigaciones Sociológicas: Los ciudadanos y el Estado (II). Estudio n.º 2671. Madrid, enero de 2007.

cional (2012). Sin ese apoyo social y político de la ciudadanía ninguna formulación estratégica resulta plenamente factible y, por tanto, eficaz²⁰.

Al mismo tiempo, la Estrategia española de seguridad (2011) enfatiza la necesidad de un enfoque estratégico integral en el que la separación entre las dimensiones de salvaguardia y seguridad se mantenga solo a efectos orgánicos pero no funcionales u operativos. El mismo documento incluye el entorno marítimo como uno de los seis entornos estratégicos específicos²¹.

Teniendo presente estas consideraciones y la importancia política, social y económica del espacio marítimo para España, resulta evidente que la evaluación, prevención y respuesta ante los riesgos, amenazas y retos que afectan a dicho espacio requieren una respuesta colectiva del país que va mucho más allá de la simple disponibilidad de medios humanos y materiales que aseguren sus costas y sus aguas territoriales.

Las dimensiones intercontinental e interoceánica de España le obligan también a considerar los aspectos estratégicos de sus relaciones marítimas con los países vecinos y, por extensión, con el resto del mundo puesto que las flotas pesquera y mercante españolas operan a escala global y las aguas españolas son transitadas por buques, mercantes o militares, de países de todo el mundo.

Además, como potencia mundial media no puede desentenderse del compromiso con la defensa y la paz de Europa y el resto de la sociedad internacional. El desarrollo de una estrategia marítima integral española se convierte así en una necesidad ineludible y urgente.

2.3.4 Dimensión medioambiental

El litoral costero, tanto peninsular como insular, junto con las aguas marítimas de soberanía y de explotación económica, configura un área cuya delimitación jurídica y política no se corresponde íntegramente con las características y requerimientos impuestos por la sostenibilidad medioambiental y de los ecosistemas marinos, que responden fundamentalmente a la lógica de las variables geofísicas y biológicas. Este es un obstáculo que la legislación internacional, y en particular la europea, intenta paliar sin que hasta la fecha se hayan logrado resultados definitivos.

No obstante, durante las tres últimas décadas la sociedad española ha experimentado un apreciable avance en la conciencia colectiva sobre los

²⁰ Presidencia del Gobierno: Directiva de Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable. Madrid, julio de 2012. <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>.

²¹ Gobierno de España: Estrategia española de seguridad, p. 8.

problemas del medio ambiente que, aunque con cierto desfase, se está también proyectando sobre el entorno marítimo nacional²². Desde esta perspectiva, el art. 6 de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, atribuye las competencias sobre biodiversidad marina a la Administración central del Estado con carácter preferente sobre las comunidades autónomas²³. Ello resulta especialmente importante para la articulación de una política nacional que aborde los distintos, y en algunos casos graves, problemas que afectan al medio ambiente marino. A mayor abundamiento, la propia Unión Europea ha asumido competencias en esta materia de medio ambiente para dar respuesta a una problemática que no conoce de fronteras estatales en su evolución y sus efectos²⁴.

En términos generales, la problemática suscitada en las relaciones entre la sociedad española y el medio ambiente marino se enmarca en dos coordenadas principales: limitar el impacto medioambiental por el uso y explotación de los espacios marinos, es decir, adoptar políticas de conservación, y la recuperación del hábitat y los ecosistemas marinos a medio y largo plazo, lo que implica introducir criterios de prevención y sostenibilidad en tales políticas medioambientales.

La principal dificultad para determinar una política marítima de conservación medioambiental, tanto para España como para la UE, es la falta de datos disponibles sobre los hábitats y especies marinas más allá de las aguas

²² Las primeras leyes medioambientales en sentido estricto datan de la década de los 70 del siglo pasado y fueron la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del Medio Ambiente Atmosférico y la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. Hay que recordar que la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, promovida por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada entre el 5 y el 16 de Junio de 1972, constituyó la primera referencia política mundial sobre los temas relativos a la ecología y el medio ambiente humano. La ley 38/1972: BOE, n.º 309, 26 de diciembre 1972, <http://www.boe.es/boe/dias/1972/12/26/pdfs/A23031-23034.pdf> (consultado el 15/08/2012).

La ley 15/1975: BOE, n.º 107, 5 de mayo 1975, <http://www.boe.es/boe/dias/1975/05/05/pdfs/A09419-09421.pdf> (consultado el 15/08/2012).

Véase el texto de la declaración en <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php> (consultado el 15/08/2012).

²³ Ley Orgánica 16/2007: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51275-51327.pdf> (consultado 15/08/2012)

²⁴ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008 por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva Marco sobre la Estrategia Marina). Diario Oficial de la Unión Europea, L 164/19 del 25 de junio de 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:ES:PDF> (consultado el 16/08/2012).

MOLINA SCHMID, T.: «La política marítima integrada de la Unión Europea. Las actividades marítimas unidas por su nexo común: la mar». Revista General de Marina, julio de 2011, pp. 43-54.

próximas a la costa. Ello está provocando una sistemática subestimación de la dimensión medioambiental marítima en los estudios y la planificación realizados por las administraciones nacional y autonómica españolas, así como también por las europeas. El resultado es la implantación de políticas de conservación concentradas en los hábitats y especies del territorio interior, incluso de las aguas interiores, en detrimento de los costeros y marinos.

Según los datos aportados por la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA), en 2008 el estado de conservación de los 50 hábitats costeros mostraba que un 70% era desfavorable o inadecuado, un 8% era favorable y se desconocían las condiciones para un 22%. En cuanto a las especies de interés europeo en los sistemas costeros, solo el 11% de estas especies estaban en condiciones de conservación favorable frente a un 56% en condiciones desfavorables o inadecuadas. Sin embargo, lo más significativo era que para un 33% de las especies se desconocía cuál era su estado de conservación biológica²⁵.

En el caso español, los informes anuales del Observatorio de la Sostenibilidad demuestran que desde 1985 se ha realizado una importante tarea para ampliar la extensión de los espacios naturales protegidos (ENP). Sin embargo, en 2010, mientras que la Red Natura 2000 en España alcanzaba los 13,7 millones de hectáreas terrestres, en el medio marino esta extensión tan solo alcanzaba un millón de hectáreas²⁶.

En la actualidad se está concluyendo el Inventario Español de Hábitats y Especies Marinos y ya se han identificado 83 hábitats, de los que solo 12 se encuentran protegidos, y 2.287 especies de las que únicamente 197 cuentan con algún nivel de protección²⁷.

Otro aspecto destacable de la protección del medio ambiente marino tiene que ver con la presión que ejercen las actividades humanas tanto en el litoral y las aguas costeras como en la ZEE. En cuanto a las aguas costeras, además de su utilización con fines de ocio, transporte marítimo y pesca de bajura, existe también un impacto generado por la contaminación de los residuos urbanos y las aguas fluviales²⁸.

²⁵ European Environment Agency: The European environment. State and outlook 2010. Marine and coastal environment, pp. 11-12. http://www.eea.europa.eu/soer/europe/marine-and-coastal-environment/at_download/file (consultado el 16/08/2012).

²⁶ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Banco Público de Indicadores Ambientales. Espacios naturales protegidos. http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/NATEspaciosNaturalesProtegidos_tcm7-164670.pdf (consultado el 16/08/2012).

²⁷ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Inventario español de hábitats y especies marinos. Noviembre de 2011.

²⁸ En el caso español, habida cuenta de la importancia para el turismo costero del uso para fines de ocio de las playas y aguas próximas al litoral, se han venido aplicando importantes

Por lo que atañe a las aguas de la ZEE y alta mar, las condiciones de conservación de las especies marinas están muy directamente afectadas por la actividad pesquera, que en el caso de España se ha mantenido en condiciones similares durante el período 2002-2008, si nos atenemos al número de capturas que han oscilado entre 800.000 y 900.000 t²⁹.

El principal efecto sobre la conservación de especies marinas en la actualidad no radica tanto en la sobreexplotación pesquera como en el mantenimiento de ciertas técnicas como la pesca de arrastre con artes inadecuadas que pueden esquilmar la flora del lecho marino y afectar a los procesos de reproducción y recuperación biológica de otras especies marinas como mamíferos, peces, tortugas, etc.

Finalmente, la sostenibilidad ambiental del entorno marítimo está todavía sometida a una apreciable incertidumbre porque aún no se ha implantado una política de conservación marina suficientemente extendida y eficaz. Iniciativas europeas como la de la Política marítima integrada o la del Conocimiento del medio marino 2020 aspiran a sentar las bases para que, a medio plazo, la Unión Europea alcance una mayor sostenibilidad de su sistema marítimo. Una expectativa razonable pero que la crisis económica europea está dificultando en su desarrollo³⁰.

Por su parte, el Gobierno español ha adoptado en los últimos años diversas normas jurídicas y planes estratégicos orientados a garantizar un mayor nivel de sostenibilidad del sistema marítimo nacional³¹.

medidas con el fin de garantizar su calidad y a través de ella potenciar la economía turística. En 2011, del total de 2.152 zonas de baño declaradas un 79,9% cumplían con los criterios establecidos por la UE, lo que la situaba ligeramente por encima de la media comunitaria.

European Environment Agency: European bathing water quality in 2011. Report n.º 3/2012. Luxemburgo, 2012, p. 26. http://www.eea.europa.eu/publications/european-bathing-water-quality-in-2011/at_download/file (consultado el 16/08/2012).

²⁹ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Banco Público de Indicadores Ambientales. Capturas de la flota pesquera. http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/PESCapturas_tcm7-164680.pdf (consultado el 16/08/2012).

³⁰ Comisión Europea: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Conocimiento de medio marino 2020, observación y recogida de datos sobre el medio marino con miras a un crecimiento inteligente y sostenible. COM, 2010, 461 final. Bruselas, 8 de septiembre de 2010. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0461:FIN:ES:PDF> (consultado el 17/08/2012).

³¹ Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino. BOE, n.º 317, 30 de diciembre de 2010. <http://www.boe.es/boe/dias/2010/12/30/pdfs/BOE-A-2010-20050.pdf> (consultado el 17/08/2012).

Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y Biodiversidad. BOE, n.º 236, 30 de septiembre de 2011. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/09/30/pdfs/BOE-A-2011-15363.pdf> (consultado el 17/08/2012).

2.3.5 Dimensión cultural

Las relaciones entre la sociedad española y su entorno marítimo están condicionadas por la importancia que, a lo largo del devenir histórico, ha tenido el entorno marino en la identidad cultural colectiva del país. Pero como ya hemos señalado, dicha identidad cultural presenta distorsiones perceptivas y características valorativas que afectan al modo en que la sociedad actual aborda y gestiona los temas marítimos, especialmente en lo relativo a su salvaguardia y seguridad.

Ello se aprecia inmediatamente en el distinto valor y tratamiento que de facto se concede al patrimonio cultural ubicado en los fondos marinos respecto del que existe en el entorno terrestre. No obstante, las aguas costeras españolas están plagadas de restos del pasado marítimo español (pecios, ruinas arqueológicas, objetos, etc.) que en su mayor parte, especialmente para el período del Imperio colonial, están documentados y son accesibles con las actuales técnicas de exploración y recuperación.

Una constatación de esta sistemática marginación del patrimonio cultural subacuático se aprecia en el texto de la Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en el que solo hay referencias fragmentarias o indirectas al establecer las definiciones de monumento, conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica (art. 15), así como de los bienes que integran el patrimonio arqueológico (art. 41) y las actividades de excavación y prospección arqueológicas (art. 42)³².

La propia UNESCO abordó de forma muy tardía la problemática de protección del patrimonio cultural existente en las aguas y fondos marinos a través de la Convención sobre protección del patrimonio cultural subacuático, firmada el 2 de noviembre de 2001 y que España ratificó el 6 de junio de 2005, entrando en vigor el 2 de enero de 2009³³.

Esta demora en la adopción de una legislación específica sobre este patrimonio cultural se refleja muy claramente en la ausencia de planes nacionales para su protección y gestión, lo que ha favorecido la explotación y saqueo de una parte de los bienes culturales existentes en los fondos marinos españoles o en alta mar pero pertenecientes al Estado español. El caso del expolio realizado por la empresa Odyssey de los tesoros de la fragata Nuestra Señora de las Mercedes evidencia

³² Ley 13/1985, de 25 de Junio, del Patrimonio Histórico Español. BOE, n.º 155, 29 de junio de 1985. <http://www.boe.es/boe/dias/1985/06/29/pdfs/A20342-20352.pdf> (consultado el 17/08/2012).

³³ Los textos oficiales de la Convención y de su anexo, junto con las declaraciones y reservas, pueden consultarse en: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/official-text/#Anexo> (consultado el 17/08/2012).

la grave situación en la que se encuentra el patrimonio cultural subacuático español³⁴.

Un segundo aspecto cultural respecto del entorno marítimo y del patrimonio cultural que contiene está íntimamente vinculado con dos tendencias que se vienen desarrollando durante las últimas décadas en el país: la creciente ignorancia de la historia común de los españoles, en favor del conocimiento de las historias locales o regionales, y la progresiva pérdida de la identidad colectiva nacional. Ambas tendencias están provocando un auge de la valoración utilitarista y mercantil del entorno marítimo que afecta no solo a la falta de atención al patrimonio cultural depositado en él sino también a las restantes dimensiones de la relación de la sociedad española con su espacio marítimo.

En resumen, no se puede valorar culturalmente lo que no se conoce y no se puede proteger socialmente lo que no se valora culturalmente. Esta es la máxima que caracteriza las relaciones culturales de los españoles con su entorno marino, abriendo así el camino a la especulación económica, la explotación medioambiental y, en último extremo, la inseguridad que caracteriza a numerosos aspectos de la vida marítima nacional.

3. La seguridad del sistema marítimo español: incertidumbres, riesgos y amenazas

Analizadas las principales características estructurales que definen el sistema marítimo español, resulta necesario considerar los factores o variables que inciden en su seguridad tal y como la hemos definido.

³⁴ No deja de sorprender la claridad y firmeza de la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos al resolver la apelación de la empresa Odyssey Marine Exploration Inc. y el contraste con el escaso valor que la sociedad española y sus autoridades conceden a la protección, rescate y conservación del patrimonio cultural subacuático. ¿Se habría litigado en Estados Unidos si la carga del buque no hubiese tenido un valor estimado en 500 millones de dólares?:

The ineffable truth of this case is that the Mercedes is a naval vessel of Spain and that the wreck of this naval vessel, the vessel's cargo, and any human remains are the natural and legal patrimony of Spain and are entitled in good conscience and in law to lay undisturbed in perpetuity absent the consent of Spain and despite any man's aspiration to the contrary.

That the Mercedes is now irreparably disturbed and her cargo brought to the United States, without the consent of Spain and athwart venerable principles of law, neither bestows jurisdiction on the United States to litigate conflicting claims of ownership (to all or part of the cargo) nor empowers the United States to compel the sovereign nation of Spain to appear and defend in a court of the United States.

Supreme court of the united states: Odyssey Marine Exploration Inc. vs the unidentified shipwrecked vessel, its apparel, tackle, appurtenances and cargo, located within center point coordinates. In rem, the Kingdom of Spain et al.
<http://www.shipwreck.net/pdf/Petitionasfiled.pdf>.

3.1 Las incertidumbres

Las incertidumbres afectan a la adopción de decisiones en el proceso de definición de las políticas de prevención, control y gestión del entorno marítimo y condicionan, por tanto, su posterior aplicación³⁵. Naturalmente, el modo de reducir las incertidumbres no puede ser otro que el uso de la inteligencia, entendida como la obtención y análisis de la información necesaria para determinar, del modo más riguroso y completo posible, el riesgo asumido en la aplicación de tales políticas.

Las cuatro principales causas de incertidumbre para el desarrollo de una política integral de seguridad marítima son: a) la falta de información; b) la dispersión de la información disponible; c) la descentralización de competencias entre las diversas administraciones estatales, y d) la ausencia de unos valores y principios colectivos comunes que puedan sustentar una política marítima nacional coherente y duradera en el tiempo.

3.1.1 La falta de información sobre el entorno marítimo (nivel de incertidumbre: medio)

Aunque existe una amplia documentación, descriptiva y cuantitativa, sobre el litoral y las características geográficas del espacio marítimo, sin embargo, como ya hemos señalado en los apartados anteriores, siguen existiendo importantes lagunas de información sobre la situación real de las dimensiones económica, medioambiental y cultural de dicho entorno.

Mientras esta falta de información no se logre superar, cualquier análisis de inteligencia sobre los riesgos y amenazas en tales ámbitos marítimos será incompleto y difícilmente podrán sustentar estrategias eficaces de seguridad, y mucho menos integrales. Es imprescindible potenciar las investigaciones marinas sobre los aspectos medioambientales de la ZEE y la alta mar, así como sobre el patrimonio cultural subacuático³⁶.

3.1.2 La dispersión de la información disponible (nivel de incertidumbre: medio)

A la falta de información sobre el sistema marítimo español hay que añadir el hecho de que la información disponible está fragmentada y dispersa entre diversas instituciones públicas y centros de investigación, dificultando la implantación de criterios estandarizados para su tratamiento

³⁵ Las incertidumbres son una consecuencia de la falta de conocimiento o el conocimiento erróneo sobre las circunstancias o condiciones que determinan el riesgo en la ejecución de las decisiones y, por tanto, en el logro de los resultados esperados.

³⁶ Por ejemplo, se carece de una cartografía suficientemente completa sobre los principales recursos arqueológicos y bienes históricos del Estado español depositados en los fondos marinos de las aguas territoriales y de la ZEE.

y explotación. A ello viene a sumarse la dificultad del acceso público a algunas de tales informaciones, lastrando las oportunidades de ser utilizadas por la sociedad para su investigación o análisis, además de aportar información y documentación adicionales.

La falta de una base de datos a escala nacional sobre toda la información, documentación y estadísticas relacionadas con el entorno marítimo hipoteca la posibilidad de desarrollar una política de seguridad marítima lo suficientemente completa como para poder aplicarse de forma general y con unas mínimas garantías de eficacia³⁷.

3.1.3 La dispersión de competencias entre las diversas instituciones y administraciones a nivel nacional e internacional (nivel de incertidumbre: alto)

Esta causa de incertidumbre está anclada en la propia estructura política del Estado español, tal y como se estableció constitucionalmente y se ha desarrollado históricamente, así como en el hecho de que en las situaciones de emergencia es muy frecuente la existencia de factores y agentes internacionales que en el caso español responden, en buena medida, a nuestra pertenencia a la Unión Europea.

El art. 263 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante, establece como competencias exclusivas de la Administración general del Estado, y en particular del Ministerio de Fomento, las relativas a la ordenación, control y gestión de las actividades de la marina mercante, que incluye las específicas de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, junto con la propia seguridad marítima. Al mismo tiempo, en materia de salvamento marítimo y prevención de la contaminación producida desde buques o plataformas marinas, el art. 264 impone la necesidad de una actuación coordinada de las administraciones central y autonómica, de conformidad con el Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento³⁸.

³⁷ La prueba más elocuente de la dispersión de información se encuentra en la diversidad de fuentes que se han tenido que consultar en este estudio para recabar informaciones básicas y datos estadísticos válidos y fiables para abordar las diversas dimensiones del sistema marítimo español.

³⁸ Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante.- BOE n.º 253 del 20 de octubre de 2011. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/10/20/pdfs/BOE-A-2011-16467.pdf> (consultado 18/08/2012)

Plan nacional de servicios especiales de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino 2010-2018. Debe observarse que el vigente plan fue aprobado con anterioridad al Texto Refundido de la Ley de Puertos y por tanto de conformidad con la anterior Ley 27/1992 de 24 de noviembre y siguiendo la interpretación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/19998.

http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1320770125PlanNacionalSeguridad-Salvamento-Maritimo2010_2018.pdf (consultado el 18/08/2012).

La necesaria coordinación funcional y operativa que impone la normativa vigente no siempre se produce y cuando ello ocurre rara vez se realiza en los plazos necesarios para que las iniciativas adoptadas sean plenamente eficaces. Ello se aprecia en la gestión de las situaciones de emergencia generadas por catástrofes marítimas de origen natural o humano. En estos casos, la evidencia histórica ha demostrado que en muchas ocasiones la existencia de planes de prevención o de protección civil de las zonas marítimas no constituye una garantía de rapidez y eficacia en su aplicación bajo las condiciones extraordinarias que se producen en toda situación de emergencia³⁹.

3.1.4 La ausencia de unos valores y principios nacionales que sustenten una política marítima coherente y segura (nivel de incertidumbre: muy alto)

Ya tuvimos ocasión de señalar en el apartado relativo a la dimensión cultural hasta qué punto la realidad sociológica española demuestra que existen a escala nacional importantes ausencias valorativas y disfunciones perceptivas en relación con el entorno marítimo. Lógicamente, ambas circunstancias generan incertidumbres por una doble vía: dificultando la planificación y distorsionando la ejecución de los planes.

En efecto, la planificación de la política marítima se ve dificultada en la determinación de sus prioridades y en la posterior asignación de recursos humanos y materiales. Ya hemos señalado cómo los aspectos de salvaguardia marítima o de protección medioambiental gozan de una prioridad política sobre los de defensa marítima o protección del patrimonio cultural subacuático debido, en gran parte, a las preferencias valorativas que muestra la propia sociedad española.

Ello está teniendo consecuencias importantes sobre las decisiones que afectan a la seguridad nacional. Por ejemplo, en los Presupuestos Generales del Estado de 2011 el Ministerio de Defensa tenía asignada una cuantía total de 7.156 millones de euros, mientras que la partida total del Ministerio del Interior ascendió a 7.821 millones de euros. El capítulo 1 («Personal») de ambos ministerios tenían asignaciones de 4.787 millones de euros y de 6.178 millones de euros respectivamente. En el capítulo 2 («Gastos corrientes en bienes y servicios») las partidas de ambos ministerios fueron de 1.008 millones de euros para Defensa y 1.297 millones de euros para Interior. De acuerdo con los datos del presupuesto consolidado para 2011, el gasto de defensa ascendió fi-

³⁹ Una de las características más importantes de las situaciones de emergencia es la excepcional reducción del tiempo requerido para decidir y actuar, lo que provoca que los procedimientos y planes de respuesta establecidos resulten, generalmente, difícilmente aplicables y de limitada eficacia en la fase de intervención.

nalmente a 7.877 millones de euros, incluido el gasto en investigación militar, frente a los 8.408 millones de euros dedicados a seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias.

Como se puede apreciar por estos datos, la adopción de unas prioridades políticas y presupuestarias no siempre se corresponden con los requerimientos de las grandes políticas nacionales, lo que termina por distorsionar su ejecución debido a que los medios no siempre acompañan a los objetivos asignados.

Además, los propios programas de actuación contenidos en los planes aprobados no se revisan para adecuarlos a los cambios que se producen en las disponibilidades reales de recursos. Por ejemplo, el Plan Nacional de Seguridad y Salvamento Marítimo debería ser revisado en sus objetivos y medios a la vista de los importantes recortes presupuestarios realizados en 2012 y previstos para los próximos dos años (2013-2014), ya que afecta a un tercio del período de validez de dicho plan⁴⁰.

3.2 Los riesgos

Como hemos indicado, los riesgos afectan directamente a la seguridad del sistema marítimo español en la medida en que inciden directamente sobre las actividades marítimas provocando daños o perjuicios⁴¹.

Según los elementos estructurales del sistema marítimo nacional que hemos establecido, podemos distinguir los riesgos por causas naturales y los riesgos derivados de la acción humana.

⁴⁰ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Presupuestos Generales del Estado 2011.

<http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Presupuestos-EjerciciosAnteriores/Paginas/Ejercicio2011.aspx> (consultado el 18/08/2012).

Estadísticas de los Presupuestos Generales del Estado Consolidados 2011.

<http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/Estadisticas/Documents/2011/Estadisticas%20Presupuestos%20Generales%20del%20Estado%20hasta%202011.pdf> (consultado el 18/08/2012).

Plan presupuestario para 2013 y 2014. http://www.minhap.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2012/Documents/PLAN%20PRESUPUESTARIO%202013_2014.pdf (consultado el 18/08/2012).

⁴¹ Podemos definir el riesgo como la probabilidad de ocurrencia de sucesos o conductas que causan daños o perjuicios a las personas o las cosas. Esta es una definición similar a la adoptada por la Dirección General de Protección Civil y de Emergencias en su página web.

Dirección General de Protección Civil y Emergencias: Riesgos. Presentación. <http://www.proteccioncivil.org/riesgos> (consultado el 18/08/2012).

3.2.1 Los riesgos por causas naturales⁴²

En esta categoría se encuentran los riesgos generados por los cambios en el entorno marítimo debido a causas naturales, es decir, no directamente provocadas por la actividad humana. En la generación de estos riesgos no solo influyen las catástrofes naturales, también concurren muchos otros fenómenos naturales no catastróficos como, por ejemplo, los movimientos tectónicos que modifican los niveles costeros, las corrientes marinas que alteran el curso de las aguas o la erosión y sedimentación causadas por el oleaje y la desembocadura de los ríos, que provocan lentos pero irreversibles cambios en el relieve y morfología de las costas y de los fondos marinos⁴³.

Para determinar los principales riesgos producidos por causas naturales, hemos tomado en consideración tanto la frecuencia con la que se producen como la extensión nacional del fenómeno y la peligrosidad de sus efectos, especialmente la tasa de victimización que provocan, clasificándolos en cinco niveles: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

De acuerdo con estos criterios se puede establecer la siguiente relación de riesgos naturales:

1) Temporales marítimos (nivel de riesgo: alto).

Constituyeron la segunda causa de mortalidad por catástrofes naturales en el período 1995-2009, provocando 208 muertos sobre un total de 932. Obviamente este fenómeno, causado por el oleaje que provoca el viento sobre el mar, presenta esta alta tasa de victimización por ser una de las causas principales de naufragios, junto con el abordaje, entre los buques pesqueros, mercantes y de recreo.

Habría que agregar que en los últimos años se ha producido una mayor incidencia del número de víctimas debido a los movimientos migratorios ilegales a través de las vías marítimas. Según los datos de la Guardia Civil, entre 1990 y 2003 se recuperaron 252 muertos para un movimiento total de 43.080 inmigrantes ilegales, aunque es imposible determinar el número exacto que fallecieron por causa directa de temporales marítimos⁴⁴.

⁴² Se han excluido los incendios en esta categoría ya que estadísticamente los incendios por causas naturales (rayos) en 2010 solo constituyeron el 4,2% del total y solo afectaron al 1% de la extensión terrestre calcinada.

⁴³ Mientras las costas cantábrica y atlántica se van hundiendo por el desplazamiento tectónico, las costas mediterráneas se van elevando. Por otro lado, la sedimentación en el delta del Ebro ha creado una zona terrestre de 28.260 ha. Estos son ejemplos significativos de cambios naturales no catastróficos.

⁴⁴ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Banco Público de Indicadores Ambientales. Víctimas mortales debidas a desastres naturales. http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/DESVictimasMortales_tcm7-164286.pdf (consultado el 17/08/2012).

Considerando el intenso tráfico marítimo que circula por aguas españolas y las características climatológicas de algunas zonas (Cantábrico, costas de Galicia, zona del Estrecho, etc.), se comprende que el riesgo provocado por este tipo de fenómenos naturales siga siendo uno de los más importantes para la seguridad marítima en aguas españolas.

2) Inundaciones (nivel de riesgo: alto).

En el conjunto de España las inundaciones constituyen el mayor riesgo de víctimas mortales por causas naturales. Generalmente las inundaciones están asociadas al desbordamiento de los ríos provocados por cambios climáticos generales o locales («gota fría»), no obstante también se producen inundaciones como resultado de la elevación del nivel del mar por mareas meteorológicas y por oleajes entrantes. En ambos casos, las poblaciones del litoral se ven afectadas ya sea por el desbordamiento de las desembocaduras de los ríos o por las inundaciones marinas.

Las inundaciones provocaron una mortalidad en el período 1995-2009 de 268 muertos. En 2011 el número de fallecidos por inundaciones y lluvias intensas fue de 12 personas, lo que supuso el 25% sobre un total de muertos por fenómenos naturales de 48 personas⁴⁵.

En la actualidad se está en fase de conclusión de las Evaluaciones preliminares de riesgo de inundación (EPRI), destinadas a determinar las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSI) a partir de las cuales se desarrollarán planes de prevención y protección destinados a reducir la peligrosidad y vulnerabilidad de las poblaciones, incluidas las costeras.

Por ejemplo, el EPRI de la costa de Galicia ha identificado 168 áreas de riesgo fluviales y 39 costeras. El EPRI de Andalucía señala las tres provincias de las cuencas mediterráneas (Almería, Granada y Málaga) como las que tienen un mayor riesgo de inundaciones.

Las cuencas mediterráneas del Levante y Cataluña, que acumulan un alto porcentaje de su población residente y del turismo estacional, son históricamente zonas de alto riesgo por inundaciones provocadas por cambios atmosféricos locales, altamente imprevisibles. Ello convierte su litoral en una de las zonas de mayor riesgo del país. En el Informe anual 2010-2011, elaborado por el Observatorio Nacional de la Sequía del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se recogen las 312 ciuda-

⁴⁵ Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Banco Público de Indicadores Ambientales. Víctimas mortales debidas a desastres naturales. http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/DESVictimasMortales_tcm7-164286.pdf (consultado el 17/08/2012).

des y pueblos españoles que fueron afectados por inundaciones durante ese período y de los que 68 correspondieron a provincias costeras⁴⁶.

3) Terremotos, movimientos del terreno y actividad volcánica (nivel de riesgo: medio).

Por la ubicación de la península y de las islas Canarias, algunas zonas costeras y marítimas presentan una elevada frecuencia de este tipo de sucesos naturales. Entre 2004 y 2011, la frecuencia anual de terremotos fue superior a los 3.000, alcanzando su punto álgido en 2007 con 4.965 terremotos. En general presentan una escasa magnitud del momento sísmico, inferior al grado 4 para un 99,5% de ellos, por lo que sus efectos destructivos son muy escasos o nulos, sobre todo respecto del grado de victimización.

Por término medio, la frecuencia y magnitud de los terremotos peninsulares es superior a los ocurridos en las islas Canarias. No obstante, dado que en este archipiélago la actividad sísmica está estrechamente vinculada a la actividad volcánica, a diferencia de lo que ocurre en la Península, no resulta extraño que en el año 2011 se detectaran 11.984 terremotos debido a los fenómenos volcánicos producidos en las aguas de la isla de El Hierro.

Sin embargo, el impacto sobre la seguridad que provocan los terremotos, como el del resto de fenómenos naturales, no depende solo de la frecuencia, la magnitud y la intensidad que poseen sino también de otras variables no menos importantes como el grado de concentración demográfica y las características de construcción de los edificios e infraestructuras de los lugares a los que afecta.

Durante los últimos siete años se ha apreciado un importante incremento del número y magnitud media de los terremotos, lo que unido a la clara tendencia a incrementar la población residencial en las zonas del litoral y a la evidencia de que las zonas de mayor peligrosidad sísmica se sitúan en las costas andaluzas, de la Comunidad Valencia, Cataluña y los archipiélagos balear y canario, sería temerario ignorar o subestimar la importancia de este riesgo para la seguridad nacional, incluida su dimensión marítima⁴⁷.

⁴⁶ Observatorio Nacional de la Sequía: Informe anual 2010-2011. http://www.magrama.gob.es/es/agua/temas/observatorio-nacional-de-la-sequia/Informe_Balance_ANUAL1011_tcm7-197600.pdf (consultado el 20/08/2012).

⁴⁷ De acuerdo con los datos del Instituto Geográfico Nacional, en el último medio siglo se han producido solo dos terremotos con una magnitud del momento sísmico superior al grado 5: el primero ocurrió en 1969, fue un terremoto con epicentro al sudoeste del cabo de San Vicente y una magnitud de 7,8 y provocó 19 muertos; el segundo ocurrió en 2011 con epicentro en Lorca y una magnitud de grado 5,1, ocasionó 9 muertos y dejó el 5% de los edificios con daños estructurales graves.

<http://www.ign.es/ign/layoutIn/sismoTerremotosEspana.do?value=1> (consultado el 20/08/2012).

4) Sequías (nivel de riesgo: medio).

El fenómeno de las sequías está directamente relacionado con los ciclos climáticos de pluviosidad, que afectan directamente al caudal de los ríos, así como a las características geomorfológicas de las diversas zonas de España.

Su incidencia directa sobre el entorno marítimo radica, principalmente, en el impacto que provoca en el abastecimiento para consumo doméstico en aquellas poblaciones costeras que por su concentración urbanística o por efecto del turismo presentan una alta densidad demográfica aunque solo sea durante los meses de verano. El litoral mediterráneo y las costas insulares reúnen estas condiciones y, además, son áreas que experimentan una importante reducción de las capacidades de sus cuencas hidrográficas durante esa etapa del año.

Especial relevancia ha tenido la experiencia de las cuencas hidrográficas de Cataluña, que sufrieron una larga sequía entre los años 1994 y 2004 que terminó ocasionando una grave falta de abastecimiento de agua en 2005. Esta situación se repetiría dos años más tarde en el período 2007-2008, obligando a la Generalitat a promulgar el Decreto 84/2007, de 3 de abril, por el que se adoptaban medidas extraordinarias para reducir el consumo de agua. Según reconoce la propia Agència Catalana de l'Aigua, esta sequía fue la más grave en los últimos 68 años⁴⁸.

Para paliar los efectos de las sequías y garantizar el suministro de agua, durante los últimos años se ha realizado una política de instalaciones desalinizadoras que ha permitido aumentar la capacidad de agua disponible mediante esta tecnología de 0,70 hm³/día en el año 2000 a 2,95 hm³/día en 2009. Obviamente, no es una casualidad que las comunidades autónomas mediterráneas (Murcia, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Cataluña) concentren el 52% de la capacidad desalinizadora total.

Sin embargo, las instalaciones desalinizadoras no pueden ser la solución definitiva al periódico desabastecimiento de agua de ciertas regiones, debido al alto grado de residuos contaminantes que genera su utilización.

5) Tsunamis (nivel de riesgo: bajo).

En general, los maremotos o tsunamis son provocados por la actividad sísmica cuyo epicentro se sitúa en el lecho marino o en la zona costera. En España ya hemos observado que una parte apreciable de

⁴⁸ Agència Catalana de l'Aigua: Memòria 2008, p. 26. http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/ca/publicacions/memoria2008/memoria_aca_2008_ebook/index.html (consultado el 20/08/2012).

los terremotos y movimientos del terreno se produce en estas zonas aunque con una baja intensidad y magnitud. La consecuencia es que resulta extraordinario este tipo de fenómeno natural. Por supuesto, siempre se cita el tsunami que inundó Cádiz en 1755 como consecuencia del terremoto de Lisboa, pero esta es una excepción dentro de la tendencia histórica de este fenómeno natural.

Precisamente, la excepcionalidad de este fenómeno ha hecho que no se haya investigado ni se hayan dedicado recursos a establecer un sistema de prevención y protección específico de las zonas costeras frente a este riesgo. El reciente estudio realizado por un equipo de investigadores de la Universidad de Cantabria para la zona marítima del sudeste español (mar de Alborán), entre Algeciras y Cartagena, así como del norte de África (Ceuta y Melilla), concluye que el riesgo es medio-bajo y que las olas alcanzarían una altura máxima de 60 cm.

Sin duda, a partir de esta primera investigación podrían realizarse nuevos estudios que alcanzasen las áreas de mayor sismicidad de las costas españolas utilizando el mismo método matemático para poder elaborar planes preventivos.

6) Tormentas geomagnéticas (nivel de riesgo: bajo).

Las tormentas geomagnéticas son alteraciones del campo magnético de la Tierra provocadas por el impacto de las partículas expulsadas en las erupciones o manchas solares. Su duración puede variar desde unas horas hasta días completos. Su principal efecto sobre la seguridad marítima radica en las alteraciones que provocan en el funcionamiento de los sistemas de navegación y comunicaciones de los buques o de las instalaciones costeras de señales y comunicación.

Los dos observatorios geomagnéticos españoles (Toledo y Güímar) han detectado cuatro grandes tormentas geomagnéticas en la última década, acaecidas en 2000, 2003 (2) y 2005⁴⁹.

3.2.2 Los riesgos derivados de la acción humana

Los riesgos de esta categoría corresponden a aquellas actuaciones humanas, individuales o colectivas, que en su relación con el entorno marítimo provocan perjuicios o daños a las personas o las cosas. En términos comparados con los riesgos por causas naturales, su frecuencia es mucho mayor pero, generalmente, sus efectos son más limitados.

⁴⁹ Instituto Geográfico Nacional: Mayores tormentas geomagnéticas. <http://www.ign.es/ign/layoutIn/ultTormGeomagMay.do> (consultado el 21/08/2012).

1) Incendios (nivel de riesgo: muy alto).

Los incendios constituyen una de las principales causas de inseguridad nacional por su elevada frecuencia, la extensión de sus efectos y la persistencia del fenómeno. Solo en 2010 se produjeron 11.722 incendios que afectaron a una extensión forestal de 54.769 ha.

Su consideración como riesgo para el entorno marítimo se debe al hecho de que los incendios ocurridos en las áreas del litoral constituyen anualmente un peligro directo para la población residencial de estas zonas y, además, contribuyen a acelerar los procesos de erosión costera. Todo ello sin ignorar los incendios que se producen en las infraestructuras marítimas y de los que carecemos de datos suficientes para evaluar su peligrosidad.

En 2010 el 71% de los incendios se produjeron en las comunidades autónomas marítimas, destacando los casos de Galicia con 3.852 casos (32,8% del total) y Asturias con 1.862 casos (15,9% del total). De los once grandes incendios forestales (GIF) ocurridos ese año, seis se produjeron en comunidades autónomas costeras, con una extensión total de 8.117 ha equivalente al 64,8% del total arrasado por este tipo de incendios. El 60% de los siniestros fue intencionado y el número de muertos causados ese año ascendió a nueve personas⁵⁰.

2) Accidentes marítimos (nivel de riesgo: medio).

Los accidentes marítimos afectan a la seguridad no solo por la incidencia que tienen en las tripulaciones, pasajeros y mercancías de los buques siniestrados, sino porque la carga de mercancías peligrosas o contaminantes pueden afectar al entorno biológico marino.

En 2010 se notificaron un total de 91 accidentes marítimos de los que 23 terminaron en hundimiento. Tan solo 30 accidentes fueron objeto de una investigación profunda y de ellos 19 afectaron a buques pesqueros y solo tres a buques mercantes.

Por lo que se refiere a accidentes marítimos con vertidos de hidrocarburos, entre 1991 y 2007 se produjeron 134 casos de los que 54 acaecieron en las costas andaluzas. Esta cifra es muy significativa ya que supone el equivalente al 29% de todos los accidentes de buques

⁵⁰ A efectos estadísticos se consideran grandes incendios forestales los que alcanzan una extensión igual o superior a 500 ha.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Los incendios forestales en España, año 2010. http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/defensa-contra-incendios-forestales/Publicacion2010_def_tcm7-174379.pdf (consultado el 20/08/2012).

petroleros con vertidos de hidrocarburo ocurridos a escala mundial durante el mismo período⁵¹.

Sin duda, las aguas del estrecho de Gibraltar, de las islas Canarias y de las costas gallegas pagan el precio de las zonas que tienen una alta concentración de tráfico marítimo mercante, además de su importancia pesquera y turística, lo que constituye un importante reto para las políticas de rescate y salvamento así como para la conservación de medio ambiente marítimo⁵².

Existe un importante sistema de prevención de accidentes marítimos basado en dos tipos de medidas: las de inspección en tierra de las condiciones mecánicas de los buques así como de la adecuada capacitación de las tripulaciones, de una parte, y de otra las de seguimiento y gestión de la navegación por las aguas nacionales a través de los dispositivos de separación del tráfico marítimo (DST) situados en Finisterre, Tarifa, cabo de Gata, Canarias oriental y Canarias occidental, al que se ha agregado el sistema automático de identificación (AIS) con cobertura en toda la costa española, que han contribuido a incrementar la seguridad del tráfico marítimo por aguas españolas.

3) Contaminación marina por vertidos controlados (nivel de riesgo: bajo).

El riesgo de contaminación marina que resulta de los casos de vertidos de sustancias peligrosas o contaminantes generados por las poblaciones costeras o arrastrados por las aguas de los ríos es bajo debido a que durante las últimas dos décadas se ha implantado a escala nacional una política combinada de reducción de residuos, principalmente urbanos, y de sistemas de depuración y reutilización de aguas cada vez más extendido.

Existen indicadores claros del avance que se ha realizado en la reducción de este riesgo. Entre 1991 y 2010 el porcentaje de las aguas de las playas no aptas para el baño pasó del 11,7% al 1,1%. Al mismo tiempo, desde 2003 se observa una clara tendencia a la reducción de

⁵¹ Comisión Permanente de Accidentes e Incidentes Marítimos: Memoria anual 2010. Madrid: Edit. Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento, 2011. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Banco Público de Indicadores Ambientales. Accidentes marítimos con vertido de hidrocarburos. http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/DESAccidentesMaritimosVertidos_tcm7-164283.pdf (consultado el 17/08/2012).

The International Tanker Owners Pollution Federation Limited: Oil tanker spill statistics 2011. Londres.

⁵² El tráfico marítimo por aguas españolas detectado el 17/08/2012 a las 10:30 h era de 1.506 buques, el equivalente al 3% del tráfico mundial en esa fecha y hora. MarineTraffic.com: <http://www.marinetraffic.com/ais/> (consultado el 17/08/2012).

residuos urbanos por habitante hasta alcanzar el -13% con datos de 2008 lo que, obviamente, también beneficia al entorno marino.

Por lo que se refiere a la contaminación orgánica de las aguas continentales, la mayoría de las cuales llegan al mar, entre 1990 y 2010 ha descendido notablemente hasta suponer tan solo el 2% de las estaciones de control con un valor igual o superior a 10 mg/l de demanda bioquímica de oxígeno (DBO₅). Ello está contribuyendo a reducir la contaminación orgánica de las aguas marinas situadas en las desembocaduras de los ríos.

En cambio, cuando se analiza la contaminación generada específicamente por el sector de la pesca y la acuicultura, aunque los estudios todavía están en fase de desarrollo, apuntan claramente hacia un aumento de la generación de residuos tanto peligrosos como no peligrosos, que pasó de las 25.148 t en 2004 a las 32.880 t de 2006. Sin duda, este es un sector en el que deberá avanzarse en los procesos de tratamiento y reciclaje de los residuos si se quieren lograr avances significativos en la reducción de la contaminación marina⁵³.

3.3 Las amenazas a la seguridad marítima española

Las amenazas constituyen una categoría específica de riesgos que por su naturaleza, características y efectos para la seguridad nacional de los países deben ser tratadas de forma diferenciada. Consideramos las amenazas como las probabilidades de ocurrencia de conductas, individuales o colectivas, deliberadamente orientadas a provocar daños o perjuicios directos en las personas y/o las cosas.

Teniendo en cuenta que en las amenazas interviene la voluntad humana dirigida a causar los daños o perjuicios, a diferencia de las conductas puramente accidentales, la generación de seguridad frente a ellas requiere una combinación de disuasión, es decir, acciones preventivas orientadas a inhibir la voluntad del agente amenazante de cumplir su amenaza, y actuaciones experimentadas de protección o salvaguardia en el caso de que se ejecuten.

Con el fin de delimitar mejor el estudio de los diversos tipos de amenazas, resulta conveniente diferenciar entre amenazas de actuaciones violentas y amenazas de actuaciones no violentas⁵⁴. Al igual que para las

⁵³ Instituto Nacional de Estadística: Estadísticas sobre medio ambiente. Encuesta sobre la generación de residuos en la pesca y la acuicultura 2004-2006. http://www.ine.es/daco/daco42/resiurba/residuospesca_0406.pdf (consultado el 21/08/2012).

⁵⁴ En esta clasificación se utiliza el término «violencia» en un sentido restringido a las acciones humanas como «el uso de la capacidad destructiva humana aplicada contra las personas y las cosas».

incertidumbres y los riesgos, establecemos una escala de valoración de las amenazas con cinco niveles, atendiendo a su frecuencia, su extensión y la gravedad de los efectos que provocan en la seguridad nacional.

3.3.1 Amenazas de actuaciones violentas

Las conductas humanas deliberadamente destructivas tienen la característica de que admiten un cierto grado de previsión sobre el que cimentar medidas de seguridad preventiva y de defensa que, aunque no siempre evitan que se produzcan, permiten reducir sustancialmente los efectos de victimización que provocan. Ello justifica que toda estrategia de seguridad, sea marítima o no, deba ponderar adecuadamente las amenazas y su peligrosidad para poder establecer las medidas de disuasión y defensa más eficaces.

1) Intervención en conflictos armados (nivel de amenaza: alto).

La intervención de España en conflictos armados puede resultar de tres escenarios con distinto grado de probabilidad pero con el mismo resultado: daños directos a los buques españoles, ya sean militares o mercantes, a sus tripulaciones o a sus pasajeros así como a su carga.

El primero de tales escenarios, y el de mayor probabilidad, está asociado a la participación española en misiones internacionales de bloqueo marítimo o apoyo de tropas, táctico o logístico, que intervienen en operaciones multinacionales de pacificación, especialmente las de imposición de la paz.

La participación de unidades de la fuerza naval española en la segunda y tercera guerras del Golfo (1991 y 2003), en el control del embargo de armas en el mar Adriático durante las guerras balcánicas o, recientemente, en la intervención multinacional durante la guerra civil de Libia (2011), constituyen ejemplos claros de que esta amenaza no es hipotética.

Un segundo supuesto es el de una crisis o conflicto armado directo en territorio, buques o ciudadanos españoles realizado por parte de países fronterizos o próximos. La crisis con Marruecos por el islote de Perejil y la inestable situación de los buques españoles que faenan o circulan por las aguas próximas a la costa sahariana o a Gibraltar confieren a esta amenaza un apreciable grado de probabilidad aunque sus efectos sean más limitados que en el caso anterior.

Por último, esta amenaza también está asociada a los casos en que fuerzas navales españolas intervengan en operaciones aprobadas en el marco de la PCSD, tal y como se regula en el art. 42.1 y 7 del Tratado de la Unión Europea. Ello incluye operaciones de rescate de ciudadanos europeos, y no solo españoles, en países donde se haya

desencadenado un conflicto armado. También incluye las operaciones de defensa en caso de ataque al territorio de otro estado miembro.

2) Terrorismo (nivel de amenaza: muy alto).

La amenaza terrorista contra objetivos marítimos es en general muy baja en comparación con los objetivos terrestres y aéreos. De acuerdo con los datos del Global Terrorism Database, entre 1970 y 2010 solo se registraron 181 ataques terroristas contra objetivos marítimos, algunos de los cuales fueron en realidad ataques de piratería, con un total de 848 muertos⁵⁵.

Esta reducida frecuencia de actos de terrorismo contra objetivos marítimos se explica por su complejidad táctica y la dificultad para rentabilizar mediáticamente los atentados. Como ejemplo, bastará recordar las dificultades operativas que tuvo el grupo terrorista Frente de Liberación de Palestina que secuestró el crucero Achille Lauro en 1985 y el perjuicio mediático que provocó a la causa palestina.

Sin embargo, en el caso español el fenómeno terrorista posee características propias que obligan a considerarlo una amenaza con alto grado de frecuencia debido a la actividad desplegada por ETA durante los meses de verano contra las poblaciones de núcleos urbanos costeros o las fuerzas y cuerpos de seguridad establecidas en esos núcleos.

Desde los artefactos explosivos que estallaron el 29 de junio de 1979 hasta la actualidad, la organización terrorista ha cometido más de una treintena de atentados en la ciudad de Málaga y la Costa del Sol y otros tantos en la Comunidad Valenciana⁵⁶.

El progresivo desmantelamiento que está sufriendo la organización ETA durante los últimos años ha reducido ostensiblemente su capa-

⁵⁵ El número de atentados terroristas marítimos resulta muy reducido si se compara con los 1.056 ataques contra aeronaves o aeropuertos o los 4.930 ataques a otros medios de transporte (autobuses, trenes, metro, etc.) durante el mismo período. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism: Global Terrorism Database. http://www.start.umd.edu/start/data_collections/gtd/ (consultado el 21/08/2012).

⁵⁶ Levante-emv.com: «Investigan si ETA intentó robar ayer una furgoneta en el nuevo Mestalla». 02 de agosto de 2009. <http://www.levante-emv.com/valencia/2009/08/02/investigan-eta-robar-ayer-furgoneta-nuevo-mestalla/617602.html> (consultado el 21/08/2012).

Sur.es: «El rastro de ETA en Málaga». 20 de octubre de 2011. <http://www.diariosur.es/20111020/local/malaga/rastro-malaga-201110202052.html> (consultado el 21/08/2012).

Laopinioncoruña.es: «Campañas contra zonas turísticas desde hace casi 30 años». 20 de julio de 2008. http://www.laopinioncoruna.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2008072000_6_207628__contra-zonas-turisticas-desde-hace-casi (consultado el 21/08/2012).

cidad operativa, realidad que puede verse reforzada por el progreso electoral de sus formaciones políticas legalizadas. No obstante, ello no permite descartar, todavía, una ruptura del cese unilateral de su actividad terrorista por parte de algún grupo opuesto a la actual estrategia, como ya ocurrió en el pasado cuando se produjo la ruptura entre ETA político-militar y ETA militar.

Por otro lado, el auge del terrorismo islamista en España ha abierto una nueva dimensión de esta amenaza, cuya evolución futura puede incorporar ataques contra núcleos urbanos costeros, instalaciones portuarias, infraestructuras de abastecimiento energético o buques españoles, especialmente los que realizan rutas con Marruecos y Argelia. La detención de 85 presuntos terroristas islamistas durante la IX legislatura (12/04/2008 al 12/12/2011) demuestra que no se puede descartar este escenario de amenaza⁵⁷.

3) Piratería (nivel de amenaza: muy alto).

La piratería se ha convertido durante la última década en una de las amenazas más importantes para los buques pesqueros españoles que faenan en aguas del océano Índico, pero sobre todo constituye una amenaza directa a dos de las principales rutas marítimas de Europa con el área de Asia-Pacífico: la ruta del Atlántico sur, amenazada desde las costas de África occidental y el golfo de Guinea, y la ruta por el mar Rojo, amenazada desde la costa de Somalia.

Conviene señalar que los objetivos estratégicos del secuestro de buques que llevan a cabo las organizaciones terroristas y las que realizan los grupos piratas son claramente diferentes y ello ha afectado a la frecuencia de los ataques marítimos realizados por ambos. En efecto, los objetivos últimos del terrorismo siempre son de naturaleza política mientras que los objetivos últimos de la piratería siempre son el lucro económico. Esta diferencia en los objetivos cambia decisivamente las condiciones de explotación del éxito y del papel jugado por los medios de comunicación de masas en ambos casos⁵⁸.

Sin embargo, lo que más ha propiciado el desarrollo de la piratería ha sido la falta de estrategias de prevención y sanción tanto nacionales como internacionales, junto con la ausencia de medios de autoprotección por parte de los buques.

Efectivamente, la puesta en marcha de operaciones contra la piratería como las que llevan a cabo la OTAN, la UE y algunos países como

⁵⁷ Ministerio del Interior: Anuario Estadístico 2010. Madrid, 2011.

⁵⁸ Sobre las diferencias entre el terrorismo, la estrategia de guerrillas y la delincuencia organizada, véase: CALDUCH, R.: Dinámica de la sociedad internacional. Madrid: Edit. Ceura, 1993. <http://www.ucm.es/info/sdrelint/lib2cap6.pdf> (consultado el 22/08/2012).

China en el océano Índico, unido a la incorporación en los buques de equipos especiales de autoprotección, ha reducido ostensiblemente el número de ataques piratas y sobre todo el número de buques aprehendidos en esa zona.

De acuerdo con los informes anuales de la Organización Marítima Internacional (IMO), en 2011 se realizaron 270 actos de piratería en todo el mundo, de los que 71 se produjeron en África oriental o el océano Índico, frente a los 471 realizados en el año 2000, de los cuales 138 correspondieron a la costa oriental africana y el Índico⁵⁹.

El auge que está adquiriendo la piratería en el golfo de Guinea y la costa occidental africana constituye una creciente amenaza que viene a sumarse a la que está emergiendo en el área del Caribe y la costa occidental de América del Sur, zonas todas ellas por donde transitan buques mercantes con pabellón español.

4) Crimen organizado (nivel de amenaza: muy alto).

La actividad del crimen organizado transnacional en España se desarrolla en campos tan diversos como el narcotráfico, el blanqueo de capitales, los delitos contra el patrimonio, la corrupción, la trata y explotación de personas, el control y traslado de la inmigración ilegal o la falsificación documental.

Constituye una amenaza creciente tanto por la diversidad de delitos en los que opera como por el crecimiento de sus actividades y la extensión a todo el territorio nacional. Entre 2004 y 2010 el número de detenidos en España vinculados a grupos transnacionales de criminalidad organizada pasó de 3.581 detenidos a 6.369 lo que supone un incremento del 177%. En este último año se investigaron 622 grupos criminales y se desarticularon totalmente 306 grupos (49% del total). El valor de los efectos incautados, con excepción de la droga, superó los 157 millones de euros, destacando los 1.710 vehículos y embarcaciones decomisados⁶⁰.

⁵⁹ Durante 2012 y hasta el 16 de agosto se han realizado en todo el mundo 202 ataques, de los cuales 70 fueron en aguas somalíes, y se han secuestrado 21 buques, de los que 13 lo fueron en Somalia, con 212 rehenes.

International Maritime Organization: Piracy. Annual reports.

<http://www.imo.org/KnowledgeCentre/ShipsAndShippingFactsAndFigures/Statistical-resources/Piracy/Pages/default.aspx> (consultado el 22/08/2012).

International Maritime Bureau Reporting Centre: Live piracy report. <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/live-piracy-report> (consultado el 22/08/2012).

⁶⁰ Ministerio del Interior: Balance 2010 y Estrategia española 2011-2014 contra el crimen organizado. Septiembre de 2011.

Las principales actividades del crimen organizado en el ámbito marítimo español son el narcotráfico, la trata de seres humanos, el transporte de inmigrantes ilegales y el contrabando de tabaco⁶¹.

Por lo que atañe al tráfico de estupefacientes, las redes criminales utilizan prioritariamente tres vías de introducción de la droga: a) mediante embarcaciones; b) mediante pasajeros, mercancías o vehículos a motor por vía marítima, y c) mediante pasajeros o mercancías por vía aérea. Las dos primeras vías facilitan la entrada ilegal a España de la mayor parte de la droga, por este motivo el control de los buques junto con sus pasajeros y mercancías, sobre todo los procedentes de América del Sur y norte de África, constituye una parte esencial de la lucha contra la delincuencia organizada asociada al narcotráfico.

Según los datos del Ministerio del Interior, en 2010 se aprehendieron 25,2 t de cocaína, 384,3 Tm. de hachís y 0,2 t de heroína. De estas cantidades, el 43% de la cocaína, el 24,8% del hachís y el 50% de la heroína fueron incautados a grupos de delincuencia organizada⁶².

En relación con el tráfico, trata y explotación de personas, la principal dificultad radica en la falta de publicidad de datos específicos que desagreguen las vías de acceso utilizadas preferentemente por las organizaciones delictivas transnacionales. No obstante, los datos del Informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y la criminalidad de 2009 marcan una tendencia estable en el número de arrestos entre 2003 y 2007 en cifras que oscilan entre 1.286 (2003) y 1.172 (2005). El número de víctimas registradas oficialmente mantuvo una media de 2.500 personas, alcanzando el máximo de 2.768 personas en 2004⁶³.

En cuanto al tráfico ilegal de personas, el número de inmigrantes ilegales que llegaron en embarcaciones a las costas españolas en 2011 fue de 5.443 personas, lo que consolida la tendencia decreciente que se viene observando desde 2006. De esta cifra, 3.992 fueron rescatados en el mar por Salvamento Marítimo. Al mismo tiempo, durante

⁶¹ En este estudio se distingue claramente la trata de personas del tráfico de inmigrantes ilegales, atendiendo a la diferenciación jurídica internacional establecida en el art. 3. a) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> (consultado el 23/08/2012).

⁶² El pasado 13 de agosto de 2012, la Policía Nacional abordó y detuvo el buque S. V. Nikolay, de pabellón búlgaro, que transportaba 3 t de cocaína de una red transnacional de narcotráfico en la que participaban colombianos, españoles y búlgaros. Ministerio del Interior: Anuario Estadístico 2010. Madrid, 2011, p. 195.

⁶³ United Nations Office on Drugs and Crime: Global report on trafficking in persons. Febrero de 2009, pp. 282-283.

2011 el Ministerio del Interior llevó a cabo la repatriación de 30.972 inmigrantes ilegales.

El contrabando de tabaco ha experimentado un cambio en su tendencia y en su configuración operativa. Hasta 2010 el tabaco introducido ilegalmente en España, en su mayor parte procedente de Asia, iba destinado al resto de países de la UE estimándose en un 20% el que se dirigía al mercado nacional. En los últimos tres años la tendencia se ha invertido, aumentando la cantidad decomisada en un 27% en lo que va del año 2012 y destinándose el tabaco ilegal en más de un 80% al mercado español. Recientemente, entre mayo y junio de 2012, los agentes de Vigilancia Aduanera han incautado en Valencia un alijo de 35 t de picadura de tabaco con un valor estimado en 4,2 millones de euros⁶⁴.

España está desarrollando en los últimos años una activa política de prevención y represión de las actividades de las organizaciones criminales transnacionales. Dentro de esta política destacan la creación de organismos especializados, como el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) del Ministerio del Interior, la creación de unidades especiales en la Policía Nacional (GRECO) y la Guardia Civil (ECO) o la duplicación del número de efectivos de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado destinados a la lucha contra este tipo de delincuencia organizada transnacional.

En el ámbito marítimo, hay que destacar la progresiva implantación del sistema integrado de vigilancia exterior, parcialmente financiado por el Fondo para las Fronteras Exteriores de la Unión Europea (2007-2013), que ha supuesto un salto cualitativo en la estrategia de lucha contra las actividades marítimas de este tipo de criminalidad.

3.3.2 Amenazas de actuaciones no violentas

A diferencia de las amenazas anteriores, las generadas por actividades no violentas producen perjuicios o daños a los intereses y bienes de las personas pero no atacan directamente contra su integridad física y, por tanto, la gravedad de estas actividades viene determinada más directamente por su frecuencia y la extensión o alcance de los daños ocasionados que por su peligrosidad.

En general, el nivel de estas amenazas es medio o bajo y, en buena medida, su prevención y control a medio plazo dependerá básicamente de la

⁶⁴ La Moncloa: «La Agencia Tributaria refuerza sus actuaciones contra el tabaco de contrabando». 12 de julio de 2012. <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioHaciendaAdministracionesPublicas/2012/120712TabacoContrabando.htm> (consultado el 22/08/2012).

adopción de normas jurídicas que refuercen las actuaciones de las distintas administraciones públicas con competencias en el ámbito marítimo.

- 1) Huelgas y movilizaciones sociales con bloqueo de instalaciones portuarias y/o buques (nivel de amenaza: bajo).

La huelga es un derecho fundamental reconocido por la Constitución española pero que carece de una regulación específica, lo que provoca constantes dificultades en su ejercicio por el conflicto de intereses que surge entre los huelguistas y la ciudadanía cuando se aplica a servicios públicos básicos, como es el caso de los transportes marítimos y aéreos para los territorios insulares o las ciudades de Ceuta y Melilla.

La importancia del tráfico marítimo para el transporte de pasajeros y mercancías, que ya hemos señalado, obliga a considerar los perjuicios que se causarían a la sociedad y la economía española en el caso de bloqueos prolongados o generalizados de las instalaciones portuarias y los buques.

Aunque semejante situación no se ha producido a escala nacional, la reciente experiencia de la huelga salvaje de controladores aéreos de diciembre de 2010 demuestra, por analogía, que esta amenaza no puede ignorarse ya que si se produce bajo determinadas circunstancias podría provocar graves efectos para la seguridad nacional, por ejemplo bloqueando la operación anual de paso del estrecho del flujo de magrebíes residentes en Europa⁶⁵.

- 2) Bloqueo de buques o instalaciones de abastecimiento energético (nivel de amenaza: muy bajo).

España es un país con una elevada dependencia de las importaciones energéticas de petróleo y gas natural, que en 2010 cubrieron el 71,8% de la demanda energética nacional, mientras que el grado de autoabastecimiento a través de otras fuentes energéticas (carbón, hidráulica, nuclear y renovables) tan solo alcanzó el 26,1%.

España importó en 2011 el 38% del gas natural de Argelia, en su mayor parte utilizando los gasoductos Magreb-Europa Gas (MEG), que conecta Hassi R'Mel con Córdoba a través de Marruecos, con una longitud de 1.610 km y una capacidad de 12.000 millones de m³/año, y el Medgaz, activado en marzo de 2011, que a través de 193 km de tendido submarino suministra 11.400 millones de m³/año desde Beni Saf hasta Almería. En cuanto a los principales proveedores de hidrocar-

⁶⁵ Es la denominada Operación Paso del Estrecho que se realiza anualmente. En 2010 se contabilizaron un total de 355.330 vehículos embarcados, alcanzándose la máxima cifra diaria el 4 de julio con 8.128 vehículos y 28.471 pasajeros. Ministerio del Interior: Anuario Estadístico 2010, pp. 445-447.

buros de España en 2011, fueron: Rusia, Arabia Saudí, Irán, Nigeria, México, Irak, Colombia y Libia⁶⁶.

Con esta estructura energética tan diversificada, resulta claro que una amenaza de desabastecimiento energético general por el bloqueo de buques o gasoductos resulta prácticamente imposible sin la aplicación de un bloqueo marítimo total del país. El escenario alternativo sería el de una reducción del abastecimiento, especialmente de gas natural, como consecuencia de bloqueos marítimos parciales impuestos por Marruecos o Argelia, fundamentalmente⁶⁷.

Sin embargo, este último escenario parece poco probable incluso en situaciones de crisis política interna o guerra, ya que la experiencia ha demostrado que tanto en Argelia como en Libia los efectos de las respectivas guerras civiles solo provocaron una reducción limitada del suministro de productos energéticos a España pero nunca se produjo un bloqueo total. No es, por tanto, previsible que esta situación pueda cambiar a corto plazo aunque se produjera una crisis interna en Marruecos.

- 3) Ataques cibernéticos contra los sistemas de vigilancia y control marítimos, las infraestructuras marinas o los sistemas de navegación de los buques (nivel de amenaza: alto).

La amenaza de los ciberataques es una realidad creciente que corre paralela al proceso de masificación del uso de Internet y los medios electrónicos durante los últimos años debido, en parte, a la expansión de las redes sociales a escala mundial.

Los datos son alarmantes. Según un informe realizado por la empresa de seguridad cibernética Symantec Corporation respecto de 2011, el número de nuevas vulnerabilidades aumentó en 4.989 respecto de 2010. El correo no deseado (spam) se estima que creció por día desde los 42.000 millones de 2010 a los 62.000 millones de 2011. Las variantes de software malicioso (malware) aumentaron en 117 millones entre ambos años y las variantes de programas para el con-

⁶⁶ Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: La energía en España 2010. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2010. Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos: Boletín estadístico de hidrocarburos. Informe resumen, 2011.

⁶⁷ Una prueba de esta afirmación es la participación de España en el embargo de petróleo aprobado por la Unión Europea a Irán, uno de los mayores proveedores de España, y que se aplica desde el 1 de julio de 2012 sin que por ello se haya producido un desabastecimiento energético del país.

Decisión del Consejo 2012/35/PESC del 23 enero 2012, «por la que se modifica la Decisión 2010/413/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Irán».- Diario Oficial de la Unión Europea, L19, 24 de enero de 2012.

www.boe.es/doue/2012/019/L00022-00030.pdf (consultado el 23/08/2012).

trol de ordenadores (bot zombies) crecieron en 1.500.000 en el mismo período⁶⁸.

La red del Estado español ha recibido durante los primeros seis meses de 2012 un total de 1.730 ataques cibernéticos, lo que equivale a la casi totalidad de los ataques recibidos durante 2011, que ascendieron a 1.914. De estos ataques de 2012, un total de 213 fueron a la red SARA que es la red segura utilizada por las instituciones estatales al margen de Internet⁶⁹.

Existen experiencias de graves ataques organizados por grupos españoles de delincuencia cibernética que demuestran la extrema importancia de esta amenaza. En 2009 la Guardia Civil, en colaboración con el FBI, desmanteló un grupo de delincuentes informáticos (Red Mariposa) que operaba en España utilizando el control de 13 millones de ordenadores en todo el mundo, de los que 200.000 eran españoles, mediante los cuales robó datos de más de 800.000 usuarios e infectó los servidores de 500 grandes empresas, accediendo incluso a los ordenadores de la Defense Intelligence Agency de Estados Unidos.

Hasta ahora la capacidad de respuesta demostrada por las autoridades españolas a la amenaza de los ataques cibernéticos ha sido eficaz. Según el índice de seguridad informática publicado por la empresa McAfee, España se sitúa en el tercer nivel de seguridad informática de un total de ocho niveles, al igual que países como Estados Unidos, Francia, Reino Unido o Dinamarca⁷⁰.

Una parte decisiva de los sistemas de vigilancia y control del tráfico marítimo, así como de las infraestructuras marinas y los sistemas de navegación de los buques, está basada en el uso de medios electrónicos y su conexión telemática con centros de control, satélites de comunicación, etc. Ello les expone a dos formas especiales de ciberataque: el ciberespionaje, destinado a la obtención de datos, y el malware destinado a bloquear los servidores o manipular y, en su caso, destruir los datos almacenados.

Aunque hasta ahora no se tiene información pública de que este tipo de ciberataques se haya realizado a las redes informáticas que intervienen en la actividad marítima española, a nadie se le

⁶⁸ Symantec Corporation: Internet security threat report 2011. Vol. 17, abril de 2012. <http://www.symantec.com/threatreport/> (consultado el 23/08/2012).

⁶⁹ Materia.com: «España registra el mismo número de ciberataques en seis meses que en casi todo 2011». 13/07/2012, <http://esmateria.com/2012/07/13/espana-registra-el-mismo-numero-de-ciberataques-en-seis-meses-que-en-casi-todo-2011/> (consultado el 23/08/2012).

⁷⁰ BBC News Technology: «Israel tops cyber-readiness pull but China lags behind». 30 de enero de 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/technology-16787509> (consultado el 23/08/2012).

oculta que un ataque cibernético al SIVE, a la red de faros y señalización marina o a los programas de gestión del tráfico marítimo de los puertos provocaría graves efectos para la seguridad marítima nacional.

- 4) Contaminación marina por vertidos incontrolados o destrucción masiva de ecosistemas marinos (nivel de amenaza: bajo).

Como hemos indicado con anterioridad, la progresiva implantación de planes de protección medioambiental, tanto terrestre como marítima, ha progresado mucho en España durante las últimas décadas. Ello ha reducido mucho la posibilidad de realizar vertidos contaminantes incontrolados distintos de los provocados por los accidentes o naufragios de buques o por los sistemas de reciclado y depuración de las poblaciones costeras.

También se han reducido las destrucciones masivas de ecosistemas marinos derivadas de ciertas actividades pesqueras (sobre todo la pesca de arrastre) o recreativas, gracias al creciente control que se ejerce sobre ellas por parte de las autoridades españolas.

En conjunto, esta es una amenaza que a medio plazo podrá contenerse a niveles mínimos de gravedad si se mantiene la tendencia de actuaciones normativas e inspecciones y sanciones administrativas implantadas durante la última década.

- 5) Expolio o destrucción del patrimonio cultural subacuático (nivel de amenaza: medio).

Existe también una amenaza real sobre el patrimonio cultural subacuático que es, en gran medida, una consecuencia directa de la falta de una información completa y detallada de dicho patrimonio y, por tanto, de la dificultad de una actuación sistemática de las autoridades marítimas destinada a su protección, rescate y conservación. La protección genérica establecida en la ley de patrimonio histórico resulta claramente insuficiente, como se pudo comprobar en el caso del Odissey.

Sin embargo, una parte muy importante del patrimonio cultural español, y por tanto de la propia identidad hispana, está sumergido en los fondos marinos de sus aguas y de otras partes del mundo. Su expolio o destrucción causa un perjuicio económico al país, pero sobre todo causa un daño inmaterial, en ocasiones irrecuperable, al conocimiento de la historia y la cultura de todos los españoles íntimamente vinculadas con su proyección marítima a escala mundial.

- Incertidumbres	
- Descripción	- Nivel de incertidumbre
- La ausencia de unos valores y principios nacionales que sustenten una política marítima coherente y segura	- Muy alto
- La dispersión de competencias entre las diversas instituciones y administraciones a nivel nacional e internacional	- Alto
- La falta de información sobre el entorno marítimo	- Medio
- La dispersión de la información disponible	- Medio
- Riesgos por causas naturales	
- Descripción	- Nivel de riesgo
- Temporales marítimos	- Alto
- Inundaciones	- Alto
- Terremotos, movimientos del terreno y actividad volcánica	- Medio
- Sequías	- Medio
- <i>Tsunamis</i>	- Bajo
- Tormentas geomagnéticas	- Bajo
- Riesgos derivados de la acción humana	
- Descripción	- Nivel de riesgo
- Incendios	- Muy alto
- Accidentes marítimos	- Medio
- Contaminación marina por vertidos controlados	- Bajo
- Amenazas de actuaciones violentas	
- Descripción	- Nivel de amenaza
- Terrorismo	- Muy alto
- Piratería	- Muy alto
- Crimen organizado	- Muy alto
- Intervención en conflictos armados	- Alto
- Amenazas de actuaciones no violentas	
- Descripción	- Nivel de amenaza
- Ataques cibernéticos contra los sistemas de vigilancia y control marítimos, las infraestructuras y los sistemas de navegación de los buques	- Alto

- Expolio o destrucción del patrimonio cultural subacuático	- Medio
- Huelgas y movilizaciones sociales con bloqueo de instalaciones portuarias y/o buques	- Bajo
- Contaminación marina por vertidos incontrolados o destrucción masiva de ecosistemas marinos	- Bajo
- Bloqueo de buques o instalaciones de abastecimiento energético	- Muy bajo

Tabla 1. Incertidumbres, riesgos y amenazas a la seguridad marítima española.

Bibliografía

- AYALA-GARCEDO, F. J.; OLCINA, J.; VILAPLANA, J. M: «Impacto social de los riesgos naturales en España en el período 1990-2000». Gerencia de Riesgos y Seguros, año 21, n.º 85 (2004), pp. 17-29. http://www.mapfre.com/documentacion/publico/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1025000 (consultado el 20/08/2012).
- CALDUCH, R.:«Aplicación de indicadores en las relaciones internacionales: el índice de inseguridad política nacional». Relaciones Internacionales, n.º 94 (enero-abril 2006), pp. 45-77.
- Centro de Investigaciones Sociológicas: La defensa nacional y el Ejército V. Estudio n.º 2447. Madrid, febrero de 2002. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2440_2459/2447/Es2447.pdf (consultado el 13/08/2012).
- Centro de Investigaciones Sociológicas: Conflicto del islote de Perejil. Estudio n.º 2465. Julio de 2002. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2460_2479/2465/Es2465mar.pdf (consultado el 13/08/2012).
- Centro de Investigaciones Sociológicas: Barómetro de enero. Estudio n.º 2477. Madrid, enero de 2003. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2460_2479/2477/Es2477.pdf (consultado el 13/08/2012).
- Centro de Investigaciones Sociológicas: Los ciudadanos y el Estado (II). Estudio n.º 2671. Madrid, enero de 2007. http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=7320 (consultado el 13/08/2012).
- Comisión Permanente de Accidentes e Incidentes Marítimos: Memoria Anual 2010. Madrid: Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento, 2011. <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/0377E321-EE37-435D-99B8-E692A9BC5F2F/103091/Memoria2010.pdf> (consultado el 17/08/2012).

- CORELL, H.: «The legality of exploring and exploiting natural resources in Western Sahara», en BOTHA, N.; OLIVIER, M. y VAN TONDER, D. (eds.): *Multilateralism and international law with Western Sahara as a case study*. University of South Africa Press (2010), pp. 231-247. <http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20081205pretoriawesternsahara1.pdf> (consultado el 08/08/2012).
- DÍEZ NICOLÁS, J.: *La opinión pública española y la política exterior y de seguridad. Informe INCIPE 2006*. Madrid: INCIPE, 2006. <http://www.incipe.org/doc.LIBRO%20INCIPE2006.pdf> (consultado el 13/08/2012).
- Gobierno de España: *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Junio de 2011. <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf> (consultado el 14/08/2012).
- GONZÁLEZ LAXE, F.: «Análisis de las consecuencias económicas y sociales de los desastres marítimos: el caso del Prestige». *Monografías*, n.º 2. Instituto Universitario de Estudios Marítimos, 2004. <http://www.udc.es/iuem/documentos/monografias/2004-2.pdf> (consultado el 18/08/2012).
- GONZÁLEZ, M.; MEDINA, R.; OLABARRIETA, M. y OTERO, L.: «Tsunami hazard assessment on the Southern Coast of Spain». *Turkish Journal of Earth Sciences*, vol. 19 (2010), pp. 351-366. <http://journals.tubitak.gov.tr/earth/issues/yer-10-19-3/yer-19-3-3-0812-8.pdf> (consultado el 20/08/2012).
- European Environment Agency: «The changing faces of Europe's coastal areas». *EEA Report*, n.º 6 (2006). http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/files/_Recursos/Publicaciones/plat_urbana/eea_the_changing_faces_of_europe_coastal_areas.pdf (consultado el 12/08/2012).
- European Environment Agency: *European bathing water quality in 2011. Report n.º 3/2012*. Luxemburgo, 2012. http://www.eea.europa.eu/publications/european-bathing-water-quality-in-2011/at_download/file (consultado el 16/08/2012).
- JORDÁN, J.: *El terrorismo yihadista en España*. Marzo de 2005, 25 pp. www.ugr.es/~terris/Terrorismo%20islamista%20en%20Espana.pdf (consultado el 21/08/2012).
- MADDEN, T. E.: «An analysis of the united States' response to the Achille Lauro hijacking». *Boston College Third World Law Journal*, vol. 8, n.º 1 (1988), pp. 137-149. <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1363&context=twlj> (consultado el 21/08/2012).
- MARTÍN, V. J.: «Consumo de pescado en España. Diferencias en función de las características del consumidor». *Distribución y Consumo*, n.º 113 (septiembre-octubre 2010), pp. 5-22. <http://www.mercasa.es/>

files/multimedios/1287162968_pag_005-023_martin-cerdeno.pdf (consultado el 10/08/2012).

MEILÁN, J. L.: Problemas jurídico-administrativos planteados por el Prestige. Pamplona: Aranzadi, 2005.

VIÑAS, V.: «Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos». Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n.º 127 (2009), pp. 121-153. http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_127_JUL_SEP_2009_pp_121_1531246429912270.pdf (consultado el 10/08/2010).

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Inventario español de hábitats y especies marinos. Noviembre de 2011. http://www.magrama.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/Triptico_IHEM_tcm7-187377.pdf (consultado el 16/08/2012).

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Banco Público de Indicadores Ambientales. Accidentes marítimos con vertido de hidrocarburos. http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/informacion-ambiental-indicadores-ambientales/DESAccidentesMaritimosVertidos_tcm7-164283.pdf (consultado el 17/08/2012).

Ministerio de Fomento. Puertos del Estado: Anuario estadístico 2010. <http://www.puertos.es/content/anuario-estadistico-2010> (consultado el 19/08/2012).

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: La energía en España 2010. Madrid, 2011. http://www.minetur.gob.es/energia/balances/Balances/LibrosEnergia/Energia_Espana_2010_2ed.pdf (consultado el 23/08/2012).

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos: Boletín Estadístico de Hidrocarburos. Informe resumen, 2011. http://www.cores.es/pdf/Resumen_BEH_Cores_2011.pdf (consultado el 23/08/2012).

Ministerio del Interior: Anuario Estadístico 2010. Madrid, 2011. <http://www.interior.gob.es/file/53/53112/53112.pdf> (consultado el 22/08/2012).

Ministerio del Interior: Balance 2010 y Estrategia española 2011-2014 contra el crimen organizado. Septiembre de 2011. www.interior.gob.es/file/52/52412/52412.pdf (consultado el 23/08/2012).

MOLINA SCHMID, T.: «La política marítima integrada de la Unión Europea. Las actividades marítimas unidas por su nexo común: la mar». Revista General de Marina. Julio de 2011, pp. 43-54. http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/RGM_Julio_2011.pdf (consultado el 16/08/2012).

Observatorio de la Sostenibilidad en España: Sostenibilidad en España 2010. Madrid, 2011. <http://www.sostenibilidad-es.org/sites/default/>

files/_Informes/anuales/2010/sostenibilidad_2010_0.pdf (consultado el 05/08/2012).

OCHOA MONZÓ, J.: «La gestión de la seguridad extraordinaria por catástrofes marinas ligadas al tráfico de hidrocarburos en España», en GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, J. (coords.): Seguridad marítima y medio ambiente. La Coruña: Instituto Universitario Estudios Marítimos, 2006, pp. 140-161. http://www.observatoriodelitoral.es/subido/_documentos/publicaciones/obras_materias_maritimas/actas_ii_jornadas_internacionales_seguridad_maritima_y_medio_ambiente/Estudios_files/Ochoa.pdf (consultado el 18/08/2012).

PÉREZ GUERRERO, J. C.: «Otro punto de vista sobre la seguridad marítima: opinión pública. Deficiente percepción de un entorno inseguro». Revista General de Marina, n.º 260-1 (enero, 2011), pp. 71-88. http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/revistas/ficheros/RGM_Enero_feb_2011.pdf (consultado el 17/08/2012).

Presidencia del Gobierno: Directiva de Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable. Madrid, julio de 2012. <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf> (consultado el 15/08/2012).

SIMON, J. D.: «The Implications of the Achille Lauro hijacking for the maritime community». The RAND Paper Series, n.º P-7250 (1986). www.rand.org/pubs/papers/2008/P7250.pdf (consultado el 21/08/2012).

TEMPRANO VARELA, I.: «Hallazgos y extracciones marítimas: titularidad y competencia». Documento n.º 6. Instituto Universitario de Estudios Marítimos, 2007. <http://www.udc.es/iuem/documentos/monografias/2007-6.pdf> (consultado el 18/08/2012).

The International Tanker Owners Pollution Federation Limited: Oil tanker spill statistics 2011. <http://www.anave.es/images/seguridad/itopf%20-%20estadisticas%202011.pdf> (consultado el 17/08/2012).

United Nations Office on Drugs and Crime: Global report on trafficking in persons. Febrero de 2009. http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Global_Report_on_TIP.pdf (consultado el 23/08/2012).

US Government: National Security Presidential Directive NSPD-41. 21 de diciembre de 2004. www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd41.pdf (consultado el 09/08/2012).

Visión de la Armada sobre la seguridad marítima en nuestro país y la necesidad de una estrategia marítima de seguridad

Capitán de fragata Fernando Álvarez Blanco

Capítulo cuarto

1. Dimensión marítima española

Históricamente, la mar, que cubre dos tercios de la superficie de la tierra, ha sido considerada como vía de comunicación y comercio, pilares sobre los que descansa el bienestar y progreso de los pueblos, y por tanto zona de uso común y espacio de libertad.

En el caso particular de nuestro país, la mar tiene un profundo significado estratégico ya que nuestras costas están bañadas por las principales líneas de comunicación marítimas que unen Europa con América y África a través del Mediterráneo y el Atlántico. Nuestra economía es altamente dependiente del tráfico marítimo, y nuestros intereses marítimos se encuentran dispersos por todo el mundo.

Por otro lado, nos encontramos en un siglo marítimo en el que el mundo se ha «globalizado» y en el que la dependencia de estas vías de comunicación es cada vez mayor. Es posible analizar en este sentido algunas cifras realmente significativas relativas al escenario internacional:

- El 60% de la población mundial vive a menos de 100 km de la costa.
- Cerca del 80% del comercio internacional, casi 8.000 millones de toneladas de mercancías, se transportan por mar cada año.

- Más de los dos tercios del crudo mundial se transporta por mar, y en su mayoría tiene que atravesar los principales choke points o puntos focales mundiales, como los estrechos de Malaca, Ormuz y Gibraltar o los canales de Suez y Panamá.

Haciendo referencia únicamente a Europa:

- De los 27 miembros de la Unión Europea (UE), 22 son estados costeros o islas.
- El 90% del comercio exterior de Europa se transporta por mar y el 43% de su comercio interior tiene también lugar a través de rutas marítimas.
- Por los puertos europeos transitan cada año cerca de 3.000 millones de toneladas de mercancías y 350 millones de pasajeros.
- Las actividades relacionadas con el ámbito marítimo en Europa mueven anualmente casi 500.000 millones de euros, lo que supone más del 40% del producto interior bruto del continente.
- Unos 5,4 millones de ciudadanos europeos están empleados en actividades relacionadas con el ámbito marítimo y 88 millones de europeos trabajan en regiones costeras, en las que viven un total de 205 millones de habitantes.
- Los países de la UE comparten cinco cuencas marítimas con terceros estados y esas cuencas son zonas estratégicas para el mercado interior y exterior.
- El turismo marítimo genera en Europa unos beneficios cercanos a los 80.000 millones de euros anuales.

Y particularizando las cifras para nuestro país, España:

- Un 60% de la población española vive en las inmediaciones de la costa.
- El 82% de las importaciones y el 60% de las exportaciones de productos españoles se transporta por vía marítima, y por los puertos españoles entra el 90% de los productos energéticos que consumimos.
- El sector marítimo español genera un valor añadido a la economía nacional mayor que cualquier otro sector industrial y similar al que generan las tecnologías de la información y comunicaciones.
- La flota pesquera española es la mayor de Europa en términos de tonelaje, con cerca de 13.400 barcos, y genera prácticamente 100.000 empleos directos e indirectos.
- España es el mayor contribuyente a la producción europea de acuicultura.

- Los casi 8.000 kilómetros de costa española atraen a cerca de 53 millones de turistas al año que generan cerca de 1,5 millones de empleos directos e indirectos.
- España es el segundo productor mundial de energía eólica con un gran potencial en el desarrollo de su vertiente marítima.

Lo cierto es que el entorno marítimo, al igual que el resto del mundo, ha cambiado más en los últimos 30 años que en los 3 siglos precedentes, y los asuntos relativos a la mar siguen el ritmo vertiginoso del resto de los acontecimientos, que se suceden sin descanso en un periodo de la historia como el actual donde los ciclos, en términos de tiempo, se han acortado de forma dramática. Además, en el horizonte temporal de diez años se puede estimar que el comercio marítimo se duplicará y que, por tanto, los espacios marítimos seguirán siendo la columna vertebral que posibilita la globalización económica.

También hay que tener en cuenta que las nuevas tendencias de explotación del mar, como la extracción de recursos energéticos o el mayor empleo de energías renovables basadas en el mar, suponen un incremento de la presencia del ser humano en este espacio, o que las nuevas potencias emergentes son todas ellas naciones de condición marítima, pudiéndose citar por ejemplo los famosos BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

2. Dimensión histórica de la seguridad marítima

Además del tráfico marítimo, la mar es un lugar donde se desarrollan multitud de actividades que van desde la pesca a la navegación recreativa pasando por la extracción de hidrocarburos del subsuelo marino, y que contribuyen de forma crítica al progreso y libertad de los pueblos. Abrir un grifo de agua en el cuarto de baño, ir al supermercado o comprar un televisor en unos grandes almacenes son gestos que no serían posibles sin la libertad de navegación de los mares y océanos, y que se constituyen en un bien de la comunidad internacional que hay que proteger ya que nuestra vida diaria depende de él. De hecho, si cualquiera de las líneas marítimas de transporte del mundo desarrollado quedase cortada por espacio de unos pocos días, se produciría un desabastecimiento de consecuencias impredecibles.

Todas estas actividades necesitan, por tanto, un marco de seguridad para que puedan llevarse a cabo, y garantizarlo es fundamental para nuestro desarrollo y progreso. Pero esto no es algo nuevo, ha sido así desde el principio de los tiempos aunque evidentemente el escenario actual lo multiplica enormemente.

Así, desde que el hombre aprendió a navegar, las amenazas en la mar y la preocupación por mantener la seguridad en ella han sido permanentes. En cada época histórica ha habido acciones navales directas entre adversarios que se disputaban el dominio de los mares o contra los que atacaban el transporte y el comercio marítimo; al igual que siempre existieron las operaciones navales para el control del mar o para proyectarse desde la mar a las costas.

Como ejemplos pasados pero claramente ligados a nuestra historia, podemos citar las escuadras de galeras españolas en el Mediterráneo, la batalla de Lepanto, la expedición de la Gran Armada de Felipe II a Inglaterra, las armadas de Barlovento y de Guarda de la Carrera de Indias, los enfrentamientos entre Gran Bretaña, Holanda, Francia y España, el predominio británico que se inició en Trafalgar o la guerra del corso y la protección de convoyes de las dos grandes guerras mundiales del siglo xx.

Particularizando brevemente en el caso español, a partir del siglo xvi los monarcas de entonces, conscientes de la importancia de mantener libres de piratas las líneas de comunicación marítima del Mediterráneo en beneficio de sus intereses comerciales, impulsaron un programa de construcciones para establecer permanentemente una Escuadra de Galeras, que alcanzó las 150 galeras en 1570, con base en Cartagena, Nápoles, Sicilia y Génova.

Posteriormente, en el siglo xvii y ante la necesidad de asegurar el comercio interoceánico entre España y los territorios americanos amenazados por las incursiones de los piratas y corsarios ingleses y franceses, se creó en 1640 la Armada de Barlovento con el fin de mantener la autoridad española y garantizar las líneas de comunicación en el golfo de Méjico y en el Caribe. Este sistema fue tan eficaz que en 130 años solamente en dos ocasiones cayeron en manos de los piratas las mercancías transportadas desde América.

Por tanto y por un lado, históricamente la Armada española siempre ha tenido como una de sus misiones mantener el entorno marítimo libre de riesgos para contribuir al desarrollo económico de nuestra sociedad, y por otro lado, la prosperidad de España siempre ha estado ligada a la protección de sus intereses marítimos y al mantenimiento de una Armada equilibrada y eficaz. Así, en pleno siglo xviii el marqués de la Ensenada, político ilustrado que ocupó los cargos de secretario de Hacienda, Guerra y Marina e Indias, afirmaba que «sin Armada no puede ser respetada la Monarquía española, conservar el dominio de sus vastos estados, ni florecer la península, centro y corazón de todo».

Por tanto, las naciones siempre han tratado de asegurar unas condiciones adecuadas de seguridad en la mar para garantizar el tráfico comercial y consagrar la libertad de navegación como un derecho indiscutible para defender sus intereses, principio impuesto por Gran Bretaña en el

siglo XIX que, lógicamente, a quien beneficiaba era precisamente a las potencias comerciales que más necesitaban esos mares libres.

Este breve recorrido por la historia acaba en nuestros días con una potencia naval predominante, la Marina de los Estados Unidos, que mantiene a ultranza el principio de la libertad de navegación, imprescindible para sus intereses nacionales, además de su capacidad de intervención militar desde la mar en cualquier lugar del mundo. Este principio, como sucede en todos los ciclos históricos, empieza ya a ser cuestionado por otros estados emergentes, como China, que están dando para ello el impulso necesario a sus Marinas de guerra, llevando a cabo grandes programas de adquisición y modernización de medios.

3. El escenario estratégico actual en el entorno marítimo

Pero antes de hablar de seguridad marítima, y cerrando este brevísimo repaso histórico, es conveniente reflexionar de una manera muy general sobre cómo es el escenario estratégico actual centrado en el entorno marítimo, ya que muchos de los acontecimientos que han surgido en este siglo XXI han tenido una componente marítima importante. De forma genérica, dicho escenario internacional está dominado por:

- Crisis que se desarrollan con gran rapidez.
- Conflictos en los que las naciones no siempre son los actores principales y en los que su capacidad para tener influencia sobre su desarrollo es ciertamente limitada.
- La globalización, que multiplica el efecto de las consecuencias de dichos conflictos.

Por otra parte, y desde un punto de vista estrictamente militar y naval, los escenarios del siglo XXI a los que es necesario enfrentarse pueden ser fundamentalmente de tres tipos:

- Escenarios de amenaza convencional: son aquellos en los que el potencial adversario está constituido por una fuerza militar convencional organizada y capaz de sostener operaciones de combate de forma coordinada y eficaz. En estos escenarios no se puede descartar que el potencial adversario recurra también a procedimientos asimétricos cuando se encuentre en inferioridad o para alcanzar alguna ventaja táctica.

En las operaciones en escenarios convencionales la fuerza naval debe estar preparada para llevar a cabo acciones ofensivas y defensivas para derrotar o imponerse al potencial adversario, así como contribuir a mantener la libertad de maniobra en el entorno marítimo de la fuerza conjunta o combinada.

- Escenarios de amenaza asimétrica: aquellos en los que el potencial adversario está constituido por grupos insurgentes o terroristas que aplican procedimientos asimétricos para hacer frente a una fuerza tecnológicamente más avanzada y superior en el combate convencional, evitando así un enfrentamiento directo y sostenido. Estos grupos buscan la repercusión de sus actuaciones o el debilitamiento de la capacidad de la fuerza naval mediante acciones puntuales.
- Escenarios sin amenaza militar: aquellos en los que no se prevé oposición a la actuación de la fuerza naval. En estos escenarios las unidades estarán preparadas para hacer frente a las posibles actividades criminales gestionadas por redes de delincuencia organizada. También estará preparada para protegerse contra posibles ataques terroristas.

Parece claro que el segundo y el tercer escenario son bastante más probables en la actualidad, y se aprecia claramente con los problemas de la piratería en el Cuerno de África o en el golfo de Guinea, que han puesto en jaque a la economía mundial.

Ante este panorama, existen muchas organizaciones internacionales que han descubierto la mar como fuente de inestabilidad e incertidumbre, entre otras causas por su débil regulación jurídica. Así, durante los últimos años se ha producido un preocupante aumento a nivel global de cierto tipo de actividades ilícitas y criminales que tienen la mar como escenario y que suponen una clara amenaza para la libertad de navegación, el comercio y la seguridad y bienestar de los ciudadanos.

La realidad es que estas amenazas han encontrado en el entorno marítimo un escenario abonado para su discreta y rápida transmisión, ya que casi al contrario de lo que ocurre en tierra, en donde al menos en teoría todo está regulado de forma clara, la mar es fundamentalmente, y debido a la inexistencia de fronteras y a la concepción que las naciones han tenido de ella, una zona de libertad. Todo ello ha creado un marco legislativo tolerante para facilitar la puesta en práctica de actividades ilícitas.

La mar es de hecho, junto al espacio y al ciberespacio, uno de los tres dominios o global commons (término anglosajón que podría traducirse por «bienes comunes globales») que en la actualidad se reconocen, y que se refieren a aquellos espacios del planeta que contienen recursos naturales que no pertenecen a nadie en concreto (unowned natural resources). Sin embargo, y explotando esta característica, los global commons y en particular los espacios marítimos se emplean también para fines ilícitos. De forma similar podría considerarse el ciberespacio, cuya regulación y control es un tema recurrente en la actualidad.

Por ello, tanto el uso legítimo de la mar como su utilización para actividades ilícitas está creciendo enormemente, y sin embargo la capacidad

para aplicar la legalidad internacional por parte de los estados y organizaciones internacionales es realmente limitada.

Las crisis de naturaleza marítima, que pueden tener efectos perceptibles para la seguridad de los ciudadanos y la economía en forma de aumento de precios de los productos y los recursos básicos, de retrasos e interrupciones de las cadenas logísticas o de degradación del medioambiente pueden, en ocasiones, superar la capacidad de respuesta individual de los organismos nacionales con responsabilidades directas en este sentido, o incluso de los diferentes países involucrados. Ello exigirá la necesidad de un «enfoque integral» para hacer frente a los problemas planteados, una expresión que ya se ha mencionado anteriormente y que volverá a surgir en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo.

Esta demanda de seguridad global en los mares ha puesto en marcha iniciativas diversas con la finalidad de conseguir que el ámbito marítimo sea un espacio controlado, tal y como lo es, al menos en mayor medida, el aéreo, y de prevenir y actuar contra los riesgos y amenazas que puedan surgir.

4. Riesgos, amenazas y desafíos en el entorno marítimo

Antes de analizar los riesgos, amenazas y desafíos en el entorno marítimo, y con objeto de citarlos en su justa medida con anterioridad al estudio de aspectos conceptuales sobre seguridad marítima, que serán tratados en puntos posteriores, es conveniente efectuar una pequeña disquisición sobre el término «seguridad marítima».

La realidad es que en español dicho término engloba las acepciones inglesas *maritime security*, asociada a amenazas y actos de naturaleza delictiva o contra la ley que pueden requerir respuestas de agencias de tipo militar o policial, y *maritime safety*, dirigida a la protección de las tripulaciones de los buques y contra accidentes en la mar, protección del medio ambiente o riesgos más relacionados con respuestas de agencias del ámbito civil.

Una vez aclarado este aspecto, entre las principales amenazas existentes en la actualidad en el entorno marítimo, hay que destacar las siguientes:

- El terrorismo internacional, que puede materializarse en el uso de embarcaciones suicidas contra buques civiles y militares, abordaje y utilización de buques gaseros o petroleros como «buques suicidas» contra puertos o instalaciones costeras, uso de artefactos explosivos submarinos en puntos focales y entradas a puertos o el uso de buques para realizar infiltraciones en el territorio o usarlos como vectores de ataque, por citar tan solo algunos de los riesgos a los que las sociedades actuales se enfrentan.

Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos dieron un nuevo impulso a la regulación jurídica de la lucha contra el terrorismo en el ámbito marítimo, destacando entre las medidas auspiciadas por las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Marítima Internacional (OMI) el Código internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias y los protocolos de enmienda de 2005 a la Convención y al Protocolo de supresión de actos ilícitos.

La piratería, localizada hoy en día principalmente en el océano Índico, sudeste asiático y el golfo de Guinea, que amenaza gravemente la libertad de navegación y la seguridad de las tripulaciones de los buques mercantes y que en los últimos años ha generado la respuesta internacional para atajarla.

- Los tráfico ilícitos, que comprenden desde el tráfico de estupefacientes hasta el de personas, pasando por el contrabando de armas. España, debido a su posición estratégica como puerta de entrada a Europa, es un punto muy sensible a estos tráfico.
- La proliferación de armas de destrucción masiva, de hecho el tráfico ilícito de este tipo de materiales es una realidad y la mar se constituye como un escenario preferente para su tráfico y como vector de ataque. No se puede olvidar que la interceptación en la mar de un buque asociado a una red terrorista o el potencial destructivo de un arma de destrucción masiva en un contenedor en un puerto son amenazas muy a tener en cuenta.
- Los ataques a flujos energéticos, que pueden llevar al colapso o el estrangulamiento de la actividad económica y cotidiana de un país, como se ha puesto de manifiesto en el golfo de Guinea.
- La contaminación marina y otros daños al medio ambiente. El hundimiento del petrolero Prestige frente a las costas gallegas en 2002 puso de manifiesto la fragilidad del medio marino frente a este tipo de catástrofes. España es un país especialmente vulnerable a este tipo de situaciones por el volumen de tráfico que circula por nuestras costas; tan solo hay que pensar que por el estrecho de Gibraltar transitan más de 90.000 buques anualmente.

La gravedad de los daños provocados por este tipo de accidentes, su fuerte repercusión social y los esfuerzos de los estados afectados han propiciado grandes reformas en el derecho del mar para mejorar la regulación internacional en materia de prevención y responsabilidad por vertidos de hidrocarburos desde buques.

- El expolio del patrimonio arqueológico subacuático, como ha demostrado recientemente el caso Odissey en el que el Gobierno español se ha visto obligado a acudir a los tribunales para conseguir que los

cazatesoros devolviesen las 14 toneladas de monedas de oro y plata que fueron esquilgadas en 2007 del pecio de la fragata Mercedes, hundida en 1804 durante el combate del cabo de Santa María.

- La explotación ilegal de recursos marinos, tanto vivos como no vivos, es una preocupación constante de los países y de la comunidad internacional, que tienen la responsabilidad de asegurar el control y el desarrollo de la explotación sostenible de los recursos en los espacios marítimos de soberanía y jurisdicción y hacer cumplir la legislación nacional y los compromisos internacionales asumidos en este campo.

En muchos países poco desarrollados, la prosperidad económica está ligada a la capacidad para explotar sus recursos marinos pero desgraciadamente carecen de las capacidades necesarias para garantizar el control de sus aguas, por lo que los fenómenos de explotación ilegal están a la orden del día.

- La protección de la vida humana en la mar y la seguridad en la navegación son también una responsabilidad de los diferentes estados y en el ámbito internacional el Convenio SOLAS (safety of life at sea) regula estos aspectos e impone una serie de exigencias a los países firmantes.

En el caso de España, nuestro país tiene la responsabilidad de garantizar esta protección en un área que se extiende sobre una superficie de 1,1 millones de kilómetros cuadrados que equivale a tres veces el territorio nacional, y que exige medios técnicos y materiales numerosos y muy especializados.

Todas estas amenazas suelen tener un carácter transnacional, en algunos casos están interconectadas entre sí y todas, en mayor o menor medida, afectan a los intereses nacionales. Además, la combinación de cualquiera de estas actividades ilícitas con el terrorismo las hace en potencia extremadamente peligrosas.

Por tanto, llegados a este punto y antes de definirla, se puede afirmar que los fines que debe perseguir la seguridad marítima son:

- Garantizar que las actividades lícitas de explotación económica y comercial ligadas a los espacios marítimos se puedan realizar sin interferencias o, lo que es lo mismo, con seguridad.
- Prevenir y evitar el uso del medio marino para llevar a cabo acciones ilícitas.

Esta importancia de la mar ha llevado a distintas naciones y organizaciones internacionales a desarrollar «estrategias marítimas» encaminadas a gestionar su importante dimensión marítima y a las diferentes Marinas

del mundo a reevaluar sus misiones y roles para hacer frente a este escenario situado en el siglo XXI.

5. Nuevas estrategias de seguridad en el entorno marítimo: OTAN-UE-PMI-EES

El nuevo Concepto estratégico de la alianza atlántica, aprobado en Lisboa en noviembre de 2010, ha dado origen en 2011 a una nueva Estrategia marítima aliada, que además, y no por casualidad, ha sido el primer documento que la OTAN ha aprobado después del nuevo Concepto estratégico.

Además, la OTAN ha desarrollado su Concepto de conocimiento del entorno marítimo, MSA (maritime situational awareness en sus siglas inglesas), y su Concepto de operaciones de seguridad marítima, MSO (maritime security operations en sus siglas inglesas). En ambos documentos se resalta la aproximación integral (comprehensive approach) y la colaboración entre todas las agencias, civiles y militares, con competencias en la mar como una necesidad fundamental.

Los «principios fundamentales» en los que se enmarcan estos documentos de la Alianza Atlántica son los de la legalidad internacional, la respuesta rápida y el enfoque integral, y las actividades que contemplan sus conceptos MSA y MSO incluyen:

- Apoyo al conocimiento del entorno marítimo o MSA («with other allies and civilian agencies as appropriate»).
- Contribución a la construcción de capacidades en seguridad marítima («as part of a comprehensive approach by the International Community, involving both military and non-military authorities»).
- Acciones para garantizar la libertad de navegación.
- Protección de las infraestructuras críticas.
- Apoyo a las medidas de lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Acciones para garantizar la interdicción marítima y proporcionar respuesta rápida ante emergencias en la mar.

En el ámbito de la Unión Europea se han desarrollado por separado la Estrategia europea de seguridad (2003) y la Política Marítima Integrada (PMI, 2007). La Estrategia europea de seguridad trata de seguridad sin referencias específicas al medio marítimo, mientras que la PMI cubre el medio marítimo pero sin ocuparse de cuestiones de seguridad.

Desde el punto de vista español se ha considerado siempre necesaria la elaboración de una estrategia europea de seguridad marítima para cubrir el «hueco» existente entre la Estrategia europea de seguridad y la

PMI. En su momento, la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (primer semestre de 2010) impulsó la elaboración de dicha estrategia, pero la iniciativa no consiguió desarrollarse debido, entre otras razones, a las reticencias de la Comisión y de algunos estados miembros.

La actual Presidencia chipriota del Consejo (segundo semestre de 2012) tiene interés en reactivar la elaboración de esta estrategia, y aparentemente cuenta ahora con el decidido apoyo de Francia. En este momento, la iniciativa cuenta con más apoyos y ya se ha materializado en la creación de un grupo de trabajo conjunto entre el Servicio de Acción Exterior Europeo y la Comisión que va a retomar los trabajos iniciados durante la Presidencia española.

Pese a esta carencia importante en su producción doctrinal y a la espera de elaborar un documento que incluya todas las posibles operaciones marítimas que puedan desarrollar las Marinas de los estados miembros en apoyo de la CSDP (Common Security and Defense Policy en sus siglas inglesas), al menos la UE sí ha editado recientemente un Concepto de operaciones de seguridad marítima, MSO.

Entre los «principios fundamentales» en los que se enmarca este último concepto, se encuentran el enfoque integral, el multilateralismo, el apoyo entre agencias civiles y militares y la presencia global. Entre sus «misiones», el Concepto MSO contempla:

- Vigilancia en el dominio marítimo global.
- Protección marítima, incluyendo líneas de comunicación, pesquerías, tráfico mercante, puertos e infraestructuras críticas.
- Presencia marítima.
- Contribución a la construcción de capacidades.

También los países de nuestro entorno, aunque con organizaciones diferentes unos de otros, buscan una relación entre las Marinas y el resto de agencias policiales y civiles con competencias en la mar, y desde la Comisión Europea se está apostando fuertemente por la integración de sistemas de vigilancia marítima, tanto civiles como militares. Como ejemplos actuales, se pueden citar los proyectos MARSUNO en los países del norte de Europa y BLUEMASSMED en los países del Mediterráneo y sus accesos, que más tarde se mencionarán.

Pero además, la UE impulsa desde el año 2007 la Política Marítima Integrada (PMI), que tiene como objetivo crear un marco para que surjan sinergias entre todas las políticas de la UE relativas a los océanos y para evitar medidas ineficaces o incoherentes, gastos innecesarios y conflictos de intereses.

La PMI promueve un enfoque por un lado intersectorial (cross-sector) y por otro que traspase fronteras (cross-border) para que las políticas relacionadas con el mar se formulen conjuntamente. Dentro de ella se han considerado como actividades que, por su naturaleza transversal, aportan un gran valor añadido a la fórmula de la integración y colaboración entre sectores y países los siguientes: integración de la vigilancia marítima, ordenación del espacio marítimo y organización del intercambio de datos sobre el medio marino.

En concreto la vigilancia marítima, como se reseñará posteriormente en profundidad, es parte esencial de la seguridad marítima, y una mayor integración en este aspecto aumentará sin duda la eficacia de las operaciones marítimas, reduciendo los gastos de funcionamiento al evitar duplicidades.

Como adelanto a posteriores puntualizaciones, la Armada colabora de manera muy activa en estos proyectos transversales, fundamentalmente en los relacionados con la vigilancia marítima y la ordenación del espacio marítimo.

Pasando del plano de las organizaciones multinacionales a los estados, y en el caso particular de España, en julio de 2011 fue aprobada la primera Estrategia española de seguridad (ESS), en la que analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación se establecieron como objetivos centrales. El horizonte útil de la Estrategia se fijó en una década, con revisiones previstas cada cinco años o cuando las circunstancias lo demanden.

De acuerdo a la EES, la política de seguridad española se basa en seis conceptos básicos, muchos de los cuales ya han sido mencionados o aparecerán en diversas ocasiones a lo largo de este trabajo.

Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad:

- Coordinación entre las administraciones públicas y con la sociedad.
- Eficiencia en el uso de los recursos.
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos.
- Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos.
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.

Igualmente, la EES establece claramente la posibilidad de llevar a cabo la elaboración coordinada de las estrategias de segundo nivel necesarias para su propio desarrollo, y menciona expresamente una «estrategia española de ciberseguridad». Tomando esta posibilidad como principio básico, la Armada ha puesto de relieve la importancia de contar con una estrategia marítima de seguridad que permita la protección de los inte-

reses marítimos españoles frente a los riesgos y amenazas del entorno marítimo.

La justificación de la necesidad de esta nueva estrategia de segundo nivel, sus principios de actuación, los objetivos y las posibles líneas de acción para avanzar en ellos compondrán la segunda parte de este trabajo.

6. Misiones y roles de las Marinas del siglo XXI

Pero antes de justificar la necesidad de esta nueva estrategia parcial, es conveniente proporcionar la visión particular de la Armada en el ámbito de la seguridad marítima y las acciones que hasta ahora ha tomado para avanzar en este campo. Para ello, es necesario definir las misiones que el escenario actual asigna a las Marinas y que han sido recogidas en los documentos señalados en el punto anterior.

En la Armada española, de forma muy similar a las Marinas de los países de nuestro entorno, existen tres puntos de vista, parecidos pero no exactamente iguales, que determinan las misiones y los roles que la organización debe ser capaz de acometer. Estos son, lógicamente, los puntos de vista marcados por la Alianza, la UE y el estrictamente nacional.

Desde el punto de vista de la OTAN, el Tratado de Washington (texto jurídico fundacional de la Alianza, de 1949) sigue en vigor pero el nuevo Concepto estratégico de la Alianza, de 2010 y anteriormente citado, ha dado origen como ya se ha señalado a una nueva estrategia marítima aliada que requiere que las Marinas de guerra que sean capaces de llevar a cabo cuatro roles principales:

- Disuasión y defensa, rol clásico e histórico de las Marinas de guerra.
- Respuesta y gestión de crisis, rol igualmente clásico, pero con connotaciones propias del siglo XXI, fundamentalmente en lo que se refiere a la gestión de las crisis actuales, a las que es necesario aproximarse desde un punto de vista cívico-militar y aplicar el *comprehensive approach* para su resolución.
- Seguridad cooperativa, en cierto sentido un nuevo rol que consiste en contribuir al fortalecimiento de las capacidades marítimas en aquellas regiones cuyos países no puedan ejercer de forma efectiva el control de sus espacios marítimos, evitando así la aparición de posibles «espacios marítimos fallidos».
- Seguridad marítima, que, aunque como se ha señalado cuando se trató su dimensión histórica ha sido un rol tradicional de las Marinas, lo cierto es que durante el siglo XX se había abandonado prácticamente y ha vuelto a surgir con fuerza en el siglo actual.

Considerando este aspecto desde el punto de vista europeo, aunque como ya se ha señalado todavía no se ha desarrollado la estrategia europea de seguridad para el dominio marítimo global, las misiones asignadas son prácticamente idénticas a las de la Alianza, tal y como se desprende de la lectura del Concepto MSO de la UE anteriormente citado.

Pero en el ámbito europeo la vertiente civil de la Unión es muy potente y activa, mucho más que en la OTAN. De hecho, cuando se mira a la mar bajo el prisma europeo y desde el punto de vista civil, tal y como ya se ha reseñado anteriormente, existe ya desde hace varios años una Política Marítima Integrada (PMI) en la que se han hecho enormes progresos y en la que se incluye la seguridad de las actividades a desarrollar como un aspecto imprescindible (baste remitirse de nuevo a los proyectos en vigor para integrar la vigilancia marítima, parte esencial de la seguridad marítima).

Por otra parte, las marinas occidentales colaboran en mayor o menor medida, dependiendo de las legislaciones vigentes en sus países, con los diferentes ámbitos marítimos de sus administraciones. Si se aúnan los puntos de vista europeo, en su vertiente civil, y el puramente nacional, se pueden agrupar las responsabilidades de las Marinas actuales en:

- Proporcionar seguridad marítima (que por tanto aparece en la vertiente puramente militar de la Alianza y en las vertientes civiles, tanto nacionales como de la UE).
- Apoyar las actividades científicas.
- Apoyar la vigilancia pesquera.
- Apoyar el salvamento marítimo.
- Garantizar la seguridad de las líneas de tráfico marítimo.

El papel asignado es por tanto cooperar en la medida de lo posible con las autoridades civiles respetando siempre sus competencias, lo que en el ámbito marítimo es, como se verá posteriormente, imprescindible y remite de nuevo al «enfoque integral».

Estas últimas misiones, que pueden resumirse en «apoyo a las agencias civiles», se unirán a las cuatro antes relacionadas e impuestas por la OTAN para conformar el círculo de misiones exigibles a una Marina moderna, y que a modo de resumen quedan establecidas de la siguiente forma:

- Proporcionar disuasión y defensa.
- Proporcionar capacidad de respuesta y de gestión de crisis.
- Proporcionar seguridad cooperativa.
- Proporcionar seguridad marítima.

- Apoyar a las agencias civiles con responsabilidades en el ámbito marítimo.

Para ello, es necesario un cambio de mentalidad, tanto de civiles como de militares, para comprender que es erróneo definir los problemas del siglo XXI como civiles o como militares. Los problemas son de todos, y exigen el concurso de todos para resolverlos.

7. Complejidad del entorno de la seguridad marítima en España. Identificación de actores nacionales

Una vez fijadas las misiones de las Marinas y en concreto las de la Armada, donde figuran tanto la obligación de proporcionar seguridad marítima como de apoyar a las agencias civiles y policiales con responsabilidades en el ámbito marítimo, es ahora conveniente hacer un repaso a dichas agencias.

A nivel nacional el número de agencias y actores con competencias en el ámbito marítimo en general, y en el de la seguridad marítima en particular, es muy amplio, y muchas de ellas cuentan con medios propios (buques, aeronaves y centros de control y coordinación). Haciendo un breve repaso a aquellas con competencias específicas en seguridad marítima (security and safety), se pueden encontrar las siguientes (reseñando que el general de división D. Gregorio Guerra hace en su capítulo una descripción detallada y pormenorizada de todas ellas):

- La Armada, encuadrada en el Ministerio de Defensa, lleva a cabo de acuerdo a sus atribuciones legales actividades de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos nacionales, definidas y asignadas a su jefe de Estado Mayor (AJEMA) por el ministro de Defensa. Es importante puntualizar que, en el ejercicio de estas funciones, los miembros de las dotaciones de los buques de la Armada tienen el carácter de «agentes de la autoridad».
- La Dirección General de la Marina Mercante (DIMAMER), perteneciente al Ministerio de Fomento y encargada de la seguridad en la navegación y del medio ambiente marino. Integrada en esta dirección está la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), cuya función es la búsqueda, rescate y salvamento marítimo, la prevención y la lucha contra la contaminación y el control y ayuda al tráfico marítimo. SASEMAR cuenta con un Centro Nacional de Coordinación y Salvamento en Madrid y con 20 centros de coordinación de salvamento diseminados por la costa española, así como con buques de diverso porte, aviones de ala fija y helicópteros.
- El Servicio Marítimo de la Guardia Civil (SMGC), adscrito a la Jefatura Fiscal y de Fronteras del Mando de Operaciones de la Guardia Civil

dentro del Ministerio del Interior, que ejerce las funciones que tiene atribuidas en el mar territorial, en especial relativas a mantenimiento del orden público y lucha contra la inmigración ilegal, el contrabando y el terrorismo. Además, tiene asignadas las funciones de resguardo fiscal y custodia de las vías de comunicación, costas, fronteras y puertos. El SMGC cuenta en la actualidad con patrulleros oceánicos y de vigilancia costera, así como con el apoyo de medios aéreos.

- La Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA), integrada en la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tiene competencias asignadas sobre el descubrimiento, persecución y represión en las aguas jurisdiccionales de actos e infracciones de contrabando. Para ello cuenta con una flota de patrulleros de diverso porte que están incluidos en la Lista oficial de buques de la Armada.
- El ente público Puertos del Estado (PdE), del Ministerio de Fomento, tiene entre sus competencias la coordinación general con los diferentes órganos de la Administración general del Estado que establecen controles en los espacios portuarios y con los modos de transporte en el ámbito de la competencia estatal, desde el punto de vista de la actividad portuaria.
- Las comunidades autónomas (CC. AA.), que cuentan con competencias en especial en materia de pesca y marisqueo en aguas interiores. Algunas de estas comunidades cuentan con embarcaciones propias para ejercerlas.

Pero además de estas agencias, encuadradas en sus respectivos ministerios, también tiene competencias en el ámbito marítimo, que implican ramificaciones y conexiones con la seguridad marítima, los siguientes ministerios:

- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Secretaría General de Pesca (SEGEPEPESCA), ya que, de acuerdo a la Constitución española, la pesca marítima es competencia del Estado, el acceso a los recursos pesqueros está regulado en base a leyes estatales y a la normativa europea, y los inspectores de SEGEPEPESCA tienen condición de agentes de la autoridad en materia pesquera. SEGEPEPESCA cuenta con buques oceanográficos y de cooperación pesquera, así como con aeronaves propias.
- El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Dirección General de Política Energética y Minas, es responsable de la propuesta de otorgamiento y tramitación de autorizaciones, permisos y concesiones de explotación de hidrocarburos y su seguimiento y control, así como de las actuaciones en materia de investigación y aprovechamiento de los yacimientos minerales y demás recursos geológicos e

hidrogeológicos, en el marco de las competencias de la Administración general del Estado.

- El Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, cuenta con el Instituto Español de Oceanografía (IEO), organismo público de investigación dedicado a la investigación en ciencias del mar, especialmente en lo relacionado con el conocimiento científico de los océanos, la sostenibilidad de los recursos pesqueros y el medio ambiente marino. El IEO representa a España en la mayoría de los foros científicos y tecnológicos internacionales relacionados con el mar y sus recursos, y cuenta con su propia flota de buques oceanográficos.
- El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que, a través del plan nacional promulgado para tal efecto, tiene competencias compartidas con las CC. AA. en la protección del patrimonio cultural subacuático.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), a través de la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional (CI-PMI), órgano colegiado de la Administración general del Estado que tiene funciones de asesoría para tratar, de forma coordinada y conjunta, la amplia y compleja problemática de la política marítima y del derecho del mar. De hecho, y a modo de ejemplo, el MAEC actúa como punto de contacto nacional y de coordinador del resto de los ministerios implicados en la PMI de la UE.

La realidad es, por tanto, que nueve de los 13 ministerios que componen el Gobierno actual se encuentran implicados en cuestiones relativas al ámbito marítimo (todos con la excepción de Presidencia del Gobierno, Sanidad, Trabajo y Justicia) y cuatro de ellos, y algunas CC. AA., tienen competencias específicas en materia de seguridad marítima.

8. Complejidad del entorno de la seguridad marítima en España. Identificación de actores internacionales

En el entorno internacional, el panorama relativo a la seguridad marítima es también complejo:

- Por un lado, la ONU trabaja desde hace bastante tiempo para proporcionar el marco legal necesario para fortalecer la seguridad marítima mediante distintos convenios, fundamentalmente la Convención sobre el derecho del mar de 1982, el Convenio sobre seguridad de la vida humana en la mar (SOLAS) de 1974, modificado en el 2002 después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Convenio contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988 y el Convenio para la supresión de los actos

ilícitos en la mar de 1988 para hacer frente a los actos terroristas en la mar.

- La OMI es el organismo responsable de catalizar la respuesta internacional a los problemas de seguridad en la mar y bajo su dirección se han aprobado distintos convenios internacionales que tratan de dar respuesta a los diferentes desafíos, riesgos y amenazas en la mar.
- La Unión Europea posee una dimensión civil y otra dimensión militar que la hace estar en una posición privilegiada para luchar contra las amenazas en el entorno marítimo al poder acceder a todos los resortes cívico-militares necesarios para la aplicación de una política marítima integrada.

Algunas iniciativas civiles de la UE son:

- La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión (FRONTEX), creada para mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión.
- La Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), encargada de la seguridad en el transporte marítimo.
- La Agencia Europea de Defensa (EDA), encargada de dotar a los países de la UE de nuevas capacidades contra las amenazas del entorno marítimo.

En cuanto a operaciones militares, y dentro de la CSDP, son de todas conocidas las operaciones de la UE contra la piratería Atalanta y EUTM-Somalia, desarrolladas en el Cuerno de África y océano Índico.

En el mismo sentido, complementando a las anteriores y poniendo de manifiesto la necesidad de la cooperación cívico-militar, la UE acaba de lanzar la misión EUCAP Nestor para promover el desarrollo de capacidades marítimas regionales en cinco países del Cuerno de África (Seychelles, Yibuti, Kenia, Somalia y Tanzania).

- Por último la OTAN, que como organización militar de defensa colectiva elabora, como ya se ha reseñado, estrategias marítimas, conceptos MSA y MSO y capacidades para la lucha contra las amenazas. Igualmente, también lanza operaciones contra el terrorismo en el ámbito marítimo, como la operación Active Endeavour en el Mediterráneo oriental, iniciada después de los ataques del 11-S en Estados Unidos, o contra la piratería, como la operación Ocean Shield en el Cuerno de África y el océano Índico.

9. Aspectos conceptuales sobre seguridad marítima. Conocimiento del entorno marítimo (MSA) y operaciones de seguridad marítima (MSO)

Antes de comenzar a desarrollar los aspectos conceptuales referidos a la seguridad marítima, y además de recordar los aspectos anteriormente referidos a los conceptos de safety y security, conviene proporcionar una serie de definiciones al respecto.

La Armada define en su Concepto de seguridad marítima (CONSEGMAR) de 2007 el entorno marítimo como «el espacio físico formado por los océanos, mares, zonas costeras y puertos, y el espacio conceptual determinado por todas las actividades que en él tienen lugar», y la seguridad marítima como «una actividad cívico-militar de lucha contra las amenazas en el entorno marítimo en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación de todos los actores con capacidad de intervención, de acuerdo con las responsabilidades y competencias que legalmente tienen asignadas».

La UE define la seguridad marítima en su Concepto MSO de 2012 como «el conjunto de acciones, tanto de prevención como de respuesta, para proteger el entorno marítimo de amenazas y actos ilícitos intencionados».

La OTAN define la seguridad marítima en su Concepto MSO de 2011 como «la condición permanente del entorno marítimo en el que las leyes nacionales e internacionales son respetadas, el derecho a la navegación es preservado y se garantiza la seguridad de los ciudadanos, buques, infraestructuras y recursos».

La seguridad marítima, en su noción más amplia, trata por tanto de hacer compatible la libertad de navegación con la seguridad en la mar para proteger a los ciudadanos y salvaguardar los intereses nacionales en el ámbito marítimo. Para implementar la seguridad marítima de una forma correcta, se necesita conseguir básicamente tres cosas:

- Primero, conocer y comprender lo que está sucediendo en la mar, para así poder actuar y responder ante cualquier riesgo o amenaza.
- Segundo, contar con los medios, el adiestramiento y las capacidades de mando y control necesarias para operar en la mar, es decir, para poder tomar las acciones necesarias.
- Tercero, demostrar eficacia y eficiencia en la mar. Ello exige que las actuaciones se realicen en coordinación con todas las agencias y actores, nacionales e internacionales, con capacidad de intervención, en virtud de sus medios, capacidades y competencias.

Por tanto, esta eficacia y eficiencia deben considerarse no solo desde el punto de vista de cada agencia en particular sino desde una perspectiva más global, en un primer paso dentro del propio país pero en un segundo paso dentro de las organizaciones internacionales de las que el país forma parte.

Y es que, tal y como se ha reseñado en puntos anteriores, no se puede negar la complejidad del entorno marítimo, donde intervienen numerosos actores y agencias con responsabilidades y competencias diferentes o complementarias, todas ellas importantes. Un entorno en el que la información de que dispone cada agencia es limitada, donde sus medios no cubren todo el espectro de las operaciones necesarias para implementar la seguridad plena y donde no cabe duda de que los recursos son y serán siempre escasos.

Todo ello lleva de nuevo a la necesidad de cooperar entre agencias civiles y militares, más si cabe en el contexto actual de crisis económica en el que los medios del Estado, o los que se ofrecen a las organizaciones internacionales de las que se forma parte, deben ser utilizados de la manera más eficaz y eficiente.

Desde un punto de vista genérico, se dividen los aspectos de seguridad marítima en dos grandes apartados ya mencionados anteriormente, el «conocimiento del entorno marítimo» o MSA y las «operaciones de seguridad marítima» o MSO.

Cualquier acción relacionada con la seguridad marítima debe partir de un mejor conocimiento de lo que realmente sucede en el entorno marítimo para tener la capacidad de discernir las actividades lícitas de las que no lo son, todo ello para poder tomar la decisión de actuar en un sentido u otro.

Este adecuado conocimiento del entorno marítimo solo podrá ser realidad compartiendo e intercambiando la información que las distintas agencias sectoriales e internacionales posean. En la actualidad existen aspectos culturales de las organizaciones que hay que superar para pasar de una mentalidad de need to know (necesidad de conocer) a otra mentalidad de need to share (necesidad de compartir).

El modelo a alcanzar debería pasar por generar una base de información compartida a la que cada agencia aportase su información, y que sobre esa base común cada uno ejerciese sus competencias legales asignadas. Pero el gran objetivo final sería disponer de un sistema que permitiese interconectar los diferentes sistemas parciales europeos y generar una base de datos común, creando así el Common Information Sharing Environment (CISE), en el que las diferentes agencias y países puedan poner a disposición, para beneficio de todas ellas, la información de la que disponen.

Como ya se ha reseñado anteriormente, para avanzar en este objetivo, la Armada y otras agencias españolas como la Guardia Civil, DAVA o SASEMAR están participando en varios proyectos piloto para la integración de sistemas de vigilancia marítima en Europa (MARSUNO y BLUEMASSMED, anteriormente citados).

Dentro de este marco de cooperación, y tratando ya las operaciones MSO, cuando se trata sobre la posibilidad de ejercer autoridad en la mar es indudable que las Marinas de guerra ofrecen tres ventajas fundamentales sobre otro tipo de agencias: mando y control, estatuto legal asignado por la Convención de Jamaica al buque de guerra y medios especialmente diseñados para estar en permanencia en la mar. De esta forma, por sus medios, experiencia, competencias legales y conocimiento del entorno marítimo, las Marinas de guerra son actores necesarios y fundamentales para garantizar la libertad de navegación y dar seguridad a los espacios marítimos de interés.

En particular, y desde un punto de vista teórico, la visión de la Armada es que si se estableciese un continuum desde la línea de costa hacia la alta mar y ese continuo cruzase etapas desde el espacio en el que la soberanía del Estado es plena hacia la alta mar en donde la ley preponderante es la Convención de Jamaica, los medios y el estatuto legal determinarían la capacidad de actuar, de forma que:

- En aguas interiores las fuerzas que deben tener preponderancia son las fuerzas policiales.
- En aguas territoriales la actividad debe estar basada en la actuación de las fuerzas policiales con el apoyo de las Marinas.
- En la alta mar cercana las operaciones deben ser de los medios navales actuando solos o en cooperación regional o subregional con otros.
- En la alta mar lejana será necesario que los medios navales actúen con los aliados o en coalición con países que defiendan los mismos intereses.

Esta cooperación se debe basar en el concepto de «agencia apoyada» (supported agency) y «agencia que apoya» (supporting agency). La determinación de la agencia apoyada tendrá que definirse en virtud de la entidad de la amenaza, los medios disponibles y las competencias legales para actuar.

10. Actuaciones e iniciativas de la Armada en seguridad marítima

En este contexto, y durante la última década, la Armada ha tomado múltiples iniciativas con la finalidad de impulsar la mejora de la seguridad

marítima en los espacios de responsabilidad nacional. En primer lugar, y desde el punto de vista orgánico, ha llevado a cabo un proceso de reorganización de su fuerza, desarrollando una estructura para garantizar permanentemente la cooperación con otras agencias con responsabilidades en el campo de la vigilancia y seguridad marítima de los espacios de interés. Dicha estructura, la Fuerza de Acción Marítima (FAM), está bajo el mando del almirante de la Fuerza de Acción Marítima (ALMART), con sede en Cartagena y subordinado al almirante de la flota (ALFLOT).

Desde el punto de vista conceptual, la Armada ha desarrollado su Concepto de seguridad marítima (CONSEGMAR), ha actualizado su Concepto de operaciones navales (COPNAV) teniendo en cuenta estos aspectos y, durante la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010, ha impulsado la elaboración de una estrategia europea de seguridad para el ámbito marítimo, aunque esta se encuentra todavía en estado embrionario. La Armada ha colaborado además de forma activa en la generación de los recientes conceptos de operaciones de seguridad marítima, MSO, de la OTAN y la UE.

Pero además, y desde un punto de vista institucional, la relación con la comunidad marítima es vital para la Armada y se articula como el principal instrumento para su conexión con la sociedad civil. Consciente de esta realidad, la Armada ha impulsado a nivel nacional la celebración de acuerdos con los organismos y autoridades marítimas nacionales y colabora con ellas de manera rutinaria.

En lo estrictamente referido a aspectos de seguridad marítima (tanto safety como security), la Armada colabora junto con la DAVA y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en la aprehensión de alijos de narcotráfico procedentes fundamentalmente del continente americano con destino a nuestro país.

Igualmente, participa junto a la Guardia Civil y otras agencias en los dispositivos de control para prevenir la actividad de las mafias implicadas en el tráfico ilegal de inmigrantes por vía marítima con destino a nuestras costas.

También colabora de forma genérica con el Ministerio de Fomento en aspectos relativos a la prevención de riesgos, lucha contra las amenazas y seguridad y defensa de los intereses nacionales, apoyos a la ordenación y control del tráfico marítimo, y en particular con SASEMAR en los aspectos de seguridad y salvamento de vidas humanas en la mar y de lucha contra la contaminación marina. También con el ente público Puertos del Estado en el control de la información sobre tráfico marítimo y movimientos portuarios.

Los acuerdos que, en este ámbito, tienen el Ministerio de Defensa y la Armada con otros organismos son los siguientes:

- Acuerdo interdepartamental entre los ministerios de Defensa e Interior sobre «colaboración y coordinación de la Armada y la Guardia Civil en el ámbito marítimo».
- Acuerdo interdepartamental entre los ministerios de Defensa e Interior en el ámbito de la «lucha contra el tráfico ilícito de drogas».
- Acuerdo interdepartamental entre los ministerios de Defensa y de Hacienda para «colaboración entre la Armada y la DAVA en el ámbito marítimo».
- Acuerdo entre los ministerios de Defensa y Fomento sobre «colaboración y coordinación en el ámbito marítimo».
- Acuerdo interdepartamental entre los ministerios de Defensa (Armada) y Fomento (Puertos del Estado) sobre «intercambio de información».

Igualmente, la Armada organiza anualmente los ejercicios MARSEC (antiguos FAMEX) en los que se ejecutan escenarios ficticios relacionados con la seguridad marítima y en los que muchas de las agencias citadas participan activamente.

Pero las actividades de la Armada en su «apoyo a la acción del Estado en la mar» no se reducen a acciones únicamente relacionadas estricta y claramente con la seguridad marítima, sino que hay también otros aspectos donde esta relación no está tan clara pero es igualmente válida y valiosa.

Así, la Armada auxilia y protege a la flota pesquera española, la primera de Europa en importancia, en escenarios tan dispares y lejanos como el Cantábrico, Gran Sol, Terranova, golfo de Guinea o el océano Índico. La relación de la Armada con SEGEPECA es muy estrecha y, de hecho, cuenta con tres patrulleros de altura de la clase Chilreu que, financiados por el Ministerio de Agricultura pero dados de alta en la Lista oficial de buques de la Armada y marinados por dotaciones de la Armada, efectúan únicamente misiones de vigilancia y seguridad marítima en apoyo de la flota pesquera española.

La Armada colabora también activamente con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en la protección del patrimonio arqueológico subacuático; con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, y por medio de los buques oceanográficos Hespérides y Las Palmas, en las sucesivas campañas antárticas realizadas desde 1988; además, y por medio del Instituto Hidrográfico de la Marina (IHM), la Armada contribuye a velar por la seguridad de la navegación mediante el estudio del relieve submarino en nuestras costas y zonas marítimas, elaborando cartas náuticas y otros documentos de ayuda a la navegación.

Para proporcionar el marco adecuado a estas actividades, se han firmado diversos acuerdos, entre los que destacan los siguientes:

- Acuerdo conjunto entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente sobre «inspección y vigilancia de actividades de pesca marítima».
- Convenio de colaboración con el Ministerio de Cultura para la «protección del patrimonio arqueológico subacuático».
- Protocolo de actuación entre el Ministerio de Defensa y el (antiguo) Ministerio de Ciencia e Innovación sobre el «mantenimiento y explotación del buque de investigación oceanográfica Hespérides y del buque de apoyo Las Palmas».

Asimismo, a nivel internacional, y además de la permanente y activa participación de la Armada con buques, aeronaves y personal en la operación de la UE Atalanta, ya está participando en la nueva operación EUP-CAR Nestor de desarrollo de capacidades en el ámbito de la seguridad marítima para los países de esa zona, y colabora en las operaciones de la OTAN Active Endeavour en el Mediterráneo y Ocean Shield en el océano Índico.

A la vez, la Armada lleva a cabo despliegues semestrales por el área de África occidental y golfo de Guinea, en estrecha colaboración con la Secretaría General de Política de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con la finalidad de apoyar el Plan África del Gobierno y el Plan de Diplomacia de la Defensa, y apoya bilateralmente el desarrollo de capacidades en los países de ese entorno: así, recientemente se han cedido patrulleros a países como Senegal y Mozambique.

Además, y desde el punto de vista subregional, la Armada ha impulsado acuerdos técnicos en materia de seguridad marítima con las Marinas de países vecinos tanto europeos (Francia, Italia, Portugal) como africanos (Cabo Verde, Senegal, Mauritania) en los que se fomenta el intercambio de información y la realización de patrullas conjuntas.

Desde el punto de vista europeo, la Armada colabora en determinadas ocasiones con FRONTEX aportando medios de vigilancia, participa activamente en las iniciativas enfocadas a la integración de la vigilancia marítima como MARSUR o en proyectos piloto como BLUEMASSMED y colabora en proyectos civiles del Instrumento de Estabilidad de la Unión Europea como el «Critical Maritime Routes» (CMR), que tiene como finalidad colaborar en la mejora de la seguridad marítima en el golfo de Guinea.

La participación de la Armada ha sido particularmente activa en el proyecto piloto BLUEMASSMED, basado en la idea del establecimiento del Common Information Sharing Environment (CISE) anteriormente reseña-

do, y que es desarrollado de forma más amplia en el capítulo segundo (trabajo de doña Teresa Molina).

Por último, y desde el punto de vista internacional, la Armada colabora anualmente con buques y personal en la iniciativa norteamericana African Partnership Station (APS), que tiene como objetivo mejorar la seguridad marítima en el continente africano y participa en foros relacionados con este tipo de actividades, como los foros de guardacostas North Atlantic Coast Guard Forum (NACGF) y Coast Guard Mediterranean Forum; en la Iniciativa 5+5, foro de discusión y diálogo de los países de la cuenca del Mediterráneo occidental (España, Francia, Italia, Portugal, Malta, Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia) donde se discuten temas y se llevan a la práctica ejercicios relacionados con la seguridad marítima, seguridad aérea, formación y participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades de protección civil; o el Foro CHENS, que agrupa a los jefes de las Marinas europeas y colabora con la OMI en proyectos de construcción de capacidades en los países de la zona.

En particular y con respecto a la MSA, la Armada ha creado el COVAM, un Centro de Operaciones y Vigilancia Marítima localizado en Cartagena y adscrito al cuartel general de la FAM que recopila y analiza la información de las diversas áreas de interés marítimo con la intención de conocer y comprender lo que está sucediendo en ellas. El resultado de esta fusión de la información es lo que los marinos denominan la RMP (recognized maritime picture), que el COVAM hace llegar a los diferentes escalones de la Armada y a todas aquellas agencias civiles con responsabilidades en la mar que lo solicitan, siempre en apoyo de sus competencias legales.

De forma genérica, el COVAM es capaz de funcionar de dos formas diferentes:

- Por un lado, con un haz de vigilancia fijo para los espacios nacionales, en los que España ejerce su soberanía.
- En segundo lugar, con un haz móvil y expedicionario para posibles zonas de interés, como pueden ser el océano Índico o el golfo de Guinea. Así, por ejemplo, el COVAM está ahora focalizado en la zona del océano Índico donde operan los buques atuneros españoles y los monitoriza y les presta apoyo, todo ello dentro del marco de la operación de la UE contra la piratería Atalanta, a la que informa de la posición y las vicisitudes de dichos buques pesqueros. Igualmente, colabora de forma activa con los despliegues que los patrulleros de altura de la Armada realizan de forma rutinaria por África occidental y el golfo de Guinea.

Para ello, el COVAM dispone de los medios de mando y control necesarios para coordinar con eficacia las operaciones de seguridad marítima, tanto a nivel nacional como internacional. Para integrar la información de

distintas fuentes, el COVAM dispone del Sistema Integrado de Vigilancia y Conocimiento del Entorno Marítimo (SIVICEMAR). Este sistema integra información de autoridades y agencias nacionales e internacionales, tanto civiles como militares, responsables de la gestión del tráfico marítimo, control portuario, inspección y vigilancia de pesca, salvamento marítimo o seguridad y defensa.

El SIVICEMAR permite, entre otras cosas, analizar automáticamente la conducta de los distintos buques nacionales y extranjeros que transitan por zonas de interés para detectar comportamientos anómalos y poder actuar. SIVICEMAR es un sistema en constante evolución que aspira a mejorar sus capacidades y a aumentar el intercambio de información con otros organismos y agencias.

Pero para mejorar la MSA nacional y la eficacia de las operaciones, la Armada apuesta por la creación de un centro de coordinación nacional de seguridad marítima, mediante la ejecución de dos pasos o etapas consecutivas:

- El objetivo inicial sería impulsar la creación de un centro virtual para compartir información entre las distintas agencias.
- Una vez conseguido este centro virtual sería recomendable avanzar un poco más y crear un centro de coordinación, en el que estuvieran representadas todas las agencias con responsabilidades en la mar, como la Armada, Guardia Civil, Puertos del Estado, Secretaría General de Pesca, Vigilancia Aduanera o Salvamento Marítimo, y en base a la información común, coordinar las actuaciones en MSO, respetando, como ya se ha señalado, las competencias legales de cada una de ellas.

Esta aspiración está también presente en la mayoría de los países de nuestro entorno, como Francia, que desde hace años cuenta con la *Secrétaire du Mer* para gestionar estos asuntos, o el Reino Unido, que ha creado recientemente un centro de estas características, el National Maritime Information Center (NMIC), con sede en el Cuartel General Conjunto de las Fuerzas Armadas británicas en Northwood, en Londres.

Para cumplimentar este primer objetivo del centro virtual, la Armada ha desarrollado una «herramienta colaborativa virtual» que, basada en los datos que la propia Armada maneja a través del COVAM, permite una colaboración inicial con todas aquellas agencias nacionales con responsabilidades en la mar que estén interesadas en compartir información. Esta herramienta, que ha sido presentada oficialmente en el verano de 2011 a dichas agencias, permite el intercambio de trazas, la promulgación de alertas de posibles incidentes en la mar y proporciona capacidad de chat en tiempo real.

Con respecto al diseño de nuevos medios para llevar a cabo operaciones MSO de seguridad marítima, la Armada ha construido una nueva clase de cuatro patrulleros de altura de gran capacidad denominados BAM (buque de acción marítima), que constituyen la clase Meteoro.

Estos buques tienen una capacidad muy superior a las dos clases actuales de patrulleros oceánicos con los que cuenta la Armada (clases Descubierta y Serviola), y servirán para desarrollar labores que en la actualidad se están efectuando con buques de mayor porte y capacidad como las fragatas, que inicialmente están pensadas para una labor distinta. Serán así barcos más adecuados para desarrollar misiones como Atalanta, y desde luego mucho más económicos que las fragatas.

Una vez llevado a cabo este repaso de actuaciones e iniciativas, y antes de terminar este apartado, es conveniente concretar las misiones o tareas que la Armada lleva a cabo en relación directa o indirecta con la seguridad marítima. En el caso de actividades navales realizadas por la Armada y relacionadas directamente con la seguridad marítima, se pueden citar las siguientes:

- Vigilancia de los espacios marítimos.
- Salvaguarda de la libertad de navegación y del comercio marítimo.
- Cooperación y guía del tráfico mercante (naval cooperation and guidance for shipping o NCAGS).
- Cumplimiento de la legislación internacional en los supuestos asignados por esta a los buques de guerra.
- Actividades contra el terrorismo internacional.
- Actividades contra la proliferación y tráfico de armas de destrucción masiva.
- Protección de los flujos energéticos.
- Protección de otros derechos e intereses nacionales.

Como actividades de apoyo a la seguridad marítima, podrían citarse las siguientes:

- Protección de los recursos naturales.
- Vigilancia de pesca
- Lucha contra la inmigración ilegal.
- Lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes.
- Lucha contra el contrabando.
- Protección del medio ambiente y lucha contra la contaminación.

- Vigilancia y protección del patrimonio arqueológico subacuático de interés para el patrimonio histórico nacional.
- Salvamento y rescate.

11. Necesidad de una estrategia marítima de seguridad en España

Una vez expuesta la dimensión marítima de nuestro país, los desafíos, riesgos y amenazas existentes en el entorno marítimo y la identificación de los actores principales que operan en el ámbito nacional de la seguridad marítima, ha quedado patente que la mar es vital para la prosperidad y seguridad del mundo en general y de España en particular, y que el buen gobierno de los mares es el instrumento para garantizar su libertad de uso, facilitar la libertad de navegación, proteger el entorno marítimo y evitar las actividades ilícitas intencionadas.

A nivel global, todas las naciones se benefician de la libertad de uso de los mares y, por lo tanto, todas tienen un interés común en contribuir a mejorar su buen gobierno. Además, por su propia naturaleza jurídica, garantizar la seguridad en la mar requiere la colaboración de la amplia comunidad internacional.

Pero en todo caso, las competencias en materia de seguridad marítima residen en el Estado. En este sentido, España ha ratificado la mayoría de los convenios internacionales relacionados con la seguridad marítima y ha incorporado a su ordenamiento jurídico sus disposiciones, encaminadas por un lado a prevenir riesgos y amenazas y por otro a gestionar la respuesta cuando se materializan. Además, nuestro país se ha dotado de los medios técnicos y humanos necesarios y suficientes para garantizar la prevención y respuesta frente a los desafíos que representa mantener la seguridad marítima en las aguas de soberanía e interés.

Sin embargo, y como se ha destacado en los puntos anteriores, a nivel nacional el número de instituciones, departamentos y organismos con competencias en la mar es muy amplio, por lo que la coordinación y colaboración entre agencias nacionales es imprescindible para garantizar la eficacia y eficiencia en la acción del Estado en la mar. En el ámbito internacional, como también se ha analizado, la situación es similar.

La importancia de la mar para nuestra seguridad económica y energética, la complejidad del entorno marítimo, el número amplio de actores tanto nacionales como internacionales con responsabilidad en asuntos relacionados con el buen gobierno de los mares y el carácter transnacional de los desafíos, riesgos y amenazas aconsejan elaborar una estrategia marítima de seguridad, específica y transversal, desarrollo de la Estrategia española de seguridad en el ámbito marítimo.

Esta estrategia podría, por tanto, conformarse como una de las estrategias de segundo nivel derivadas de la recientemente aprobada EES, y podría ser la aportación española, dentro del esfuerzo de la comunidad internacional, para garantizar el buen gobierno de los mares y la seguridad marítima. Su finalidad sería proporcionar un marco de relaciones flexible y transparente para lograr sinergias tanto en las operaciones como en los costes entre los diferentes ministerios, agencias y organizaciones que operan en la mar, garantizando siempre el respeto estricto a sus competencias legales.

La Armada, que, como se ha expuesto anteriormente, ya ha mostrado su voluntad de avanzar en los aspectos relativos a la coordinación y cooperación en el campo de la seguridad marítima apostando por la creación de un centro de coordinación nacional de seguridad marítima, ha puesto también de relieve en los últimos meses la conveniencia y la necesidad de disponer de una estrategia de estas características, y ha presentado a las diversas agencias involucradas un posible borrador para su estudio, aporte de comentarios y discusión.

En la actualidad, la elaboración de esta posible estrategia se encuentra en pleno proceso de definición y su futuro será desvelado en los próximos meses.

12. Principios de actuación de la estrategia

Inicialmente, es conveniente establecer sobre qué principios básicos debería reposar este documento, que podrían ser los siguientes:

- Actuación coordinada y cooperativa entre los distintos departamentos, organismos y agencias de las administraciones públicas con competencias legales en el ámbito marítimo para lograr la máxima eficacia de los medios disponibles, teniendo en cuenta la diversidad de actores nacionales con competencias en la mar y diseñando un marco que permita elaborar procedimientos eficaces de cooperación y coordinación.
- Capacidad suficiente de respuesta y flexibilidad. Los medios del Estado deben ser capaces de hacer frente y responder ante los desafíos, riesgos y amenazas previstos. Además, deben tener la suficiente flexibilidad para adaptarse y responder con eficacia ante retos imprevistos.
- Eficiencia en la gestión de los recursos disponibles. Principio que obliga, en un contexto de limitación del gasto público motivada por la crisis económica que mediatiza el escenario actual, a mejorar la eficiencia en la gestión de los recursos, buscando sinergias y racionalizando los medios disponibles.

- Enfoque integral en la resolución de los problemas en todas y cada una de las dimensiones de la seguridad en la mar. En este sentido, es necesario integrar de forma eficaz las capacidades de prevención y respuesta de los medios civiles y militares.
- Colaboración internacional, fortaleciendo los marcos e instrumentos multilaterales de gobernanza que mejoren la seguridad de los espacios marítimos. La seguridad solo se podrá alcanzar mediante la colaboración con la amplia comunidad internacional. Además, la posición internacional de España se refuerza mediante el consenso previo de las posiciones de las distintas agencias.
- Prevención mediante la seguridad cooperativa. Consiste en mejorar la contribución de España al fortalecimiento de las capacidades marítimas en aquellas regiones cuyos países no puedan ejercer de forma efectiva el control de sus espacios marítimos y evitar la aparición de «espacios marítimos fallidos». Tanto en este aspecto como en el de la colaboración internacional, las Naciones Unidas, a través de la OMI, la UE y la OTAN, deben ser referentes para España.

13. Objetivos de la estrategia

De una manera general, los objetivos a cubrir por esta estrategia serían los siguientes:

- Mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo, las infraestructuras marítimas críticas y la vida humana en la mar.

España, que depende de la libertad de navegación y del transporte marítimo para su seguridad económica y energética, debe contribuir, junto con la comunidad internacional, a mantener como principio básico la libertad de navegación. Esta libertad puede verse amenazada tanto por actores estatales que decidan negar el libre uso de los mares para la consecución de sus objetivos políticos y económicos como por actores o grupos no estatales, ya sean grupos criminales o terroristas.

El derecho del mar se ha modificado para articular una serie de medidas de carácter preventivo para la protección de los buques, los artefactos flotantes y las instalaciones portuarias con el fin de prevenir ataques y, en caso de que ocurran, poder actuar con eficacia y rapidez. Además, el derecho del mar articula una serie de medidas para la protección de la vida humana en la mar.

En el ámbito nacional también existe una normativa específica para la protección de las infraestructuras críticas.

En todo caso, el conocimiento del entorno marítimo es esencial para la prevención y la anticipación.

Dentro de la Administración española, las competencias para la aplicación de la normativa internacional, europea y nacional en este área están compartidas, por lo que para avanzar en este objetivo se requiere la colaboración de distintos departamentos con la implicación del sector marítimo privado.

Además, los medios técnicos y humanos necesarios son numerosos, por lo que cualquier mejora en la coordinación y colaboración entre agencias tiene el potencial de mejorar la eficiencia de los recursos disminuyendo el coste para el contribuyente.

- Proteger y conservar los recursos del medio marino y el medio ambiente marino.

España debe proteger los recursos vivos y no vivos de la mar de acuerdo con las competencias que regula el derecho del mar; esto implica el control de la explotación lícita y sostenible de los recursos y evitar su explotación ilícita.

Este esfuerzo es importante ya que la zona económica exclusiva (ZEE) española tiene 1,2 millones de kilómetros cuadrados, más del doble que la superficie de la España terrestre. La presencia y vigilancia permanente de estas aguas es necesaria para mejorar el conocimiento del entorno marítimo y prevenir actividades ilícitas.

Por otro lado, las costas españolas suponen prácticamente 8.000 kilómetros, repartidos entre 3.200 kilómetros para la vertiente mediterránea y 4.800 en el litoral atlántico. Estas costas, por donde se entrecruzan las principales líneas de comunicación marítimas que unen Europa con América y África a través del Mediterráneo y el Atlántico, están expuestas a la contaminación, principalmente de vertidos de hidrocarburos.

Proteger el entorno marítimo exige, por un lado, disponer de una capacidad de vigilancia marítima adecuada para conocer lo que sucede en él, y por otro, tener una capacidad de intervención suficiente para actuar en casos en los que se detecten actividades peligrosas e ilícitas.

Además, en el marco internacional, España debe cooperar con otros países en los que la protección de sus recursos es un asunto de importancia estratégica y no tienen los medios de control necesarios. En este campo el fortalecimiento de las capacidades marítimas es un factor clave para mejorar la estabilidad y progreso de algunos países, principalmente del África subsahariana.

- Prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino.

En el caso de no haber funcionado la prevención, España debe ser capaz de responder con eficacia de forma coordinada ante catástrofes y accidentes en el medio marino.

En este sentido, nuestro país tiene una capacidad de respuesta ante estos fenómenos muy importante, y se ha dotado de los medios necesarios para dar respuesta a las emergencias que puedan surgir en la mar, especialmente en caso de accidentes con vertido de hidrocarburos.

Sin embargo, la experiencia demuestra que ante catástrofes o accidentes de gran magnitud, como puso de manifiesto la crisis del Prestige en 2002, todos los instrumentos del Estado son necesarios para mitigar sus efectos y acelerar la recuperación de la normalidad.

En este sentido, se detecta que en España no existe un centro para la gestión integral de emergencias en el ámbito marítimo que pueda integrar funcionalmente el conjunto de departamentos involucrados en la gestión del accidente o la catástrofe.

- Prevenir y actuar ante actos terroristas y actividades criminales en el entorno marítimo.

España debe ser capaz de prevenir que se cometan actos terroristas o actividades criminales, vigilando y patrullando los espacios marítimos en los que ejerce soberanía, jurisdicción o derechos soberanos y aquellos espacios marítimos de interés en los que sea lícito, de acuerdo con el derecho internacional.

La prevención y la anticipación requieren la capacidad de detectar, identificar e interceptar estas amenazas antes de que puedan llevar a cabo sus acciones, a ser posible lo más alejado del territorio nacional. La base para la prevención y la anticipación es el conocimiento del entorno marítimo, que permite la detección e identificación temprana de estas actividades, junto con el mantenimiento de una capacidad de intervención rápida.

Tanto los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera como el personal de la Armada pueden actuar como agentes de la autoridad para actuar frente a delitos en la mar, entre los que se encuentran los tráfico ilícitos y la inmigración ilegal. Como normal general, los convenios internacionales identifican el buque de guerra como instrumento para luchar contra estas amenazas en aguas internacionales, regulando el derecho de visita, registro, apresamiento, arresto, detención y diversión en aguas internacionales. No obstante, debido

a que la mar no tiene fronteras, la cooperación entre las distintas agencias es fundamental.

- Promover la difusión, estudio e investigación de los asuntos de la mar.

España es una nación marítima, por su geografía, por su historia, por ser punto de confluencia de importantes líneas de transporte marítimo y por el valor añadido del sector marítimo a nuestra economía. Además, la mar tiene una importancia esencial para nuestra seguridad.

España no puede vivir de espaldas a la mar. Esta realidad tiene que ser conocida y divulgada para que la sociedad pueda tener una mayor conciencia de la importancia de la mar.

14. Líneas de acción para avanzar en los objetivos propuestos

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, España tiene hasta el momento una Administración marítima muy desarrollada, pero orientada principalmente con una perspectiva sectorial. Distintos organismos y departamentos tienen asignadas competencias para gestionar diversos aspectos relacionados con la seguridad marítima. Por la complejidad del entorno marítimo, por la diversidad de los desafíos, riesgos y amenazas que existen en la mar, debido a que la mar no tiene fronteras, y por la necesidad de incrementar la eficacia y eficiencia de los medios actualmente disponibles, hay que mejorar la gestión integral de los asuntos de la mar fomentando la cooperación de los distintos departamentos y organismos del Estado y del sector privado.

Existe un complejo entramado de acuerdos interdepartamentales para mejorar la gestión de los asuntos de la mar pero, en una situación de escasez de recursos, es conveniente mejorar estos marcos de colaboración para conseguir generar las mismas capacidades a menor coste. Esta mejora de los marcos de colaboración debe realizarse con respeto absoluto a las competencias legales establecidas en el ordenamiento jurídico actual.

Las líneas de acción principales de esta posible estrategia podrían ser las siguientes:

- Desarrollar la parte marítima de la Estructura de Gestión de Crisis Nacional.

La gestión de crisis en el ámbito marítimo comprende el conjunto de acciones que permiten efectuar su seguimiento y control y avanzar hacia su resolución.

Para realizar con eficacia esta labor es necesaria la adquisición de información marítima de distintas fuentes y actores, su análisis en

tiempo real que permita una valoración objetiva de la situación en cualquier momento y el desarrollo y comparación de distintas opciones para la resolución de la crisis.

España posee un Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis y una Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, máximo órgano de decisión en el sistema. Sin embargo, no existe ningún centro específico para la gestión de crisis en el entorno marítimo que integre funcionalmente el conjunto de departamentos con responsabilidad en la crisis. Por lo tanto, sería deseable la creación de una célula interdepartamental de apoyo a la gestión de crisis marítimas que, dependiendo del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, tuviese la capacidad de integrar funcionalmente el conjunto de departamentos con responsabilidad en una crisis en el ámbito marítimo.

Igualmente, sería aconsejable redactar unos procedimientos operativos (SOP) para cada situación de contingencia en el ámbito marítimo, que serían aprobados por el órgano competente del sistema nacional.

- Mejorar el «conocimiento del entorno marítimo» (MSA).

Como se ha dicho, el conocimiento del entorno marítimo es el pilar sobre el que descansa la capacidad de prevención, anticipación y gestión de la respuesta ante riesgos, amenazas y crisis. Distintos organismos y agencias nacionales han creado sistemas sectoriales de información marítima para mejorar la realización de las funciones y cometidos que tienen legalmente establecidos. El reto es mejorar el conocimiento común del entorno marítimo desarrollando los mecanismos que permitan el intercambio de información entre los diferentes sistemas y avanzar hacia lo que la UE ha denominado Common Information Sharing Environment (CISE), al que se ha hecho referencia con anterioridad.

Para ello sería necesario revisar los acuerdos interdepartamentales actuales para mejorar los protocolos de intercambio de información marítima; facilitar la creación de un entorno de colaboración virtual (como el que la Armada ha diseñado y ofertado al resto de agencias) que permita tanto compartir la información en tiempo real como la comunicación instantánea entre agencias; mejorar las herramientas para la fusión, correlación y análisis de gran cantidad de datos del entorno marítimo, con el objetivo de detectar con eficacia actividades anómalas; fomentar la participación de las agencias españolas en el proyecto CISE de la UE; fomentar la participación de la industria nacional en los programas de desarrollo de los sistemas de vigilancia marítima y de conocimiento del entorno marítimo, y, en última instancia, fomentar la creación de un centro de coordinación nacional de seguridad marítima.

- Incrementar la cooperación operativa de todas las agencias a nivel nacional.

La coordinación y cooperación operativa entre los distintos departamentos con responsabilidad en la mar es esencial para mejorar la seguridad marítima. Existen una serie de acuerdos interdepartamentales cuyo objetivo es favorecer estos aspectos, sin embargo, se considera que hay que explorar nuevas modalidades de coordinación y cooperación, en especial en las áreas de interoperabilidad.

Para ello deberían revisarse los actuales acuerdos interdepartamentales para mejorar las actividades de vigilancia preventiva marítima, esenciales para mejorar el conocimiento del entorno marítimo y ejercer la presencia disuasiva, y para avanzar en el establecimiento de protocolos de actuación operativa comunes para distintos escenarios.

Estos protocolos deberían basarse en los conceptos de «agencia apoyada» (supported agency) y «agencia que apoya» (supporting agency) anteriormente mencionados, y en ningún caso modificarían las competencias legales de las agencias que intervienen.

Además, podrían utilizarse los ejercicios interagencias MARSEC, ya mencionados, para mejorar los procedimientos operativos entre agencias e incrementar la interoperabilidad. Estos ejercicios servirían también para probar la propuesta «célula de apoyo para la conducción de crisis marítimas».

- Incrementar la eficiencia en la gestión de los recursos nacionales dedicados a la seguridad marítima.

Los medios técnicos y materiales para abordar las distintas dimensiones de la seguridad marítima son numerosos. Distintos departamentos y agencias mantienen y sostienen para el ejercicio de sus competencias buques, aeronaves, centros de operaciones y de adiestramiento, etc. Los gastos de sostenimiento de estos sistemas son importantes y avanzar en la cooperación en este ámbito puede generar reducción de costes. Los acuerdos actuales de la Armada con la Secretaría General de Pesca sobre la inspección y vigilancia de las actividades de pesca marítima, en el que la Armada gestiona el mantenimiento y proporciona las dotaciones de los patrulleros de vigilancia de pesca, son un ejemplo de la gestión eficiente de los escasos recursos.

Para mejorar la eficiencia de los recursos disponibles podrían estudiarse, dentro de los actuales acuerdos interdepartamentales, las posibilidades de mantenimiento común, de manera que se logre una reducción de costes por economía de escalas.

Igualmente, podrían estudiarse posibilidades para llevar a cabo actividades comunes de adiestramiento y enseñanza del personal con el objeto de abaratar costes. En este aspecto, la posibilidad de usar plataformas virtuales de enseñanza podría ser una solución adecuada.

- Fomentar la cooperación internacional para mejorar el buen gobierno de los mares.

La seguridad marítima es una responsabilidad compartida con la comunidad internacional. El ámbito de las actuaciones de España se enmarca dentro del esfuerzo de la ONU, UE, OTAN y la OMI en este área. Sin embargo, podría progresarse continuando con el proceso de implementación nacional de la normativa OMI y de la UE en la materia e impulsando los acuerdos bilaterales y multilaterales con otros países para la mejora del buen gobierno de los mares, incluyendo tanto el intercambio de información marítima como las actividades operativas.

- Impulsar las acciones de seguridad cooperativa para el fortalecimiento de capacidades marítimas.

Como se ha señalado, el fortalecimiento de capacidades marítimas es fundamental para evitar la aparición de «mares fallidos» y favorecer el progreso de países en vías de desarrollo. En este sentido, la capacidad expedicionaria de la Armada, junto con su conocimiento y experiencia, ofrecen un instrumento adecuado para impulsar estas iniciativas en terceros países.

Podría avanzarse en esta línea de acción fomentando que en los planes de actuación del Gobierno en el exterior se contemplen las actividades de fortalecimiento de capacidades marítimas de terceros países para mejorar su seguridad y prosperidad y dar coherencia a la acción de los distintos departamentos, ofreciendo asistencia técnica y enseñanza a terceros países para mejorar la implementación de la normativa internacional y promoviendo programas de intercambio de personal con terceros países.

Bibliografía

- COPNAV: Concepto de operaciones navales de la Armada. Mayo de 2005.
- CONSEGMAR: Concepto de seguridad marítima de la Armada. Junio de 2008.
- Estrategia española de seguridad EES. Julio de 2011.
- Estrategia marítima de seguridad. Desarrollo de la estrategia española de seguridad en el ámbito marítimo, borrador de la Armada, julio de 2012.
- European security strategy. Diciembre de 2003.

European Union maritime security operations concept. Abril de 2012.

Informe del grupo Wise Pen Team sobre vigilancia marítima en apoyo de la PCSD. Abril de 2010.

La Armada: un entorno marítimo seguro para el siglo XXI. Septiembre de 2011.

Libro verde. Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares. 2006.

Libro azul. Una Política Marítima Integrada para la Unión Europea. 2007.

NATO concept for maritime situational awareness. Enero de 2008.

NATO concept for maritime security operations. Abril de 2011.

NATO strategic concept. Noviembre de 2010.

NATO Alliance maritime strategy. Marzo de 2011.

1. Aportación de las administraciones y agencias policiales con competencias marítimas a una estrategia de seguridad marítima

Tradicionalmente, por su geografía, ubicación e historia, España ha sido y sigue siendo un país eminentemente marítimo. Con cerca de 8.000 kilómetros de costa y un área marítima de un millón de kilómetros cuadrados sobre los que ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, la mar constituye un factor imprescindible para el desarrollo como nación. La mayor parte del transporte de mercancías y recursos energéticos, vital para el desenvolvimiento económico del país, tiene lugar por vía marítima.

Es por tanto fundamental proteger el entorno marítimo y asegurar la libertad de navegación. Esta libertad beneficia a todos los países, por lo que existen numerosas normas internacionales para regular tanto la libertad de navegación como otros aspectos que afectan a la seguridad en la mar y a las diferentes amenazas que han ido surgiendo.

España ha firmado y ratificado gran parte de estos acuerdos y convenios internacionales, incorporándolos a su ordenamiento jurídico y dictando disposiciones legales para su desarrollo. Por otra parte, dispone de la capacidad suficiente, tanto desde el punto de vista estructural como en el

de los efectivos humanos y medios materiales, para el cumplimiento de sus obligaciones y hacer sentir su acción en el ámbito marítimo.

No obstante, el número de departamentos, organismos e instituciones con competencias en la mar es elevado, por lo que resulta necesaria la existencia de cauces de colaboración y coordinación para conseguir la máxima eficiencia en la acción del Estado en este ámbito.

En la Estrategia española de seguridad, publicada en 2011, se hace la siguiente declaración en relación con el ámbito marítimo:

Por la discontinuidad geográfica del territorio nacional y porque el 90% de las importaciones y el 65% de las exportaciones españolas se realizan a través de nuestros puertos, la protección en el ámbito marítimo tiene una relevancia central. A escala nacional y europea, hay que abordar la vigilancia y la seguridad marítima mediante la integración eficiente de los medios civiles y militares. España debe impulsar las iniciativas internacionales tendentes a garantizar unas vías de comunicación seguras para el suministro de recursos básicos (transportes, cables submarinos y gasoductos) y a mejorar la gobernanza de los espacios marítimos.

Por su parte, el Libro azul de la Comisión Europea enumera las siguientes diez actividades marítimas a desempeñar por los Estados: aduanas, control de fronteras, contaminación marina, control de la actividad pesquera, seguridad marítima, protección marítima, gestión del tráfico de buques, actuación en caso de accidentes y catástrofes, búsqueda y salvamento y cumplimiento de la ley.

En nuestro país, estas actividades son desempeñadas por diversas agencias encuadradas en diferentes Ministerios:

- Fomento: capitanías marítimas, Puertos del Estado y la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo (SASEMAR).
- Hacienda y Administraciones Públicas: Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.
- Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Secretaría General de Pesca.
- Empleo y Seguridad Social: Instituto Social de la Marina.
- Ministerio de Economía y Competitividad: Instituto Español de Oceanografía.
- Defensa: Armada y Ejército del Aire.
- Interior: Servicio Marítimo de la Guardia Civil y unidades de la Guardia Civil dedicadas a la vigilancia de la costa y de los puertos.

Por otro lado, las comunidades autónomas y los municipios costeros tienen también algunas competencias en el ámbito marítimo o relacionadas con el mismo.

En términos generales y entrando en las materias concretas de cada una de las administraciones, se puede establecer la siguiente distribución:

- Ministerio de Fomento: puertos y navegación; salvamento y riesgos de contaminación.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: dominio público marítimo terrestre; biodiversidad; pesca y acuicultura; calidad de las aguas continentales.
- Ministerio de Economía y Competitividad: investigación oceanográfica.
- Ministerio de Defensa: actividades de defensa y apoyo a otras administraciones.
- Ministerio del Interior: actividades policiales y apoyo a otras administraciones.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: actividades económicas.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte: patrimonio arqueológico subacuático.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo: energía, turismo y comercio; almacenamiento de CO₂.
- Comunidades autónomas: vertidos; zona de servidumbre DPM-T; biodiversidad (calidad del agua, gestión recursos naturales, espacios naturales protegidos, etc.); ordenación del territorio y litoral; obras públicas; puertos deportivos, de refugio, pesqueros y comerciales de segundo nivel; navegación entre puertos autonómicos; patrimonio arqueológico subacuático; pesca y acuicultura; ordenación y promoción del turismo.
- Municipios costeros: uso, seguridad y limpieza de playas; depuración de aguas residuales; informe sobre solicitudes de uso DPM-T.

Se trata de un modelo complejo en cuanto que las diferentes actividades a desempeñar en la mar están repartidas entre varias autoridades que disponen de medios y centros de coordinación propios. El esfuerzo de coordinación y colaboración se materializa a través de acuerdos o convenios bilaterales entre los organismos afectados o en disposiciones legales que previenen el apoyo de una autoridad a otra. Ejemplo de esto último lo constituye el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre) que, en su disposición adicional cuarta, dispone:

1. Los Departamentos de la Administración General del Estado y los demás organismos de las Administraciones públicas podrán recabar la colaboración de los servicios del Ministerio de Fomento cuando necesidades de interés general así lo requieran.

Asimismo, el Ministerio de Fomento podrá recabar la colaboración de los servicios adscritos a los referidos Departamentos u organismos que realicen funciones en el ámbito portuario o marítimo, siempre que concurran necesidades de interés general.

2. El Ministerio de Fomento podrá solicitar del Ministerio del Interior la colaboración de sus servicios marítimos cuando así lo requieran necesidades de interés general en el ámbito de la Marina Civil, de la seguridad de personas o cosas, o del transporte marítimo.

Enumerando por Administraciones las competencias y su desarrollo, en el ámbito marítimo, tenemos lo siguiente:

1.1 Administración central del Estado

1.1.1 Ministerio de Fomento

El órgano competente para la ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil española es la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), en los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (RD 2/20011), correspondiéndole, entre otras, las siguientes funciones: la actividad de transporte marítimo; la ordenación y el control de la flota civil española; la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar; la seguridad marítima y el salvamento marítimo; prevención de la contaminación y protección del medio ambiente marino; inspección de buques, tripulaciones y mercancías; la ordenación del tráfico y de las comunicaciones marítimas; el control, abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho, y la garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar.

La Dirección General de la Marina Mercante cuenta con tres subdirecciones generales, que son: Seguridad, Contaminación e Inspección Marítima, Normativa Marítima y Cooperación Internacional y Coordinación y Gestión Administrativa.

Como órganos periféricos de la DGMM, se configuran las capitanías marítimas. En su momento, la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (sustituida por el RD 2/2011) designó a las capitanías marítimas como nuevos órganos periféricos de la Administración marítima.

Esta estructura organizativa suponía la desvinculación definitiva de la Administración marítima respecto de la Administración militar, atribuyendo al Ministerio de Fomento, a través de la DGMM, el ejercicio de las competencias en materia de ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil, excepción hecha de las que en relación con la actividad pesquera correspondan al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En cada uno de los puertos donde se desarrolla un determinado nivel de navegación o donde lo requieren las condiciones de seguridad marítima, hay una capitanía marítima. En la actualidad, están funcionando 30 capitanías marítimas ubicadas en los puertos más importantes de las costas peninsulares e insulares.

Dependiendo del volumen y de las condiciones de tráfico marítimo, hay que distinguir entre capitanía y distrito marítimo, ejerciendo las capitanías la supervisión y dirección de los distritos marítimos que tengan adscritos.

Entre las funciones que desarrollan las capitanías marítimas y distritos marítimos se encuentran las siguientes: despacho de los buques; enrolamiento y desenrolamiento; registros de buques y empresas marítimas; tramitación de los títulos profesionales o de recreo; inspecciones técnicas y operativas de los buques; seguimiento y control, en coordinación con los restantes representantes de las administraciones públicas competentes en la materia, del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha Contra la Contaminación del Medio Marino; supervisión de las investigaciones en caso de siniestros marítimos o episodios de contaminación; autorización o prohibición de entrada y salida de buques de las aguas españolas; cierre del puerto cuando circunstancias de seguridad marítima así lo aconsejen, y en general todas aquellas funciones relativas a la navegación, seguridad marítima, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.

Integrada en la DGMM se encuentra la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Fomento. Creada en 1992 por la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, entró en funcionamiento en 1993.

Esta sociedad se creó como instrumento para la salvaguarda de la vida humana en la mar, siendo su objeto:

...la prestación de los servicios públicos de salvamento de la vida humana en la mar, y de la prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, la prestación de los servicios de seguimiento y ayuda al tráfico marítimo, de seguridad marítima y de la navegación, de remol-

que y asistencia a buques, así como la de aquellos complementarios de los anteriores.

Todo ello en el ámbito de las competencias de la Administración Marítima, sin perjuicio de la prestación de los servicios de ordenación y coordinación de tráfico portuario.

Salvamento Marítimo, que cuenta para cumplir su función con un equipo de más 1.500 profesionales, es el órgano nacional para la coordinación global de los servicios de búsqueda y salvamento de acuerdo con lo estipulado en el Convenio internacional SAR 79. De esta manera, se da cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por España.

La Organización Marítima Internacional (OMI) ha asignado a España dicha responsabilidad en una superficie marina de un millón y medio de kilómetros cuadrados, lo que equivale a tres veces el territorio nacional. Esta superficie total se subdivide a su vez en cuatro zonas: Atlántico, Estrecho, Mediterráneo y Canarias. Salvamento Marítimo mantiene estrechas relaciones de cooperación y coordinación con los servicios de salvamento de países vecinos.

Dentro del Ministerio de Fomento también se encuentra el ente público Puertos del Estado, creado por la Ley 27/92, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (sustituida por el RD 2/2011), con responsabilidades globales sobre el conjunto del sistema portuario y funciones de holding sobre las autoridades portuarias que se pueden resumir en la fijación de directrices y objetivos de gestión, la asignación de recursos y apoyos financieros, el control de gestión y la determinación de sistemas unificados de información y contabilidad, la planificación global de inversiones y la propuesta de designación de los altos responsables de dichas autoridades portuarias.

España es el país de la Unión Europea que cuenta con mayor longitud de costa (8.000 km). Además, su situación geográfica, próxima al eje de una de las rutas marítimas más importantes del mundo, la beneficia de un mayor afianzamiento como área estratégica en el transporte marítimo internacional y como plataforma logística del sur de Europa.

El sistema portuario español de titularidad estatal está integrado por 46 puertos de interés general gestionados por 28 autoridades portuarias, cuya coordinación y control de eficiencia corresponde al organismo público Puertos del Estado, órgano que tiene atribuida la ejecución de la política portuaria del Gobierno.

La importancia de los puertos como eslabones de las cadenas logísticas y de transporte viene avalada por las siguientes cifras: por ellos pasan cerca del 60% de las exportaciones y el 85% de las importaciones, lo que representa el 53% del comercio exterior español con la Unión Europea y el 96% con terceros países.

Además, la actividad del sistema portuario estatal aporta cerca del 20% del PIB del sector del transporte, lo que representa el 1,1% del PIB español. Asimismo genera un empleo directo de más de 35.000 puestos de trabajo y unos 110.000 de forma indirecta.

Las comunidades autónomas, en virtud de los artículos 148.1.6 y 149.1.20 de la constitución, ejercen determinadas competencias en materia de puertos, las cuales han sido asumidas en sus respectivos estatutos y se han unido a otras transferencias en el proceso de traspaso de competencias del Estado.

Desde el punto de vista económico-financiero, la financiación del ente público Puertos del Estado se realiza a partir de los recursos generados por el conjunto del sistema portuario y se instituye un Fondo de Compensación con destino a inversiones del conjunto del sistema portuario.

Puertos del Estado ejerce una serie de competencias bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento pero teniendo en cuenta que las actuaciones en materia de seguridad se realizarán en colaboración con el Ministerio del Interior y, cuando proceda, con los órganos correspondientes de las comunidades autónomas competentes para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

La autoridad portuaria es una entidad pública con autonomía de gestión, dotada de personalidad jurídica y presupuesto propios, gestionada con criterios de eficacia y ajustando sus actividades al ordenamiento jurídico privado.

El ámbito territorial de competencia de las autoridades portuarias es el comprendido dentro de los límites de la zona de servicio del puerto y los espacios afectados al servicio de señalización marítima cuya gestión se les asigne.

Se ha asumido el principio de gestión unitaria para todas las actividades portuarias marítimas y terrestres, de modo que se concentran en la autoridad portuaria todas las competencias y responsabilidades relativas a la gestión de los servicios de los puertos, tanto si se prestan en la zona terrestre como en la zona marítima del puerto.

Por lo tanto, corresponde a las autoridades portuarias la gestión de los puertos de su competencia en régimen de autonomía y a Puertos del Estado, la coordinación y control de eficiencia del sistema portuario.

1.1.2 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

España es un país eminentemente marítimo en el que la actividad pesquera ha sido una actividad tradicional, habiendo desarrollado a lo largo del tiempo una de las flotas pesqueras más importantes del mundo. Es

este un sector dinámico que contribuye de manera importante a la economía nacional.

Desde la integración de España en las Comunidades Europeas, las instituciones comunitarias han asumido buena parte de las competencias que el Estado tenía en materia de pesca. El derecho comunitario y, por tanto, la política pesquera común, han pasado a formar parte del ordenamiento interno.

La política pesquera común y la gestión de la pesca marítima se basan en la protección de los recursos y tienden a lograr el desarrollo sostenible del sector pesquero mediante un régimen basado en el equilibrio de las disponibilidades existentes y su explotación racional y responsable, de modo que se consiga el empleo óptimo de los factores de producción favoreciendo así la rentabilidad y mejorando las condiciones socioeconómicas del sector pesquero a medio y largo plazo, especialmente la de las poblaciones locales dependientes de la pesca.

En el orden internacional, la Convención sobre derecho del mar de las Naciones Unidas de 1982, ratificada por España mediante instrumento de 20 de diciembre de 1996, emplaza a los estados a que incorporen a su ordenamiento interno las medidas de gestión responsable de los recursos pesqueros tanto en sus zonas económicas exclusivas como en alta mar, correspondiendo a la Comunidad Europea la obligación de establecer las medidas necesarias en relación con los nacionales de los estados miembros así como la competencia para cooperar con terceros países y organismos internacionales con la finalidad de conservar y proteger los recursos vivos. Las conferencias y convenios internacionales establecen compromisos para los estados, que han de orientar su política pesquera hacia objetivos concretos.

Por su parte, los múltiples acuerdos de pesca entre la Comunidad Europea y países terceros en nombre de los estados miembros contienen la normativa que ha de respetar nuestra flota en aguas de dichos países, con la correspondiente obligación de velar por su cumplimiento.

El artículo 149.1.19.a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las comunidades autónomas.

A su vez, el artículo 148.1.11.a establece la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura. Los estatutos de autonomía atribuyen a las comunidades autónomas competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la normativa básica del Estado en materia de ordenación del sector pesquero.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha dotado de contenido material a los títulos competenciales «pesca marítima» y «ordenación del sector pesquero». El ámbito estricto de la pesca marítima está regulado por la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima, siendo competencia exclusiva del Estado y por tanto vedada a la acción normativa y ejecutiva de las comunidades autónomas, y contiene las imprescindibles garantías de certidumbre jurídica en la definición de la normativa básica en materia de ordenación del sector pesquero, lo que permite a las comunidades autónomas ejercer sus competencias de desarrollo y ejecución del marco jurídico estatal estableciendo los ordenamientos complementarios que satisfagan sus propios intereses.

La ley establece asimismo, al amparo del artículo 149.1.13.a de la Constitución, la normativa básica sobre la comercialización de los productos pesqueros, regulando la importación de los mismos en base a la competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.10.a. En cuanto al régimen sancionador propio de la pesca marítima, es competencia exclusiva del Estado y se aplica en las aguas exteriores.

Entre los objetivos de la Ley 3/2001 se encuentran los siguientes: la regulación de la pesca marítima, competencia exclusiva del Estado; el establecimiento de la normativa básica de ordenación del sector pesquero; el establecimiento de normas básicas de ordenación de la actividad comercial de productos pesqueros y la regulación del comercio exterior de los mismos; la programación de la investigación pesquera y oceanográfica de competencia del Estado, y el establecimiento del régimen de infracciones y sanciones en materia de pesca marítima en aguas exteriores, de la normativa básica de ordenación del sector pesquero y comercialización de los productos pesqueros.

El actual Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es el departamento competente en el ámbito de la Administración general del Estado para la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático, protección del patrimonio natural, de la biodiversidad y del mar, agua, desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros y alimentación.

Corresponde a la Secretaría General de Pesca, bajo la superior dirección del ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, el ejercicio de las competencias propias del departamento sobre planificación y ejecución de la política en materia de pesca marítima en aguas exteriores y acuicultura, de ordenación básica del sector pesquero y de bases de la comercialización y transformación de los productos pesqueros, y la participación en la planificación de la política de investigación en materia de pesca.

De la Secretaría General de Pesca del Ministerio dependen la Dirección General de Ordenación Pesquera y la Dirección General de Recursos Pes-

queros y Acuicultura, que ejercen todas las competencias que corresponden a la Administración central en el sector pesquero.

Para el desempeño de sus cometidos disponen de medios aéreos, aviones y helicópteros para la vigilancia marítima de los sectores pesqueros. Igualmente, disponen de medios navales que permiten la investigación oceanográfica y las funciones de control e inspección de la pesca marítima, y para su plena utilización tienen firmados acuerdos con la Armada española y con la Guardia Civil.

1.1.3 Ministerio de Economía y Competitividad

Dependiendo del Ministerio, a través de la Secretaría de Estado de Investigación, se encuentra el Instituto Español de Oceanografía (IEO), creado por Real Decreto de abril de 1914.

Es un organismo público de investigación (OPI) dedicado a la investigación en ciencias del mar, especialmente en lo relacionado con el conocimiento científico de los océanos, la sostenibilidad de los recursos pesqueros y el medio ambiente marino. También asesora científica y tecnológicamente a las administraciones en asuntos relacionados con la oceanografía y las ciencias del mar. De hecho, según la Ley de Pesca Marítima de 2001, el IEO es el organismo investigador y asesor para la política sectorial pesquera del Gobierno. Además, es el representante científico y tecnológico de España en la mayoría de los foros y organismos internacionales relacionados con el mar y sus recursos.

El IEO realiza trabajos de investigación básica y aplicada en oceanografía y ciencias del mar, así como otros servicios para el desarrollo científico-tecnológico y el mantenimiento de las actividades industriales, sociales y empresariales, con el objetivo de incrementar el conocimiento científico de los océanos y que se haga un uso sostenible de estos.

Un escueto resumen de las actividades del IEO incluye: realizar investigación de calidad en oceanografía y ciencias del mar; representar a España en foros internacionales relacionados con la oceanografía y pesquerías; estudiar ecosistemas marinos vulnerables; elaborar, coordinar, realizar y gestionar programas de investigación sobre los recursos pesqueros así como sobre cultivos marinos; informar sobre proyectos científicos y tecnológicos que se sometan a su consulta y que tengan relación con las ciencias del mar; estudiar los mares y márgenes continentales con un enfoque multidisciplinar; establecer y participar en convenios con organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, para la realización de proyectos de investigación y otras actividades de carácter científico y tecnológico, y participar en programas internacionales de investigación científica.

El IEO dispone de una flota de siete buques oceanográficos, de diferentes esloras, dotados de modernos sistemas electrónicos de navegación y situación, así como de los medios necesarios para recoger muestras tanto de agua como de sedimentos, determinar las variables físicas y químicas del agua del mar y realizar estudios de la flora y fauna marina.

Otro organismo con actividad marítima encuadrado en este Ministerio es el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), que cuenta con cuatro buques oceanográficos especialmente preparados y equipados para la investigación científica marina y está al servicio de grupos científicos nacionales e internacionales que desarrollan investigación oceanográfica de distinta índole (biológica, geológica, oceanográfica, física, etc.).

La actividad de los buques anteriores, desde el punto de vista científico, está coordinada en el marco de la Comisión de Coordinación y Seguimiento de la Actividad de los Buques Oceanográficos (COCSABO).

1.1.4 Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

A este ministerio pertenece el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA), que orgánicamente depende del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El SVA es un servicio de carácter policial que desarrolla su actividad en la lucha contra el contrabando, el blanqueo de capitales y el fraude fiscal.

Constituye el área operativa de la aduana española y desde sus inicios se especializó en la represión del contrabando, aunque posteriormente fue ampliando sus competencias a otros campos como la lucha contra el tráfico de drogas y la economía sumergida.

Dispone de unos 2.000 efectivos repartidos en toda la geografía española y cuenta con dos especialidades, la marítima y la terrestre.

Los medios aéreos con que cuenta, aviones y helicópteros, le permiten realizar vigilancia y reconocimientos marítimos para buscar, localizar e identificar embarcaciones implicadas en delitos de contrabando. Así mismo, los medios navales, unos 40 patrulleros y dos buques de actuación oceánica con gran autonomía, le permiten realizar interceptaciones y abordajes de buques dedicados al tráfico de drogas en aguas internacionales.

Sus funcionarios tienen carácter de agentes de la autoridad y tienen asimismo la condición legal de colaboradores de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, con quienes actúan en coordinación.

A estos efectos, la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando dispone que «el Servicio de Vigilancia Aduanera, en la investigación y represión de los delitos de contrabando, actuará en

coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y tendrá, a todos los efectos legales, carácter colaborador de los mismos (Disposición Adicional Primera, punto 1, párrafo 2).

El Decreto 1002/1961, de 22 de junio, en el que se regula la vigilancia marítima del actual DAVA determina que el servicio dispondrá de los buques necesarios para la vigilancia marítima, que tendrán el carácter de auxiliares de la Armada y la consideración legal de aduanero.

Vigilancia Aduanera colabora con organismos europeos como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude o la Organización Mundial de Aduanas y sus agentes están presentes en el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) junto con miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Además, el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales tiene firmados acuerdos y protocolos de colaboración con otras agencias españolas con competencias marítimas.

1.1.5 Ministerio de Defensa

La Constitución española establece en su artículo 8.1 que «las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que recoge el mandato constitucional, en su artículo 15 reproduce dichas misiones junto a otras de apoyo a la Administración del Estado y a las instituciones públicas, siempre dentro del principio de legalidad, con el objeto de preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

En el artículo 16 de la misma norma, bajo el epígrafe «Tipos de misiones», se establecen otras contribuciones de las Fuerzas Armadas a determinadas operaciones. Entre dichas actividades de interés público, en las que se declara la aportación adicional de los Ejércitos, cabe citar desde la vigilancia de los espacios marítimos como contribución a la acción del Estado en la mar al apoyo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo, así como a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo en las tareas de búsqueda y salvamento, pasando por la colaboración con las diferentes administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades, conforme a lo establecido en la legislación vigente.

Puede deducirse que, junto a las misiones genuinas de las Fuerzas Armadas, estas pueden desempeñar otras actividades de apoyo a otras

instituciones del Estado (fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Salvamento Marítimo, etc.).

El Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa declara a la «fuerza» de las Fuerzas Armadas como «el conjunto de medios humanos y materiales que se agrupan y organizan con el cometido principal de prepararse para la realización de operaciones militares. En su ámbito, se llevará a cabo el adiestramiento, la preparación y la evaluación de sus unidades y se realizarán, en tiempo de paz, las misiones específicas permanentes que se le asignen» (artículo 2, 4, b).

Igualmente, en el artículo 2.10 señala que la Unidad Militar de Emergencias, que depende orgánicamente del ministro de Defensa, operativamente del jefe de Estado Mayor de la Defensa y funcionalmente de los órganos superiores y directivos que su normativa específica determina, es una fuerza conjunta que tiene como misión la intervención en cualquier lugar del territorio nacional y en operaciones en el exterior, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Por su parte, la Orden DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica básica de los Ejércitos establece que la fuerza de la Armada está constituida entre otros órganos por la Fuerza de Acción Marítima, definiendo a esta como el conjunto de unidades que tienen por cometido principal prepararse para proteger los intereses marítimos nacionales, contribuyendo al conjunto de actividades que llevan a cabo las distintas administraciones públicas con responsabilidades en el ámbito marítimo (apartado tercero, 2, b).

Finalmente, la Instrucción 81/2004, de 12 de abril, del almirante jefe del Estado Mayor de la Armada, siendo más concreta en los términos, mantiene la claridad en cuanto a la contribución de la Armada a esa acción general de las administraciones en la mar «mediante la colaboración con los organismos de la Administración que tienen competencias en asuntos marítimos», y en su relación con otros organismos del Estado «la Armada también colaborará con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en misiones de policía marítima según los acuerdos vigentes, y con otros departamentos ministeriales en tareas de vigilancia de pesca, de investigación científica, de salvamento y de lucha contra la contaminación marina».

Así mismo, dentro del Ejército del Aire se encuentra la Jefatura del Servicio de Búsqueda y Salvamento Aéreo (JESAR), que tiene por misión localizar las aeronaves siniestradas dentro del espacio aéreo español o áreas de responsabilidad españolas y hacer llegar lo más rápidamente posible al personal de las mismas los auxilios que pudieran necesitar, así como cooperar con otros organismos civiles y militares cuando por haberse

producido un accidente, catástrofe o calamidad pública se requiera su colaboración.

En el ámbito marítimo, entre los cometidos que el SAR puede desempeñar se encuentran los siguientes:

- Socorro marítimo, rescate y evacuación, en colaboración con la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), adscrita al Ministerio de Fomento.
- Accidentes de aeronaves en la mar, vigilancias marítimas y reconocimientos de zonas.
- Estudios medioambientales y corrientes marinas.
- Vigilancia de manchas de petróleo y control de buques (limpieza de fondos)

Como síntesis del marco normativo de actuación de las Fuerzas Armadas, cabe pues señalar que:

- Existen una serie de misiones constitucionalmente asignadas a las Fuerzas Armadas que conforman su razón de ser.
- Además de estas misiones, la Ley Orgánica de Defensa Nacional establece, en aras del bien social que representan las capacidades de las Fuerzas Armadas en apoyo del interés público, otras posibles misiones para los Ejércitos en apoyo a los organismos básicamente responsables y que incluyen desde la vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en la mar, al apoyo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado o a otros departamentos ministeriales con responsabilidades en el ámbito marítimo.

1.1.6 Ministerio del Interior

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece en su artículo 11 una serie de funciones comunes a los dos cuerpos de seguridad del Estado, Guardia Civil y Policía Nacional, en sus misiones de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, indicando que la Guardia Civil las ejercerá, desde el punto de vista territorial, en el resto del territorio nacional y su mar territorial. Así mismo, asigna a la Guardia Civil la competencia específica para la custodia, entre otras, de costas, fronteras, puertos y aeropuertos.

El Servicio Marítimo de la Guardia Civil fue regulado por el Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, el cual dispone en el artículo 1 que «las funciones que la Ley Orgánica 2/1986 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 excepcional-

mente, fuera del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los tratados internacionales vigentes.»

El Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior asigna a la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil, entre otras, la misión de «custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular».

Aunque todavía no ha sido publicada la orden ministerial que desarrolle el anterior real decreto, podemos acudir a la orden ministerial de 29 de octubre de 2001, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, que dispone en su artículo 8.2.b: «Servicio Marítimo. Tiene como misión específica ejercer las funciones que le corresponden a la Guardia Civil en las aguas marítimas españolas y las aguas continentales, incluyendo también las actividades en el medio subacuático, y en particular la custodia de las costas y el control de la inmigración irregular en este ámbito».

En el año 2006, con ocasión de la llegada por vía marítima a las islas Canarias de miles de inmigrantes irregulares en cayucos procedentes de países del África occidental atlántica, y al objeto de hacer frente a esta emergencia, el Gobierno publicó la Orden de Presidencia 3108/2006, de 10 de octubre de 2006, por la que se da publicidad al acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación.

Mediante dicha Orden se creó la figura de la autoridad de coordinación para resolver un problema concreto pero que continúa en la actualidad, y básicamente disponía que:

- La coordinación de todas las actuaciones operativas relacionadas con la inmigración ilegal en y hacia las islas Canarias será dirigida por un oficial general de la Guardia Civil nombrado al efecto, que dependerá directamente del director general de la Policía y de la Guardia Civil a través de la Dirección Adjunta Operativa.
- En el ejercicio de sus funciones, le corresponden, entre otros, los cometidos de coordinar la actuación de todos los medios implicados en actuaciones relacionadas con la inmigración ilegal, e igualmente coordinar todas las autoridades y organismos implicados tanto del Estado como de la comunidad autónoma.

En el año 2008, el Ministerio de la Presidencia publicó la Orden PRE/2523, de 4 de septiembre, por la que se crean los centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y frontera.

La estructura de estos centros se estableció mediante un Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras, con sede en Madrid, y los centros regionales del Estrecho, Mediterráneo, Atlántico y Cantábrico.

Se crearon como órganos de asesoramiento y coordinación de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil y herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo en aquellos aspectos que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y demás normativa complementaria atribuyen a la Guardia Civil, en especial, en situaciones de crisis.

Tienen como principal misión la de coordinar el empleo de los medios de la Guardia Civil en la vigilancia de las fronteras exteriores españolas, especialmente el Servicio Marítimo, el Servicio Aéreo, el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) y las patrullas fiscales y de fronteras.

Otras misiones que desarrolla son:

- Ser el punto de contacto con los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades tengan relación con el medio marítimo en el ámbito de competencias de la Guardia Civil.
- Efectuar análisis de riesgos relativos a vigilancia marítima de costas y fronteras.

Actualmente, el Centro de Coordinación central tiene capacidad para colaborar e intercambiar información con los centros de otras administraciones marítimas, nacionales y extranjeras, así como llevar la dirección y el control de las operaciones marítimas que la Guardia Civil desarrolla en colaboración con la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) en el Mediterráneo y el Atlántico para el control de la inmigración irregular y la lucha contra el narcotráfico.

Para ejercer las labores encomendadas al Servicio Marítimo, la Guardia Civil cuenta actualmente con 65 patrulleros de diferente tamaño y prestaciones: tres buques oceánicos, 19 patrulleras de altura (de 30 metros de eslora), 40 patrulleras medias (de más de 15 metros de eslora) y tres patrulleras ligeras, a lo que hay que sumar 57 embarcaciones menores. Además, dispone de un catálogo total de especialistas de 1.489 puestos de trabajo, en los que se incluyen 223 buceadores.

Sin duda, uno de los elementos más importantes que contribuyen a desarrollar las misiones encomendadas a la Guardia Civil en la mar es el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), donde la combinación de elementos electrónicos de detección, seguimiento y control se extiende a lo largo de las costas de las islas Canarias y de la costa próxima al estrecho peninsular y su extensión mediterránea, que abarca actualmente desde Huelva hasta Tarragona, además de Ceuta, islas Baleares y Pontevedra.

Con el fin de ejercer un mayor control sobre las zonas con un gran flujo de inmigración clandestina por vía marítima entre el continente africano y España, la Guardia Civil está actuando de forma permanente en tres escenarios:

- Escenario lejano, compuesto por la combinación de patrullas mixtas marítimas acordadas con países de la costa africana (Senegal y Mauritania) con medios y tripulantes desplazados por la Guardia Civil para tareas de vigilancia en estos países (cuatro patrulleros, un helicóptero y un avión CN-235).
- Escenario intermedio, desarrollado a partir de medios navales y aéreos ubicados en las Islas Canarias.
- Escenario próximo, compuesto por el Sistema de Integral de Vigilancia Exterior (SIVE), patrullas terrestres de reacción en la costa, aviones y helicópteros en misiones de vigilancia marítima y patrulleros del Servicio Marítimo, apoyados por embarcaciones de Salvamento Marítimo.

También en el ámbito marítimo, la Guardia Civil participa activamente en operaciones coordinadas por FRONTEX, tanto en aguas nacionales como de otros países.

Actualmente, y por sexta vez consecutiva, se está desarrollando la operación Indalo-2012, liderada por la Guardia Civil, desde el 16 de mayo hasta el 31 de octubre. Esta operación tiene lugar en aguas marítimas frente a las costas de Algeciras, Málaga, Granada, Almería y Murcia, siendo su objetivo principal combatir la inmigración irregular que llega a nuestras costas desde Marruecos y Argelia, incrementando la detección temprana de las embarcaciones de inmigrantes, y como objetivos secundarios combatir cualquier otra actividad ilícita en nuestras fronteras marítimas relativa a tráfico de drogas, pesca irregular y contaminación.

En la operación, coordinada por la Agencia Europea FRONTEX, han participado, además de España, Luxemburgo, Portugal, Eslovaquia, Islandia, Italia, Francia, Holanda, Malta y Bélgica. Tanto la Guardia Civil como el resto de países participantes colaboraron con medios materiales (navales y aéreos) y humanos, estando el Centro de Coordinación Internacional (ICC) establecido en el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil de Madrid.

De lo expuesto, se puede extraer que la Guardia Civil, en materia de seguridad marítima en su ámbito competencial, presenta las siguientes capacidades:

- Existencia de una base legal de actuación, tanto general, como específicamente orientada al entorno marítimo.

- Capacidad contrastada para el análisis y evaluación de riesgos y amenazas (por su integración en numerosos organismos nacionales e internacionales, grupos de trabajo especializados y bases de datos específicas).
- Capacidad integral y especializada de actuación en tierra, mar y aire (dedica cotidianamente a esta vertiente de la seguridad más de 10.200 especialistas, 65 patrulleros, dos aviones y 36 helicópteros, además del Sistema Integral de Vigilancia Exterior).

Como resumen, el Ministerio del Interior, a través de las capacidades de la Guardia Civil, puede ejercer plenamente sus competencias policiales y administrativas en el ámbito marítimo, fundamentalmente en el mar territorial y excepcionalmente fuera del mismo, como con ocasión de la «crisis de los cayucos» en Canarias (2006), o con la participación en operaciones internacionales en el marco de la Unión Europea y coordinadas por la Agencia FRONTEX.

1.2 Administraciones autonómicas

La Constitución española, en su artículo 148.1.11, apartados 6 y 11, dispone que las comunidades autónomas podrán asumir competencias, entre otras, en materia de puertos de refugio, puertos deportivos, puertos que no desarrollen actividades comerciales, pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura.

De manera indirecta, las aguas interiores están vinculadas al concepto de ordenación del litoral en la medida en que este espacio forma parte de su ámbito territorial.

Las diez comunidades autónomas ribereñas contemplan en sus respectivos estatutos la pesca en aguas interiores como una de las competencias exclusivas, utilizando el concepto de aguas interiores en su sentido expresamente marino, ya que se enumera separadamente pesca en aguas interiores, fluvial y lacustre. Realmente, no existe una pesca de aguas interiores sino una actividad extractiva practicada por unas embarcaciones con determinada potencia, tonelaje y aparejos.

En España la superficie total de aguas interiores, península e islas generadas por el trazado de líneas de base recta es 14.393,45 km².

Tanto la Constitución como los estatutos de autonomía prevén el ejercicio de competencias autonómicas en los espacios marítimos. El mismo Tribunal Constitucional ha admitido de forma expresa, en varias de sus sentencias, que las comunidades autónomas ejercen en los espacios marítimos las competencias que han asumido y que, por razón de la materia, requieren su ejercicio en esos espacios.

A título indicativo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, el buceo profesional, la formación y las titulaciones en actividades de recreo, y recreativa en aguas interiores, así como en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público.

En el marco competencial de la Ley 22 /1988, de 28 de julio, de Costas, se establece que las comunidades autónomas ejercerán las competencias que en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de dicha ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos estatutos.

Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Galicia atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial lacustre, así como la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en el ámbito de la ordenación del sector pesquero.

También en dicha comunidad autónoma se crea por Ley 2/2004, de 21 de abril, el Servicio de Guardacostas de Galicia, que tiene entre sus funciones las actuaciones dirigidas al control de los establecimientos y actividades de explotación de los recursos marinos desde su producción y su comercialización y transporte hasta su consumo final; las actuaciones que contribuyan al cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad marítima a desarrollar en la explotación de los recursos marinos, y las dirigidas a adoptar medidas de preservación del medio marino y sus recursos, evitando las agresiones al mismo y las actuaciones de salvamento y lucha contra la contaminación marina. Están dirigidas a auxiliar y proteger a las personas, los bienes y el medio marino y asegurar la conservación del medio marino en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña indica que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva en materia de pesca marítima y recreativa en aguas interiores, así como la regulación y la gestión de los recursos pesqueros y la delimitación de espacios protegidos, la regulación y la gestión del marisqueo y la acuicultura y el establecimiento de las condiciones para su práctica, la regulación y la gestión de las instalaciones destinadas a estas actividades y la competencia compartida en materia de ordenación del sector pesquero. Esta última competencia incluye, en todo caso, la ordenación y las medidas administrativas de ejecución relativas a las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca, la construcción, la seguridad y el registro oficial de barcos, cofradías de pescadores y lonjas de contratación.

A través de lo expuesto, vemos que las comunidades autónomas ribereñas también son administraciones que tienen competencias y actúan en el medio marino.

1.3 Coordinación entre administraciones

Como se ha visto anteriormente, en España existen diversos actores institucionales implicados en el ámbito de la seguridad y vigilancia marítima, con competencias diferentes y sin que ninguno tenga asignada una responsabilidad de coordinación general.

La coordinación entre las distintas agencias marítimas se realiza a través de convenios, acuerdos o protocolos interdepartamentales. En el caso concreto del Ministerio del Interior, tiene firmados los siguientes:

- Acuerdo marco firmado el 12 de noviembre de 1997 entre los ministerios de Interior y de Agricultura, Pesca y Alimentación (actualmente Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) sobre el control, inspección y vigilancia de las actividades de pesca marítima.
- Acuerdo marco firmado el 22 de julio de 1999 entre los ministerios de Interior y de Fomento para la colaboración en el desarrollo del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino.
- Convenio firmado el 04 de julio de 2002 entre el Ministerio de Interior (DGGC) y el de Medio Ambiente (organismo autónomo de Parques Nacionales) para establecer un programa de actuación conjunta en la vigilancia, inspección, control y denuncia de actividades ilícitas que pudieran menoscabar a la naturaleza y al medio ambiente en los parques nacionales y otros espacios naturales de competencia estatal.
- Acuerdo marco firmado el 14 de octubre de 2003 de colaboración entre el organismo autónomo de Parques Nacionales y el Ministerio de Interior (DGGC), en materia de formación.
- Protocolo de fecha 29 de julio de 2005 de colaboración interministerial en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de personas por vía marítima.
- Protocolo de fecha 02 de agosto de 2005 de coordinación y comunicación en las operaciones de búsqueda y salvamento marítimo e intercambio de información entre el Ministerio del Interior (DGGC) y el de Fomento (Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima).
- Acuerdo interdepartamental, suscrito el 14 de febrero de 2006 entre los Ministerios de Defensa e Interior, sobre colaboración y coordinación de la Armada y la Guardia Civil en el ámbito marítimo. Este

acuerdo está desarrollado actualmente a través de siete Procedimientos operativos.

- Protocolo de colaboración entre el Instituto Social de la Marina y la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (Cuerpo de la Guardia Civil), para el apoyo a los equipos de inspección de buques pesqueros en la mar y para la formación por dicho instituto, en sus centros, a los efectivos del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, suscrito con fecha 07 de marzo de 2007.
- Protocolo de coordinación de actuaciones operativas entre el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Dirección Adjunta Operativa de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil en el ámbito del Cuerpo de la Guardia Civil, suscrito el 03 de julio de 2007.

Los acuerdos firmados entre las distintas administraciones permiten que las actuaciones ordinarias en el medio marino se lleven a cabo con la suficiente coordinación, como ocurre en el control de la inmigración irregular por vía marítima (Interior, Fomento, Cruz Roja y CC. AA.), en la lucha contra el narcotráfico (Interior y Aduanas), seguridad de infraestructuras críticas portuarias y de buques (Interior y Fomento), protección de recursos marinos (Interior, Defensa, y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente), todo ello a través del necesario intercambio de información entre los respectivos centros de coordinación.

Para situaciones graves de crisis España cuenta con un Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, que tiene su cúspide en la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, presidida por el presidente del Gobierno e integrada por los departamentos con mayores responsabilidades.

Recientemente, por RD 1119/2012, de 20 de julio, se ha reestructurado la Presidencia del Gobierno, creándose el Departamento de Seguridad Nacional bajo la dependencia orgánica y funcional del director adjunto del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y que tiene entre sus funciones las de mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis y realizar el seguimiento de las situaciones de crisis nacionales e internacionales en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes.

De lo expuesto se deduce que, desde una situación de normalidad hasta una crisis de alta intensidad, España se ha dotado de unas previsiones organizativas y funcionales debidamente plasmadas en normas, donde impera el principio de legalidad en la asignación de responsabilidades departamentales junto con la máxima eficiencia y coordinación en los órganos específicos de conducción creados.

En el plano puramente teórico y con la finalidad de aportar una posible solución a un tema de por sí controvertido, bajo la dependencia del Departamento de Seguridad Nacional de la Presidencia del Gobierno, podría constituirse una célula de conducción de crisis marítimas a la que se incorporarían representantes técnicos de los departamentos ministeriales con competencias marítimas y dotada de los medios tecnológicos necesarios para integrar las señales de audio, video y datos procedentes de los centros operativos de dichos departamentos.

2. Protección de los intereses nacionales

2.1 *La protección de los recursos naturales*

Todos los países conceden mucha importancia a la protección de los recursos que se encuentran en los espacios marítimos sobre los que ejercen soberanía, bien sea en las aguas interiores, mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo.

Además del aprovechamiento de la pesca, en lo que España es una potencia mundial, el subsuelo puede contener petróleo, gas y minerales, o bien se pueden aprovechar el viento o las mareas para la producción de energía. Son solo algunas de las posibilidades, a las que hay que unir la protección del medio ambiente marino y la necesidad de evitar vertidos o cualquier tipo de contaminación. Es preciso contar con los medios necesarios para realizar una vigilancia marítima efectiva que salvaguarde los recursos nacionales en el medio marino con inmediatez y eficacia.

Dentro de la Unión Europea, el sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente identificó la protección del medio marino como una de sus áreas prioritarias. Esto condujo a la adopción de la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (directiva marco sobre la estrategia marina) bajo el liderazgo de la DG de Medio Ambiente.

La citada directiva es considerada como el pilar ambiental de la Política Marítima Integrada de la UE y establece que sus regulaciones se aplicarán a las aguas, el lecho marino y el subsuelo situados más allá de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden hasta el límite exterior de la zona en que un estado miembro de la Unión Europea ejerce soberanía o jurisdicción de conformidad con la Convención sobre derecho del mar de las Naciones Unidas.

En el concepto de aguas, se entiende incluidos tanto el mar territorial como la zona económica exclusiva y la plataforma continental, así como cualquier otra zona marina en la que los estados ejerzan jurisdicción parcial y las zonas de protección ecológica o pesquera.

El artículo 132.2 de la Constitución española establece que son bienes de dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

Por otra parte, la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial establece que el Estado español tiene soberanía sobre el mar territorial adyacente a sus costas, que incluye la columna de agua, el lecho, el subsuelo y los recursos de ese mar, así como el espacio aéreo suprayacente. El mar territorial se extiende desde la línea de bajamar escorada y, en su caso, desde las líneas de base rectas que sean establecidas por el Gobierno, hasta una distancia de doce millas náuticas.

Además, la Ley 15/1978, de 20 de febrero, sobre Zona Económica Exclusiva establece que la zona económica exclusiva se extiende desde el límite exterior del mar territorial español hasta una distancia de doscientas millas náuticas desde las líneas de base, y que el Estado español tiene en esta zona derechos soberanos a los efectos de la exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marinos y de las aguas suprayacentes.

La citada Ley 15/1978 establece la zona económica exclusiva solo para el océano Atlántico (incluido el mar Cantábrico), pero no para el mar Mediterráneo. Sin embargo, mediante el Real Decreto 1315/1997, de 1 de agosto (modificado por el Real Decreto 431/2000, de 31 de marzo), se establece una zona de protección pesquera en el Mediterráneo que se extiende desde el límite del mar territorial al sur de Punta Negra-cabo de Gata, continuando al este hasta la línea equidistante con los países ribereños y hasta la frontera marítima con Francia.

En España, la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino incorpora al derecho español la Directiva 2008/56/CE y se constituye como el marco general para la planificación del medio marino, con el objetivo de lograr su buen estado ambiental.

La Ley de Protección del Medio Marino también se aplica en las aguas costeras, incluido el dominio público portuario, cuando la regulación derivada de la Directiva marco del agua no sea suficiente para garantizar el buen estado ambiental de esta parte del medio marino.

Por otra parte, la Directiva 2000/60/CE, incorporada al derecho español, establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (directiva marco del agua). En esta norma se incluyen medidas de protección de las aguas de transición y costeras, que se extienden hasta una milla náutica mar adentro desde las líneas de base. Estas aguas forman parte de las demarcaciones hidrográficas y por tanto se incluyen en el proceso de planificación hidrológica, que tiene entre sus objetivos alcanzar un buen estado de las aguas.

La Ley 41/2010, por tanto, resulta de aplicación al mar territorial, a la zona económica exclusiva en el Atlántico y Cantábrico, a la zona de protección pesquera del Mediterráneo y a la plataforma continental, incluida la plataforma continental ampliada que España pueda obtener en aplicación del procedimiento previsto en el artículo 76 de la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar.

En el caso de las aguas costeras, dado que la aplicación de la Directiva marco del agua en España ya contempla la garantía de la consecución del buen estado, la Ley de Protección del Medio Marino solo se aplica en los aspectos de la protección o la planificación del medio marino que no se hayan contemplado en los planes hidrológicos de cuenca, por ejemplo en lo relativo a la protección de especies amenazadas marinas, el control de los vertidos desde buques o aeronaves o la declaración de áreas marinas protegidas.

Se ha realizado una estimación de la superficie del mar territorial, la zona económica exclusiva y la zona de protección pesquera del Mediterráneo y resulta en algo más de un millón de kilómetros cuadrados de aguas marinas.

En conjunto, el medio marino es objeto de numerosas actividades humanas, y está sujeto a importantes presiones e impactos. La pesca, la navegación, las instalaciones de producción energética, el turismo y la industria de la biotecnología son algunos de los sectores económicos que se llevan a cabo o afectan al medio marino. Los vertidos urbanos, industriales y fruto de la navegación, y la consecuente pérdida de calidad del medio marino, la eliminación o alteración de hábitat y poblaciones de especies marinas, la sobreexplotación de recursos marinos vivos, el ruido submarino, la presión urbanística o las alteraciones derivadas del cambio climático son algunas de las presiones a las que están sujetos nuestros mares y océanos.

Entre los riesgos y amenazas que presenta el mar se incluye también la contaminación procedente de los buques y las actividades delictivas, desde el tráfico de personas al terrorismo, pasando por el contrabando. Esos riesgos y amenazas para los intereses europeos exigen un control del cumplimiento de las normas de seguridad marítimas, una gestión fiable y eficaz del tráfico de buques y una vigilancia más intensa.

La Ley de Protección del Medio Marino también establece normas respecto a los vertidos desde buques y aeronaves al mar, a la incineración en el mar y a la colocación de materias sobre el fondo marino, de acuerdo con el Convenio de Barcelona para la protección del medio marino y la región costera del Mediterráneo, el Convenio OSPAR sobre la protección del medio ambiente marino del Atlántico nordeste y el Convenio de Londres (Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertido de desechos y otras materias) y su Protocolo.

Lo dispuesto en la Ley 41/2010 se complementa con la legislación referente a la navegación, a los puertos, a la pesca marítima, al sector de hidrocarburos, a la lucha contra la contaminación en el mar y a la protección de especies y hábitats, entre otras.

La naturaleza del dominio marítimo como un ecosistema que atraviesa las divisiones administrativas pone de manifiesto la importancia de poner en práctica un enfoque coordinado tanto en el proceso de toma de decisiones como en la aplicación de las mismas, hecho que no se encuentra aún reflejado en las políticas oceánicas de los estados. El control de las aguas comunitarias moviliza numerosos recursos –vigilancia terrestre, aérea, por satélite y sistemas de localización de los buques– que convendría integrar en mayor medida. La lucha contra todos los riesgos y amenazas mencionados sería más eficaz si se acompañara de medidas destinadas a mejorar el intercambio de información entre estados miembros, formar equipos conjuntos de investigación y reforzar la protección de las infraestructuras críticas en la UE.

La Comisión Europea está promoviendo la cooperación entre los servicios de guardacostas y otros servicios de vigilancia de los estados miembros así como el desarrollo de un sistema integrado de vigilancia que armonice los sistemas de supervisión y seguimiento de los estados en cuanto a seguridad marítima, protección del medio ambiente marino, control de la pesca, control de las fronteras exteriores y otras actividades dirigidas al cumplimiento de la ley.

Esta red se construye sobre la base del trabajo realizado por la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE (FRONTEX) y la Agencia Comunitaria de Control de la Pesca (ACCP).

A nivel nacional y para proteger de forma eficiente los intereses del Estado, es fundamental que, siguiendo las directrices comunitarias, todas las administraciones con competencias marítimas colaboren de manera coordinada en la protección de los recursos, cada una desde sus respectivos ámbitos de competencia.

2.2 La protección de los yacimientos arqueológicos subacuáticos

Con la finalidad de proteger a escala internacional el patrimonio arqueológico subacuático, la UNESCO promulgó la Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático, aprobada el 2 de noviembre de 2001, ratificada por España el 6 de junio de 2005 y que entró en vigor el 2 de enero de 2009. Esta convención establece, como regla básica, la prohibición de la explotación comercial de este patrimonio y regula las normas relativas a las actividades dirigidas a la protección de dicho patrimonio,

marcando las pautas de técnica arqueológica submarina aplicables a las exploraciones y extracciones.

En España, la magnitud del patrimonio cultural subacuático y la evolución de los desafíos a los que debe enfrentarse su protección demandan aunar los esfuerzos de todas las administraciones competentes y delimitar actuaciones que maximicen la eficacia en la salvaguarda del mismo.

Entre esos desafíos cabe destacar las tecnologías aplicadas a actividades subacuáticas, dando lugar a que el patrimonio cultural subacuático se vea amenazado por actividades no autorizadas que buscan el expolio de estos yacimientos para obtener objetos dirigidos a la explotación comercial. A su vez, dicha avanzada tecnología se utiliza también en actividades subacuáticas legales (reordenación de puertos, regeneración de playas, tendidos de cableados o conductos, prospecciones petrolíferas, instalación de parques eólicos marinos, etc.) pero que pueden afectar a la conservación de los yacimientos arqueológicos.

Las citadas amenazas hacen necesario que la cooperación entre administraciones públicas, profesionales, arqueólogos y otras partes interesadas sea esencial para proteger este patrimonio.

Por ello, en España ha sido necesario coordinar todas las administraciones públicas y, en base a la legislación proteccionista vigente, establecer una serie de líneas básicas de protección con actuaciones concretas para conseguir una mayor eficacia en esta labor.

A tal fin, el entonces Ministerio de Cultura elaboró el Plan Nacional para la Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático con objeto de concienciar de una manera coordinada a todos los departamentos y administraciones públicas implicados en esta protección, adoptando una serie de medidas concretas para la salvaguardia, conservación y difusión de este rico patrimonio que se encuentra en nuestras aguas.

Con fecha 30 de noviembre de 2007, se aprueba en Consejo de Ministros el Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático. Este plan pretende establecer una reflexión general sobre las líneas básicas que deben adoptarse para que se constituyan como guías fundamentales que permitan llevar a cabo una política eficaz de protección integral del patrimonio arqueológico subacuático. Por ello y para delimitar el ámbito de actuación del plan, se contempla una doble perspectiva:

- A nivel nacional, el plan determina las líneas básicas de actuación entre la Administración general del Estado y las administraciones autonómicas para llevar a cabo una política eficaz de protección de los pecios que se encuentren en las aguas de soberanía o jurisdicción española.

- A nivel internacional, el plan determina las líneas de actuación para proteger los intereses y derechos sobre los pecios españoles hundidos en aguas de terceros países o internacionales.

Para el desarrollo del Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático es condición necesaria la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas.

Con ello se pretende alcanzar el mayor grado de eficacia y coordinación en esta labor para evitar cualquier tipo de actividad expoliadora que afecte directamente a este patrimonio y velar para que actividades subacuáticas legalmente autorizadas no incidan negativamente en la conservación del mismo.

El título V de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español se consagra al patrimonio arqueológico, incluyendo dentro del mismo los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental.

La Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático define el patrimonio arqueológico subacuático como «todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años, tales como:

- Los sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural.
- Los buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquier parte de ellos, su cargamento u otro contenido, junto con su contexto arqueológico y natural; y los objetos de carácter prehistórico».

El artículo 46 de la Constitución española establece que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

Se entiende por patrimonio cultural subacuático español aquel que, reuniendo las características del patrimonio histórico arqueológico recogido en la legislación vigente, se encuentra en las aguas interiores y continentales españolas, incluidas las capas freáticas, y en las aguas marinas sobre las que España ejerce soberanía o jurisdicción, extendiendo esta consideración a aquel patrimonio de iguales características sobre el que España pueda ejercer alguna reclamación o invocar algún derecho por medio de las leyes nacionales y el derecho internacional.

Dentro de este marco, la regulación del patrimonio arqueológico en general y del subacuático en particular se articula de acuerdo con el criterio de reparto competencial que establece la Constitución española y que concreta la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su artículo 6.

Con carácter general, corresponden a las comunidades autónomas las competencias ejecutivas para aplicar la ley en materia de patrimonio arqueológico –declaración de bien de interés cultural (BIC), inclusión en el inventario, autorizaciones administrativas de excavaciones o prospecciones, tasar el precio en el hallazgo casual para el premio, etc.–. Las administraciones autonómicas tienen, por tanto, un papel protagonista en la protección del patrimonio arqueológico tanto terrestre como subacuático.

No obstante, de conformidad con el artículo 6. b) de la Ley 16/1985, la Administración general del Estado tiene también importantes competencias en la materia como las relativas a:

- Exportación de bienes arqueológicos.
- Explotación, en el sentido estricto que le otorga el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- Patrimonio arqueológico adscrito a servicios públicos gestionados por la Administración general del Estado o pertenecientes a Patrimonio Nacional.
- Elaboración y firma de convenios internacionales sobre la materia.
- Defensa de nuestros intereses arqueológicos fuera de nuestras fronteras (p. ej.: pecios españoles hundidos en aguas de terceros países o internacionales).

Por su parte, respecto del patrimonio arqueológico subacuático, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ejerce las siguientes competencias:

- Velar por el cumplimiento de la Ley 16/1985 y el resto de normativas estatales en relación con los yacimientos arqueológicos subacuáticos que son de su competencia: autorizaciones administrativas, recabar información sobre las denuncias presentadas por los ciudadanos sobre este asunto, solicitar los informes técnicos correspondientes en base a los cuales adoptar decisiones administrativas, etc.
- Difundir el régimen jurídico de protección de estos yacimientos, tanto nacional como internacionalmente, no solo a la ciudadanía en general, sino entre los profesionales de actividades subacuáticas, o personas que trabajan en este ámbito.
- Participación activa en la elaboración de textos normativos del derecho internacional sobre arqueología subacuática.

A ello hay que añadir la función de coordinación que puede y debe desempeñar este departamento.

Además de las competencias atribuidas al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, hay otros departamentos ministeriales que desarrollan importantes funciones, dentro de su ámbito competencial, relacionadas con la arqueología marítima e imprescindibles para la eficaz salvaguardia de nuestro patrimonio subacuático.

2.2.1 Ministerio del Interior

En el ámbito de competencias de este departamento, cabe destacar la labor que realizan las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en la protección del patrimonio histórico, tanto el Grupo de Patrimonio Histórico de la Guardia Civil como la Brigada de Patrimonio Histórico correspondiente a la Policía Nacional, en la lucha contra los delitos sobre el patrimonio histórico en sentido amplio, y por ende, del patrimonio arqueológico subacuático.

Si en la protección de la arqueología terrestre cabe destacar la labor del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, en la arqueología marítima juega un papel primordial el Servicio Marítimo de la Guardia Civil. Su ámbito de actuación es el mar territorial donde se ubican muchos yacimientos arqueológicos subacuáticos. En la actualidad dispone de numerosas embarcaciones y dentro de su plantilla cuentan con una dotación de buceadores profesionales.

2.2.2 Ministerio de Defensa

Son varios los motivos fundamentales por los que el Ministerio de Defensa, y en particular la Armada, juega un papel fundamental en el desarrollo del Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático:

- La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional y el Real Decreto 787/2007, de 15 de junio, que la desarrolla en lo que a su estructura operativa se refiere, asignan a las Fuerzas Armadas la vigilancia y seguridad en los espacios de soberanía, en la alta mar o en otros lugares donde resulta lícito con arreglo al derecho internacional, y el apoyo a la acción del estado en dichos espacios. Dentro de sus cometidos, la Armada, junto con las administraciones competentes, es responsable de la vigilancia y seguridad del patrimonio arqueológico subacuático.
- Los Archivos Históricos de la Armada son un punto de referencia tanto para documentar las acciones a realizar en nuestras aguas de soberanía como para defender nuestros pecios en aguas de terceros países.

- Los pecios de los buques de Estado, allá donde se encuentren, son exclusivamente de titularidad estatal, por lo que solo el Ministerio de Cultura, en actuación coordinada con el de Defensa, puede autorizar actuaciones sobre dichos pecios.
- Disponer de medios adecuados y experiencia acreditada para colaborar en el cumplimiento de los objetivos del plan.

Además, la Armada y sus comandancias navales tienen la competencia en la concesión de los permisos de rastreo y localización de cosas hundidas.

En la arqueología subacuática este ministerio tiene un papel fundamental por un triple motivo:

- En primer lugar, debido a la extensa información de documentos y archivos históricos que tiene sobre muchos de nuestros barcos, trayectos realizados, modos de construcción naval, artillería y, sobre todo, acerca de los naufragios. Junto al Archivo de Indias, los Archivos Históricos de la Armada son un punto de referencia obligada para documentar las actuaciones a realizar, pero sobre todo para conseguir la información necesaria para defender nuestros pecios en las aguas de terceros países.
- Por otro lado, debe destacarse que algunos de los yacimientos arqueológicos subacuáticos se encuentran bajo las aguas de puertos de utilización exclusiva de la Armada y, en este sentido, también deberán velar por la conservación de los mismos.
- Así mismo, los pecios constituidos por buques de la Armada hundidos a lo largo de la historia desde hace más de 100 años, se encuentren en el espacio marítimo que se encuentren, forman parte del patrimonio histórico español, ya que tienen el carácter de buques de Estado de titularidad estatal que solo se pierde cuando son enajenados en pública subasta. En consecuencia, solamente el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en actuación coordinada con el Ministerio de Defensa (Armada), puede autorizar campañas arqueológicas subacuáticas sobre dichos pecios.
- Además, el Ministerio de Defensa, al disponer de medios adecuados y experiencia acreditada, debe jugar un papel relevante en la protección del patrimonio cultural subacuático.

2.2.3 Ministerio de Fomento

El Ministerio de Fomento tiene diversos organismos que desarrollan su actividad y en muchos casos se relacionan tangencialmente o a veces más directamente con la arqueología subacuática, como Salvamento Marítimo, ente público que se ocupa de la gestión de las operaciones de este

tipo, o Puertos del Estado, ente público coordinador de todas las autoridades portuarias (a su vez entes públicos autónomos) que existen en nuestro país y que, bajo las aguas que gestionan, encuentran muchos yacimientos arqueológicos subacuáticos, los cuales deben ser conservados. Las obras portuarias, esto es, la remodelación de los puertos son actuaciones de gran envergadura que tienen que ser muy sensibles con los yacimientos arqueológicos existentes en los mismos.

2.2.4 Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Aquí hay que destacar la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (antigua Dirección General de Costas), que es el centro directivo que gestiona el dominio público marítimo-terrestre. Todas las adecuaciones de costas, regeneración de playas, actividades marítimas de extracción, tendido de cables submarinos, etc. deberán ser autorizadas por la citada dirección general y sus unidades periféricas; si bien todas estas actividades no tienen que ver directamente con la arqueología subacuática, sí que pueden afectar directa o indirectamente a los yacimientos arqueológicos.

Además, la adopción en 2008 del Plan Nacional de Protección del Patrimonio Cultural Subacuático Español, la entrada en vigor para España el 2 de enero de 2009 de la Convención UNESCO de 2001 y determinadas acciones recientes contra nuestro patrimonio subacuático sitúan a España en la encrucijada de revisar y mejorar el entramado normativo e institucional que pretende proteger y realzar ese patrimonio en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 46 de nuestra Constitución de 1978.

Entre las primeras medidas a adoptar para una adecuada protección del patrimonio arqueológico subacuático es necesario que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Conferencia Sectorial de Cultura y el Consejo de Patrimonio Histórico, impulse la finalización de las cartas arqueológicas de aquellas comunidades autónomas que ya han iniciado su elaboración y complete la información de las ya realizadas mediante la aplicación de nuevas tecnologías de teledetección con el fin de obtener datos de las zonas más profundas y conseguir así una información arqueológica mucho más completa.

Es necesario procurar la colaboración entre todas las administraciones implicadas en la protección del patrimonio cultural subacuático –estatal, autonómica, local, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la Armada– y, para ello, articular los procedimientos normativos e institucionales.

La medida más eficaz para la protección del patrimonio cultural subacuático es la sensibilización pública hacia la conservación de este bien común. Esto se logrará en la medida en que las administraciones y los ar-

queólogos sean capaces de llevar a la práctica acciones que hagan sentir el patrimonio cultural subacuático –y todo lo que ello implica– como algo propio de nuestra sociedad y culturalmente aprovechable por la misma.

La implicación de pescadores, submarinistas y habitantes de la zona en la conservación de los yacimientos locales se ha mostrado como la medida más eficaz de protección, pero para lograrla son necesarios técnicos especializados y medios que pongan el patrimonio al alcance de la sociedad.

A pesar de ello y siendo conscientes de las dificultades que, en este y otros campos, comporta la vigilancia de nuestras costas, y más de los fondos marinos, deberán desarrollarse programas de vigilancia del patrimonio arqueológico subacuático en coordinación con la Armada y con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, y muy especialmente la Guardia Civil, las policías locales, los servicios aduaneros y las instituciones autonómicas específicas.

Desde el punto de vista de la protección policial, es necesario que los ministerios de Educación, Cultura y Deporte e Interior, en colaboración con el resto de los departamentos ministeriales afectados y con las comunidades autónomas, promuevan actuaciones tales como:

- La elaboración, en coordinación con los cuerpos y fuerzas de seguridad, de un programa de vigilancia para evitar el expolio y destrucción de los yacimientos arqueológicos subacuáticos. En los casos en los que el yacimiento esté ubicado cerca de la costa, se puede contar con las patrullas de los cuerpos policiales, incluidas las policías locales cuando sea factible. En los yacimientos algo más alejados, es el Servicio Marítimo de la Guardia Civil y la Armada los que patrullan con sus embarcaciones.
- Deben experimentarse sistemas de vigilancia indirecta, incluyendo como experiencias piloto algunas áreas arqueológicas en los sistemas de vigilancia existentes en la actualidad, como el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) de la Guardia Civil, que permitan obtener información sobre el movimiento de barcos en estas zonas y detectar cualquier actividad anómala injustificada.

Todo ello exige, de un lado, su regulación legal clara y precisa; de otro, la coordinación permanente entre administraciones, y, finalmente, la creación de mecanismos de alerta temprana y respuesta rápida a todos los niveles.

En esta línea de colaboración y coordinación, ya se han dado los primeros pasos entre departamentos ministeriales. Por un lado, el 9 de julio de 2009 se firmó un acuerdo interdepartamental entre los ministerios de Defensa y Cultura sobre colaboración y coordinación en el ámbito de

protección del patrimonio arqueológico subacuático. En el mismo, se contemplan entre otros los siguientes objetivos específicos:

- Establecer procedimientos para, en el marco del Programa de Prospecciones Arqueológicas anual, coordinar las actividades y colaboraciones especialmente en los ámbitos de las comunidades autónomas ribereñas para el levantamiento de las cartas arqueológicas de pecios, y en particular de los pecios de buques de Estado que se encuentran en las aguas de soberanía o jurisdicción española.
- Establecer procedimientos para normalizar los intercambios de información y peticiones de colaboración.
- Colaborar en el desarrollo del Programa de Gestión Integrada de Información del Patrimonio Cultural Subacuático.
- Promover oportunidades de formación y adiestramiento mutuo en el campo de la arqueología subacuática que permitan asegurar la eficacia de las colaboraciones.

Por otro lado, el 21 de diciembre de 2011 se firmó un acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Interior en materia de protección del patrimonio arqueológico subacuático.

En virtud del mismo, el Ministerio de Cultura se compromete a:

- Remitir en colaboración con las comunidades autónomas las cartas arqueológicas subacuáticas del litoral español.
- Informar de las autorizaciones para realizar dichas actividades.
- Proporcionar información sobre empresas, buques o personas sospechosas de dedicarse al expolio arqueológico subacuático.

Por su parte, la Guardia Civil se compromete a:

- Implementar en el despliegue del SIVE la ubicación de aquellas zonas en las que existan yacimientos subacuáticos.
- Incluir dichas zonas en las vigilancias del Servicio Marítimo de la Guardia Civil.
- Actuar como policía judicial cuando se descubra algún expolio, informando al Ministerio y a la comunidad autónoma.

En resumen, existiendo importantes avances en los aspectos normativos y de colaboración entre administraciones, es necesario que las distintas actuaciones se lleven a la práctica para conseguir una protección integral del patrimonio arqueológico subacuático, evitando su deterioro, desaparición o expolio.

2.3 Seguridad portuaria, autopistas del mar y control de la proliferación de actividades ilícitas transnacionales

En la última década, la lucha y prevención contra la actividad de las bandas terroristas, en particular los grupos islamistas radicales, ha alcanzado una gran complejidad debido a que sus actuaciones se dirigen contra objetivos indiscriminados que buscan provocar un gran número de víctimas como forma de amplia propagación del terror entre todos los sectores y ámbitos sociales con la finalidad de imponer por la vía de la violencia y la agresión sus intereses, contrapuestos a los del Estado de derecho.

Esta forma de actuar se ha manifestado en diferentes ataques terroristas ocurridos en todo el mundo, entre los que destacan por su impacto social, político y económico los cometidos por el terrorismo islamista de Al-Qaeda el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el 11 de marzo de 2004 en Madrid o el 7 de Julio de 2005 en Londres, con la común coincidencia de haber utilizado un medio de transporte colectivo, en el primer caso como arma (3 aviones de pasajeros), y en los restantes como lugar de comisión (trenes de cercanías y convoy de metro, respectivamente).

Aunque el empleo terrorista de medios colectivos de transporte como arma, como objetivo del ataque o como lugar de comisión no es novedoso –pues permanecen en el recuerdo los secuestros aéreos cometidos en la década de los 80, el secuestro del buque Achille Lauro en octubre de 1985 o la colocación de un artefacto explosivo en el casco del buque de la Armada española «Marqués de la Ensenada» en Santander el 3 de octubre de 1981– ni tampoco infrecuente – como evidencian los ataques suicidas con explosivos que llegaron a ser frecuentes en autobuses públicos en Israel–, no debe obviarse que en la actualidad ese empleo se está caracterizando por tratar de generar, en un solo ataque, el mayor número posible de víctimas, lo que evidencia un riesgo cada vez mayor de que se reproduzcan actuaciones de este tipo en cualquier medio de transporte colectivo terrestre, aéreo o marítimo capaz de trasladar a un elevado número de personas.

Consecuencia de lo anterior, e inmediatamente después de los ataques terroristas en Nueva York y Washington en septiembre del 2001, la comunidad internacional adoptó las correspondientes medidas de protección, que en el ámbito marítimo se tradujeron en que la Organización Marítima Internacional (OMI), en la Conferencia Diplomática de los Gobiernos Contratantes, entre los que se encuentra el de España, celebrada en diciembre de 2002, acordó en distintas resoluciones modificar el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS) de 1974, aprobando enmiendas al anexo de dicho convenio que establecen un cuerpo normativo para la implantación de sistemas de protección de buques e instalaciones portuarias contra riesgos de naturaleza antiso-

cial, del que es pieza fundamental el conocido como Código de protección de buques e instalaciones portuarias (PBIP).

Posteriormente, el 31 de marzo de 2004, por el Parlamento Europeo y el Consejo se aprueba el Reglamento (CE) 725/2004, sobre medidas especiales de protección de buques e instalaciones portuarias, que incorpora a la legislación comunitaria el código PBIP y amplía sus prescripciones al hacer de obligado cumplimiento algunas de las señaladas en su parte B que eran contempladas como orientativas en las modificaciones incorporadas al Convenio SOLAS en 2002.

Su consecuencia ha sido el incremento de las medidas de seguridad en los buques y las instalaciones portuarias, y del control de pasajeros, equipajes y mercancías en prevención y evitación de riesgos de naturaleza antisocial, que en definitiva y atendiendo a las actuales amenazas que planean sobre la sociedad y que pueden llegar a materializarse en el ámbito portuario, son los atentados terroristas dirigidos contra el transporte marítimo, las instalaciones portuarias, los buques, sus tripulaciones y pasaje, amén de otras actividades delictivas de gran repercusión y peligrosidad social como el narcotráfico, el tráfico de armas y de otras sustancias peligrosas, especialmente las de naturaleza NRBQ que a la postre pueden llegar a ser utilizadas por elementos terroristas.

Esta preocupación tuvo su reflejo también en el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA) cuyo protocolo fue suscrito en Londres en el año 2005 y modifica el anterior de 1998, incluyendo precisamente las actividades ilícitas referidas a material NRBQ, armas de destrucción masiva y material de doble uso.

Ese mismo año 2005, buscando mejorar el nivel de protección marítima que la normativa anterior establecía, fue publicada la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Mejora de la Protección Portuaria que amplía la aplicación de las anteriores medidas a todo el recinto portuario, rebasando con ello el concepto de instalaciones portuarias o interfaz buque-puerto o buque-buque, y llevando incluso el análisis de las amenazas a las que pudieran originarse en las zonas adyacentes al recinto si estas tuvieran alguna incidencia en la protección del puerto. Actualmente, esta directiva está incorporada a la legislación nacional al haberse recogido y adaptado su contenido en el RD 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas de mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo.

Como consecuencia de este proceso de generación normativa de protección, las distintas autoridades portuarias diseñaron y empezaron a implantar los planes de protección de instalaciones portuarias (PPBIP) a que obliga el código PBIP y el Reglamento 725/2004, encontrándose actualmente en el proceso de elaboración de las evaluaciones y consi-

guientes planes de protección de los puertos (PPP) con arreglo a la Directiva 2005/65/CE y el RD 1617/2007. Por su parte, y en cumplimiento de la misma normativa, las navieras han implantado los correspondientes planes de protección de buques (PPB) en todos aquellos incursos en el ámbito de aplicación de la norma.

En su conjunto, la normativa internacional, comunitaria y nacional generada a partir de 2002 para mejorar la protección marítima de buques, instalaciones portuarias, puertos y tráfico marítimo tiende a primar la prevención sobre la reacción y, en consecuencia, a promover medidas que eviten, impidan o dificulten la comisión de actos delictivos, especialmente los relacionados con el terrorismo, en los buques, puertos y sus instalaciones lo que, sin perjuicio de las competencias asignadas al Ministerio del Interior, ha hecho recaer la responsabilidad de la protección portuaria en las correspondientes autoridades portuarias, que disponen para ejercer dicha responsabilidad del servicio de Policía Portuaria o, en su caso, de los servicios de seguridad privada contratados al efecto.

Los primeros, al amparo del art. 296 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, son los encargados de ejercer las funciones de policía especial asignadas a la autoridad portuaria mencionadas en la Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, en el artículo 4.1, en su ámbito competencial y en materia sujeta a su potestad administrativa, limitando la intervención de los órganos dependientes del Ministerio del Interior a hacerlo en la medida necesaria para asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de las vías y espacios públicos y la prevención de delitos y faltas. Se debe a que todos ellos constituyen espacios de la seguridad ciudadana reservados en el art. 3.1 de la misma LO 1/92 al Ministerio del Interior, y por ende a las fuerzas y cuerpos de seguridad, respecto de las que el servicio de Policía Portuaria tiene la especial obligación de auxiliar y colaborar con ellas a tenor de lo previsto en el art. 4.2 de la LO 2/86, teniendo para ello la consideración de agentes de la autoridad de la administración portuaria en el ejercicio de las potestades públicas recogidas en el mismo RDL 2/2011.

Por lo que se refiere a los servicios de seguridad privada que desempeñen sus funciones en buques, puertos o sus instalaciones, sus limitaciones operativas y su carácter de colaborador de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado ya queda recogido en el art. 1.4 de la Ley 23/92, de 30 de julio, de Seguridad Privada y en el Reglamento de seguridad privada aprobado en el RD 2364/94, de 9 de diciembre, en cuyo art. 1.4 califica las actividades de esa naturaleza como complementarias y subordinadas a las de seguridad pública, señalando en el 14.1 y el 66.1 la obligación de las empresas y del personal de seguridad privada, respectivamente, a prestar su auxilio y colaboración a las fuerzas y cuerpos de seguridad.

La confluencia en un mismo espacio –el recinto portuario– de los servicios de policía de la autoridad portuaria y de las fuerzas y cuerpos de seguridad para ejercer distintas competencias mediante el desempeño de funciones similares encaminadas a la consecución del objetivo común de la protección marítima y portuaria, que es además otra forma más de contribución a la preservación de la seguridad pública en general y de la seguridad ciudadana en particular, debe llevar a la mutua colaboración y complementación entre las distintas instituciones y entidades implicadas para conseguir alcanzar el objetivo de «puertos seguros» en cuanto a las actividades portuarias, al transporte marítimo, a las infraestructuras críticas que en muchas ocasiones albergan esos recintos, a la protección de la frontera contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza y a la protección del comercio frente al fraude fiscal y el contrabando.

Esta necesidad se hace más patente en el denominado espacio Schengen debido a la supresión de los controles fronterizos entre los estados que lo integran, y especialmente en los tráficos marítimos generados al amparo de las «autopistas del mar». Este término designa una oferta de transporte intermodal «puerta a puerta» entre países del espacio Schengen en la que existe una rápida transferencia de mercancías en centros intermodales de transporte marítimo, fluvial y terrestre, tanto ferroviario como por carretera, que permite su colocación en destino de manera que el recorrido marítimo o fluvial reduce el kilometraje terrestre con la consiguiente reducción de tiempo de recorrido, de tráfico vial y de emisiones nocivas a la atmósfera.

Esta modalidad de tráfico marítimo asegura un rápido movimiento de las mercancías en el espacio Schengen, pero también podría resultar muy vulnerable al movimiento de mercancías ilegales y de delincuentes o de los efectos que estos necesiten para sus actividades ilícitas, como armas o explosivos, por lo que las medidas de inspección de seguridad de la carga y de los efectos y equipajes de los pasajeros adquieren mayor valor al constituir una medida de protección del transporte y de defensa interior del espacio Schengen contra los tráficos ilícitos y la delincuencia organizada.

Por otra parte, el carácter fronterizo de los puertos liga el desempeño de los cometidos de seguridad portuaria a los de protección de fronteras y de prevención y persecución del fraude fiscal y del contrabando, lo que ha llevado a España a intervenir activamente en la lucha contra la delincuencia transfronteriza colaborando con los Estados Unidos de América en la aplicación de la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI) para la detección y localización de armas de destrucción masiva y de material RN no controlado en los puertos de Algeciras, Barcelona, Bilbao, Las Palmas de Gran Canaria, Valencia y Vigo, con ampliación prevista a los de Tenerife y Tarragona, y del Proyecto Megaport en los puertos de Algeciras, Barcelona y Valencia, con ampliación prevista a los de Bilbao y Vigo.

Vinculadas también a la interconexión de las funciones de control aduanero, de prevención y persecución del contrabando, de protección de fronteras y de seguridad portuaria, se encuentran las actividades relacionadas con la lucha contra el tráfico de material de defensa y doble uso (MDDU) al amparo de la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP; en inglés, PSI).

Los antecedentes históricos de uso de agentes NRBQ por grupos terroristas, las declaraciones públicas de seguir intentando desarrollar armas de destrucción masiva con los que cometer atentados y la búsqueda de ataques con los que causar bajas masivas han supuesto que las consecuencias de la proliferación hayan pasado del ámbito geopolítico de la seguridad internacional a tener un carácter difuso cuyo objetivo es el ámbito civil, donde la amenaza más peligrosa ya no viene solamente de actores estatales sino no estatales.

La comunidad internacional ha reaccionado a este nuevo perfil de la amenaza terrorista con la creación de una serie de iniciativas como la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP) y la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (GICNT), cuyo objetivo es evitar que lleguen a manos de células terroristas los equipos y materiales con los que desarrollar armas de destrucción masiva.

Iniciativas que se han visto respaldadas por las Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que llama a todos los estados miembros de Naciones Unidas a establecer las medidas necesarias para luchar contra las amenazas a la seguridad internacional causadas por la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), y la Resolución 1874 (2009), que recoge los principios de interdicción de la ISP y los aplica al caso de Corea del Norte, determinando que las actividades de este país constituyen «una clara amenaza» y llama a todos los estados miembros a inspeccionar todas las cargas desde o hacia Corea del Norte en su territorio y en los buques en alta mar con el consentimiento del estado de bandera si existen sospechas razonables de que su carga contiene ADM, o que si el estado de bandera no autoriza la inspección por terceros estados se dirija el buque a puerto para ser inspeccionado, sea intervenida la carga y se notifiquen al Consejo de Seguridad las acciones adoptadas al respecto.

En el ámbito europeo, este perfil de amenaza se aborda en la estrategia de la UE contra la proliferación que la ha catalogado como uno de los mayores desafíos a la seguridad de la UE, y en cuanto a la OTAN, se incluyó este fenómeno en su estrategia de seguridad. Adicionalmente, el terrorismo ha pasado a ser incluido en el espectro de los regímenes de no proliferación y control de exportaciones de material de defensa y doble uso (Grupo de Australia, Grupo de Suministradores Nucleares, Arreglo de

Wassenaar), que tradicionalmente se centran en evitar el tráfico ilícito de material de doble uso a actores estatales.

Ello se añade a los esfuerzos multilaterales dirigidos a evitar que algunos estados, en vulneración de los convenios internacionales existentes o en contra de la voluntad de la comunidad internacional, continúen con sus programas de desarrollo de armas de destrucción masiva, que amenazan la estabilidad y seguridad internacional no solo por el riesgo de una carrera armamentística y un conflicto de consecuencias imprevisibles sino también por el riesgo de desvío a organizaciones terroristas teniendo en cuenta los antecedentes de alguno de dichos países.

La aplicación de estas iniciativas internacionales recae principalmente sobre cada estado parte que debe establecer el marco institucional y las herramientas para la implementación de los compromisos internacionales contraídos.

Dentro de cada país, los cuerpos y fuerzas de seguridad son la principal herramienta de aplicación de la ley y de lucha contra el terrorismo, pero los materiales que caen bajo el ámbito de actuación de la ISP pueden adquirir la condición de materiales prohibidos bien por su propia naturaleza o bien en función de que se traten de materiales que, además de su uso legal, puedan ser utilizados para la fabricación de ADM si cayeran en manos de grupos terroristas o estados sancionados por resoluciones internacionales para evitar su desarrollo nuclear con fines militares. Sin embargo, el carácter prohibido de ciertos productos del ámbito de actuación de la ISP no está aceptado por todos los países; ello hace que el tráfico ilícito de MDDU se realice, por lo general, bajo la apariencia de fletes legales con destino a países sancionados por las resoluciones citadas o con destinos autorizados, donde serán desviados, posteriormente, a grupos criminales de tráfico de armas o terroristas.

Esta característica comporta unas limitaciones y posibilidades de actuación de los cuerpos de seguridad que tienen encomendada esa lucha que se resumen en:

- a) Dificultad de identificación del material sometido a la ISP y desconocimiento de esta.
- b) Dificultad de interceptación de los medios de transporte cuando se encuentran fuera de la jurisdicción del estado actuante, pues los países de bandera de los buques o aeronaves afectados no otorgan autorización de abordaje bien por connivencia con el estado de destino del material o por tratarse de material legal cuyo uso ilícito no está acreditado.
- c) Utilización de los cauces habituales del comercio internacional marítimo o aéreo, lo que comporta el paso de esos materiales por los recintos aduaneros de puertos y aeropuertos.

3. Fronteras marítimas exteriores

La ubicación de España, al sur de Europa y separada de África por una franja de agua que en algunos puntos solo es de 14 kilómetros, convierte a sus costas en frontera exterior de la Unión Europea. Esta circunstancia también se produce en las costas de las islas Canarias orientadas hacia la costa atlántica africana.

Por lo tanto, es responsabilidad de nuestro país controlar la entrada de personas procedentes de terceros estados puesto que una vez traspasada la frontera existe libertad de circulación para desplazarse por todo el espacio Schengen.

El mayor número de personas de terceros países llegan a través de los puntos habilitados en los puertos y aeropuertos, y deben cumplir los requisitos establecidos para su entrada. Surge entonces la necesidad de llevar a cabo una vigilancia eficaz de la frontera exterior y de las aguas de soberanía, para detectar y evitar la entrada irregular de personas.

La Unión Europea, paulatinamente, ha ido facilitando en su interior la libre circulación de personas, capitales, mercancías y trabajo con la progresiva supresión de los controles en las fronteras interiores, al tiempo que ha ido adoptando las medidas adecuadas para un reforzamiento en el control de las fronteras exteriores.

3.1 FRONTEX

Una de las decisiones adoptada por la UE fue la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX), establecida en base al Reglamento CEE 2007/2004, de 26 de octubre.

La Agencia inició su andadura en octubre de 2005 y tiene su sede en Varsovia (Polonia). Es un organismo europeo que posee personalidad jurídica y presupuesto propio. Para su gestión operativa cuenta con un Consejo de Administración constituido por un representante de cada uno de los estados miembros y de los estados asociados a Schengen y dos representantes de la Comisión Europea, asistiendo además representantes de otros países como observadores o invitados sin derecho de voto.

Entre las funciones que FRONTEX desarrolla hay que destacar las siguientes:

- Coordina y financia la cooperación operativa entre los estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores.
- Elabora análisis de riesgos.

- Apoya a los estados miembros en la formación de sus policías de fronteras, estableciendo normas comunes de formación.
- Seguimiento de I+D en materia de control y vigilancia de fronteras exteriores.
- Asiste a los estados miembros enfrentados a situaciones de crisis que exijan una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores.
- Facilita a los estados miembros el apoyo necesario para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

En relación con la Agencia, también hay que destacar lo siguiente:

- No sustituye a los servicios nacionales de control de fronteras.
- No tiene policías de fronteras propios.
- No tiene barcos ni aviones propios.
- No tiene competencias políticas ni legislativas.

La Agencia tiene que desempeñar un importante papel en la elaboración de un modelo de gestión integrada de las fronteras exteriores, incluyendo la cooperación reforzada con terceros países, con la finalidad de asegurar una adecuada gestión de los flujos migratorios.

3.1.1 Modalidades de apoyo a países

El apoyo principal que FRONTEX proporciona a los estados miembros tiene lugar cuando en algún punto de la frontera exterior se producen vulnerabilidades respecto a la inmigración irregular, con carácter ocasional o permanente, y es necesario que la Agencia coordine y financie el apoyo de otros estados con medios humanos y materiales.

Este apoyo puede traducirse en operaciones conjuntas, que suelen planificarse con antelación, y en intervenciones rápidas a solicitud de un estado miembro que esté afrontando una situación de urgente y excepcional presión migratoria, especialmente la llegada a puntos de las fronteras exteriores de grandes cantidades de ciudadanos de terceros países que intentan acceder de forma irregular al territorio del estado solicitante.

En el caso de España, con más o menos intensidad, es frecuente la llegada de pateras y pequeñas embarcaciones con inmigrantes irregulares a la zona sur de la península, entre Huelva y Almería. La Guardia Civil organiza en esa zona cada año la Operación Indalo, cofinanciada y coordinada por FRONTEX, con el apoyo de medios humanos, marítimos y aéreos de varios países europeos.

Igualmente, la Agencia cofinancia una parte del dispositivo de la Operación Hera que la Guardia Civil desarrolla con carácter permanente en

aguas de Mauritania y Senegal, en coordinación con las fuerzas de seguridad y defensa de dichos países. Y con Italia, FRONTEX también coordina y apoya las operaciones Hermes en el Mediterráneo y Aeneas en el Adriático.

Pero, actualmente, el mayor esfuerzo de la Agencia se está volcando en la frontera terrestre y marítima, entre Grecia y Turquía, con la Operación Poseidón, dado que es la zona donde se produce una mayor vulnerabilidad de la frontera exterior de la UE.

Otra forma de apoyo a los estados miembros consiste en facilitar la repatriación de los inmigrantes que han llegado al espacio europeo de forma irregular. Una vez que las fuerzas policiales de cada país han identificado al inmigrante y conocen su nacionalidad, se procede a su expulsión de acuerdo con la normativa legal interna, contando previamente con la autorización del país de origen.

También se cuenta con el apoyo de FRONTEX para proporcionar a los guardias de fronteras un modelo común de formación y, al mismo tiempo, crear en cada país una bolsa de agentes con una formación similar que puedan ser desplazados rápidamente a los estados donde se producen situaciones de crisis. Así, a consecuencia de la última modificación de su reglamento, mediante la regulación UE n.º 1168/2011, FRONTEX tiene la misión de instaurar una bolsa de guardias de fronteras denominada Equipos de Guardias de Fronteras Europeas, con objeto de asegurar el despliegue efectivo durante las operaciones coordinadas por FRONTEX. Los Equipos Europeos de Guardias de Fronteras son oficiales pertenecientes a las autoridades nacionales competentes de los estados miembros y estados asociados Schengen que serán desplegados en operaciones conjuntas, proyectos pilotos e intervenciones rápidas.

Cada año, en el ámbito de las conversaciones bilaterales que tienen lugar entre FRONTEX y cada estado miembro, se fija el número de guardias de fronteras que el Estado pondrá disposición de FRONTEX para su despliegue en las operaciones conjuntas específicas y proyectos piloto del año siguiente. La elección de los guardias de fronteras tiene lugar mediante los procedimientos nacionales de selección y conforme a los perfiles establecidos por FRONTEX que exigen unos requisitos y una experiencia determinada. Muy importante es que todos los guardias de fronteras tienen que cumplir el código de conducta de FRONTEX cuando son desplegados por la Agencia.

En el aspecto de la formación, e independientemente de la que cada estado miembro proporcione a sus guardias de fronteras, FRONTEX ha establecido una formación obligatoria antes del despliegue consistente en un curso de formación estándar y una formación específica para perfiles determinados.

3.1.2 Operaciones

Como se ha dicho anteriormente, cuando en un estado miembro se origina una problemática, permanente o esporádica, para el control de la inmigración irregular, se inician conversaciones entre dicho estado y FRONTEX para hacer frente a la situación y, en su caso, poner en marcha una operación.

La gestación de una operación conjunta consta normalmente de cuatro fases: decisión, planeamiento, ejecución y cierre.

La decisión se inicia con conversaciones bilaterales entre FRONTEX y el estado miembro en las que se analiza toda la información disponible sobre el problema al que se quiere hacer frente, como son las deficiencias de seguridad observadas, análisis de riesgos, duración en el tiempo de la acción a emprender, coordinación de actividades en diferentes países, etc.

La fase de planeamiento incluye:

- Fijar el objetivo (ej.: detección e interceptación de pateras antes de llegar a la costa y obtención de información sobre rutas y modus operandi).
- Duración de la operación (puede suceder que la operación dure solo unos meses, aquellos en que el problema es más álgido, aunque el país apoyado mantenga su operativo propio durante todo el año).
- Zona de operaciones (hay que fijar los límites geográficos de la operación, terrestres, marítimos y aéreos, dentro del estado apoyado con respecto a otros estados miembros y en relación con estados terceros).
- Institución líder y asociadas (dentro del estado apoyado hay que fijar qué organismo lidera la operación y qué otras instituciones nacionales participan en la misma).
- Medios nacionales que participan (tanto de la institución líder como de las asociadas).
- Apoyos necesarios de otros estados miembros (ej.: dos patrulleros de altura, tres patrulleros medios, dos aviones de vigilancia marítima y diez expertos).
- Participación de terceros países (lo habitual es que se les ofrezca participar con oficiales de enlace o integrarse en las tripulaciones de los patrulleros y aviones durante un período de tiempo determinado).

Dentro de esta misma fase de planeamiento, FRONTEX efectúa la solicitud de apoyos al resto de estados miembros y elabora un documento (OPLAN) donde recoge todos los aspectos organizativos y operativos, ta-

les como la ubicación del Centro de Coordinación Internacional (ICC), los órganos de dirección, reglas de comunicación con la prensa, etc.

La fase de ejecución se inicia con una reunión operativa el día previo al inicio en la que se presenta la operación a directivos de FRONTEX y de las instituciones, mandos operativos, expertos y, en general, a todas las personas con implicación en la misma. Igualmente, se dan los últimos detalles operativos de cada grupo de trabajo.

Posteriormente, se da inicio a la operación, ejecutando los servicios y actuaciones operativas previstas, dando respuesta a las incidencias que vayan surgiendo y comunicando toda la información por los canales previstos.

El cierre de la operación incluye los informes de evaluación de FRONTEX y de las instituciones participantes, una reunión de evaluación conjunta y la justificación pormenorizada del gasto contemplado en el presupuesto.

3.1.3 Análisis de riesgos

Dentro de la Unión Europea, todos los países, aunque unos más que otros dependiendo de su posición geográfica, tienen necesidad de tener permanentemente actualizada la información sobre la presión que ejerce en sus fronteras la inmigración irregular.

En el caso de España, la presión migratoria por vía terrestre se limita prácticamente a Ceuta y Melilla y por vía aérea se controla en los puntos de entrada habilitados en territorio nacional y los que realizan los otros países del espacio Schengen.

El Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, por el que se crea una agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), fue modificado por el Reglamento (UE) n.º 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, y en el apartado 17 de las consideraciones preliminares se recalca la fortaleza del análisis de riesgos para la toma de decisiones tanto a nivel estratégico como operativo.

El análisis de riesgos ha demostrado ser un elemento clave para la realización de operaciones en las fronteras exteriores. Su calidad debe mejorarse añadiendo un método para evaluar la capacidad de los estados miembros de hacer frente a los futuros retos, incluidas las amenazas y presiones presentes y futuras en las fronteras exteriores. No obstante, dichas evaluaciones deben realizarse sin perjuicio del mecanismo de evaluación de Schengen.

En este mismo reglamento que modifica el anterior de creación de la Agencia FRONTEX, una modificación importante se da en el artículo 2, en

el que los apartados anteriores c) y d) quedan sustituidos por estas dos nuevas redacciones:

c) realizar análisis de riesgos, incluida la evaluación de la capacidad de los estados miembros de hacer frente a las amenazas y presiones en las fronteras exteriores,

d) participar en la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores.

Y en esta misma modificación del reglamento, el antiguo apartado 4, referente por entero al análisis de riesgos, queda reescrito de la siguiente forma:

La Agencia elaborará y aplicará un modelo común de análisis integrado de riesgos.

Preparará análisis de riesgos, tanto generales como específicos, que presentará al Consejo y a la Comisión.

A efectos del análisis de riesgos, la Agencia podrá evaluar, previa consulta al estado miembro o estados miembros afectados, su capacidad de hacer frente a los futuros retos, incluidas las amenazas y presiones presentes y futuras en las fronteras exteriores de la Unión Europea, en particular en lo que se refiere a los estados miembros que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas. A tal fin, la Agencia podrá evaluar el equipo y los recursos de los estados miembros en materia de control fronterizo. La evaluación se basará en las informaciones facilitadas por los estados miembros de que se trate, así como en los informes y resultados de las operaciones conjuntas, los proyectos piloto, las intervenciones rápidas y otras actividades de la Agencia. Estas evaluaciones deberán realizarse sin perjuicio del mecanismo de evaluación de Schengen.

Los resultados de dichas evaluaciones se presentarán al Consejo de Administración.

A efectos de lo dispuesto en este artículo, los estados miembros proporcionarán a la Agencia toda la información necesaria sobre la situación y las posibles amenazas en las fronteras exteriores.

La Agencia tendrá en cuenta los resultados de un modelo común de análisis integrado de riesgos en su desarrollo de las materias troncales comunes para la formación de los agentes de la guardia de fronteras contemplado en el artículo 5.

Dado que estas modificaciones recalcan la importancia del análisis de riesgos para tomar decisiones y proponer soluciones respecto a las posibles amenazas exteriores, así como en la posibilidad de implementar operaciones conjuntas, o de seguirlas llevando a cabo en el tiempo, resul-

ta imprescindible para los estados miembros contar con analistas dentro de la Unidad de Análisis de Riesgos de FRONTEX, tanto para extraer información y reforzar la cooperación, como para hacer notar aquellas opiniones o datos que desde cada estado se estimen convenientes, estableciendo un canal firme de comunicación y una posibilidad de influencia futura en la redacción de informes que llevan a decisiones operativas en el ámbito de la Agencia FRONTEX con respecto a dichos Estados.

El análisis de riesgos es considerado como la herramienta más útil para tomar decisiones y no podemos olvidar que estas decisiones afectan directamente a la financiación de las operaciones que se desarrollan en los estados miembros, afectados por la presión de la inmigración irregular en sus fronteras.

Como resumen de lo expuesto, se puede decir que el análisis de riesgos le permite a FRONTEX «evaluar las capacidades de los países miembros para hacer frente a amenazas y presiones presentes y futuras».

En el caso de España, operaciones como Indalo y Hera, lideradas por Guardia Civil, y la operación Minerva, liderada por el Cuerpo Nacional de Policía, dependen directamente de la evaluación que realiza la Unidad de Análisis de Riesgos de FRONTEX.

Más concretamente, la Guardia Civil cuenta en su sede central con el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras, que es el encargado de efectuar análisis de riesgos relativos a la vigilancia marítima de costas y fronteras en el ámbito competencial de dicho cuerpo. Su personal ha seguido cursos en la Agencia e implementan el sistema CIRAM (modelo integrado común de análisis de riesgos), que es el que FRONTEX propone como herramienta principal del análisis de riesgos.

3.2 Breve referencia a otros proyectos europeos en el ámbito marítimo

3.2.1 EUROSUR

Este proyecto se comenzó a gestar el 13 de febrero de 2008 con una comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre el examen para la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR), con los siguientes objetivos:

- Reducción de la llegada de inmigrantes irregulares sin ser detectados.
- Incremento de la seguridad interna y global de la Unión Europea mediante la contribución a la prevención de la delincuencia transfronteriza.

- Aumento de la capacidad de detección, búsqueda y rescate.

El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR) se crea para reforzar el intercambio de información y la cooperación operativa entre las autoridades nacionales de los estados miembros, así como con la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

EUROSUR debe proporcionar a dichas autoridades y a la Agencia las infraestructuras y herramientas necesarias para mejorar su conocimiento de la situación y la capacidad de reacción para la detección y prevención de la migración irregular y la delincuencia transfronteriza, así como proteger y conservar las vidas de los inmigrantes en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión.

Los estados miembros deben crear centros nacionales de coordinación para la vigilancia fronteriza, siendo esencial que todas las autoridades nacionales con responsabilidades en materia de vigilancia de las fronteras exteriores en virtud de la legislación nacional cooperen a través de los centros nacionales de coordinación.

El Centro Nacional de Coordinación para la Vigilancia de Fronteras se encargará de coordinar e intercambiar información entre las autoridades que tengan responsabilidades de vigilancia de las fronteras exteriores a nivel nacional así como con los demás centros nacionales de coordinación y FRONTEX.

Para poder ofrecer una información precisa, efectiva y oportuna, el Centro Nacional deberá mantener información actualizada, obtenida, entre otras, de las siguientes fuentes:

- Sistema Nacional de Vigilancia de Fronteras.
- Sensores fijos y móviles.
- Patrullas de vigilancia de fronteras.
- Centros de coordinación regional y local.
- Otros sistemas y autoridades nacionales.
- FRONTEX.
- Centros nacionales de coordinación de otros estados miembros y en otros países.
- Redes regionales con terceros países vecinos, como el SEAHORSE Atlántico y el SEAHORSE Mediterráneo.
- Sistemas de notificación de buques, como el Sistema Automático de Identificación (AIS) y el Sistema de Localización de Buques (SLB).

Por su parte, FRONTEX:

- Establecerá y mantendrá una red de comunicación para proporcionar comunicaciones y herramientas analíticas y permitir el intercambio seguro de información con y entre los centros nacionales de coordinación.
- Mantendrá información permanente sobre la situación europea, con el fin de proporcionarla a los centros nacionales junto con los análisis pertinentes para prevenir la migración irregular y la delincuencia transfronteriza.
- Proporcionará la información que obtenga sobre la situación más allá de las fronteras exteriores.
- Facilitará la aplicación común de los instrumentos de vigilancia, tales como satélites y sistemas de notificación de buques.

El desarrollo de EUROSUR se realizará en varias fases, para lo que se han establecido las siguientes etapas:

- Creación de los centros nacionales de coordinación.
- Red de comunicaciones entre los centros nacionales y FRONTEX.
- Apoyo a terceros países en la creación de una infraestructura fronteriza de vigilancia.
- Investigación y desarrollo para obtener las mejores medidas de vigilancia, satélites, UAV, etc.
- Aplicación común de los instrumentos de vigilancia.
- Integración común prefronteriza.
- Red integral de sistemas de información y vigilancia a efectos de control fronterizo e internos de seguridad, que abarca el mar Mediterráneo, el océano Atlántico meridional (islas canarias) y el mar Negro.
- Red integral de sistemas de información y vigilancia para el ámbito marítimo comunitario en su conjunto.

3.2.2 PERSEUS

La UE está seriamente preocupada por la seguridad en sus fronteras, fundamental para garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia. En este contexto se vienen desarrollando diferentes iniciativas entre las que se encuentra un programa demostración promovido dentro del ámbito del Séptimo Programa Marco (FP7).

El proyecto demostración PERSEUS surge como respuesta a la llamada de seguridad del Séptimo Programa Marco (FP7) dentro del tópico SEC-

2010.3.1-1 para la definición de un Sistema Europeo Integrado de Control de Fronteras Marítimas.

Con esta llamada la Comisión Europea, a través del órgano financiador DG-ENTR, pretende mejorar las capacidades de los estados miembros en materia de detección, identificación, seguimiento e interceptación de embarcaciones utilizadas en el tráfico ilegal de mercancías y personas.

El objetivo que persigue PERSEUS es el establecimiento de un «sistema de sistemas» que integre las capacidades de todos los estados miembros de la UE para vigilar y proteger sus fronteras marítimas, estableciendo así un nivel más elevado de seguridad en las fronteras marítimas exteriores de acuerdo a las necesidades actuales y futuras.

La duración del PERSEUS está estimada en cuatro años y se prevé una inversión de más de cuarenta millones de euros, culminando con una demostración real de dicho sistema de sistemas dividida en dos campañas de ejercicios.

El consorcio del PERSEUS está formado por 29 socios, entre los que destacan algunas de las empresas europeas punteras en el ámbito de la seguridad como son Indra (coordinadora del proyecto), EADS, Cassidian, DCNS, etc. Del mismo modo, cabe destacar la participación activa de algunos de los principales «usuarios europeos», representados por cuerpos de seguridad entre los que se encuentra involucrado como socio en el proyecto la Guardia Civil.

Este demostrador se presenta como una de las herramientas principales para englobar tecnologías existentes y soluciones tecnológicas novedosas de forma consistente, interoperable y proporcionada, agrupando agencias de I+D, industria y usuarios finales en un entorno cooperativo.

Prioridades sobre las que deberán centrarse las actividades de I+D:

- Mejora de la tecnología de sensores para la detección de embarcaciones y aeronaves pequeñas y veloces en el entorno marítimo.
- Estudio y prueba de tecnología satelital, tanto para la implementación de redes de comunicación seguras como para aplicaciones de observación de la tierra (radar e imágenes).
- Mejora de las capacidades de las redes de datos, del procesamiento inteligente de datos y de la distribución compartida de información, facilitando la integración de los sistemas en un CSP (common situational picture) a nivel europeo.
- Desarrollo de nuevas plataformas de vigilancia, entre las que se encuentran los Sistemas de Vuelo No Tripulado (UAV's).

Los principales retos que afronta el proyecto PERSEUS son:

- Apoyar el desarrollo de la red integrada por los centros de coordinación nacional (NCC), FRONTEX y EMSA mediante la incorporación de capacidades aumentadas, favoreciendo el intercambio transnacional de la información de vigilancia útil disponible, los mecanismos y los procedimientos requeridos para la creación de un entorno común en el que se comparta la información.
- Generar una imagen de situación común (common situational picture).
- Mejorar la detección e identificación de embarcaciones sospechosas de pequeño tamaño (colaborativas y no colaborativas) y de aeronaves volando a baja cota.
- Mejorar la detección automatizada de comportamientos anómalos o sospechosos, la identificación de amenazas y el seguimiento de embarcaciones.

3.3 Protección adelantada de la frontera marítima exterior

Para una defensa eficaz de la frontera marítima es necesario contar con los medios humanos y materiales suficientes para detectar cualquier intrusión.

Actualmente, existen dispositivos electrónicos, ubicados en la línea de costa, y medios de observación aéreos que permiten una detección adelantada de cualquier embarcación o aeronave que intente entrar en territorio nacional, fuera de los pasos habilitados o sin la correspondiente autorización. También se dispone de los medios de reacción adecuados para su seguimiento e interceptación aéreos, marítimos o en línea de costa.

Pero cuando se produce una situación extraordinaria, generalmente en el ámbito de la inmigración irregular con avalanchas de personas que intentan entrar por lugares o zonas determinadas, y esta situación se prolonga en el tiempo, es necesario adoptar medidas a más largo plazo que necesariamente pasan por acuerdos con los países origen de la inmigración o con los países de tránsito desde donde parten los intentos de entrada ilegales.

España, como frontera marítima exterior de la Unión Europea, tiene la responsabilidad de hacer frente al control de la inmigración irregular por vía marítima y a otras actividades ilegales como el narcotráfico, que proceden, en su mayoría, del norte de África y de los países africanos de la costa atlántica en lo que respecta a las islas Canarias.

A partir de la década de los 90 comenzaron a llegar a las costas del sur de España, más próximas a África, pequeñas embarcaciones –pateras– con

inmigrantes irregulares. Lo mismo ocurrió en las costas de Fuerteventura y Lanzarote, por su proximidad a la costa del antiguo Sahara español.

Independientemente de las medidas de control que se adoptaron en la línea de costa española, se iniciaron gestiones, con Marruecos fundamentalmente, para hacer frente de manera coordinada a este nuevo fenómeno. Como consecuencia de lo anterior y al haber persistido esta situación en el tiempo, actualmente, la coordinación con Marruecos es muy intensa y abarca múltiples campos.

En virtud de los acuerdos y convenios firmados por parte de representantes de los ministerios de Asuntos Exteriores, Trabajo e Interior, fundamentalmente, se realizan reuniones periódicas con sus homólogos marroquíes en las que se plantean, entre otras cuestiones, las derivadas de la inmigración irregular por vía marítima, la cooperación policial transfronteriza, el problema de los menores marroquíes que llegan solos a España, las operaciones de paso del estrecho de los inmigrantes que trabajan en Europa y se desplazan a sus países de origen durante las vacaciones de verano, etc.

En el plano operativo, recientemente se han creado y puesto en marcha los Centros de Cooperación Policial (CCP), ubicados en Algeciras y Tánger, que van a permitir un intercambio de información muy fluido entre las fuerzas policiales de los dos países.

Con anterioridad, tanto la Guardia Civil como el Cuerpo Nacional de Policía, dentro de sus distintas competencias, mantienen intercambio de oficiales de enlace con las fuerzas policiales marroquíes con carácter permanente para el intercambio ordinario de información y para hacer frente a situaciones imprevistas.

Más concretamente, la Guardia Civil mantiene una estrecha relación con la Gendarmería Real de Marruecos, de forma que anualmente se reúnen los Estados Mayores de ambos cuerpos policiales y, además, con carácter permanente se realizan patrullas mixtas conjuntas alternativamente en territorio marroquí y español.

Esta cooperación y coordinación permite un mejor control de las aguas marítimas españolas frente a las amenazas que representan, principalmente, la inmigración irregular y las actividades de narcotráfico.

Asimismo, en mayo de 2006, con motivo de la llegada masiva de inmigrantes por vía marítima a Canarias, la Guardia Civil, en el marco de la lucha contra la inmigración irregular, inició su despliegue en África con el envío de un patrullero a Nouadhibou (Mauritania). Posteriormente, en agosto del 2006 se despliegan otros dos patrulleros en Senegal, un helicóptero en Nouadhibou y otros medios aéreos o marítimos con carácter temporal en el marco de la Operación Hera, coordinada por FRONTEX y

con la cobertura jurídica de los acuerdos y memorandos que España va firmando con diversos países del África occidental.

Actualmente, el Ministerio del Interior, y fundamentalmente la Guardia Civil, mantiene un dispositivo operativo en países del África occidental (Mauritania, Senegal, Gambia, Cabo Verde, Mali, Níger y Guinea Bissau) que en su conjunto está compuesto por cuatro patrulleros de 30 metros, un avión y dos helicópteros para vigilancia marítima y siete oficiales de enlace.

La cooperación más estrecha se lleva a cabo con las fuerzas de seguridad y defensa de Senegal y Mauritania, con las que se realizan patrullas mixtas conjuntas en el marco de los acuerdos firmados y otras actividades encuadradas en proyectos promovidos por la Guardia Civil y financiados en parte por la Unión Europea.

Este conjunto de actividades permiten actuar preventivamente y colaborar activamente con los países que han sido origen o punto de partida de la inmigración irregular por vía marítima en el África occidental con destino a las islas Canarias.

3.4 Vigilancia marítima costera: SIVE

El SIVE nació, a partir de los años 90, por la necesidad de evitar la llegada inadvertida de pequeñas embarcaciones con inmigrantes irregulares, pateras, a las costas del sur de España y de Canarias, que se encuentran más próximas a África.

Para interceptar a los inmigrantes en la línea de costa era necesario mantener, con carácter permanente, un importante dispositivo de medios humanos por parte de las fuerzas de seguridad (Guardia Civil) dotados de medios de visión nocturna y diurna individuales.

El resultado no siempre era positivo, porque a pesar del elevado número de patrullas de servicio necesarias, las circunstancias meteorológicas y la incertidumbre sobre los puntos de arribada de las pateras dificultaban poder reaccionar a tiempo. A todo esto se sumaba que las redes de narcotráfico utilizaban para los alijos de droga embarcaciones más rápidas y, por lo tanto, aumentaba la dificultad para detectarlas e interceptarlas en la costa. Por tal motivo, se estudió y se puso en marcha un dispositivo técnico con las más modernas tecnologías en línea de costa que permitiera una vigilancia eficiente con un mejor aprovechamiento de los recursos humanos.

El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), a cargo de la Guardia Civil, facilita la vigilancia de la franja de mar territorial y su entorno, aportando, en tiempo real, la información obtenida a unos centros de mando y control desde los que se dan las órdenes precisas para la interceptación

de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente por vía marítima en territorio nacional.

Las funciones que realiza son las de detección, identificación, seguimiento e interceptación de cualquier embarcación sospechosa. Las dos primeras funciones las realiza un soporte técnico integrado por subsistemas de sensores, comunicaciones y mando y control. El seguimiento y la interceptación las realizan las unidades, marítimas, aéreas o terrestres, que han sido potenciadas adecuadamente para dar una rápida respuesta al SIVE.

Las estaciones sensoras, combinación de radar y medios optrónicos, se hallan desplegadas a lo largo de la costa de un modo fijo, aunque también existen plataformas móviles. La señal o imagen captada es remitida a través del subsistema de comunicaciones a un centro de mando y control donde se centraliza la información obtenida por las estaciones sensoras y desde el que, una vez analizada y evaluada, se cursan las ordenes pertinentes a las unidades marítimas, aéreas o terrestres para su interceptación o salvamento. Si es necesario, se da también conocimiento a otros organismos o instituciones que deban intervenir, como Salvamento Marítimo, Cruz Roja, Cuerpo Nacional de Policía, etc.

El SIVE se caracteriza por proporcionar una alerta temprana, dado que permite la detección de las embarcaciones a más de 20 millas de la costa y adoptar las medidas necesarias para interceptarlas, bien en la mar con patrulleros del Servicio Marítimo de la Guardia Civil o de Salvamento Marítimo o en línea de costa con patrullas terrestres; además, facilita el conocimiento y un mando único para adoptar las decisiones adecuadas en cada circunstancia y permite la progresividad y la adaptabilidad en la respuesta ante cada situación.

Por otra parte, la arquitectura del sistema hace posible una rápida sustitución de sus elementos, es interoperable con los medios marítimos y aéreos y se encuentra integrado en los centros operativos nacionales, regionales y provinciales de la Guardia Civil.

El sistema SIVE se enfoca principalmente hacia:

- El control de la inmigración irregular.
- El tráfico de drogas.
- El salvamento y auxilio.

No obstante, puede ser empleado también en:

- La lucha contra el terrorismo, en tareas de inteligencia, pesca ilegal, patrimonio arqueológico subacuático, piratería, la protección de recursos terrestres y marinos, la defensa de puertos, la gestión del

tráfico de barcos, las tareas de búsqueda y rescate y la gestión de crisis y accidentes, así como el soporte a investigaciones adicionales.

El sistema, dado su enorme complejidad y coste, se ha implantado por fases: comenzó el despliegue en las provincias de Cádiz, Málaga y Granada, en la isla de Fuerteventura y en la ciudad de Ceuta; posteriormente, continuó el despliegue por el sur y levante de la Península, Canarias y Baleares; los últimos dispositivos, instalados durante el año 2011, han sido ubicados en las provincias de Tarragona y Pontevedra. En total, la inversión realizada hasta la fecha supone un total de 226 millones de euros.

El sistema SIVE implantado en las costas españolas para la vigilancia marítima constituye un modelo de referencia para su instalación en otros países con problemas de permeabilidad en sus fronteras. Además, ha supuesto la implementación de modelos tecnológicos sofisticados que han impulsado el desarrollo de la industria nacional.

Bibliografía

- COM UE (2006) 275, de 7 de junio de 2006. «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares». Libro verde.
- COM UE (2007) 575, de 10 de octubre de 2007. «Una Política Marítima Integrada para la Unión Europea». Libro azul.
- Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático. Ministerio de Cultura, 2007.
- Plan Nacional de Protección del Patrimonio Cultural Subacuático Español. Libro verde. Ministerio de Cultura, 2008.
- CORTES MÁRQUEZ, Ramón: La gestión de las fronteras marítimas de la UE.
- Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado. BOE, 28 de marzo de 2001.
- Ley 22 /1988, de 28 de julio, de Costas.
- Ley 27/92, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Glosario de siglas

- ACCP:** Agencia Comunitaria de Control de la Pesca.
- ADM:** Armas de destrucción masiva.
- AI:** Aguas interiores.
- AIS:** Sistema de Identificación Automático.
- AJEMA:** Almirante jefe de Estado Mayor de la Armada.
- ALFLOT:** Almirante de la flota.
- ALMART:** Almirante de acción marítima.
- APS:** Iniciativa de la Marina de Estados Unidos African Partnership Station.
- ARPSI:** Área de riesgo potencial significativo de inundación.
- BAM:** Buque de acción marítima.
- BIC:** Bien de interés cultural.
- BMM:** BLUEMASSMED.
- BLUEMASSMED:** Proyecto piloto de vigilancia marítima en el Mediterráneo.
- BOE:** Boletín Oficial del Estado.
- BRICS:** Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
- CCAA:** Comunidades autónomas.
- CCPA:** Centro de Cooperación Policial y Aduanera.
- CDM:** Conferencia sobre el derecho del mar.

- CE:** Comisión Europea.
- CECA:** Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- CHENS:** Jefes de las Marinas Europeas.
- CIAM:** Comisión Interministerial para Asuntos del mar de Portugal.
- CICO:** Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado.
- CIPMI:** Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional.
- CIRAM:** modelo integrado común de análisis de riesgos.
- CIS:** Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CISE:** Entorno Común de Intercambio de Información.
- CMR:** Iniciativa Rutas marítimas críticas del Programa de Instrumentos para la Estabilidad de la UE.
- CMPD:** Dirección de Gestión y Planificación de Crisis de la UE.
- CMUE:** Comité Militar de la UE.
- CNUDM:** Convenio sobre derecho del mar de las Naciones Unidas.
- CoEOSW:** Centre of Excellence for Operations in Confined and Shallow Waters.
- COM:** Comunicación de la Comisión Europea.
- CONSEGMAR:** Concepto de seguridad marítima de la Armada.
- COPS:** Comité Político y de Seguridad de la CE.
- COPNAV:** Concepto de operaciones navales de la Armada.
- COVAM:** Centro de Operaciones y Vigilancia Marítima de la Armada.
- CSDP:** Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.
- CSI:** Iniciativa de Seguridad de Contenedores.
- CSIC:** Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- CSP:** Presentación integrada de superficie.
- DAVA:** Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.
- DG:** Dirección general.
- DG ENTR:** Dirección General de Empresa e Industria de la CE.
- DG ENV:** Dirección General de Medio Ambiente de la CE.
- DG HOME:** Dirección General de Interior de la CE.
- DG MARE:** Dirección General de Asuntos Marítimos y de Pesca de la CE.
- DG MOVE:** Dirección General de Movilidad y de Transporte de la CE.
- DG RELEX:** Dirección General de Relaciones Exteriores de la CE.
- DG RTD:** Dirección General de Investigación e Innovación de la CE.
- DGGC:** Dirección General de la Guardia Civil.
- DGMM:** Dirección General de Marina Mercante.
- DHS:** Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos.

- DIMAMER:** Dirección de Marina Mercante.
- DOD:** Departamento de Defensa de Estados Unidos.
- DST:** Dispositivo de separación de tráfico.
- ECO:** Equipo de Investigación contra el Crimen Organizado de la Guardia Civil.
- EDA:** Agencia Europea de Defensa.
- EEA:** Agencia Europea de Medio Ambiente.
- EES:** Estrategia española de seguridad.
- EFCA:** Agencia Europea de Control de la Pesca.
- EMAM:** Estructura de Misión para Asuntos del mar de Portugal.
- EMSA:** Agencia Europea de Seguridad Marítima.
- ENP:** Espacios naturales protegidos.
- EPRI:** Evaluaciones preliminares de riesgo de inundación.
- FAM:** Fuerza de Acción Marítima de la Armada.
- FBI:** Oficina Federal de Investigación de Estados Unidos.
- FKNMS:** Santuario Nacional Marino de Florida.
- FRONTEX:** Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea.
- GICNT:** Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear.
- GIF:** Grandes incendios forestales.
- GMES:** Global monitoring for environment and security.
- GRECO:** Grupo de Respuesta Especializada contra el Crimen Organizado de la Policía Nacional.
- ICC:** Centro Internacional de Coordinación.
- ICTS:** Infraestructura Científica Técnica Singular.
- IEEE:** Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- IEO:** Instituto Español de Oceanografía.
- IHM:** Instituto Hidrográfico de la Marina.
- ISP:** Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación.
- I+D:** Investigación y desarrollo.
- JRC:** Centro Común de Investigación de la CE.
- LO:** Ley orgánica.
- MAEC.** Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- MARSEC:** Comité sobre Seguridad Marítima de la CE.
- MDDU:** Material de defensa y de doble uso.
- MSA:** Conocimiento del entorno marítimo.

- MSO:** Operaciones de seguridad marítima.
- MT:** Mar territorial.
- NACGF:** Foro de Guardacostas del Atlántico Norte.
- NCAGS:** Organización de Cooperación Naval y Guía para Buques Mercantes de la OTAN.
- NCC:** Centro Nacional de Coordinación de Estados Unidos.
- NMIC:** Centro Nacional de Información Marítima del Reino Unido.
- NMP:** Política Nacional Marina de Filipinas.
- NOAA:** Administración Nacional del Océano y la Atmósfera de Estados Unidos.
- NSR:** Ruta del mar del Norte.
- NRBQ:** Nuclear, radiológico, biológico y químico.
- OMI:** Organización Marítima Internacional.
- ONG:** Organización no gubernamental.
- ONU:** Organización de Naciones Unidas.
- OPLAN:** Plan de operaciones.
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- PBIP:** Código de protección de buques e instalaciones portuarias.
- PC:** Plataforma continental.
- PCE:** Plataforma continental extendida.
- PCSD:** Política Común de Seguridad y Defensa de la UE.
- PdE:** Ente público Puertos del Estado.
- PEM:** Planificación espacial marítima.
- PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.
- PESD:** Política Europea de Seguridad y Defensa.
- PMI:** Política Marítima Integrada de la Unión Europea.
- PMN:** Política Marítima Nacional de Brasil.
- PNADSOC:** Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sustentable de Océanos y Costas de México.
- PNAOCI:** Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia.
- PNOEC:** Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros de Colombia.
- PNRM:** Política Nacional para los Recursos del Mar de Brasil.
- POEM:** Propuesta de Ordenamiento del Espacio Marítimo de Portugal.
- PPBIP:** Planes de protección de instalaciones portuarias.
- PPB:** Planes de protección de buques.
- PPP:** Planes de protección de puertos.

- PPC:** Política Pesquera Común de la UE.
- PSI:** Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación.
- RASD:** República Árabe Saharui Democrática.
- RD:** Real decreto.
- RMP:** Recognized maritime picture (situación marítima de superficie).
- SAMP:** Plan Especial de Administración de Aéreas de Estados Unidos.
- SAR:** Search and rescue (búsqueda y rescate).
- SASEMAR:** Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.
- SEAE:** Servicio de Acción Exterior Europeo.
- SEGEPESCA:** Secretaría General de Pesca.
- SEPRONA:** Servicio de Protección de la Naturaleza.
- SIVE:** Sistema Integral de Vigilancia Exterior de la Guardia Civil.
- SIVICEMAR:** Sistema Integrado de Vigilancia y Conocimiento del Entorno Marítimo de la Armada.
- SLB:** Sistema de Localización de Buques.
- SMGC:** Servicio Marítimo de la Guardia Civil.
- SOCIB:** Sistema de Oceanografía Costera de las Islas Baleares.
- SOLAS:** Safety of Life at Sea (Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en la mar).
- SOP:** Standard operation procedure (procedimiento operativo estandarizado).
- SUA:** Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima.
- TUE:** Tratado de la Unión Europea.
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la UE.
- SVA:** Servicio de Vigilancia Aduanera.
- UAV:** Unmanned aerial vehicle (vehículo aéreo no tripulado).
- UE:** Unión Europea.
- UNCLOS:** United Nation convention on the law of the sea (CNUDM en sus siglas españolas).
- UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- ZEE:** Zona económica exclusiva.
- ZPP:** Zona de protección pesquera.

Composición del grupo de trabajo

Presidente: **Don Juan Carlos Muñoz-Delgado y Díaz del Río**

Almirante (R) de la Armada española

Coordinador: **Don José Luis de la Cruz Caravaca**

Coronel (DEM) (R) del Ejército del Aire
Profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa
(EALEDE)

Vocales: **Doña Teresa Molina Schmid**

Licenciada en Derecho
Subdirectora general adjunta del Ministerio de Asuntos Ex-
teriores y Cooperación

Don Juan Luis Suárez de Vivero

Piloto de la Marina Mercante española
Doctor en Geografía
Catedrático de la Universidad de Sevilla

Composición del grupo de trabajo

Don Rafael Calduch Cervera

Doctor en Ciencias Políticas y Económicas
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Don Gregorio Guerra Pena

General de división de la Guardia Civil
Licenciado en Derecho
Jefe de la Jefatura Fiscal y de Fronteras

Don Fernando Álvarez Blanco

Capitán de fragata (DEM) de la Armada española
Oficial de planes de la sección de Planes Estratégicos del
Estado Mayor de la Armada

Relación de Monografías del CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. Kant, Guibert, Fichte, Moltke, Schlieffen, Lenin
2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE)
3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano
4. Cinco sociólogos de interés militar
5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional
6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92
7. Cuatro aspectos de la defensa nacional. (Una visión universitaria)
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa
11. Anthology of the essays
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional
14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895)

15. La crisis de los Balcanes
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa
17. Second anthology of the essays
18. Las misiones de paz de la ONU
19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea
22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte
23. Quintas Jornadas de Defensa Nacional
24. Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas
25. Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas
26. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar
27. La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas
28. Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI
29. I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas
30. Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación
31. El islam: presente y futuro
32. Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa
33. La Unión Europea Occidental tras Ámsterdam y Madrid
34. Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década
35. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/1999
36. Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares
37. Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida
38. Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo
39. V Jornadas de Historia Militar. La aviación en la guerra española
40. Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones)
41. La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI
42. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2000
43. Rusia: conflictos y perspectivas

44. Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental
45. La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes
46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípoli a las Malvinas
48. La Unión Europea: logros y desafíos
49. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2001
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea
55. Revisión de la Defensa Nacional
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la Seguridad y la Defensa
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España contemporánea
58. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquios C-4/2002
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre
62. Medio ambiente y Defensa
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana
64. Estudio preliminar de la operación: Libertad para Irak
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía
67. Fundamentos de la estrategia para el siglo XXI
68. Las fronteras del mundo iberoamericano
69. Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea

72. El vínculo transatlántico
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano
74. Defensa y Sociedad Civil
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo
76. El esfuerzo de defensa. Racionalización y optimización
77. El vínculo transatlántico en la guerra de Irak
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica
82. Consecuencias de la guerra de Irak en el Mediterráneo Occidental
83. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2004-2005
84. Hacia una política de cooperación en Seguridad y Defensa con Iberoamérica
85. Futuro de la Política Europea de Seguridad y Defensa
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas
88. Avances en tecnologías de la información y de las comunicaciones para la Seguridad y la Defensa
89. La seguridad en el Mediterráneo. Coloquio C-4/2006
90. La externalización en las Fuerzas Armadas: equilibrio entre el apoyo logístico propio y el externalizado
91. La adhesión de Turquía a la Unión Europea
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad
93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial
94. Tecnología y Fuerzas Armadas
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas
96. El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la historia militar en las Fuerzas Armadas
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una unidad de prospectiva en el CESEDEN

100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea
105. La industria y la tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad
107. La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro
108. China en el sistema de seguridad global del siglo XXI
109. Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI
110. Las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales
111. Las nuevas guerras y la polemología
112. La violencia del siglo XXI. Nuevas dimensiones de la guerra
113. Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad
114. La nueva geopolítica de la energía
115. Evolución del concepto de interés nacional
116. Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?
117. La importancia geoestratégica del África Subsahariana
118. El Mediterráneo: cruce de intereses estratégicos
119. Seguridad Nacional y estrategias energéticas de España y Portugal
120. Las armas NBQ-R como armas de terror
121. El futuro de las relaciones Latinoamérica-Estados Unidos
122. La influencia social del islam en la Unión Europea
123. África ¿nuevo escenario de confrontación?
124. Las nuevas guerras: globalización y sociedad
125. El impacto de la crisis económica en el área de la Seguridad y la Defensa
126. El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación
127. En una sociedad posheroica: la transformación del paradigma militar
128. Los ámbitos no terrestres en la guerra futura: espacio
129. Valores y conflictos. Las claves culturales en el conflicto del siglo XXI

Relación de Monografías del CESEDEN

130. Análisis prospectivo de las operaciones de multipolaridad
131. Nuevas guerras. Nuevas paces
132. Valores y conflictos. Aproximación a la crisis
133. Análisis y evaluación de la estabilidad del Magreb
134. África: riesgos y oportunidades en el horizonte de 2035

Las *Monografías del CESEDEN* están disponibles en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.