



Documento de Trabajo 3/2014 | 12 de marzo de 2014

## La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma

Fernando del Pozo | Almirante (ret) y director de Wise Pens International Ltd.

### Contenido

- (1) Resumen
- (2) La seguridad marítima hoy  
La importancia del ámbito marítimo  
Qué entendemos por seguridad marítima  
Origen de la debilidad estructural de la seguridad marítima
- (3) La seguridad marítima como problema  
Riesgos, amenazas, vulnerabilidades y desafíos  
La evaluación de los riesgos y amenazas como problema  
El intercambio de información como problema  
Dimensión internacional de la seguridad marítima  
Algunas respuestas al problema del intercambio de información
- (4) Una estrategia de seguridad marítima
- (5) Conclusiones y recomendaciones
- (6) Plan de Acción
- (7) Abreviaturas usadas
- (8) Referencias bibliográficas

### (1) Resumen

En este ensayo el autor expone la importancia de la seguridad marítima, su imbricación en el ámbito internacional y los riesgos y amenazas que la reducen. Proporciona una clasificación de todos los peligros que afectan al entorno marítimo y deduce las medidas posibles para paliar la incidencia y efectos tanto de riesgos como de amenazas. Finalmente, propone una serie de recomendaciones concretas para desarrollar y llevar al nivel operacional la recientemente aprobada Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

### (2) La seguridad marítima hoy

#### *La importancia del ámbito marítimo*

Europa ha sido históricamente y sigue siendo hoy un emporio marítimo de primer orden, y España ocupa dentro de ella un lugar destacado, especialmente en los sectores más tradicionales. Nuestra nación es, dentro de la UE, líder indiscutible en tamaño de flota pesquera (24% del tonelaje total de la UE) y consecuentemente en tonelaje de pesca extraído (16%), así como en acuicultura (21%). En tonelaje de bienes transportados por mar, España es cuarta, con el 11%, tras el Reino Unido, Italia y los Países Bajos.<sup>1</sup> Valencia y Algeciras están entre los primeros 50 puertos

---

<sup>1</sup> Datos de Eurostat referidos a 2012.

del mundo por volumen de tráfico, seguidos en importancia por Barcelona, Las Palmas y Bilbao,<sup>2</sup> que hacen a España el país de la UE con mayor número de puertos en la lista de los 125 primeros, y tercero del mundo. La contribución española, sin embargo, al turismo marítimo y navegación de recreo es considerablemente más modesta, pero su dependencia de ello no es despreciable, siendo el turismo –como receptores– una de las grandes industrias nacionales.

En cuanto a explotación de otros recursos marinos más alejados de los tradicionales, como energía y minería, nuestra nación está lejos de ocupar los primeros puestos, aunque su segundo lugar en la producción mundial de energía eólica, gran parte de la cual está en zonas costeras, hace presagiar un buen futuro para la aplicación de esta tecnología al ámbito marítimo, ya que la experiencia adquirida en tierra es directamente utilizable para el desarrollo de las llamadas *windfarms*.

Pero independientemente del puesto que ocupamos en las diferentes estadísticas, nuestra dependencia de la mar es absoluta. Nuestro comercio exterior se lleva a cabo en más de un 85% por mar, y por mar nos llega la inmensa mayor parte de los combustibles fósiles y nucleares que alimentan nuestras centrales eléctricas.<sup>3</sup> Incluso el 90% del tráfico mundial de Internet –y por lo tanto del español– se conduce a través de cables ópticos submarinos.

Finalmente, la posición de la Península Ibérica a caballo entre el Océano Atlántico y el Mediterráneo y su posición dominante en uno de los estrechos más importantes de mundo, el de Gibraltar, que ve pasar más de 100.000 buques al año, adjudican a España importantes e indelegables responsabilidades de control y seguridad de las rutas que besan nuestras costas.

Toda esta actividad genera una riqueza que no se restringe a los hombres de mar, sino que permea toda la actividad económica de las zonas costeras que producen servicios, desde los astilleros hasta el comercio al por menor, que no podrían existir sin un sector marítimo como motor primario.

Pero como toda actividad humana, la marítima está sujeta a los caprichos de la naturaleza y a las acciones imprudentes o maliciosas del hombre, es decir, a riesgos y amenazas que, explotando las vulnerabilidades del ámbito marítimo,

---

<sup>2</sup> Es notorio que las estadísticas de actividad de los puertos siguen abstrusos parámetros que hacen que raramente distintas fuentes coincidan entre sí. Con el tráfico de contenedores ocupando alrededor del 50% del tráfico marítimo mundial, la tendencia actual es clasificar los puertos en base exclusivamente a su tráfico de contenedores. Esto, sin embargo, promociona en las listas puertos con escaso impacto económico en su *hinterland*, debido a que la mayor parte de su tráfico es en tránsito. Compárese, por ejemplo, el puesto 34º-50º de Algeciras (según la estadística de referencia) en tonelaje total de carga movida, con el 10º en la lista de puertos por carga en tránsito.

<sup>3</sup> Aunque las cifras varían considerablemente de año en año por efecto de la volátil situación económica, se puede estimar que la energía ocupa de manera estable en España alrededor del 50% de las importaciones por mar, siendo sólo el crudo el 30% (el resto son carbón, gas y derivados). Compárese con el 20% aproximadamente de tráfico de crudo sobre el total mundial de tráfico marítimo y se verá la enorme dependencia española del mar para la obtención de energía.

suponen un peligro para la pacífica y legítima explotación de lo que la mar nos ofrece. Analicemos, pues, estos peligros.

### *Qué entendemos por seguridad marítima*

Para acometer el estudio de la seguridad marítima es preciso dilucidar primero algunas cuestiones semánticas y conceptuales.

El primer problema que se presenta a los hispanohablantes (y de otras muchas lenguas europeas, con las notables excepciones del francés y el inglés) es que el campo semántico de la palabra *seguridad* es de tal amplitud que engloba tanto la protección frente a daños producidos por accidentes o fenómenos de la naturaleza (en inglés *safety* y en francés *sécurité*) como a los debidos a la acción humana deliberada (*security* y *sûreté* respectivamente). Esto podrá parecer banal, pero es de gran importancia, pues ambos campos son inmiscibles, o más bien deberían serlo. Considérese que accidentes, temporales y otras intervenciones de la naturaleza no son objeto de acción policial, militar o legal, más allá de la exigencia preventiva de cumplir ciertas normas y de la gestión de las consecuencias, mientras que las acciones maliciosas del hombre caen de lleno bajo la jurisdicción militar, de la de los agentes de la ley, o de ambas.

Este problema semántico es una perpetua fuente de confusiones, que en no pocas ocasiones dan lugar a una interesada invasión de competencias, lo que puede ser particularmente grave cuando una persona u órgano responsable de la seguridad frente a accidentes invade el celosamente protegido –a menudo por buenas razones– terreno de los agentes de la ley.

Como una prueba más de la confusión *safety/security* y de los problemas de la resultante invasión de competencias, el Convenio de Seguridad de la Vida en la Mar (SOLAS), al que *a priori* sólo debía concernirle la *safety* (significado de su primera “s”) –y que ni siquiera puede aducir problemas lingüísticos– ha tenido a bien incorporar la *security* en sus provisiones, y en tal aventura ha omitido mencionar medidas correctivas, lo que es explicable en el contexto privativo de SOLAS, pero inadmisibles al considerar la amplitud de problemas con los que hay que contender. Desgraciadamente el prestigio de SOLAS ha influido en otros organismos, como el Parlamento y Consejo Europeo, que en la *Regulation (EC) No 725/2004* de 31 de marzo de 2004 proporcionan una definición limitativa,<sup>4</sup> con el lógico resultado de aumentar la ya no escasa confusión.

Dentro del campo que para abreviar llamaremos *security/sûreté*, sin embargo, desde los dañinos desastres y vertidos debidos al ilegal *bunkering*, la pesca ilegal, no regulada o no informada (IUU), el contrabando, el tráfico ilegal de drogas, armas

---

<sup>4</sup> *Maritime Security means the combination of preventive measures intended to protect shipping and port facilities against threats of intentional unlawful acts.* Esta definición difiere de la que aquí se propone más adelante no sólo en la ausencia de referencia a medidas correctivas, sino también en el más restringido campo de aplicación, pues el ámbito marítimo (*maritime domain*) que aquí se propone es mucho más amplio que *shipping and port facilities*.

o seres humanos, la piratería, hasta la guerra, hay un *continuum* en el que es difícil acotar campos de responsabilidad, como era tradicional sobre todo entre defensa y seguridad, pues hoy las tareas y responsabilidades se solapan. Ejemplo de ello son las operaciones antipiratería que la OTAN, la UE y varias naciones están llevando a cabo en el Océano Índico: una actividad netamente policial (pues lo que se combate es un delito y unos delincuentes, y se hace con arreglo a la ley) está siendo llevada a cabo por buques de guerra, por la ineludible razón de que la distancia de las bases y permanencia requeridas lo hacen poco menos que imposible para embarcaciones o incluso buques de los servicios de guardacostas, generalmente diseñados para operar no más allá del mar territorial (hasta 12 millas de la línea base). Que ello presenta problemas legales es una realidad reconocida, como lo demuestran las Resoluciones 1851 y 9541 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que autorizan las operaciones navales de represión de la piratería en aguas de Somalia y la intervención en tierra, que recomiendan a los buques de guerra participantes embarcar *shipriders*, agentes de la ley “para facilitar la investigación y procesamiento de personas detenidas como resultado de las operaciones llevadas a cabo bajo esta resolución”.<sup>5</sup>

Existe también otro *continuum*, este físico, que es el que va desde las aguas interiores, cruzando la línea base, a través del mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental extendida y alta mar, hasta, en orden inverso, las zonas correspondientes de las naciones del otro lado del océano o mar. A lo largo de esa línea, que cruza diversos campos donde la UNCLOS delimita la naturaleza de las jurisdicciones nacionales, no es posible sin embargo establecer fronteras para delimitar las responsabilidades de distintas agencias en asuntos diferentes, pues todas ellas se superponen. La pesca, el comercio legítimo y el ilegítimo, y las actividades científicas o de explotación, todas comparten las mismas aguas, y una situación de crisis en una particular actividad tal vez necesite de las capacidades, medios y experiencia de más de una agencia. Carece, pues, de sentido separar espacialmente las jurisdicciones de las distintas agencias de la ley.

Respecto a los aspectos puramente conceptuales, hay dos modos principales de concebir la seguridad: como una condición o estado, o como una actividad. El primero es la concepción tradicional militar: hay seguridad mientras nadie la altera, se entiende que maliciosamente, implícitamente un enemigo; ninguna acción es por tanto necesaria mientras persista la situación de seguridad. En la segunda interpretación la seguridad es un objetivo siempre inalcanzado que requiere constante atención y esfuerzo, pues es afectada por toda clase de actividades ilícitas o delictivas, que ocurren inevitable y continuamente en tiempo de paz. Esta

---

<sup>5</sup> Sólo recientemente (Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero) se ha concedido en España a “[l]os miembros de las dotaciones de los buques de la Armada [...] el carácter de agente de la autoridad en el ejercicio de funciones de vigilancia y seguridad marítima”, siguiendo el ejemplo de otras como Bélgica, Francia y Portugal, pero en otras muchas marinas se podrían encontrar dificultades legales para validar arrestos hechos por su personal, especialmente en alta mar. Añádase a ello que, en línea con el descuidado trato que la UNCLOS da a la piratería, en un número de naciones –incluida la nuestra– desapareció la piratería como delito tipificado en el código penal. La asimilación a secuestro, asalto o robo a mano armada tropieza con la esencia del hecho pirático, esto es, que sucede en alta mar, es decir fuera de la jurisdicción de los Estados.

interpretación es la propia de los agentes de la ley, que saben que aunque hoy no esté ocurriendo nada, mañana lo hará con toda certeza, y que es preciso emplear el tiempo mientras tanto en investigar, vigilar, reclutar confidentes, infiltrar agentes o simplemente hacerse visibles en los sitios y momentos oportunos.

De estas dos opciones, y teniendo en cuenta lo antedicho respecto al *continuum* de seguridad, parece lo más conveniente adoptar la noción policial y empezar a concebir la seguridad marítima, incluso en el seno de la defensa, como una actividad permanente dirigida a un fin. Una definición que cumpliría estas condiciones podría ser:

*Seguridad marítima es la combinación de medidas preventivas y correctivas dirigidas a proteger el ámbito marítimo frente a amenazas y actos ilegales deliberados.*

A la que, en aras de la claridad, habría que contraponer otra definición de la inexistente traducción al español de *safety*:

*La combinación de medidas preventivas y de respuesta dirigidas a proteger el ámbito marítimo y limitar los efectos de peligros naturales o accidentales, daños personales, daños al medio ambiente, riesgos y pérdidas económicas.*

En este estudio se tratará con preferencia lo referente a la primera definición, aunque habrá numerosas menciones de la segunda, pues un importante aspecto que ambas comparten es la gestión de consecuencias, pero sobre todo porque, como veremos, información recogida para prevenir la una puede conducir a facilitar la represión de la otra.

### *Origen de la debilidad estructural de la seguridad marítima*

El libre uso de la mar ha sido considerado siempre un elemento esencial para el bienestar y el progreso. Nunca ha estado, sin embargo, exento de riesgos y amenazas, que siempre dieron una cierta aureola heroica a los profesionales de la mar, ni totalmente exento de limitaciones, que impulsaron a Hugo Grotius a escribir en 1609 su seminal *Mare Liberum*, y a su discípulo Cornelis van Bijnkershoek a destilarlo en el aforismo "*imperium terrae finiri ubi finitur armorum potestas*".

Hoy estos riesgos son más elevados que nunca, pues aunque los medios tecnológicos modernos permiten contender mejor con los problemas que presentan los fenómenos de la naturaleza y la estupidez humana, las consecuencias de los fallos de estas previsiones toman a menudo las dimensiones de auténticas catástrofes, afectando a barcos que transportan miles de pasajeros, a especies enteras de animales marinos, a petroleros que transportan cientos de miles de toneladas de venenoso combustible, o a pozos de petróleo que dejan escapar el crudo de manera imparable por la profundidad de la perforación; pues a las

actividades tradicionales marítimas del comercio y la pesca, hoy de proporciones desmesuradas, han añadido una nueva y potente dimensión al ámbito marino las capacidades de explotación del subsuelo marino y de la energía de las aguas y el viento, hasta hace poco impensables. Las amenazas, la aplicación de la maldad humana, han crecido en la medida en que lo han hecho los riesgos, incluso apoyándose en ellos, pues los atentados terroristas buscan esas mismas proporciones catastróficas para lograr el mayor efecto emocional. Y las limitaciones han crecido también al ritmo al que ha aumentado el número de actores, antaño un puñado de potencias navales, hoy cerca de doscientos actores, entre naciones, organizaciones internacionales y no gubernamentales, además de los actores criminales, como piratas, contrabandistas y traficantes de seres humanos, todos ellos lícita o ilícitamente pretendiendo el uso exclusivo de sus áreas favoritas, además del acceso sin restricciones a las demás.

El Tratado de la Ley del Mar, convenido en Montego Bay, Jamaica, en 1982, fue un paso gigantesco hacia el consenso mundial sobre el modo de contender con estos problemas nuevos. Nada hasta entonces se había hecho de alcance internacional en el ámbito legislativo desde el estudio teórico del *Mare Liberum*. Pero la Ley del Mar, conocida como UNCLOS, no salió exenta de limitaciones, hijas algunas de la necesidad de compaginar intereses dispares, y otras de los conceptos o prejuicios de la época. Baste como ejemplo de esto último el somero tratamiento (560 palabras en un texto de unas 100.000) que en el documento se da a la piratería – problema judicial-marítimo donde los haya– que entonces se consideraba tan sólo una reliquia pero que inopinadamente renació con virulencia años más tarde; o el más somero aún que se da a las zonas cubiertas de hielo (100 palabras) que parecían estar más allá de las fronteras de lo estrictamente marítimo, y que hoy han cobrado inesperada actualidad con el acelerado deshielo Ártico y consiguiente apertura estacional de los pasos del Norte y del Noroeste.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington obligaron a reconsiderar el problema de la seguridad en varios niveles. Se dice que, culminada la no escasa proeza de poner en tierra dentro de las dos horas siguientes a los atentados los aproximadamente 5.000 aviones que volaban en esos momentos sobre EEUU, alguien preguntó: ¿y los barcos?. La pregunta no tuvo respuesta, ni aún la tiene, pero el signo de interrogación que ha dejado es de dimensiones colosales.

Y es que las razones de lo intratable de la seguridad marítima, comparada con la aérea, mucho más cercana a la experiencia vital de políticos y hacedores de opinión, son intrínsecas y múltiples. El tráfico aéreo ha sido históricamente considerado frágil. La preocupación por los accidentes de aviación y su innegable efecto dramático en la opinión pública ha desembocado en una seguridad muy depurada. Por ello, la infraestructura está preparada para responder ante la no llegada de una aeronave, o su desviación de la ruta prevista del orden de minutos o decenas de millas. El radar y otros dispositivos de ayuda a la navegación permiten

esa supervisión rigurosa. Una ausencia, por tanto, de información de una aeronave durante un corto lapso de tiempo es indicio casi seguro de catástrofe, lo que deja tan sólo ese espacio de tiempo más el necesario para la reacción de los servicios de rescate o defensa como margen para que una acción terrorista sea llevada a cabo sin oposición. Tiempo escaso, aunque suficiente para una acción bien planeada, como cumplidamente demostraron aquel 11 de septiembre.

El caso del tráfico marítimo es completamente diferente y mucho más favorable a los designios criminales. Históricamente la seguridad –*safety*– de buques ha sido considerada superior, sin que importe que sus rutas estén más sujetas a cambios improvisados, decididos por ejemplo para aprovechar oportunidades en el mercado, al tiempo que los sistemas de radar son incapaces de mantener una imagen de la situación más allá de unas pocas millas de distancia desde la costa. Como consecuencia, una ausencia comunicada de un barco durante incluso días no se consideraba indicio de accidente, sino meramente explicable por alguna de las circunstancias mencionadas. Esto deja un margen muy grande de tiempo para el terrorista, que puede, indetectado, secuestrar un barco y utilizarlo con su cargamento como formidable arma, tal vez en un lugar muy diferente del destino original. Pero es que, además, mientras que los barcos pueden reunirse con otro en la mar para intercambiar carga o personas, o aproximarse a una playa para embarcar o desembarcar, y un sinfín de posibilidades semejantes, los aviones una vez en vuelo no pueden hacer otra cosa que volar en soledad, a pesar de las numerosas películas que presentan inverosímiles transferencias de carga y personas entre dos aeronaves en vuelo.<sup>6</sup> Esto ha permitido concentrar las medidas de seguridad –*security*– aérea en los aeropuertos (control de pasajeros y equipajes, principalmente) dejando para el vuelo los cuidados más críticos y no preventivos de la *safety*. Semejantes medidas si se trasladasen al entorno marítimo no cubrirían sino una pequeña parte de las posibilidades abiertas a terroristas, contrabandistas y delincuentes en general.

En los siguientes párrafos se tratará de estudiar y codificar los riesgos, amenazas, vulnerabilidades y desafíos que afectan al mundo marítimo hoy, proponiendo los medios para minimizar todos esos peligros para un uso de la mar que debe beneficiar a toda la humanidad, medios cuyos principales custodios deben ser en primer lugar las naciones de mayor tradición marítima y que más se benefician de ella, como la nuestra.

---

<sup>6</sup> Para ser rigurosos habría que mencionar como excepción el aprovisionamiento de combustible en vuelo, llevado a cabo exclusivamente por aviones de combate.

### (3) La seguridad marítima como problema

#### *Riesgos, amenazas, vulnerabilidades y desafíos*

Acordado, pues, espero que con la anuencia del lector, que la seguridad puede ser de la variedad *safety* o de la *security*, y que esta última es una actividad dirigida a un fin, la declaramos el objeto preferente de este estudio y pasaremos a analizar los peligros que se oponen a la seguridad marítima.

Los peligros que obligan a esa actividad incesante en búsqueda de la seguridad son muy variados y es preciso clasificarlos. Esto lo haremos de acuerdo con los intereses a los que afectan:

- Directamente a la vida y bienestar de los ciudadanos.
- Al uso que hacemos de la mar como vía de comercio, a lo que llamaremos intereses marítimos.
- A la obtención de los recursos directos que la mar proporciona, como pesca, minería y energía.

Es también preciso no perder de vista la diferencia que anteriormente hemos hecho entre *security* y *safety*; a los hechos o acciones que reducen ambos los llamaremos respectivamente *amenazas* y *riesgos*. La combinación de estas dos clases con la anterior división en relación con los intereses afectados nos proporciona una detallada clasificación de seis tipos de peligros que permite una mejor comprensión del problema y asegura que ninguna modalidad queda olvidada:

Amenazas a la integridad de territorios y personas:

- Terrorismo en la mar o que usa la mar como medio.
- Uso de buques con explosivos o armas de destrucción masiva contra instalaciones portuarias.
- Inmigración ilegal, tráfico de seres humanos.
- Tráfico de armas.
- Tráfico de drogas.

Amenazas a los intereses marítimos:

- Piratería.
- Contrabando.
- Guerras locales en puntos críticos para el tráfico, como estrechos internacionales.
- Disputas ajenas sobre extensión de aguas territoriales o zonas económicas exclusivas que afectan al tráfico.

Amenazas a los recursos marítimos:

- Degradación medioambiental, incluida la descarga de residuos de combustible.
- Pesca ilegal, no regulada o no informada (IUU).

- Búsqueda y extracción no autorizada de pecios.
- Disputas sobre extensión de aguas territoriales o zonas económicas exclusivas que afectan a las aguas propias.

Riesgos para la integridad de territorios y personas:

- *Tsunamis* (maremotos).
- Ciclones, tifones, huracanes, grandes temporales.

Riesgos para los intereses marítimos:

- Colisiones, varadas, naufragios, fuegos y explosiones de carga.
- Daños no intencionados a cables de comunicaciones, oleoductos y gasoductos submarinos.

Riesgos para los recursos marítimos:

- Reducción de la biodiversidad, especies invasoras.
- Accidentes en explotaciones marinas de energía: extracción de petróleo, generadores eólicos, de corrientes o de oleaje.
- Impacto del cambio climático en los recursos pesqueros y piscifactorías.

A esta lista habrá que añadir otros conceptos más difusos, pero importantes, que sin ser directamente amenazas o riesgos facilitan la acción de estos: son las vulnerabilidades y los desafíos.

*Vulnerabilidades* son susceptibilidades de recibir daño, sea por causas naturales, accidentales o deliberadas.

*Desafíos* son tareas o situaciones que ponen a prueba las capacidades existentes. En el ámbito de la seguridad, los desafíos están relacionados con factores estructurales internos o externos que deben ser superados cambiando de mentalidad.

Más adelante veremos algunos ejemplos que clarificarán estas definiciones. Vaya sin embargo por delante que *vulnerabilidades* y *desafíos* juegan un papel posibilitante de las activas *amenazas* y *riesgos*.

Para combatir eficientemente todos estos enemigos de la seguridad, particularmente los activos, es preciso que exista una correcta gobernanza marítima. El término genérico *gobernanza*,<sup>7</sup> muy en boga en el ámbito político, carece de una plasmación en lo marítimo por falta de uso, que sin embargo es

---

<sup>7</sup> "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Acción y efecto de gobernar o gobernarse" (DRAE).

precisa pues pocos ámbitos hay donde lo internacional esté más imbricado con lo nacional. Una posible definición sería:

*Gobernanza marítima es el conjunto de leyes y regulaciones nacionales e internacionales, incluidos los órganos y acciones coercitivas derivadas, que aseguran el uso pacífico y sostenible de la mar para comercio, alimento, energía y materias primas.*

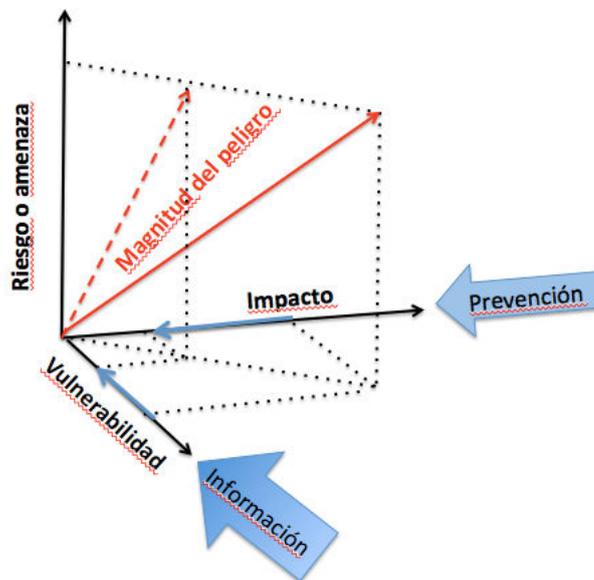
Todas estas definiciones son precisas para poder progresar con una base común en una discusión sobre la importancia de la seguridad marítima y las medidas para asegurarla.

#### *La evaluación de los riesgos y amenazas como problema*

Como es obvio, no todos los riesgos y amenazas tienen el mismo nivel de peligrosidad. Además de su valor intrínseco –no tiene la misma entidad un atentado terrorista que un alijo de contrabando– los factores que los diferencian en este sentido son la probabilidad de que se hagan efectivos y el impacto, y dentro de este último cabe diferenciar entre el impacto objetivo y el emocional, de importancia capital en las acciones terroristas, que buscan sobre todo el último, pues su objeto es manipular la opinión pública aterrizándola.

Impacto y probabilidad normalmente están contrapuestos. Un naufragio como el del *Costa Concordia* es de gran impacto y baja probabilidad de ocurrencia, como también lo es un ataque terrorista desde la mar, como el de Mumbai en noviembre del 2008 por *Lashkar-e-Taiba*. El contrabando de droga endémico en el noroeste de España, o el de tabaco en Gibraltar, por el contrario, son acontecimientos de gran probabilidad pero de escaso impacto, objetiva (cada una de las acciones representa cantidades muy pequeñas) y subjetivamente (la opinión pública desgraciadamente apenas se conmueve). Esto tiene una gran trascendencia, pues los gobiernos se ven impelidos por las emociones de los ciudadanos a tomar medidas urgentes, tal vez poco depuradas, para atajar la recurrencia de los primeros (una repetición a corto plazo de un acontecimiento de gran impacto no sería tolerada por los votantes), mientras tienden a prestar escasa atención a los de escaso impacto individual, aunque la persistencia de estos los haga tal vez más dañinos a largo plazo.

Gráfico 1.



Para evaluar el peligro que representan los riesgos y amenazas es preciso, pues, componer la probabilidad de la existencia de un cierto riesgo o amenaza, con la probabilidad de que efectivamente se materialicen si las medidas preventivas fallan (vulnerabilidad), y con la magnitud de los daños si el riesgo o amenaza efectivamente se materializan (impacto).<sup>8</sup> Sin embargo, obtener mediciones objetivas de todas esas magnitudes no es fácil:<sup>9</sup> la escasa ocurrencia de grandes atentados terroristas –o grandes catástrofes– da una muy pobre indicación de la probabilidad de que los intentos se repitan, habida cuenta sobre todo de la dependencia de situaciones políticas concretas, del efecto imitación, de las prédicas del líder iluminado, etc. Un ataque por mar como el mencionado de *Lashkar-e-Taiba* da una idea muy vaga de las probabilidades de que se intente otro similar en otro lugar; incluso los tres ataques con explosivos llevados a cabo contra buques en aguas de Yemen en relativamente corto espacio de tiempo<sup>10</sup> no son estadísticamente significativos para hacer proyecciones sobre este tipo de ataque, como demuestra el hecho de que los tres ocurrieron entre 2000 y 2002, y desde entonces felizmente no ha habido otro. Similar razonamiento se puede hacer respecto a las grandes catástrofes: es imposible calcular la posible recurrencia de un maremoto como el de Lisboa en 1755, o como el *tsunami* de Japón de marzo de 2011.

La magnitud de los daños, o impacto, no se puede tampoco sujetar fácilmente a cálculo, pero una adecuada prevención contribuirá a reducirla. Tal vez menos en el caso de amenazas, pues el terrorista buscará precisamente los puntos donde la prevención no se ha hecho efectiva, y en todo caso no es posible “blindar” la

<sup>8</sup> Wise Pens International Ltd (2013), p. 11.

<sup>9</sup> Willis (2007), p. 599.

<sup>10</sup> El fallido contra el USS *The Sullivans* (enero de 2000) y con éxito al USS *Cole* (octubre de 2000), ambos en el puerto de Adén, y al petrolero *Limburg* en 2002 en aguas del Golfo de Adén.

totalidad de los blancos posibles; pero para los riesgos hay ciertamente medidas preventivas que pueden reducir considerablemente la magnitud de los efectos. Así, por ejemplo, la Organización Marítima Internacional (IMO), la Asociación Internacional de Señalización Marítima (IALA), la propia UE y otros organismos internacionales exigen ciertas medidas limitadoras de daños para algunos tipos de accidentes, como la obligación de doble casco para petroleros.

La vulnerabilidad es, de los tres factores, el más susceptible de reducción, y ello se alcanza por el conocimiento previo. Esto se ve muy claramente en algunos de los riesgos más notorios: la probabilidad de naufragar se reduce con buena cartografía y una posición precisa, por medio de GPS o en el próximo futuro Galileo, y con buenas predicciones meteorológicas; la de abordar o ser abordado por otro barco, con un preciso conocimiento de los movimientos e intenciones del posible contrario, como el que proporciona el moderno *Automatic Identification System* (AIS).

No es mucho más difícil identificar también el conocimiento previo como el factor que reduce la probabilidad de que una amenaza se haga efectiva: las fuerzas de la ley tratan continuamente de hacerlo y así adelantarse a los planes de terroristas y delincuentes en general, y en el mundo marítimo la implantación a nivel mundial por el IMO –en la estela de los atentados del 11 de septiembre de 2001– del Código Internacional de Seguridad de Buques e Instalaciones Portuarias (*ISPS Code*) ha representado un inmenso avance en la reducción de vulnerabilidades por medio de la difusión de niveles de alerta que afectan a puertos, buques, cargas y movimientos.

Pero es aquí, en el intercambio de información, donde nos encontramos con uno de los más importantes desafíos que se presentan a la hora de mejorar la seguridad marítima.

### *El intercambio de información como problema*

Razones de eficacia que resulta de la especialización, otras veces consuetudinarias, o resultado de conveniencias políticas, han hecho que en la mayoría de las naciones de nuestro entorno las agencias de la ley sean múltiples incluso exclusivamente dentro del ámbito marítimo, y que inevitablemente tengan responsabilidades solapadas. Fuerzas como el servicio de guardacostas, la policía portuaria, aduanas, salvamento, vigilancia de pesquerías y otras comparten espacio y enemigos. En España es notorio que el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera y la Policía Nacional han hecho aprehensiones de droga en la mar, a veces con recursos propios, otras veces apoyados en unidades de la Armada,<sup>11</sup> clara indicación de que los campos competenciales, aunque teóricamente delimitados,<sup>12</sup> tienen indeseables solapes.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> En el caso de la Policía Nacional, al menos una vez desde una fragata de la Marina Holandesa, como suele mostrar orgulloso en una corta presentación para autoridades el director del *Maritime Analysis Operations Centre – Narcotics* (MAOC-N), centro apoyado por la UE y establecido en Lisboa, en el que España participa.

<sup>12</sup> La Guardia Civil y el Servicio de Vigilancia Aduanera tienen ambos competencias en represión del contrabando,

No es precisa una gran penetración psicológica para inferir que en más de una ocasión el sentimiento corporativo habrá pesado más que el deseo de eficacia en la lucha contra el crimen a la hora de decidir compartir cierta información con la otra fuerza de la ley, y así tal vez perder la oportunidad de añadir lustre al escudo de armas de la fuerza propia. Tal vez nunca se sabrá si así ha sido en muchos casos en España, y la decisión errónea así motivada hizo fracasar una operación, pero fuera de España existe un ejemplo extraordinario y bien documentado de tal ocurrencia: en la investigación posterior a los terribles atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington se determinó que todos los elementos que, cotejados, hubieran podido permitir abortar las acciones terroristas estaban con bastante anterioridad en conocimiento de las fuerzas policiales... pero ¡ay! de diferentes Estados y competencias. Y, amparadas en el principio conocido por allí como *need to know*, que estipula que sólo los que tienen un legítimo y demostrable interés en cierta información pueden tener acceso a ella, la difusión de cada elemento fue vetada, y quien pudo haber “unido los puntos” que le hubieran dado la imagen del atentado que se avecinaba nunca tuvo oportunidad de hacerlo. En palabras de un miembro de la comisión de investigación, “los puntos que había que unir estaban en diferentes páginas”. Desgraciadamente, el “legítimo y demostrable interés” a menudo solo se hace evidente a posteriori.

Es interesante observar –y dice mucho de la idiosincrasia corporativa– cómo, dentro del ámbito de la UE las fuerzas policiales están frecuentemente más dispuestas a colaborar con las del mismo signo al otro lado de la frontera que con las de diferente tipo dentro de la misma nación: gendarmería con gendarmería, policía con policía, aduanas con aduana, guardacostas con guardacostas y, evidentemente, marina con marina, gozan de excelentes relaciones, que brillan por su ausencia tan pronto volvemos las ojos al interior de las fronteras y miramos a las distintas policías y gendarmerías, autonómicas y nacionales.

Pero el problema del *needn to know* –que debería urgentemente ser reemplazado por la ética de la “responsabilidad de compartir”–<sup>14</sup> no se detiene en la falta de delimitación entre fuerzas que comparten similares o idénticos fines. A veces la resistencia a compartir ocurre incluso cuando no hay lucha de competencias: sólo razones atávicas pueden explicar la arraigada costumbre de los barcos de la Armada y de otras marinas de no activar en navegaciones rutinarias el sistema AIS, que proporciona datos del buque en el radio visual en beneficio de la seguridad –

---

incluyendo el de droga. La Policía Nacional, aunque no directamente competente en contrabando sí lo es en los delitos relacionados con la droga.

<sup>13</sup> No son estas tres –además de la Armada– las únicas agencias coercitivas con responsabilidades marítimas en España, pues al menos la Junta de Galicia cuenta con un servicio marítimo de no muy bien definidas responsabilidades de guardacostas, que cuenta con más de 20 embarcaciones –izando orgullosa e ilegalmente a popa la bandera de Galicia– y varios helicópteros. Su relación o coordinación con los servicios de guardacostas nacionales parece inexistente. El autor ha podido presenciar recientemente en la Ría de Pontevedra y en el lapso de unos minutos el penoso espectáculo de tres embarcaciones de, respectivamente, Aduanas, la Guardia Civil y la Junta de Galicia, dirigiéndose a gran velocidad... en tres direcciones diferentes.

<sup>14</sup> Este principio significa que el que está en posesión de la información es el que tiene la obligación de compartirla con quien pudiera, incluso bajo una improbable hipótesis, tener un uso legítimo para ella. De no hacerlo su negligencia sería punible. El receptor de la información, por el contrario, no está obligado a demostrar nada.

frente a accidentes– de otros buques en la zona.<sup>15</sup> El problema incluso se agrava cuando el intercambio de información se plantea entre organizaciones que llamaremos genéricamente “policiales” (a falta de un mejor término que incluya junto con la policía el servicio de guardacostas, aduanas y gendarmerías), y las que hacen vigilancia de pesquerías o se ocupan de la seguridad frente a accidentes (*safety*). Puede parecer al policía que el interés en lo que los pescadores saben o hacen es marginal, y al pescador o su vigilante que su prosperidad depende de que nadie sepa su paradero, pero un cruce de datos entre esas organizaciones, las de *safety* y otras, puede dar resultados inesperados.<sup>16</sup> Por ello, el cruce de los datos que las agencias de clasificación mantienen, con la lista de compañías de seguros sin capital ni reaseguros de los barcos pesqueros dados de baja para la pesca pero aún no desguazados, con las informaciones sobre el paradero de esos barcos son una mina de conocimiento para las agencias policiales, desgraciadamente muy poco explotada.

Las razones aducidas a favor de esta resistencia a la *responsabilidad de compartir* son de varios tipos. En muchos casos la difusión se ha considerado irrelevante –por ejemplo, datos de pesqueros para la policía o aduanas–. En otros casos las fuerzas policiales objetan –más razonablemente– la difusión de datos que pudieran comprometer a confidentes. En otros, la inclusión del número IMO u otros datos similares de un barco hace que no prospere la propuesta de difusión de datos bajo una legislación europea muy protectora de información personal, pues en última instancia podrían llevar a desvelar identidad o circunstancias personales del armador o capitán, legalismo sutil pero eficaz en su efecto de obstaculizar. En otros, finalmente, se ha aducido que los armadores se oponen a que la situación geográfica de sus barcos sea difundida, en particular si están empleados en el *spot market*, donde el precio local y lugar donde se hace la carga de un barco de 200.000 ó 300.000 Tm pueden afectar a los precios en otros lugares.<sup>17</sup>

En definitiva, la resistencia a compartir información fuera de la propia comunidad de intereses es universal, por razones nunca bien explicadas por a menudo poco racionales. Para los objetores, las ventajas indudables de cruzar datos de otras fuentes con los propios para tener una mejor imagen de la situación no son suficientes, si es que son apreciadas en alguna medida, para romper esa barrera de desconfianza.

---

<sup>15</sup> Sin embargo, sí lo utilizan en modo pasivo para enviar al centro de seguridad marítima pertinente los datos AIS de todos los buques que se encuentran dentro de su alcance local, mejorando así ocasionalmente la cobertura AIS en alta mar, donde las estaciones costeras no alcanzan.

<sup>16</sup> El programa permanente de seguimiento del tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras (SALW), que lleva a cabo el Instituto Sueco de Investigación de la Paz (SIPRI) bajo el patronazgo de las Naciones Unidas, ha comprobado que la falta de solvencia de una compañía de seguros es un indicador infalible –y relativamente fácil de determinar– de actividades delictivas de los asegurados. Véase Griffiths y Jenks (2012).

<sup>17</sup> Sin embargo, preguntada la poderosa Asociación de Armadores Alemanes en el curso de una entrevista sobre su posición en el asunto, manifestaron al autor que comprenden las razones para hacer los datos conocidos a agencias de seguridad, que están seguros de que no serán empleados en su perjuicio, y, en definitiva, que no se oponen a ello. La reflexión por tanto que esto sugiere es que también aquí la resistencia burocrática (principalmente en Bruselas) a la transparencia se debe a razones corporativas, y que las aducidas no son sino una pantalla legalista.

### *Dimensión internacional de la seguridad marítima*

La mayor parte de los elementos de la larga lista de riesgos y amenazas que hemos visto más arriba tiene algo en común, y es que dependen para su materialización del uso de barcos. De ahí se sigue que la información más importante para reducir riesgos y amenazas sea la propia de cada barco en cada momento: identidad (nombre, puerto de registro, números IMO y MMSI, bandera), naturaleza de la carga, puertos de origen y destino, armador, entidad clasificadora y compañía de seguros, posición, rumbo y velocidad. Todo esto constituye una base de datos dinámica de enormes proporciones y que abarca campos tan dispares que solo la cooperación de diferentes agencias puede cumplimentar.

Pero hay más. Decíamos antes que el dominio marítimo tiene un acusado carácter internacional, y ello se manifiesta aquí en forma de dificultad. El dominio marítimo de una nación determinada, entendido como el ámbito donde debe ejercer su vigilancia y acciones preventivas en beneficio de la seguridad, no está formado exclusivamente por los puertos y buques propios, el mar territorial y los derechos de explotación en la zona económica exclusiva. Esa visión estrecha dejaría fuera del dominio los buques de bandera extranjera fletados por firmas nacionales o que lleven carga propiedad de un nacional, y sobre todo –dentro del ámbito más estricto de la seguridad frente a acciones deliberadas– quedarían fuera los buques de bandera, propiedad, carga y flete extranjeros que se dirijan a un puerto nacional. Porque un buque procedente de los más remotos confines de Asia o el Pacífico, sea cual sea su bandera o su armador, puede traer carga indeseada, sea terrorismo, droga o polución, o puede tal vez, después de haber sido inspeccionado en el puerto de origen si pertenece a un país serio, tomarla en alguna oscura playa o puerto innominado durante una escala no programada en su viaje a nuestras costas, burlando así la eficacia del *ISPS Code*.

De ahí que el pensar en el mar territorial como la muralla exterior de un bastión a proteger sea una imagen que se corresponde muy poco con la realidad. Parece ser que hace unos años, no mucho después de 2001, un día de entre semana a media tarde un bote con alrededor de 200 inmigrantes ilegales haitianos atracó en el puerto de Miami, prácticamente en el centro de la ciudad, desde donde los inmigrantes se dispersaron rápidamente. La casualidad quiso que un helicóptero de la cadena ABC de televisión estuviera sobrevolando la zona, y no dejaron de notar la escena, que hizo titulares inmediatamente. Poco tiempo después, el comandante general del US Coast Guard se encontraba frente al secretario de Transporte para dar explicaciones. “¿Cómo han podido colarse?” dijo el irritado secretario de Transporte. “Con el debido respeto, señor secretario, ¿colarse a través de qué?” contestó el almirante.<sup>18</sup> La imagen mental que de la mar tenía aquel político, común a la mayoría de la gente, es la de una persona que sabe de la mar lo que se contempla desde una playa, e ignora que ese otro 70% de la superficie terrestre está inmensamente vacío, y que cualquiera puede moverse en ella a su antojo y

---

<sup>18</sup> “How did they get through?”; “With due respect, Mr Secretary, how did they get through hat?”.

transportar lo que quiera, con escasísimas probabilidades de que, si lo que hace es ilegal, sea interceptado en nombre de la ley. A diferencia de lo que ocurre en una frontera terrestre o en un aeropuerto, el tránsito desde la alta mar, internacional, a las aguas territoriales no tiene que cruzar barreras ni está sujeto a vigilancia alguna.

No es, por lo tanto, suficiente poner los recursos de las diversas agencias nacionales a trabajar juntos, es preciso considerar este esfuerzo como inserto en el ámbito internacional desde el principio. Y aquí es donde aparecen los desafíos a los que aludíamos antes, los “factores estructurales internos o externos que deben ser superados cambiando de mentalidad”. No es fácil alcanzar la necesaria cooperación internacional si no se pone primero la casa nacional en orden, sin superar primero la mentalidad excluyente que surge del espíritu corporativo, o la atávica resistencia a compartir, y que no son privativas de nuestra nación, pero en cuya resolución llevamos retraso.

#### *Algunas respuestas al problema del intercambio de información*

En EEUU la preocupación por la seguridad marítima comenzó, como antes hemos visto, con los atentados del 11 de septiembre, y, a pesar de la anécdota anterior que ilustra el desparpajo con que se extrapolan los conceptos terrestres al ámbito marítimo, el hecho es que el problema se ha ido corrigiendo, y la información entre su modélico servicio de guardacostas, agencias de seguridad y policías federales y de los estados, fluye hoy mucho más libremente que en el pasado.

Muy diferente es el caso europeo, donde la preocupación no comenzó por la prevención de atentados, sino por los accidentes con impacto en el medio ambiente, como los del *Erika* (1999) y el *Prestige* (2002). Sin tratar de minimizar la enormidad de sus consecuencias, la prevención de estos atentados al medio ambiente no concita el mismo interés ni se le aplica la misma urgencia que a la prevención de acciones terroristas, pues no hay apenas pérdidas humanas, y en todo caso son accidentes fortuitos (*safety*), no acciones deliberadas (*security*). Añádase a ello lo complejo de una organización, la de la UE, donde lo internacional se mezcla y entra en conflicto con lo supra-nacional, donde hay 10 direcciones generales y cinco agencias repartiéndose competencias en asuntos marítimos, no precisamente un ejemplo de simplicidad estructural, y se tendrá un escenario en el que el interés colectivo por alcanzar un conocimiento de lo que sucede en el ámbito marítimo suficiente para asegurar un uso pacífico del mar, de sus riquezas y de la vía de comunicación que proporciona, es bastante limitado.

Algunas naciones europeas, sin embargo, han aplicado soluciones imaginativas para atacar y resolver este desafío orgánico. Francia instituyó en 1995 el *Secrétariat Général de la Mer*, una organización de pequeña entidad numérica con dependencia directa del primer ministro, con cuya autoridad coordina todo lo referente a la acción del estado en la mar sin depender de ningún ministerio específico, alrededor de 15 de los cuales tienen variadas competencias en el ámbito marítimo. Para ello, cuando las circunstancias lo demandan, el *Secrétaire*

*Général de la Mer* ejerce la autoridad del primer ministro para poner bajo un mando operativo único –normalmente el *Préfet Maritime*, un almirante– las fuerzas o elementos, policiales, de salvamento, o de otro tipo, necesarias para contender con la crisis. Este sistema pone el énfasis no en la integridad de un servicio, sino en la integridad de la función. Si en el día a día esto no parece que signifique una gran diferencia en el funcionamiento de los servicios, el saber que en caso necesario la función “acción del estado en la mar” se llevará a cabo coordinadamente e incluso bajo un mando único, estimula el continuo intercambio de información de un modo que era impensable antes del establecimiento de esta institución.

Alemania se encontró con un problema de considerables dimensiones legales, algunas de alcance constitucional, que dificultan y en algunos casos impiden el intercambio institucionalizado de información entre distintas agencias policiales. Su pragmática solución ha ido en dirección distinta a la francesa, pero no es menos eficiente. En primer lugar, aunque su fuerza de guardacostas está fraccionada por competencias (puertos, pesquerías, aduanas, salvamento, etc.), todas sus unidades navales se identifican con la misma *librea* (casco azul verdoso con las características franjas inclinadas de los colores nacionales, la palabra *Küstenwache* en letras blancas, y superestructura blanca) lo que ya imprime cierta unicidad a su acción. Pero de más significado práctico, los centros de operaciones de las distintas agencias comparten local, aunque sus medios informáticos no estén conectados, lo que inevitablemente hace menos dañina la prohibición de compartir las bases de datos de manera formal, pues el intercambio oral también cumple su función. En otras palabras, el intercambio informal está no solo permitido sino incluso estimulado.

A nivel de la UE tampoco faltan intentos de superar la barrera del *need to know*. Bajo el impulso principalmente de la Comisión Europea y su Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesqueros (DG MARE), y con la (más o menos renuente) cooperación de otras Direcciones Generales, se está llevando a cabo un programa (Coop P) que, aprovechando experiencias regionales anteriores, como el proyecto *Blue Mass Med* en el Mediterráneo, o SUCBAS en el Báltico, tiene como objetivo la creación de un “espacio común de información compartida” (*Common Information Sharing Environment* o CISE, hoy convertido en EUCISE) en el que la información sobre todo lo que ocurre en el ámbito marítimo pueda fluir libremente.

El intento es excelente, y es de desear y esperar que el proyecto llegue a buen término, pero los trabajos en curso confirman que los obstáculos que el proyecto va encontrando en su desarrollo no son sino las renuencias corporativas enunciadas más arriba. Durante las sucesivas reuniones con participación de representantes nacionales<sup>19</sup> se han analizado un considerable número de tipos de datos en

---

<sup>19</sup> Los representantes nacionales en los foros más técnicos generalmente representan, más bien que a su nación, los intereses sectoriales de su propia organización. Así, en el caso español, acuden normalmente representantes de la Guardia Civil y Aduanas, y ocasionalmente otros, inevitablemente cada uno representando tan solo a su propia organización, entre otras razones por ausencia de una posición nacional en este asunto.

distintas circunstancias, asignándoles por consenso un designador que indica si debe ser compartido sin limitaciones, decidido caso por caso, o no es necesaria su difusión. El resultado ha sido que los declarados “caso por caso” –eufemismo por el negativo *need to know*”, a su vez un disfraz del simple “no”– han sido ampliamente dominantes con bastante más de la mitad de los casos propuestos.

Como en España no existen las dificultades formales de Alemania, no parece que ir un paso más allá –es decir, compartir local y bases de datos– vaya a ser de una dificultad insuperable. Y el sistema francés, habida cuenta de, al igual que en Francia, la multiplicidad de ministerios y agencias con competencias marítimas, parece que tampoco debería presentar dificultades para su implantación aquí. Ni la estructura política ni la idiosincrasia de nuestras agencias policiales son tan diferentes como para requerir soluciones radicalmente diferentes a aquellas.

A nivel político parece necesaria una organización que, siguiendo o no el modelo del francés *Secrétariat Général de la Mer* pero en todo caso independiente de un ministerio específico, consolide las distintas responsabilidades marítimas hoy distribuidas, y garantice la unidad de acción y coordinación necesarias en casos de emergencia o catástrofe. A nivel operacional es indispensable una delimitación clara de las responsabilidades en el ámbito marítimo de las distintas agencias, evitando los solapes hoy evidentes y cubriendo los ámbitos de responsabilidad que no estén claramente adjudicados.

#### **(4) Una estrategia de seguridad marítima**

Estas y otras acciones que hay que tomar para dar solución a los desafíos que minan la eficiencia de la seguridad marítima, y que afectan a agencias, ministerios y autonomías que hoy obtienen satisfacción de su mutua independencia, sólo pueden llevarse a cabo si se amparan en un documento-guía que, con la autoridad superior del presidente del Gobierno, establezca las acciones a tomar por todos en beneficio del objetivo común. Este documento es la estrategia de seguridad marítima.

Mientras se escribían estas líneas abogando por la redacción de tal documento, apareció la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (ESMN), firmada por el presidente del Gobierno el 5 de diciembre de 2013.<sup>20</sup> La aparición de este documento produce sentimientos contrapuestos: por un lado no es posible sino alegrarse de que se haya comenzado a cubrir un claro vacío en las disposiciones nacionales en el ámbito de la seguridad, hueco que se había hecho más evidente desde junio de 2011, cuando se publicó la Estrategia Española de Seguridad (EES), subtitulada “Una responsabilidad de todos”. La ESMN, además, prometía remediar uno de los fallos más importantes de la EES –además de su innecesaria prolijidad, que la hace excesivamente contingente respecto a la evolución de la situación política internacional– que es la ignorancia del diferencial carácter marítimo de España. La palabra *marítimo* aparece sólo 14 veces en un texto de casi 100

---

<sup>20</sup> Gobierno de España (2013).

páginas, y todas ellas viene acompañada con la obligada escolta de las palabras *terrestre, aéreo, espacial, ciberespacio e informativo*. Creo que es de una gran miopía –el término *sea blindness* ha sido acuñado en el lenguaje internacional para describir este efecto– el colocar lo marítimo en pie de igualdad con los escoltas citados. Las razones de la importancia de lo marítimo las he expuesto más arriba, pero baste recordar que ninguno de los otros campos tiene ni remotamente la importancia para el comercio, que es tanto como decir para la economía, que lo que el tráfico marítimo y por tanto su seguridad proporcionan.

Por otro, es de lamentar que la ESMN se haya quedado en el ámbito de lo declarativo, que es tanto como decir que no ha cumplido la obligación implícita de desarrollar la EES en uno de sus campos de aplicación más críticos, y que comparte con el documento matriz, la EES, el defecto de no ser realmente una estrategia, ni siquiera seguir la lógica y estructura de una.

Una estrategia debe identificar los fines, valorar los medios, y adecuar unos a otros, sin enunciar fines inalcanzables ni promover la obtención de medios injustificados.<sup>21</sup> Habiendo definido la seguridad marítima como una actividad dirigida a un fin al que se debe acercarse asintóticamente pero que nunca alcanzará, parece que una estrategia de seguridad marítima no puede ser estrictamente una estrategia tradicional, a cuya estructura debe sin embargo adecuarse en lo posible. Sus objetivos declarados han de ser asegurar el libre uso de los mares para el comercio y para la explotación segura y sostenible de los bienes que nos ofrece; los medios son los existentes, no hay que buscar unos nuevos: las fuerzas de la ley, las fuerzas militares, y la organización política y funcional que permita usarlas de la manera más efectiva. Estos medios, sin embargo, no están organizados ni dotados de las herramientas legales que les permitan establecer la necesaria gobernanza del ámbito marítimo.<sup>22</sup> Por ello, en una *adecuación de medios a fines* característica de cualquier estrategia, desgraciadamente ausente del documento comentado, se debería haber incluido un reparto de funciones –más bien que de jurisdicciones– entre los distintos actores, evitando así las evidentes duplicidades existentes y los vacíos que estas presagian, y unos procedimientos de cooperación entre los actores existentes basados en determinados supuestos.

Todo esto, como hemos visto, no es posible hacerlo solamente a nivel nacional, en olímpico aislamiento de nuestros vecinos y aliados. Lo marítimo, es preciso repetirlo, es intrínsecamente internacional, lo que convierte el evidente desafío de crear una organización de seguridad marítima eficiente y funcional en doble, pues hay que hacerlo además de modo que se potencie la cooperación y el intercambio con las demás naciones de la UE por lo menos, así como con otros vecinos y aliados, y, muy importante pero nada fácil, con las propias estructuras de la UE. Sin

---

<sup>21</sup> Wise Pens International Ltd (2010a), p. 6.

<sup>22</sup> Wise Pens International Ltd (2010b), p. 38.

esta condición la pretendida funcionalidad a nivel nacional desaparece y resulta ineficiente.

No faltan modelos. La UE, en el momento de escribir esto, está a punto de aprobar una estrategia de seguridad marítima a su nivel, derivada de la Estrategia de Seguridad Europea,<sup>23</sup> y que debiera servir de referencia a las de las naciones de la UE. Es pronto para juzgar su calidad, pero hay indicios de que una cierta ambición de ocupar todo el ámbito marítimo podría haber relegado la seguridad, razón de ser primaria del documento, a un lugar si no secundario al menos en competencia con otras cuestiones marítimas recogidas en otro documento de la UE, el *Integrated Maritime Policy* de 2007.

La mayoría de las naciones de nuestro entorno tienen publicadas estrategia de seguridad marítima de calidades diversas, pero, además de no ser coherentes entre sí a falta de la de la propia UE, la tendencia general es, una vez aprobadas, archivarlas y dejar que lo que se considera pragmatismo, pero que no es sino falta de voluntad, permita a los distintos organismos nacionales seguir en modo *business as usual*. Esto es particularmente evidente en los documentos de tipo declarativo, como el que nos ocupa, pues la obligación de desarrollar la necesaria normativa no está explicitada.

Un ejemplo positivo y notable, en contraste con lo anterior, es la estrategia marítima de la Unión Africana (UA),<sup>24</sup> que ha sido aprobada en la 22ª cumbre africana del 26 de enero de 2014. En su esfuerzo por poner orden en un continente de 54 naciones, con una multiplicidad de organizaciones políticas y económicas regionales que interfieren entre sí y con la UA, acosada por la piratería rampante en las costas africanas del Océano Índico y Golfo de Guinea, por la emigración ilegal – la trata de esclavos del siglo XXI – por el tráfico de droga y por la depredación foránea de sus ricos caladeros de pesca, su esfuerzo por poner en un solo documento los medios y fines de una estrategia a nivel continental es encomiable, y su éxito en ello notable. Sin embargo –y esto debe servir de reflexión al contemplar la ESMN– incluso los que más aplauden la solidez de la 2050 AIMS no dejan de criticar la debilidad de su Plan de Acción anejo, que aparece falto de rigor, incompleto y a veces disperso en sus objetivos, e insuficientemente claro y prescriptivo al identificar responsables de la ejecución de sus acciones.

## **(5) Conclusiones y recomendaciones**

Es preciso no perder de vista que la seguridad marítima no es simplemente una de las muchas cualidades que deben adornar la explotación de los mares, sino la condición previa para ello. Sin seguridad, los riesgos y amenazas reducen la capacidad de explotación de lo que la mar ofrece aun cuando no se hagan efectivos. La mera existencia de los riesgos y amenazas en potencia encarece el

---

<sup>23</sup> Unión Europea (2003).

<sup>24</sup> Unión Africana (2014).

producto de la pesca, dificulta la inversión en industrias marítimas, hace aumentar las primas de los seguros y desviar las rutas mercantes a otras más largas y costosas o de calendario inseguro, lo que en estos tiempos en que los *stocks* se componen en gran medida de lo que se encuentra en tránsito hacia unos almacenes cada vez más reducidos (*just enough, just in time*)<sup>25</sup> significa un aumento neto de los *stocks*, y por tanto del capital invertido. Y vuelve a dar a la honrada profesión del hombre de mar la aureola de héroe, pero ahora indeseada, ya que no se enfrenta a lo desconocido como hace siglos con la gloria y la riqueza como premios, sino a perfectamente conocidos riesgos de secuestros y aún peores que no acarrear sino padecimientos y miserias.

España no puede quedar rezagada en un campo que la UE, nuestro entorno internacional primario, está tratando de ordenar. No puede por su condición de miembro, pero sobre todo no puede por su acusado carácter marítimo, que hace su prosperidad más dependiente de la seguridad marítima que la de la mayoría de nuestros aliados y socios, y que le proporciona una voz fuerte en los foros internacionales donde se debaten estos asuntos.

Nuestras primeras acciones deben ir dirigidas a poner orden en nuestra casa. Habiendo sido ya publicada una estrategia de seguridad marítima, nuestros esfuerzos deben dirigirse ahora a identificar las medidas conducentes a alcanzar una eficaz gobernanza marítima, a dotar esa estrategia de contenido, elaborando su desarrollo normativo, que entre otras cosas debe permitir tomar las medidas adecuadas para reducir el número de agencias con competencias marítimas, eliminar solapes competenciales, obligar a compartir datos –poner en vigor la ética de la *responsabilidad de compartir*–, dotar, en fin, de consistencia orgánica e infundir un propósito común a los dispersos medios con que contamos. En definitiva, la ESMN debe ser seguida de un Plan de Acción que ponga concreción en todas esas acciones, asigne responsabilidades y establezca un calendario de ejecución, que compense lo declarativo y genérico de aquella con un carácter más prescriptivo y detallado.

## **(6) Plan de Acción**

El Plan de Acción debe, pues, consistir en un detallado calendario y asignación de responsabilidades para el desarrollo y ejecución como mínimo de los siguientes elementos:

- Establecimiento de una estructura simple, adscrita a la Presidencia del Gobierno, que reúna las competencias marítimas hoy dispersas entre –al menos– los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Fomento (Dirección General de la Marina Mercante y Salvamento Marítimo), Interior (Direcciones Generales de la Guardia Civil y Policía), Defensa, y Hacienda y Administraciones Públicas. Esta organización, de manera coherente con su

---

<sup>25</sup> OCDE (2003), p. 18.

inadscripción ministerial, no deberá tener competencias que se traduzcan en iniciativas legislativas –papel reservado a los Ministerios y que estos deben conservar– pero sí deberá disponer de la autoridad necesaria para coordinar las acciones de los medios de acción marítima hoy dispersos bajo el mando de autoridades que responden a distintos Ministerios. El modelo francés del *Secrétariat Général de la Mer* deberá ser estudiado cuidadosamente para usarlo de modelo hasta donde sea aplicable.

- Creación de un centro nacional de vigilancia marítima. La coordinación de la vigilancia marítima no puede limitarse al incipiente enlace de datos entre los centros hoy existentes, el de la Armada en Cartagena y el de la Guardia Civil en Madrid. Sólo la concentración en un centro único, en el lugar que se determine, servido por personal de todos los servicios llamados a actuar en base a las informaciones que allí se procesen, puede asegurar la unidad de acción necesaria. Pero, aún más importante, sólo el contacto físico directo y cotidiano entre esas personas podrá superar las reticencias para compartir información y recoger las indudables ventajas que proporciona el cotejo de datos de diversa procedencia para alcanzar un conocimiento suficiente de lo que ocurre en la mar (*maritime domain awareness*). Los modelos alemán y canadiense pueden ser considerados para este proyecto.
- Identificación de las acciones precisas para resolver los evidentes solapes que hoy existen entre varias agencias coercitivas, de manera muy singular –pero no exclusiva– entre la Guardia Civil del Mar y el Servicio de Vigilancia Aduanera. Ambos servicios deberán además subir varios escalones en los organigramas de sus Ministerios respectivos, en los que hoy es difícil encontrarlos, con lo que esto supone de falta de influencia y representatividad en las decisiones que les conciernen.
- Propuesta de las acciones legislativas necesarias para retirar de las Comunidades Autónomas las competencias que han ido adquiriendo en materia marítima, y que les han permitido adquirir una considerable flota de buques y aeronaves que se emplean en labores coercitivas no bien acotadas, que compiten con las agencias del Estado, y que ciertamente fragmentan una jurisdicción que por su esencia debe ser única y a nivel nacional.
- Elaboración de un detallado análisis de riesgos y amenazas específicos de España en el ámbito marítimo, que incluya sus niveles de peligrosidad relativos, además de una identificación de los medios disponibles y planeamiento genérico de las acciones de respuesta. La primera parte de esta tarea está cubierta en la ESMN sólo de manera superficial, y la segunda simplemente no ha sido acometida. Es preciso en el Plan de Acción llevar ambas al nivel de detalle necesario para un planeamiento que permita adecuar medios a fines y que establezca el procedimiento de utilización de aquellos.

- Estudio de planeamiento de los espacios marítimos (*maritime spatial planning*). Aunque pueda considerarse que la distribución de espacios hoy cumple razonablemente con las necesidades, la previsible irrupción de campos de generadores eólicos en aguas costeras requerirá una consideración integral, que sin duda afectará a la distribución existente, que incluye áreas dedicadas a piscifactorías, plataformas de moluscos, dispositivos de separación de tráfico, accesos a puertos, etc. Es preciso adelantarse al problema.
- Establecimiento de mecanismos de seguimiento de la biodiversidad. Mientras que la detección y seguimiento de la polución marina está firmemente en manos de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) por medio de su red *Clean Sea Net*, otras amenazas a la biodiversidad, como especies invasivas, tienen unas características locales que precisan de un tratamiento a nivel nacional, más bien que comunitario.
- Creación de un gabinete, con participación de todos los servicios interesados, que lleve a cabo un seguimiento cercano de los trabajos que han de desembocar en junio próximo en la publicación de un Estrategia de Seguridad Marítima de la UE. La representación nacional en los foros de la UE donde se debate este y otros asuntos relacionados deberá ser como mínimo coordinada – idealmente unificada – por este gabinete (en el futuro por el organismo propuesto en el primer apartado de estas recomendaciones) y evitar la actual situación en que los representantes sólo lo son de su servicio o ministerio, actuando bajo instrucciones que no comparten unos con otros. Este seguimiento, además de presentar una posición única española, deberá servir para adaptar en la medida de lo posible el detalle de las acciones que se proponen a la emergente organización europea en lo marítimo.
- Estudio de la conveniencia de crear un Servicio de Guardacostas español. La siguiente fase en los trabajos de la UE, tras los actuales en curso avanzado para conseguir el libre flujo de la información en el ámbito marítimo, va a ser conseguir la unidad de acción de los numerosos servicios de guardacostas europeos. En último término, la UE aspira a disponer de un Servicio de Guardacostas propio, combinado o no con la continuada existencia de los nacionales. Con este panorama parece oportuno comenzar a estudiar la conveniencia de reunir en un solo servicio los elementos operativos hoy dispersos entre la Armada, Guardia Civil, Vigilancia Aduanera, Salvamento Marítimo y Comunidades Autónomas. No sería adecuado que un proyecto europeo unificador de tal transcendencia nos sorprendiera en el actual grado de dispersión y correspondiente ineficiencia. El servicio norteamericano de guardacostas (USCG) es modélico y de su estudio se pueden extraer importantes conclusiones aplicables a nuestro caso.

- Como paso intermedio, pero en todo caso beneficioso por sí mismo, se debe acometer una normalización de los medios operativos disponibles. La enorme diversidad actual de buques, embarcaciones y aeronaves repartidas entre los servicios existentes encarece innecesariamente la logística. La reducción progresiva a un número limitado de modelos que compartan sistemas hasta donde sea posible deberá abaratar considerablemente su obtención y mantenimiento, incluso aunque sigan perteneciendo a distintas agencias.

Estas propuestas para el Plan de Acción derivado de la ESMN, aunque indudablemente ligadas por el objetivo común de alcanzar una eficaz gobernanza marítima a nivel nacional, y la contribución a esta a nivel europeo, son razonablemente independientes entre sí, lo que permite un calendario flexible sin que las dificultades en una impidan la ejecución de otra. Por ello, la primera propuesta por orden cronológico es en realidad la creación de un grupo de trabajo de composición mixta y actitud ecléctica que acometa la elaboración del Plan de Acción bajo la dirección de la Presidencia de Gobierno, autoridad que precisa para la asignación de responsabilidades.

## **(7) Abreviaturas usadas**

---

2050 AIMS	<i>Africa's Integrated Maritime Strategy</i>
AIS	<i>Automatic Identification System</i>
CISE	<i>Common Information Sharing Environment</i>
DG MARE	<i>Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries</i>
EMSA	<i>European Maritime Safety Agency</i>
ESMN	Estrategia de Seguridad Marítima Nacional
IALA	<i>International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities</i>
IMB	<i>International Maritime Bureau</i>
IMO	<i>International Maritime Organisation</i>
ISPS	<i>International Ship and Port Facility Security</i>
IUU	<i>Illegal, Unreported or Unregulated Fishing</i>
MAOC-N	<i>Maritime Analysis Operations Centre – Narcotics</i>
MMSI	<i>Maritime Mobile Service Identity</i>
SALW	<i>Small Arms and Light Weapons</i>
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SOLAS	<i>Convention for the Safety of Life at Sea</i>
SUCBAS	<i>Sea Surveillance Cooperation, Baltic Sea</i>
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i>
USCG	<i>United States Coast Guard</i>

---

## (8) Referencias bibliográficas

- Gobierno de España (2013), *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*.
- Griffiths, Hugh, y Michael Jenks (2012), *Maritime Transport and Destabilizing Commodity Flows*, SIPRI Policy paper, enero.
- OCDE (2003), *Security in Maritime Transport: Risk Factors and Economic Impact*, Maritime Transport Committee, julio.
- Unión Africana (2014), *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy (2050 AIMS)*, 26/I/2014.
- Unión Europea (2003), *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, 12/XII/2003.
- Willis, Henry H. (2007), *Guiding Resource Allocations Based on Terrorism Risk*, CREATE Research Archive, 1/I/2007.
- Wise Pens International Ltd (2010a), *A Maritime Security Strategy for the European Union. A Proposed Template*, marzo.
- Wise Pens International Ltd (2010), *Maritime Surveillance in Support of CSDP. The Wise Pens Team Final Report to EDA Steering Board*, 31/III/2010.
- Wise Pens International Ltd (2013), *Risk Assessment Study as an Integral Part of the Impact Assessment in Support of a CISE for the EU Maritime Domain*, 8/IX/2013.