Capítulo cuarto

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

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 tráficos 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 tráficos.
- 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 esquilmadas 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 criticas.
- 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 otras, 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 y 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 contrabandado 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 (SEGEPESCA), 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 SEGEPESCA tienen condición de agentes de la autoridad en materia pesquera. SEGEPESCA 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 (CIPMI), 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 todos 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 esta tan clara pero es igualmente valida 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 SEGEPESCA 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 EUPCAR 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 Partneship 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, riegos 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 seria 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 tráficos 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.