Almirante Juan Carlos Muñoz-Delgado y Díaz del Río

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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