

Capítulo preliminar

La importancia del sistema portuario de interés general para la defensa nacional

Álvaro Rodríguez Dapena

1 Importancia de los puertos desde un punto de vista socioeconómico

Con la llegada de la nao Victoria al puerto de Sevilla el 8 de septiembre de 1522 se inicia la globalización. Después de una penosa travesía de 37 753 millas náuticas durante tres años y catorce días, vino esa nao comandada por Juan Sebastián Elcano con 381 costales de valiosísimo clavo de la Especiería con un peso aproximado de 27 toneladas. Hoy se mueven al año en todo el mundo, por los caminos del mar, casi 13 mil millones de toneladas de bienes diversos, lo que representa más del 90 % del comercio intercontinental.

No solo el comercio, la logística o el transporte se desenvuelven desde entonces a escala planetaria. En la actualidad, ya casi todo está globalizado: el capital, los medios de comunicación, la ciencia, la tecnología, el arte y también, por desgracia, la enfermedad, la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y el conflicto, en cualquiera de sus manifestaciones. A raíz de todo ello, la humanidad está más entrelazada que nunca. Dependemos los unos de los otros, para bien y para mal. A través de las redes globales físicas y digitales se multiplican las oportunidades para

erradicar la pobreza y enfermedad y propagar el desarrollo sostenible y el bienestar, pero también esas mismas redes albergan un sinnúmero de amenazas de gran alcance.

Los puertos marítimos son nodos esenciales en esa enorme y tupida malla global multicapa. Han sido y siguen siendo canales abiertos a todo tipo de corrientes de mercancías, de personas, de culturas y también de esa nueva unidad de valor que es el dato. Son fundamentales para abastecer de recursos esenciales a las poblaciones y para asegurar que las empresas se aprovisionen y exporten sus productos. También lo son para el transporte de personas entre territorios más o menos próximos unidos por el mar.

Su poder de influencia puede llegar a ser extraordinario, al combinar dos finalidades que se entrelazan hasta convertirse en caras de una misma moneda: por un lado, persiguen atraer prosperidad y calidad de vida para todos los ciudadanos de su entorno más o menos próximo (*umland*); por otro, tratan de irradiarse lo más posible en dos sentidos, hacia el interior del territorio continental (*hinterland*) y más allá de mares y océanos (*foreland*), con una irrefrenable vocación aperturista.

Con 8000 km de costa extendida a lo largo de buena parte de la península ibérica, Baleares, Canarias, Ceuta, Melilla y las restantes plazas de soberanía, volcada al Mediterráneo y al Atlántico, España ha sido, es y será una nación marítima.

Como tal, la trayectoria histórica de sus puertos ha sido determinante. Tras un largo proceso de liberalización, a mediados del siglo XIX aquellos puertos destacados por su tamaño y relevancia socioeconómica fueron catalogados como de interés general. Hoy detentan esa condición un total de 46 puertos, gestionados por 28 autoridades portuarias, las cuales, junto con el organismo público Puertos del Estado, constituyen el sistema portuario de interés general. Conforme a la Constitución española y al marco legal portuario vigente desde el año 1992, los puertos integrados en ese sistema son de titularidad estatal, mientras que los restantes son gestionados íntegramente por las comunidades autónomas.

El sector portuario representa el 1 % del PIB nacional y genera más de ochenta mil empleos directos. Pero la dependencia de la economía española con respecto a este sector es mucho mayor. En concreto, al atender el 80 % de sus importaciones y entre el 50 % y el 60 % de las exportaciones, se estima que al menos

un 15 % de su PIB depende directamente de los puertos, siendo dicha dependencia extrema en los territorios extrapeninsulares.

Por todo ello, los puertos de interés general son activos estratégicos de la nación española desde un punto de vista socioeconómico.

2 Importancia de los puertos desde un punto de vista militar

Es consustancial con la esencia portuaria servir como base desde la que irradiar por vía marítima influencia o dominio, y con la que defender el propio territorio nacional. Subyacen detrás de ello motivaciones encuadrables en lo económico-civil y, a la vez, en lo político-militar. Así, desde sus orígenes, el desarrollo portuario no solo se orientó a habilitar infraestructuras para el refugio de buques mercantes y la transferencia de carga y viajeros, sino a dotarse de baluartes con la artillería del momento para defender flotas navales y arsenales militares. A lo largo de los siglos, han coexistido en los puertos ambas funciones, la civil y la militar, hasta que fueron segregándose los puertos civiles de carácter comercial, pesquero o náutico-deportivo de los de naturaleza militar, configurados estos últimos como bases navales. La relevancia de estos últimos para la defensa resulta obvia, pero también lo son los puertos comerciales. De hecho, con la actual proyección de dominio por vía marítima impulsada por las grandes potencias y las necesidades de defensa del propio territorio nacional, vuelve a constatarse en los puertos una necesaria confluencia entre lo civil y lo militar.

Desde un punto de la defensa del territorio, esa confluencia recorrió protagonismo a escala europea desde una comunicación de la Comisión Europea emitida en 2017 relativa a la movilidad militar en Europa. El plan de acción de 2018 para mejorar este tipo de movilidad en el territorio europeo, revisado en 2022, estableció un primer eje relativo al uso de corredores multimodales y centros logísticos, de entre los cuales los puertos marítimos son nodos estratégicos de primer orden. Este eje instaba a un uso conjunto civil-militar de modos y nodos de transporte, que fue refrendado en la llamada Brújula estratégica para la seguridad y la defensa acordada en 2022 por el Consejo de la UE y recogido finalmente en el Reglamento 2024/1679 de revisión de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). En el artículo 48 de este reglamento se instaba a los Estados a «tener en cuenta el peso, el tamaño o la escala del transporte militar de tropas y materiales» cuando se construyan o mejoren infraestructuras encuadradas

en la RTE-T. Surge así la concepción dual civil-militar para atender una movilidad segura de viajeros y mercancías, a la par que un desplazamiento rápido y sin obstáculos de personal, material y equipos militares para despliegues y ejercicios operativos. El reciente libro blanco para la defensa europea se hizo eco de ello al exhortar a la mejora de la movilidad militar para afrontar escenarios severos, sobre todo en fronteras exteriores, en las que los puertos marítimos son protagonistas.

En el ámbito marino-militar, además de los puertos comerciales, cada país cuenta con bases navales en sus propios territorios de soberanía. Así, España dispone las de Ferrol, Cádiz-Rota, Las Palmas, Cartagena y Mahón, además de un buen número de comandancias navales, dependencias y escuelas. Algunos países poseen además bases navales en sus territorios de ultramar o en aquellos otros sin soberanía clara o compartida. Ejemplos de ello son las bases navales francesas en las regiones ultraperiféricas del Pacífico y Caribe, o las chilenas, argentinas, rusas y estadounidenses en el continente antártico, donde España cuenta con dos bases estivales. Son unos cuantos países, con gran potencia militar, los que despliegan bases navales fuera de sus respectivas fronteras. Destaca en este grupo Estados Unidos con más de 120 bases navales repartidas en 51 países, sobre todo en Europa, el Indopacífico y Oriente Medio, donde mantiene ubicada su quinta flota. También merecen ser señaladas las bases extra-territoriales de Francia (Dakar, Yibuti), China (Camboya, Yibuti), Rusia (Tartús en Siria) y Reino Unido (Bahréin, Gibraltar...). Todo ello, acorde con una estrategia de proyección de influencia o dominio de estos países desde una perspectiva militar.

Pero además de este tipo de presencia naval permanente en el extranjero, existen estrategias de proyección o dominio extra-territorial «suave» basadas en el control de terminales o puertos por la vía económica. Este tipo de control puede ser llevado por medio de navieras, utilizando al efecto filiales encargadas de operar terminales portuarias. Lo harán aprovechando el régimen abierto o liberal que rige en la mar, donde incluso en las aguas de soberanía territorial prevalece el derecho de paso inocente, «siempre que el paso sea rápido, ininterrumpido y no sea perjudicial para la paz, el orden o la seguridad del Estado ribereño» (UNCLOS). Será también propiciado por los propios puertos si son privatizables o se ajustan a un régimen abierto para la prestación de servicios, por estar sujetos a un modelo de gestión del

tipo *land lord*, tal y como ocurre en España y en otros muchos países.

En el tablero global del transporte de contenedores, son las navieras europeas y asiáticas las dominantes, hoy fuertemente concentradas e integradas en un escaso número de alianzas recién reconfiguradas y en vías de pasar de un control marítimo puerto a puerto a ostentar otro logístico puerta a puerta mucho más poderoso. Además de desempeñar su actividad comercial a gran escala, algunas de estas navieras pueden servir como instrumentos para propagar influencia o dominio de un país, sobre todo si acusan algún tipo de control estatal sobre su estrategia o su capital. Así, en el marco de la conocida como BRI (Belt and Road Initiative), China se apoya en su naviera Cosco para controlar puertos como el de El Pireo y extender así su influencia. Esta proyección exterior de China por medio de puntos fuertes estratégicos es muy clara en África, donde sus empresas actúan como promotor u operador en más de setenta puertos, y en Latinoamérica, donde participa en más de una treintena de puertos, entre ellos, el de Chancay en Perú.

La proyección de influencia o dominio internacional sobre puertos extrafronterizos se realiza igualmente por medio de empresas financieras o fondos de inversión, algunos de ellos soberanos, y empresas industriales o logísticas, bajo control del país interesado, entre ellas operadores puros de terminal, también globalizados. Un caso representativo de ello fue el de la compra en 2006 de P&O Ports por parte de Dubai Ports World. La reacción en contra del Congreso de Estados Unidos, al ver controladas sus terminales por una nueva compañía de Oriente Medio, obligó a esta a vender sus contratos de terminales portuarias en ese país.

La tensión por hacerse con el control sobre terminales portuarias puede agudizarse si estas se localizan junto a estrechos y canales (*choke points*). Ejemplo de ello es la presión reciente de Estados Unidos sobre las terminales panameñas operadas por la hongkonesa Hutchison, con la reacción china en contra. Otra situación de gran interés para España es la del estrecho de Gibraltar, con un clúster logístico de terminales *hub* en los puertos de Algeciras, Tánger Med y próximamente Nador Ouest, operadas por filiales de navieras, consorciadas en suelo marroquí con la estatal Marsa Maroc. Se entremezcla en este estrecho una situación de competencia entre algunas de estas terminales con otra más colaborativa en torno al creciente flujo de tráfico rodado de mer-

cancias entre ambas costas. Todo ello unido al singular estatus del peñón de Gibraltar tras los recientes acuerdos RU/UE/España.

La libertad con el que se mueve el capital en el mundo favorece otra forma de proyección de influencia sobre terminales portuarias, consistente en adquirir directamente empresas portuarias o tomar su control, aunque sea de forma parcial. La entrada de inversión extranjera directa en los puertos está siendo objeto de atención preferente desde un punto de vista defensivo por parte de las instituciones europeas y también españolas. Existe incluso una contraofensiva europea con iniciativas proactivas como la Europe Global Gateway strategy, con la que se busca irradiar influencia europea a través de proyectos de corredores marítimos verdes como el del puerto de Algeciras con Panamá.

A raíz de lo visto, desde un punto de vista de la defensa nacional, la importancia de los puertos comerciales en España se apoya en dos aspectos básicos:

- Servir como nodos para una movilidad militar rápida y sin obstáculos, dando paso y apoyo logístico a efectivos y tropas en situaciones de ejercicios operativos o de conflicto, y dando apoyo de escala y logístico a unidades navales desplegadas fuera de sus bases en misiones esencialmente militares, de policía marítima, diplomacia naval o de intervención en escenarios de desastre o catástrofe. La importancia de estos puertos dependerá de su posición geoestratégica desde un punto de vista militar, tanto terrestre como naval, y de su capacidad para atender despliegues masivos de equipos y tropas en caso de conflicto.
- Ser esenciales para el país desde un punto de vista socioeconómico y, por tanto, objeto no solo de protección en cuanto a su criticidad, sino de defensa en cuanto al interés militar. Este interés militar emana de la necesidad de contribuir a hacer frente a amenazas en muchos casos de carácter híbrido que requieren de la colaboración conjunta entre los ámbitos civil y militar. Cabría distinguir como puertos especialmente relevantes desde el punto de vista militar aquellos imprescindibles para el aprovisionamiento de bienes para la población y para la movilidad de pasajeros en áreas especialmente sensibles por su condición de insularidad, aislamiento o ultraperifericidad (1.^a generación), aquellos que aseguran la entrada de recursos básicos para los conglomerados energético-industriales adyacentes (2.^a generación), los que cumplen una función

hub y logística a escala global (3.^a generación) y los que cuentan con plataformas digitales inteligentes y sincromodales de amplio espectro (4.^a generación).

En definitiva, además de las bases navales y su apoyo militar terrestre y aéreo, intrínsecamente vinculados a objetivos de seguridad nacional, la importancia de los puertos comerciales desde un punto de vista de la defensa se desprende de su condición de nodos de soberanía económica y logística e instrumentos al servicio de los intereses estratégicos nacionales.

3 ¿Qué puede hacer la defensa nacional por los puertos del Estado?

La estrategia de defensa en favor de los puertos comerciales se apoya en primer lugar en el reconocimiento de una serie de riesgos o vulnerabilidades en el ámbito de la seguridad que les afectan directa o indirectamente. Atañe esta seguridad tanto a la orientada a limitar los efectos de peligros naturales, de accidentes y daños al medio ambiente y al ámbito socioeconómico (*safety*) como, sobre todo, a la protección del entorno marítimo de amenazas y actos ilegales intencionados (*security*) en tiempos de conflicto.

En el caso de la protección marítima, es preciso recordar que, a raíz de los atentados sobre las torres gemelas de Nueva York en 2001, la Organización Marítima Internacional (OMI) incorporó al Convenio SOLAS en 2004 el código ISPS (PBIP, protección de buques e instalaciones portuarias), extendido poco después en Europa a la protección de los puertos en su conjunto (en España, RD 1617/2007). Desde entonces, existe una estructura europea (MARSEC) de supervisión del PBIP y de los planes de protección de los puertos y otra a nivel nacional cuya máxima autoridad es actualmente la Secretaría General de Transporte Aéreo y Marítimo del Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible. Además, en 2008 surge también en Europa un marco regulatorio para la protección de infraestructuras críticas (en España Ley 8/2011 y RD 704/2011), entre las que se distingue una cierta colección de puertos de interés general. En este esquema nacional marítimo-portuario para la protección participan activamente las administraciones civiles marítima y portuaria y el Ministerio del Interior.

Con todo, la magnitud y la diversificación de las amenazas en el ámbito portuario han escalado hasta el punto de afectar seriamente a cualquier nación, incluida la española. Además de posibles ataques directos contra intereses nacionales en el ámbito marítimo, proliferan estrategias híbridas que combinan ataques directos con cierto grado de sofisticación con ciberataques, campañas de desinformación, espionaje e inherencias desde el exterior, terrorismo, radicalización violenta, sabotajes, delincuencia, comercio con tráfico ilícitos y episodios provocados de contaminación, todo lo cual puede desencadenarse en un cierto ámbito marítimo-portuario de gran relevancia o criticidad. Se caracterizan estas estrategias híbridas por situarse en una zona gris por debajo del umbral de un conflicto armado directo, sin atacantes identificables, moldeables y difuminadas en un espacio borroso, pero encajadas en un contexto de conflicto que involucra a las Fuerzas Armadas.

Para hacer frente a todo ello, se espera de la defensa nacional que se vincule y contribuya con la aplicación de una serie de medidas preventivas y de respuesta, en coordinación con el esquema nacional de protección marítimo-portuario que viene desarrollándose hasta ahora. Destacan, entre otras, las siguientes medidas:

- La puesta a disposición de sistemas de detección precoz y prevención mediante la adquisición de conocimiento amplio y sistemático del entorno marítimo. Se trata de generar inteligencia a base de lograr un sistema de centros de fusión de datos enlazados, que integren datos de corte militar con los de origen civil aportados por administraciones y operadores, asegurando su interoperabilidad de manera que puedan ser procesados con inteligencia artificial. En el ámbito marítimo, resulta de interés apoyarse en el Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) de la Armada, enlazable con otras redes (NSC de OTAN...).
- Despliegue de alertas tempranas y de acciones de reconocimiento e inteligencia sobre la base de presencia reforzada en operaciones concretas en espacios y coyunturas diversas. Ello conlleva la presencia no solo local a través de las operaciones nacionales de seguridad marítima, sino en otras aguas en colaboración con terceros países, ya sean próximas como el Mediterráneo Occidental (operación Sea Guardian de la OTAN), ya sean remotas como el océano Índico (operación ATALANTA de la UE) o golfo de Guinea (CMP o presencias marítimas coordinadas de la UE).

- Consolidación de un sistema de disuasión creíble, a base de presencia y vigilancia con operaciones permanentes, bajo mandos unificados y coordinados con los órganos de gobierno y gestión de los puertos de interés general. Estas operaciones permanentes implican defensa de tales puertos en todos los sentidos: en y desde tierra y en y desde mar.
- Extensión del control local de la seguridad marítima ejercido por las comandancias navales, a fin de continuar contribuyendo desde estas instancias militares, en coordinación con las administraciones locales marítima y portuaria, a reforzar la seguridad marítima como centros de inteligencia marítima local, a ser puntos focales para el Sistema Naval de Cooperación y Guía al Tráfico Marítimo, a representar la Armada ante la sociedad y a catalizar la innovación marítima.
- Focalización en los puertos de un dispositivo ad hoc de defensa, mediante planes específicos de aquellos catalogados como de «interés militar», por su papel para sostener y reforzar capacidades militares desplegadas en el territorio, por servir de enlace a territorios extrapeninsulares, por prestar servicios esenciales de aprovisionamiento de recursos y bienes de primera necesidad y por estar preparados para evacuar la población llegado el caso. Los planes han de contener un mapa de riesgos adaptado a cada puerto, del que se desprenda una serie de medidas conjuntas con el objetivo de lograr un desempeño óptimo de los despliegues operativos que sean precisos y fortalecer así la resiliencia de los puertos a la hora de soportar y recuperarse de posibles escenarios adversos.
- Todo lo anterior no puede desempeñarse sin una cooperación eficaz con terceros países a escala global ni tampoco sin la debida coordinación interna con todas las administraciones civiles implicadas.

4 ¿Qué pueden hacer los puertos del Estado por la defensa nacional?

En línea con la *Estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada 2030*, impulsada desde el Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible, y la reciente *Estrategia Marítima 2025-2050*, el marco estratégico del sistema portuario de interés general, aprobado en octubre de 2022, propugna una revitalización del papel de las autoridades portuarias como líderes de la oferta

global del puerto o puertos a su cargo. Se trata de provocar un cambio profundo sobre el desempeño que el sector público debe tener sobre los puertos.

Acorde con el modelo *land lord* que rige en España, las autoridades portuarias conceden espacios y dan licencias o autorizaciones a empresas privadas para la prestación a riesgo y ventura de los servicios portuarios y comerciales. A raíz de este modelo, los puertos españoles dan cabida a comunidades portuarias amplias y plurales, formadas por empresas operadoras, cada cual especializada en la prestación de sus propios servicios. Forman parte también de esas comunidades portuarias las entidades de carácter público con competencias en diversas materias portuarias, tales como la propia autoridad portuaria, capitanía marítima, aduanas y servicios de inspección en frontera, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y también las propias Fuerzas Armadas.

En este marco público-privado, las autoridades portuarias han venido ejerciendo funciones en calidad de administrador de los espacios portuarios a su cargo, planificador y promotor del desarrollo de infraestructuras básicas abiertas al uso general, prestador de servicios generales y regulador de los servicios y actividades portuarias. Pero, con ser necesarias, tales funciones se vuelven insuficientes en contextos tan complejos y cambiantes como el actual. Hace falta trascender un tradicional ejercicio administrativista de control, para adoptar una posición pública centrada en el liderazgo y emprendimiento sobre el conjunto del puerto.

Ello implica para la autoridad portuaria atender nuevos objetivos como los de optimizar la puesta en valor del suelo e infraestructuras básicas, promover la máxima relación calidad/coste posible de la oferta integral portuaria, marcar el desarrollo estratégico, dinamizar el negocio del puerto, dar formación, ser facilitador digital, estimular la innovación y ofrecer apoyo y asistencia técnica y comercial dentro y fuera del puerto. Se trata de alcanzar de manera conjunta el mejor posicionamiento económico posible del puerto en las redes de transporte, logística y comercio. Pero también se trata de extender un ejercicio de corresponsabilidad hacia metas derivadas de una más que necesaria preserva del interés general. El planteamiento consiste, en definitiva, en trabajar en cada puerto bajo el formato de alianza público-privada conciliando los intereses particulares legítimos de cada empresa con el interés general.

Entre las metas que deben marcar las autoridades portuarias en aras del interés general destacan no solo las económicas, sino las encuadradas en las dimensiones ambiental y social de los puertos. Entre ellas, es preciso destacar aquí la preservación de la seguridad vista desde un punto de vista integral, tanto la de tipo industrial como la protección frente a actos ilícitos o antisociales y, en particular, frente a aquello que atente parcial o totalmente contra la soberanía nacional.

Con ese nuevo esquema organizativo, es posible atender en mejores condiciones la seguridad vista como una prioridad. De hecho, el propio marco estratégico en vigor distingue entre sus dieciséis líneas estratégicas una línea concreta destinada a lograr en España puertos seguros y protegidos.

En la práctica, esa consideración de la seguridad y la protección como prioridad, en la medida en que resulta a la vez importante y urgente, ya no solo responde a un interés específico del sector público. Poco a poco va pasando de ser una obligación impuesta a ser un factor de competitividad del puerto, lo que hace que los propios agentes privados de la comunidad portuaria compartan ese interés del sector público por un puerto seguro y protegido. Lo harán en la medida en que sus clientes actuales y potenciales así lo reclamen. La realidad es que ya está ocurriendo. De la misma manera que se demanda desde el mercado del transporte, la logística y el comercio el uso de puertos conectados, baratos, eficientes, fiables, flexibles, verdes e inteligentes, también crece el interés por los puertos seguros, aunque no sea más que por el consiguiente abaratamiento de las coberturas y primas de riesgo que los clientes de estos mismos puertos contratan con las aseguradoras. Por tanto, incluso desde un punto de vista mercantil, la seguridad se ha vuelto un factor de competitividad clave en los puertos.

Solo desde este tipo de conciliación entre lo público y lo privado es factible en la práctica lograr una predisposición por parte de los puertos hacia la mejora de la seguridad, vista desde todos los ángulos, incluso desde el de la defensa nacional.

Los ejes de actuación conjunta en los puertos en favor de la defensa nacional pueden identificarse conforme a los tres planos que conforman la oferta portuaria:

- Plano de las infraestructuras. El objetivo es asegurar capacidad suficiente para atender la movilidad militar tanto terrestre como naval, sobre todo ante despliegues masivos. En los

puertos españoles no suelen darse problemas de calado para buques militares, aunque sí puede requerirse alguna actuación puntual para habilitar espacios o reforzar muelles e instalaciones destinadas a operativas de carga y descarga tanto por elevación (lo-lo, lift on-lift off) como por rodadura (*ro-ro*, roll no-roll off). Lo que sí resulta crucial en este plano es resolver los actuales cuellos de botella que sufren las conexiones terrestres con los corredores de transporte, incluso para la actual movilidad comercial, sobre todo en lo que respecta al modo ferroviario (líneas de conexión, terminales técnicas e intermodales, etc.). A tal efecto, han de concretarse las actuaciones que emprender, en consonancia con las que ya están en marcha y en coordinación con las oportunas instancias militares. Una vez concretadas, las autoridades portuarias deberán tenerlas programadas en sus respectivos planes de inversiones y resueltos los orígenes para su financiación.

- Plano de la prestación de servicios. El objetivo aquí es atender con criterios de eficiencia las potenciales necesidades de movilidad y logísticas de buques de guerra (asignación de atraques, suministro de combustible, reparación, gestión de residuos...), de tripulaciones y efectivos militares (embarque, desembarque, y atención) y del material militar (depósito, abastecimiento, municionamiento). Desde un punto de vista operativo, será necesario adecuar los medios empleados para la prestación de los servicios portuarios.
- Plano de la infoestructura. Hace ya décadas que sistemas de digitalización a escala nacional como el de las formalidades administrativas asociadas a las escalas de los buques (*DUEPORT*, Documento único de escala) se han puesto a disposición de Defensa para su integración en los correspondientes centros de fusión de datos. Con todo, los puertos con mayor grado de maduración de sus plataformas digitales (PCS, Port Community Systems) han de aprovechar la oportunidad de incorporar a Defensa como usuario activo. Estas plataformas digitales tienen una pauta evolutiva que va pasando del flujo administrativo al dato y de este al conocimiento, mediante el empleo de inteligencia artificial. En este plano se precisa estrechar la colaboración en materia de ciberseguridad.

En el caso de los puertos con especial «interés militar», todas estas acciones son susceptibles de ser concretadas en planes específicos de seguridad integral, que deben ser elaborados de común acuerdo entre instancias civiles y militares. A efectos

de asegurar la debida coherencia o compatibilidad entre planes, las autoridades portuarias podrán completar el alcance y contenidos de los integrados en su propia planificación (planes estratégicos, planes directores de infraestructuras y planes de empresa) y de los de protección portuaria (PBIP, planes de protección, planes de seguridad del operador y planes de protección específicos), para lo cual la colaboración entre los Ministerios de Transporte y Movilidad Sostenible, Defensa e Interior se vuelve imprescindible.

Todo este tipo de acciones a emprender en los distintos puertos de interés general, orientadas a favorecer la defensa nacional, han de articularse no solo a través de la correspondiente autoridad portuaria, en calidad de líder de su propia oferta y cómplice con un principio elemental del interés general como es la defensa nacional, sino desde el conjunto del sistema portuario, bajo el control, coordinación y apoyo técnico de Puertos del Estado.

Sin menoscabo de la autonomía de gestión de cada autoridad portuaria y sin perder de vista tampoco el régimen de competencia entre puertos que rige en España, el marco estratégico del año 2022 propugna la consolidación de un espacio de trabajo concertado en el seno del sistema portuario. Se trata de un espacio de mutuo entendimiento en el que, a partir del consenso, se adquieran los debidos compromisos, al menos en lo que respecta al interés general. En este espacio tienen cabida acciones emprendidas desde un cierto grupo de autoridades portuarias con recursos u objetivos comunes o desde todo el sistema, bajo los esquemas de coordinación, cooperación y colaboración que contempla el marco legal que regula la Administración General del Estado. De hecho, la contribución de los puertos de interés general a la defensa nacional no solo se apoya en las acciones recién descritas por llevar a cabo desde las autoridades portuarias, sino que se hará efectiva si se articulan a través de una unidad de acción portuaria nacional radicada en Puertos del Estado, que, conforme a las directrices del Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible, siga las siguientes pautas:

- La puesta en común por consenso con las autoridades portuarias de una estrategia de contribución a la defensa nacional. Dicha estrategia supone un trabajo compartido a la hora de incorporar las necesidades de seguridad integral a los instrumentos de planificación, regulatorios y de gestión de los puertos de interés general.

- Una estructura estable y centralizada de coordinación, a través de Puertos del Estado, entre el sistema portuario y las instancias civiles y militares de los Ministerios de Transporte y Movilidad Sostenible, del Interior y de Defensa, así como las instituciones europeas competentes en la materia. Dicha estructura podrá formalizarse a través de protocolos y acciones conjuntas con sentido de permanencia en el tiempo.

Lo anterior no implica un tratamiento por igual de cada autoridad portuaria. Cada puerto posee un contexto y características propias que lo vuelven singular a la hora de evaluar riesgos múltiples y de amplio calado y actuar en consecuencia. Especial singularidad tienen, por ejemplo, los situados en territorios extra peninsulares por su condición de insularidad, aislamiento o ultraperifericidad. También la poseen aquellos situados junto a un choke point como es el estrecho de Gibraltar, con un acceso marítimo complejo como es el del Guadalquivir, con conglomerados energético-industriales adyacentes o con una gran conectividad global. Pero solo desde un marco unificado de acción en el que se asegure una coordinación eficaz tanto en el seno del sistema portuario de interés general como entre los ámbitos civil y militar es posible hacer frente con éxito a los desafíos que plantea en la actualidad la defensa nacional en lo que respecta al ámbito portuario.

5 Contenido del cuaderno

En un contexto geopolítico tan complejo e incierto como el actual, donde proliferan las amenazas híbridas, el presente cuaderno recoge diversas opiniones vertidas por expertos con una larga trayectoria profesional en los ámbitos civil y militar acerca de las diversas formas de mejorar la cooperación entre los puertos españoles de interés general y los mandos nacionales de Defensa.

El cuaderno comienza con una visión a escala global para resaltar el carácter estratégico de los puertos, no solo desde una perspectiva económico-comercial, sino como apoyo para la proyección de la fuerza naval en el mundo. Con la aportación de Francisco Esteban Lefler, presidente de PIANC, se pone de manifiesto la relevancia de los puertos como aportadores de conectividad global y, a la vez, como nodos de creciente influencia geopolítica y generadores de poder. Se describe cómo, bajo modelos de tipo land lord, frecuentes en el mundo portuario, se va registrando un proceso de concentración de operadores de terminal y navieras, detrás del cual las principales potencias pugnan por hacerse con

su control, habida cuenta de su relevancia logística. Un ejemplo de ello es el del BRI (Belt and Road Initiative), promovido por China, que la lleva a controlar, a través de una naviera de referencia, el puerto de El Pireo. Desde un punto de vista marítimo-militar, los puertos pueden ejercer como bases navales permanentes, como puntos de escala para unidades navales desplegadas fuera de sus bases y como atractores de fuerza naval para preservar su propio carácter crítico o estratégico en las redes logísticas. Para atender las necesidades de la fuerza naval, los puertos cumplen funciones logísticas referidas a los buques, a las tripulaciones y efectivos militares, y también al propio material militar, en línea con el plan de acción para la movilidad militar de la UE, apoyado por el proyecto PESCO, orientado al mismo fin a escala de UE, EE. UU., Canadá y Noruega. A tal efecto, no existiendo problemas de calado, el capítulo se orienta a cómo adaptar, si fuera preciso, ciertas infraestructuras, tales como muelles e instalaciones destinadas a operativas lo-lo o *ro-ro* y, sobre todo, accesos terrestres, así como los propios servicios portuarios y comerciales con la implicación directa de toda la comunidad portuaria. Al hilo de esto, en un mundo tan cambiante donde la incertidumbre es «el nuevo arancel que golpea el comercio mundial» (UNCTAD, 2025), se enfatiza una necesaria apuesta por la innovación y la digitalización, así como por la adopción de los estándares de asociaciones como PIANC.

Se pasa a continuación a abordar las necesidades de adaptación de la gobernanza portuaria a los nuevos retos de seguridad integral y de protección frente a riesgos no convencionales, en el incierto contexto actual. En este capítulo, la profesora doctora Nicoletta González Cancelas resalta el reconocimiento desde 2008 de los puertos como infraestructuras críticas, condición que hoy se ve reforzada a raíz de las actuales vulnerabilidades físicas, operativas y digitales ante amenazas complejas, hasta el punto de implicar no solo a instancias civiles, sino también militares. Se alerta acerca de la falta de una estructura estable de coordinación entre los organismos portuarios y las instancias civiles y militares responsables de la seguridad, sobre todo para afrontar amenazas híbridas. Para superar esta carencia, la autora recomienda dos acciones. La primera de ellas consistiría en apoyarse en criterios de anticipación estratégica e integración funcional para incorporar la seguridad a los instrumentos de planificación, regulatorios y de gestión de las autoridades portuarias, alineando los intereses de los operadores privados y de la ciudadanía. Se defiende en este sentido el empleo de indicadores que evalúen

no solo la eficiencia, sino la resiliencia y capacidad de respuesta de los puertos. Por su parte, la segunda se basa en un criterio de corresponsabilidad, para plantear el diseño de una gobernanza compartida a través de una arquitectura estable de coordinación interinstitucional con actores clave en defensa y protección civil. Ambas acciones requerirían la oportuna formación, innovación y alineamiento con la política europea acerca de la movilidad militar. También supondría una política diferenciada de Estado para ciertos puertos como los de Ceuta y Melilla, cuyo especial aislamiento requiere una estrategia específica de enclave fronterizo singular.

En el siguiente capítulo, el capitán de navío Federico Ruiz Pedreira hace hincapié en los puertos como clientes de la Armada en seguridad marítima, focalizando su protección en y desde la mar. Dado su carácter estratégico, los puertos son elementos clave para la Armada desde el punto de vista de la seguridad marítima. Lo son en la medida en que demandan medidas preventivas y de respuesta para hacer frente a los diversos riesgos que les afectan directamente, según son recogidos en la Estrategia Marítima Nacional en materia de protección (security), entre los que destacan los asociados a estrategias híbridas en zona gris. Estos riesgos cobran magnitud cuando los puertos dan cabida a instalaciones estratégicas o son esenciales para la economía. La conciencia acerca de estos riesgos viene de los años ochenta con los primeros atentados marítimos y, sobre todo, del año 2001, con el atentado sobre las Torres Gemelas de Nueva York del 11S. Hoy día, los riesgos se multiplican con la agresión rusa a Ucrania, el conflicto en Oriente Medio y la guerra comercial desatada por Estados Unidos. En este contexto complejo, la Armada juega un papel esencial. Se ejerce este papel desde una capa normativa; otra de conocimiento del entorno marítimo, aglutinadora de centros de fusión de datos como el conocido COVAM de la Armada, y una serie de capas físicas destinadas a la detección precoz o disuasión, con presencia en los espacios marítimos. En este capítulo se señalan ejemplos de operaciones de presencia y control en diversas áreas marítimas del mundo (Índico, golfo de Guinea, Mediterráneo occidental) y en especial en aguas próximas.

Se completa el capítulo anterior con la visión de defensa en y desde tierra aportada por el teniente general del Ejército de Tierra, Ramón Armada Vázquez, enfocada a los puertos situados en los territorios extrapeninsulares de soberanía española. La clara condición de estos puertos como infraestructuras esenciales

para el desarrollo socioeconómico de estos territorios, junto con su papel como nodos logísticos internacionales, hace necesaria su protección no solo desde un punto de vista civil, sino también militar; máxime ante la proliferación de todo tipo riesgos, muchos de ellos agrupados en forma de amenazas híbridas, según reconoce la Estrategia de Seguridad Nacional. A tal efecto, se recomienda en este capítulo la puesta en común con la administración pública competente en materia de protección portuaria de un refuerzo tanto de la disuasión como de la defensa, a cargo de la actual estructura de mandos operativos de las Fuerzas Armadas. La disuasión conlleva el despliegue de operaciones permanentes de presencia y vigilancia, mientras que la defensa implica un plan global del que se desprendan planes específicos para aquellos puertos catalogados de «interés militar», que incluyan su defensa «en» y «desde» tierra, en estrecha coordinación con las administraciones competentes y, en particular, con el sistema portuario. Ello incluiría la integración de Defensa en los pertinentes órganos de gestión en materia de protección de los puertos. Se concluye remarcando que, en un escenario de amenazas híbridas como el actual, la colaboración de todos es clave para la disuasión, protección y defensa de los puertos extrapeninsulares «en» y «desde» tierra y su integración con el resto de los ámbitos marítimo, aéreo y espacial y ciberespacial.

Se dedica un capítulo en esta publicación a las comandancias navales. El capitán de navío Tomás García-Figueras recuerda la importante reforma legal puesta en vigor en 1992 por la cual la Administración marítima de puertos y costas pasó de instancias militares (en concreto, la Armada) a civiles (DGMM, capitanías marítimas y SASEMAR). Esta reestructuración, aunque necesaria para la integración europea, generó vacíos de coordinación que el nuevo paradigma de seguridad marítima exige superar. El capítulo contextualiza la posición marítima privilegiada de España y el carácter transnacional de la seguridad marítima, especialmente ante amenazas híbridas que desdibujan la distinción tradicional entre lo civil y lo militar. Se analiza el papel estratégico de las comandancias navales de la Armada como nodos cívico-militares esenciales para la seguridad marítima integral de España y se detallan los cometidos actuales de las veinticuatro comandancias, hoy día dependientes del almirante de Acción Marítima: desde la contribución a la acción del Estado en la mar y la gestión del conocimiento del entorno marítimo hasta funciones específicas como el sistema aliado NCAGS, la protección del patrimonio arqueológico subacuático o la autorización de actividades subma-

rinas. Destaca su rol estratégico en soberanía marítima, movilidad militar, presencia naval y como centros de enlace operativo en emergencias. Tras un análisis comparativo con modelos de Reino Unido, Francia e Italia, el autor propone una visión renovada: convertir las comandancias en verdaderos nodos estratégicos de integración cívico-militar, sin revertir la separación de competencias de 1992, sino mediante complementariedad institucional. La propuesta se alinea con los principios de la actual Estrategia Nacional de Seguridad Marítima y con la visión «Armada 2050», contribuyendo a que España disponga de un sistema de protección portuaria a la altura de los desafíos del siglo XXI.

En un capítulo específico desarrollado por el profesor doctor Alberto Camarero Orive, se describen las vulnerabilidades de los puntos de estrangulamiento o *choke points*. Destacan entre ellos, los estrechos de Ormuz, Malaca, Bab el-Mandeb, Gibraltar, Bósforo-Dardanelos, algunos con una larga historia de conflicto detrás, así como los canales de Suez y Panamá. Su relevancia es crítica en los niveles económico, energético, militar y geopolítico. En particular, a nivel económico, su cierre parcial o total generaría casi de inmediato una crisis global. Basta recordar a estos efectos el encallamiento del EverGiven en Suez en 2021. A nivel energético, sobresalen por su criticidad los estrechos de Ormuz, Bab el Mandeb y el canal de Suez, hasta el punto de provocar la presencia en Bahrein de la V Flota de Estados Unidos, país que también está muy pendiente del canal de Panamá. Por su parte, a nivel militar, son espacios donde las flotas pueden ser contenidas o bloqueadas, donde es posible ejercer un control naval desde bases cercanas y donde, además, cabe lanzar acciones antiacceso o denegación de área con minas, misiles costeros o submarinos. Los ataques hutíes en el mar Rojo son buena prueba de ello. Por último, a nivel geopolítico, el control de los *choke points* se ha vuelto vital para potencias como Estados Unidos en su defensa de la libertad de navegación, China en su estrategia de extensión de su red de puertos y bases, Rusia en su proceso de militarización de la ruta ártica y del mar Negro, y la UE en su avance hacia una autonomía estratégica en materia de seguridad marítima. En referencia a España, aparte de verse afectada también por lo que ocurra en Suez u Ormuz, se resalta el estrecho de Gibraltar como crítico al ser paso obligado para las grandes rutas transoceánicas y servir como base para operaciones navales de la OTAN y la UE en el Mediterráneo y el Atlántico. Ante ello, se lanza una serie de propuestas de refuerzo de la protección portuaria.

Justamente como choke point de especial criticidad, el estrecho de Gibraltar, junto con su comarca circundante y el puerto de bahía de Algeciras, constituye el foco de atención del capítulo redactado por el presidente de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, Gerardo Landaluce Calleja. En él se destaca Gibraltar como segundo paso del mundo con 130 000 buques al año, solo superado por el canal de la Mancha. El puerto de bahía de Algeciras es un referente de primer nivel en este estrecho al ofrecer desviación 0 del eje round the world este-oeste y ser puente con el norte de África. Ello le hace ser el primer polo económico de la comarca, el más eficiente de la UE y el de mayor tráfico y conectividad marítima de entre los puertos europeos del Mediterráneo. Con todo, se alerta en este capítulo acerca de dos amenazas. La primera se desprende del poder de las navieras, en curso de una fuerte integración horizontal y vertical, que limita la capacidad de proyección y gestión de las autoridades portuarias. Situaciones como la de El Pireo u otras provocadas por medio de inversión extranjera directa están abocando a la UE a acciones defensivas de control y contraofensivas de irradiación de influencia a través de la estrategia Europe Global Gateway, impulsora de corredores marítimos verdes como el de Panamá-Algeciras. La segunda amenaza se deriva de la extensión al ámbito marítimo del sistema de derechos de emisión (ETS), por inferir fugas de carbono y de inversión, efectos no deseados, que serían superados con la sustitución del ETS marítimo por el Net Zero Framework de OMI. Ante ello, se resalta la relevancia de los puertos y, muy especialmente, el de bahía de Algeciras, desde un punto de vista económico, energético y de preserva de la seguridad tanto en lo civil como en lo militar. Dicha relevancia merece, según el autor, una política de Estado específica para el área de Gibraltar y su puerto, con una serie de medidas que se apuntan en este mismo capítulo.