
CAPACIDADES CLAVE EN LA SEGURIDAD MARÍTIMA

JUAN F. MARTÍNEZ NÚÑEZ

INTRODUCCIÓN

Con toda probabilidad, los artículos que preceden a este habrán permitido ya al lector apreciar la complejidad y las múltiples facetas que tiene la Seguridad Marítima. Dentro del enfoque multidisciplinar con el que abordamos esta faceta de la Seguridad y Defensa en el conjunto del cuaderno, me centraré ahora en las capacidades necesarias para mejorar la Seguridad Marítima, por lo que es preciso comenzar con una reflexión en torno a este término, destacando la dificultad de entender, de forma unívoca, a qué nos referimos concretamente. Una definición precisa permitirá sentar las bases de trabajo sobre las que desarrollar las capacidades.

Frente a lo sencillo que resulta distinguir entre los vocablos ingleses *safety* y *security*, el castellano ofrece una única acepción preferente: seguridad, pero con interpretaciones duales, que han sido ya objeto de una explicación pormenorizada. Lo más simple sería asimilar a grandes rasgos *safety* con la seguridad frente a causas no intencionadas y accidentes, y referirnos con *security* a lo que nos defiende contra riesgos intencionados, que tratan de impedir ejercer la libertad para utilizar la mar.

Al traducir *safety* y *security*, tanto en el entorno de la Marina Mercante como en el de la Armada podría haberse optado por usar voces diferentes, utilizando quizá para el primer concepto el término protección, salvaguarda, o prevención y reservando seguridad para el segundo. El problema es que se ha optado por la misma voz como traducción para ambos términos, y esta acepción común está ya tan arraigada que quizás cambiarla sea contraproducente. De hecho, la Organización Marítima Internacional ha aprobado ya la traducción castellana de *safety* por seguridad en múltiples foros, y como razona el artículo de Suárez Llanos no sería conveniente modificarla.

Sin embargo la acepción adoptada para *security* en el ámbito del Ministerio de Defensa tiene un encaje incluso más claro. No sólo sigue el sentido de la doctrina naval, que desde hace cinco décadas denomina *Misiones de Seguridad* a cometidos directamente relacionados con los que se realizan en el ámbito de las *Maritime Security Operations (M.S.O.)*, tales como la búsqueda, exploración, patrulla ó seguimiento, sino que el enunciado *Seguridad Marítima* coincide también con la expresión que recoge la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (1). Finalmente cabe añadir que el significado del término *security* como *seguridad* concuerda también con el que se prevé sea el enfoque que tenga en la futura Estrategia de Seguridad Nacional.

En realidad, la controversia entre *safety* y *security* procede de un problema lingüístico más que conceptual, y la tendencia es a integrar ambas. La noción ampliada de seguridad que se utiliza actualmente incluye dentro de la *security* no solo las tradicionales amenazas intencionadas, sino otras actividades para contrarrestar riesgos diversos. En la mar existe, además, una especial interrelación entre *safety* y *security*, que pone de manifiesto la conveniencia de no profundizar en la división entre ambos conceptos sino en su convergencia, expresando con la misma palabra matices diferentes que nos servirán para referirnos, atendiendo a la realidad del entorno, a una sola idea, el uso seguro de la mar frente a cualquier tipo de amenaza o riesgo (2).

Así pues, la polémica sólo existe en aspectos superficiales y englobar *safety* y *security* en el término seguridad resulta perfectamente correcto, y además da una idea de integración que se corresponde cada vez más con la realidad. Por ello, en el ámbito que nos ocupa se propone admitir ambos conceptos dentro de la expresión *Seguridad Marítima*.

Continuando con el propósito de definir correctamente el alcance de esta expresión debemos mencionar que una disyuntiva similar se produce entre los campos Seguridad y Defensa, dilema que recoge la creciente competición institucional entre los organismos especializados en uno u

(1) L.O.D.N. Art. 15, Misiones: ...2. Las FAS contribuyen militarmente a la seguridad...; ...3. Las FAS,, deben preservar la seguridad...

Art. 16, Tipos de operaciones: ...f) la participación de las FAS para preservar la seguridad... de los ciudadanos españoles...

(2) De hecho, en España las Fuerzas Armadas colaboran, dentro de la Acción del Estado en la mar, en aspectos de seguridad/safety participando en misiones de apoyo a la actividad pesquera, de investigación hidrográfica y científica o de salvamento, en estrecha coordinación con organismos civiles.

otro terreno. Nuevamente se trata de una controversia bastante irreal, pues resulta evidente que la Seguridad enmarca a la Defensa y a otras actividades. No hay pues base para la confrontación, que supondría además reducir la Seguridad a una de sus facetas, la Defensa, cuando se trata de un concepto más amplio.

Por otra parte, el posible antagonismo entre los conceptos de «seguridad» y «defensa» se apoya, a mi entender, en dos parámetros: la «distancia» al riesgo, y la «potencia» del oponente. Refiriéndome al primero, mientras tradicionalmente la seguridad confrontaba los riesgos más cercanos, aquellos que anidan dentro de nuestra propia sociedad, la defensa se enfocó a lo exterior, a las amenazas que procedían de otras potencias. La Armada ha sido pionera en acrecentar esta diferenciación con su constante histórica de llevar la batalla a ultramar, lo más lejos posible de nuestras costas, utilizando la mar como vanguardia en los conflictos y garantizando desde mares lejanos la seguridad del comercio.

Aludiendo ahora al segundo parámetro, la potencia del oponente, es esta una distinción que pierde sentido aceleradamente. Ya no resulta siempre fácil identificar al oponente, y cuando se puede hacer es frecuente que no presente la organización jerárquica, ni la acción coherente con objetivos típicos de un estado. En el campo de la seguridad se ha pasado del enemigo individual e identificado, de las organizaciones criminales de base local o bien de base internacional discreta, a un conglomerado de organizaciones criminales y terroristas transnacionales y globales. Vista desde faceta de la defensa *hemos pasado de los desafíos que suscitaba la fuerza de otros a los desafíos que tienen su origen en la debilidad de otros.*

Así, mientras la definición clásica de poder naval se apoyaba en los medios para derrotar amenazas militares organizadas, es decir, de otros estados, en el entorno actual esa definición necesita revisarse o al menos ampliarse, ya que las amenazas más perceptibles no son enteramente las tradicionales entre estados, sino que, en gran medida, se trata de fenómenos de naturaleza transnacional asociados a actividades criminales y al terrorismo internacional.

Este factor preponderante en la situación estratégica marítima da lugar a que en muchas situaciones de crisis o en conflictos armados, las naciones no sean ya los actores principales, minando la posibilidad de los gobiernos de influenciar las causas o el desarrollo de los conflictos. La atención a esta situación ha llevado a las naciones a preocuparse por

exportar estabilidad acercándose al foco de conflictos aunque sean lejanos, para tratar de contener su deterioro, percibiendo que en el mundo contemporáneo tan fuertemente interrelacionado, ese deterioro terminaría afectándoles.

Todo esto significa que en la actualidad la disyuntiva entre Seguridad y Defensa tiene menos significado; en frase que traslado de Johnson Spencer, «*nos han movido el queso*» (3). A la artificial competición entre Seguridad y Defensa –tan viva en las sociedades occidentales– ya sólo le encuentra sentido precisamente quien busca caminos para avanzar en su actividad ilícita aprovechando las faltas de sinergia en las capacidades en ambos campos, es decir, esta separación la encuentra útil el terrorismo y el crimen internacional.

Los actores implicados en la Seguridad y Defensa debemos buscar las sinergias de los dos enfoques y una aproximación de ambos ante los nuevos desafíos, impulsando capacidades conjuntas.

EL PLANEAMIENTO MILITAR BASADO EN CAPACIDADES

En el ámbito militar, entendemos «capacidad» como el resultado de combinar de forma eficiente los recursos necesarios para afrontar un aspecto específico de un desafío estratégico o táctico. La adecuada conjunción de capacidades permite a su vez afrontar el problema en su totalidad.

No se trata únicamente de un equipamiento, tal como un sistema de armas, un vehículo o un buque, sino del producto de esos materiales con el personal, doctrina, adiestramiento, etc. necesario para sacarles el máximo partido. La capacidad aúna los recursos materiales y los intelectuales para encontrar soluciones óptimas.

Esta forma de entender las capacidades se basa en que planeamos para lograr determinados efectos militares, y son las capacidades las que nos permiten asegurar razonablemente su consecución. Si logramos poner etiquetas a los efectos que queremos alcanzar, habremos transformado en unas pocas ideas sencillas la complejidad del planeamiento de fuerzas y esto puede conducirnos a una mejora sustancial en la determinación de necesidades militares. Además, al ordenar por prioridad los efectos que se persiguen, si hemos agrupado cada conjunto de sistemas

(3) Spencer, Johnson (2002), «¿Quién se ha llevado mi queso?: cómo adaptarnos a un mundo en constante cambio», Ed. Urano.

con el adiestramiento, doctrina, etc., necesario para su manejo, resulta también más clara y lógica la asignación de recursos a cada capacidad y más sistematizable el esfuerzo y tiempo de preparación que se requiere para conseguirla.

En el fondo, el planeamiento por capacidades tiene algo de arbitrario pues depende mucho de cómo las asociemos, y podríamos argumentar que otros sistemas de asignar recursos a los diversos campos de requisitos para cumplir nuestra misión serían igualmente válidos.

Pero las ventajas del planeamiento por capacidades y la razón de su éxito residen en la facilidad para tomar decisiones razonables y rápidas en la asignación de recursos y la priorización de objetivos. En este sentido, el planeamiento militar ha seguido en tiempos recientes un camino progresivamente más ordenado y sistémico. Hace doscientos años, la intuición y experiencia del Comandante, el famoso *ojo marino*, dominaban el planeamiento. De ahí se pasó a un modelo «prusiano», que daba prioridad a la aproximación científica al planeamiento militar, aunque trabajando todavía en campos aislados; y por fin, al enfoque moderno, de origen norteamericano, que interrelaciona todos los campos del planeamiento utilizando la teoría de sistemas.

El planeamiento por capacidades es producto de esta última tendencia, y su principal ventaja es que permite obtener resultados correctos sin depender en exceso de la eventual intuición o genialidad de los que participan en el proceso. Es por eso que ha tenido un éxito amplísimo y su utilización se ha extendido a muchos otros ámbitos de la administración y de la empresa.

Lo que ya resulta obvio es que, como en cualquier otro sistema de planificación, la eficacia del planeamiento por capacidades depende de la correcta comprensión del medio, especialmente de la naturaleza y dinámica de los riesgos y amenazas que puedan desarrollarse en ese contexto. De esa visión dependerá la correcta selección de las capacidades necesarias para afrontar dichos riesgos y amenazas. Así pues, resulta fundamental *la coherencia del planeamiento por capacidades con la perspectiva estratégica del entorno al que se aplicarán*, para lo que es imprescindible analizar cuidadosamente ese entorno, en este caso el marítimo, desde el punto de vista de la Seguridad.

En esta coherencia y adecuada perspectiva estratégica reside el mayor reto del planeamiento basado en capacidades, y su consecución facilitará un enfoque decisivo y realista, especialmente en este momento en el que

el coste de los sistemas y la velocidad de la innovación en tecnologías suponen un continuo desafío a nuestra aptitud para preparar una fuerza de respuesta adecuada.

Comprendido el entorno y sus implicaciones, el planeamiento por capacidades conduce a un desarrollo descendente, desde los grandes objetivos a los efectos y hacia abajo, concretando los detalles de equipamiento y preparación específica, hasta culminar todo el perfil de capacidades.

EL ENTORNO MARÍTIMO Y LAS CAPACIDADES NECESARIAS

Por amplios que sean los dominios que hoy alcanza el hombre, ninguno supera a la mar, cuya inmensidad impresiona a las generaciones actuales tanto como a nuestros antepasados; lo que siempre ha estimulado a los más emprendedores para explotar sus riquezas, para utilizarla como la vía de conexión y encuentro más directa entre los pueblos y, en definitiva, para sacar partido a las múltiples oportunidades que ofrece.

La mar ha sido surcada y utilizada por lo mejor de los seres humanos, y también por lo no tan bueno. Todos han realizando en ella las actividades más diversas reflejándose en la mar toda la complejidad de las sociedades.

Llamamos *entorno marítimo* a un concepto más amplio que la propia mar, que resulta de sumar a los espacios marítimos la actividad humana. El entorno marítimo se extiende a la tierra para alcanzar todo lo directamente afectado por la mar. Al tratarse de un ámbito muy influenciado por el hombre cabe deducir que la seguridad en él precisará, al igual que ocurre en tierra, del *conocimiento* de lo que sucede y de la *capacidad de respuesta*.

La multiplicidad de actividades relacionadas con la mar, que incluye asuntos tan diversos como la pesca, el comercio, la energía o el recreo, sistemas de telecomunicaciones, instituciones dedicadas a la seguridad u organizaciones medioambientales, hace patente la necesidad de coordinación y la exigencia de *una herramienta conceptual* que la facilite. Es decir, un mecanismo que permita considerar la componente seguridad en las actividades civiles, mejorando el asesoramiento militar a los responsables; un mecanismo que facilite también incorporar las necesidades de los utilizadores comerciales al planeamiento militar sobre Seguridad Marítima, y optimice el acceso militar a información comercial para su integración en el conocimiento del entorno marítimo.

Estas ideas, que presentamos en la Conferencia Internacional de Planeamiento sobre Seguridad Marítima organizada por el Mando Conjunto de los EE.UU. en Copenhague en mayo de 2008, fueron acogidas inicialmente con cierta tibieza por las más de 60 naciones representadas, sin embargo han ido abriéndose camino, sobre todo recientemente en los ámbitos de la Unión Europea (4) y de la Alianza Atlántica (5).

En la historia europea han sido en ocasiones las grandes batallas, otras veces los descubrimientos o el transporte a las colonias de ultramar los hechos que confirieron un especial protagonismo a la mar en la sociedad. En España, la expansión de la Corona de Aragón al Mediterráneo conllevó el establecimiento de los Consulados del mar en los principales puertos para proteger intereses comerciales, ayudando a una relación muy íntima de la sociedad fuertemente mercantil de entonces con el ámbito marítimo, relación que florecería sin parangón tras el Descubrimiento de América y la colonización.

Esta relevancia y actualidad «social» de la actividad marítima se mantuvo durante siglos, tiempo en que los ciudadanos percibían la importancia económica de la mar en sus vidas. Pero la percepción se quebró un tanto con la llegada de la aviación comercial, y en nuestros días se conserva solamente bien por su relación con el ocio y el deporte o por razones generalmente negativas, tales como servir la mar de vía para la inmigración ilegal y otras actividades ilícitas, o bien por la sensibilidad ante los accidentes en la mar; y no por la dimensión realmente trascendental de la mar, pese a no haber disminuido ésta un ápice, porque *preservar la capacidad marítima es el factor más decisivo para la seguridad, la estabilidad y la prosperidad nacional*. Y esto es extensible al ámbito europeo.

Efectivamente, desde la óptica europea, ¿cuál es la necesidad más vital en términos de seguridad exterior y prosperidad? Sin duda la seguridad comercial y energética. Y en España dependemos aún más de la mar que nuestros socios, ya que por mar llega a España el 90% del suministro energético y el 82% de las importaciones comerciales, y discurren por vía marítima el 50 % de nuestras exportaciones. Es por tanto esencial

(4) El borrador de documento de la Unión Europea nº 2009/03, de 12 de febrero de 2009, propone, entre otras medidas, la elaboración de un documento de reflexión sobre Vigilancia Marítima con una aproximación integral que incluya los aspectos de seguridad civiles y militares, y propone que se seleccione a un Almirante para dirigir su elaboración.

(5) Documento sobre la Estrategia Marítima de la Alianza, SG (2009) 0107, OTAN SINCLAS, del Secretario General de la OTAN, de 10 de febrero de 2009.

impulsar el conocimiento de la mar y destacar su importancia en nuestra vida diaria y para el progreso futuro.

Un factor a tener en cuenta, derivado de la propia complejidad de la mar, es la tendencia a centrarse en aspectos parciales cuando se tratan cuestiones marítimas. Resulta difícil abordar un tratamiento integral de la mar, y más aún si se discuten materias de Seguridad Marítima, donde cada interlocutor suele interesarse por un determinado aspecto de la problemática (6).

Para solventar esta dificultad *sería una magnífica aportación* la elaboración de *un concepto internacional de Seguridad Marítima* donde se examinen los desafíos actuales en el entorno marítimo, los elementos de actuación de la comunidad internacional para transformarlo en un medio más seguro, y donde puedan formularse directrices –fundamentalmente a la I.M.O. y a los Grupos de Contacto de la propia O.N.U.– para impulsar la coordinación y cooperación de los Estados y de las organizaciones supranacionales con competencias en el ámbito marítimo.

En cuanto al uso de la mar, secularmente las naciones se han esforzado por convertirla en un espacio de libertad, empeñando a sus marinas de guerra en garantizar la libre navegación y comercio y estableciendo progresivamente un derecho primero consuetudinario, y posteriormente normativo, que en 1958 se afianzó en Ginebra con la Convención sobre el Alta Mar, y en 1982 en Montego Bay, Jamaica, con la Ley del Mar. Estos hitos jalonan una legislación internacional marítima que, con el imprescindible respaldo de las armadas, ha afianzado el carácter libre del mar como bien jurídico universal.

Se trata de una realidad jurídica permisiva, que viene a limitar la capacidad de actuación por parte de los estados en el entorno marítimo, lo que ha sido el origen de un creciente número de iniciativas internacionales, que impulsan la aparición de nuevas leyes y protocolos tendentes a aumentar la capacidad de control de la mar.

La libertad de uso de la mar proporciona un campo a cuyo resguardo pueden proliferar los tráfico y actividades ilícitas que tienen como consecuencia tanto la desestabilización de espacios terrestres, como el incremento en la vulnerabilidad en el uso y explotación de las vías y recursos

(6) El documento de la Unión Europea citado (nota 4), reconoce que la Vigilancia Marítima se está abordando actualmente sólo desde perspectivas parciales y considera esencial mejorar la coordinación para evitar esa fragmentación.

marinos. Hoy en día, la densidad del tráfico marítimo y la complejidad de actividades desarrolladas en la mar, suponen un factor añadido para el crecimiento de actividades ilícitas y criminales, fruto de la *facilidad de enmascaramiento y mimetismo* que proporciona la mar en comparación con los movimientos y la actividad económica en tierra.

Así pues, dada la cobertura de tráficos ilícitos disimulados entre la actividad marítima legal y la facilidad de movimientos, ¿es hoy posible una auténtica libertad del mar sin control? Nos tememos que no, y esto nos lleva a la necesidad de *transformación* en el uso de la mar. Se vislumbra, como remedio *sine qua non* para aumentar la Seguridad Marítima, el impulso a nuevos desarrollos legislativos y tecnológicos y un nuevo planteamiento de la cooperación en la mar, que configuren una aproximación gradual, aunque sin exagerar, de la actividad marítima a los mecanismos mucho más rígidos que se utilizan para el control del espacio aéreo.

Las singulares características de este ámbito, la discontinuidad intrínseca de la presencia en la mar y la propia necesidad de mantener un particular equilibrio con ese medio tan delicado, hacen de la coordinación de la dimensión seguridad en la actividad marítima una cuestión compleja que exige conocimiento del medio, personal con experiencia, recursos materiales especializados, y procedimientos establecidos.

Examinados los elementos que configuran la problemática de la seguridad en el entorno marítimo, expondremos los fundamentos y particularidades de cada tipo de respuesta, tratando de mantener la coherencia estratégica entre las capacidades necesarias y los riesgos que deben ser contrarrestados.

RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS EN SEGURIDAD MARÍTIMA

Coordinación internacional

En primer lugar, es preciso reconocer que la seguridad marítima es un problema mundial, que exige soluciones amplias y a escala global, cuyos parámetros generales de actuación den cabida a enfoques regionales adaptados a cada zona geográfica. El espacio marítimo es tan vasto que ningún estado resulta capaz de controlarlo eficazmente y la propia naturaleza de los problemas de seguridad en la mar implica una gestión internacional. Por eso, en la búsqueda de soluciones deben implicarse todas las naciones con intereses marítimos significativos y los organismos supranacionales con responsabilidades marítimas.

- Como contribución a esas soluciones amplias, disponer de un *concepto internacional de Seguridad Marítima*, permitiría establecer medidas globales de las que derivar enfoques regionales y procedimientos detallados, adaptados a los ámbitos de actuación de cada organización concreta con cometidos en el ámbito marítimo como la IMO, la UE o la OTAN.
- Paralelamente, la actuación internacional precisa del perfeccionamiento de la legislación, mediante un impulso al desarrollo normativo que facilite *la gobernanza* de los mares ante los actuales desafíos.
- Los nuevos desarrollos conceptuales y normativos deben afianzar la dimensión seguridad en la actividad marítima. En el caso de la Unión Europea, la tradición marítima de los Estados Miembro y los intereses comerciales que deben asegurar, hace que el equilibrio de los enfoques civiles y militares sea especialmente necesario. La estructura de pilares de la Unión no favorece en principio la transversalidad de las políticas, por lo que en el conjunto del cuaderno se defiende una nueva orientación hacia la convergencia en la definición de una Política Marítima auténticamente integral, es decir que tenga una mezcla adecuada de los intereses en juego y de la componente de seguridad que contribuye a garantizarlos.
- Uno de los fines principales en la coordinación internacional es la *negociación de santuarios* a los tráficos ilegales que utilizan la mar, neutralizando los posibles resquicios legales y tecnológicos que puedan facilitar el enmascaramiento de las actividades ilegales y estableciendo mecanismos que permitan llevar a cabo actuaciones para garantizar la seguridad de las rutas y recursos marítimos en aguas internacionales.

Coordinación inter-agencias en el ámbito nacional

También en los ámbitos internos de cada nación es necesario reconocer que la Seguridad Marítima es una responsabilidad compartida, que exige una intensa colaboración entre todas las instituciones y organizaciones, civiles y militares, con competencias marítimas.

En el plano nacional resulta necesario definir nuestro propio modelo, en el que se integren las aportaciones que las Fuerzas Armadas pueden hacer –gracias a sus capacidades– a la seguridad de las actividades civiles en la mar.

El desarrollo de las competencias que corresponden a la Administración dentro de la «Acción del Estado en la Mar» exige medios costosos y personal altamente cualificado y adiestrado. El problema a resolver escapa

a las competencias de un único Ministerio, ya que consiste en mejorar horizontalmente el rendimiento de todos los recursos utilizados. No parece razonable que existan duplicidades entre organismos de la Administración con medios independientes para misiones similares; tampoco, a la vista de la propia complejidad del panorama marítimo, es conveniente una unificación excesiva de las competencias de la Administración. Resulta preferible profundizar en la cooperación entre administraciones públicas y agentes privados con intereses en la mar, para lo que es necesario mejorar los siguientes aspectos:

– *La coordinación de organismos con responsabilidades en el medio marino.*

– Esta coordinación hace preciso disponer de acuerdos interministeriales para la realización de tareas de apoyo entre administraciones. La actualización frecuente de los acuerdos vigentes y su extensión a nuevos ámbitos de cooperación potenciará el apoyo interagencias, de forma que los delincuentes se vean confrontados por una auténtica tela de araña de cooperación institucional que les dificulte encontrar oportunidades. Es decir, un entramado funcional –o por capas de responsabilidad– que apoye a la institución mejor preparada en cada caso y frente a cada tipo de riesgo.

– La referencia a la asignación de capas de responsabilidad puede sugerir una distribución espacial, pero no sólo se trata de ese tipo de reparto de competencias. Es cierto por ejemplo que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional asigna a las Fuerzas Armadas misiones en cualquier espacio de interés y, por su parte, la de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado indica que ejercen sus funciones en todo el territorio nacional, incluido el Mar Territorial, como es lógico al corresponder su dirección al Ministerio del «Interior». Sin embargo la principal diferencia en la estructura de funciones por capas de responsabilidad se deriva del tipo de misiones.

Una capa de responsabilidad típicamente asociada a la Defensa es la vigilancia marítima en sentido amplio, sea como misión permanente orientada al conocimiento del entorno marítimo, o bien en apoyo de una operación militar concreta, por ejemplo de embargo internacional, anti-terrorismo u otras.

Por su parte, serían capas de responsabilidad principalmente de los ministerios civiles, el control de costas y fronteras, la

represión del contrabando o la imposición de las leyes aplicables en aguas de soberanía.

- El respeto al ámbito competencial descrito, tanto geográfico como por materias de responsabilidad, es esencial para un apoyo efectivo y fluido, basado en la confianza mutua.
- Además la relación eficacia-coste de los recursos públicos es mayor si se han determinado con carácter previo los cauces de relación para garantizar una coordinación libre de improvisaciones. La unidad de esfuerzo entre organismos nacionales se presenta como capacidad clave y factor de éxito, y a esa unidad de esfuerzo contribuyen eficazmente los acuerdos pre-establecidos.

– *La coordinación de operaciones.*

- La coordinación de operaciones en el entorno marítimo debe darse tanto en el planeamiento como en la escena de la acción.
- Si bien resulta difícil establecer normas fijas para la coordinación de operaciones en la mar, por la variabilidad de las situaciones, deben perfilarse unas pautas generales acordes con las materias de responsabilidad y los espacios propios de actuación respectivos, la coherencia con actuaciones internacionales en ámbitos similares, la capacidad de mando y control requerida en cada caso y, en especial, los medios propios, cuya característica fundamental en la mar es que sean adecuados para llevar a cabo con solvencia las acciones necesarias.
- La coordinación en la escena de la acción tiene que estar basada en el conocimiento de la situación, la adecuación y potencial de los medios, y la unidad de mando. Todo ello debe ser fruto de la voluntad de apoyar a otras instituciones, de un planeamiento correcto y de acuerdos previos entre organismos, que combinen la claridad en las responsabilidades de cada uno con la necesaria flexibilidad para adaptarse a cada situación concreta.

En muchas situaciones la presencia del buque de guerra con helicóptero embarcado y la versatilidad de sus sistemas aporta un salto cualitativo que supone una garantía de eficacia. En el ambiente de *amenazas expansivas* que caracteriza al entorno marítimo con el que comienza el siglo XXI la utilidad de buques ligeramente armados es sólo marginal y debe restringirse a las cercanías de la costa o a situaciones que no precisen el uso de la fuerza.

Para responder a estas exigencias la Armada está desarrollando el Buque de Acción Marítima, BAM. Se trata de un buque modular y muy automatizado, lo que hace posible que pueda adaptarse a distintos perfiles de misión y que sea marinado por una dotación reducida, de sólo 35 personas, proporcionando la consiguiente economía de empleo durante largas permanencias en la mar. El BAM monta un innovador sistema de combate nacional –el Scomba– que le permite ser totalmente interoperable con otros buques de guerra, aeronaves, y centros de mando y control aliados. En conjunto el programa BAM consiste en un proyecto de obtención de 10 buques.

– *Desarrollo normativo.*

La cooperación entre instituciones del estado necesita una normativa que regule claramente:

- El reparto de competencias respecto a la seguridad marítima, estableciendo los procedimientos de apoyo entre instituciones.
- La definición de responsabilidades debe dejar clara cuál es la institución líder para afrontar cada uno de los riesgos definidos en cada ámbito geográfico donde se actúe.
- El papel de las Fuerzas Armadas, en particular de la Armada y del Ejército del Aire, resulta esencial en todas las situaciones que requieren una fuerza determinante, y es insustituible lejos del territorio nacional.

El conocimiento de la situación marítima

En un medio tan fluido y transitado como la mar, el conocimiento de la situación y la capacidad para diferenciar las actividades legales de las ilegales resulta tan difícil de conseguir como imprescindible. La capacidad para obtener información y que ésta llegue a los actores apropiados es el primer requisito para la Seguridad Marítima.

- En la mar se da una relación especial entre las operaciones y la información, de forma que sin la una no es posible la otra. Por una parte, disponer de un conocimiento adecuado de la situación marítima (MSA) permite focalizar la actividad operativa (MSO) haciéndola más rentable y eficiente. Por otra, la permanencia de unidades en la mar y la conducción sistemática de actividades navales es la fuente primaria de información, a la que no sustituyen los siste-

mas tecnológicamente más avanzados, como satélites, AIS, o radar OTH.

La realidad es que la cobertura de sistemas stand-off como los citados no sirve, por si sola, para evitar la proliferación de actividades ilícitas. Por el mimetismo y la propia naturaleza del entorno marítimo esas actividades tienden a expandirse a los espacios donde no encuentren presencia habitual de aeronaves y buques de vigilancia marítima, sea en el litoral o en Alta Mar. Sólo la persistencia de las unidades en la mar dará como fruto los resultados duraderos que necesita la Seguridad Marítima.

Una información ágil y completa permitirá definir oportunamente y con precisión las acciones a realizar y las capacidades a empeñar, en caso de que un incidente obligue a movilizar personal y medios (operaciones reactivas o Surge Operations).

- La capacidad para obtener e intercambiar información relevante sobre el entorno es esencial en la Seguridad Marítima. Obtenida la información, el aspecto más importante para lograr la difusión necesaria, por encima de las capacidades tecnológicas es la confianza entre instituciones y el permanente flujo de información disponible. En muchas ocasiones la información no circula debido a un conjunto de factores, como pudieran ser los intereses institucionales específicos y las trabas burocráticas que es preciso superar promoviendo la confianza en las instituciones diferentes a la propia.

La capacidad de investigación y gestión de información de los órganos de carácter policial debería aprovecharse también para obtener todo el potencial de su transmisión a otros organismos, algo que resulta esencial para evitar la aparición de «agujeros negros» informativos. Se trata de avanzar desde la «información en propiedad» a la «información compartida» procurando su difusión en función de su utilidad. La inteligencia solo podrá ser completa si a cada organismo le llega la información que precisa para ejercer sus competencias en Seguridad Marítima.

- Esa confianza institucional, sin embargo, no debe suponer una dificultad para gestionar información comercial. Determinados tráficos mercantes, actividades de investigación o actuaciones en la mar de naturaleza extractiva obtienen mejores rendimientos económicos si las posiciones y movimientos de los buques que las realizan no son conocidos por posibles competidores. Por ello, los sistemas de tratamiento de información marítima deben adaptarse a esta característica y ofrecer la garantía de usuario final en informaciones de naturaleza comercial.

– Lógicamente la tecnología tiene un papel básico en la obtención, fusión, consolidación y difusión de información y, además, supone la base para la interoperabilidad entre los sistemas utilizados por los organismos con competencias en la Seguridad Marítima. Es tecnológicamente factible –y operativamente esencial– la interconexión de centros de control como el Centro de control de operaciones de la DAVA, y los de vigilancia de costas y fronteras, con los Centros de Operaciones, normalmente de mayor potencial y cobertura, de las Fuerzas Armadas.

Entre estos últimos cabe citar al Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) de la Armada, un centro cuyas capacidades de gestión de la información de fuentes civiles y militares y de conducción de operaciones de Seguridad Marítima le convierten en un colaborador necesario en este campo.

La existencia de centros especializados en distintos tipos de misiones puede llevar a una indeseable competencia entre ellos para ser el «principal» o el que sirve de vía de acceso preferente a determinados sistemas internacionales. Frente a esa tentación y en la línea argumental que defendemos en estas páginas, creemos que la mejor opción para un «centro nacional», es que esté constituido por una suma virtual de los principales, un mecanismo que la tecnología permite sin mayores problemas. Esto hará posible que cada uno actúe y se relacione internacionalmente en su campo específico, y al mismo tiempo contribuya a mejorar el conocimiento nacional del entorno marítimo y la coordinación de actividades.

OPCIONES DE RESPUESTA. DESARROLLOS Y CAPACIDADES CLAVE

En base a las amenazas y capacidades elaboradas, vamos finalmente a indicar las diversas posibilidades de respuesta, prestando especial atención a las situaciones más sobresalientes.

A) Capacidades generales

- Estrategia sólida, con objetivos claros, establecidos en un concepto de Seguridad Marítima capaz de adaptarse a la evolución de los riesgos y amenazas.
- Desarrollo del concepto de Seguridad Marítima en doctrina y procedimientos de actuación para cada organismo según sus competencias, incluidos los mecanismos de cooperación para ensayar, evaluar, experimentar y refinar dichos procedimientos.

- Adiestramiento específico de cada organismo en los procedimientos para afrontar los nuevos desafíos.
- Cuarteles Generales militares especializados, capaces de fusionar la información que obtienen en una situación marítima consolidada, y de planear y conducir operaciones marítimas, integrando elementos de otras Fuerzas Armadas, de otras instituciones del Estado y representantes de agencias civiles. Centros de Control no militares, capaces de planear y conducir actividades marítimas en sus ámbitos propios de actuación, y preparados para materializar una coordinación eficaz con los CC.GG. militares.
- Fuerza solvente y suficiente, generada en base a medios adecuados a los diversos escenarios y situaciones. Intuitivamente es fácil comprender que *la potencia de los medios a emplear debería crecer con la distancia a la costa propia*. En el Mar Territorial la concurrencia de diversos organismos ayuda a que medios más ligeros o sutiles puedan ser suficientes; mientras que en Alta Mar, donde los espacios se agrandan y la densidad y cobertura de otros apoyos es menor, los Aviones de Patrulla Marítima y los Buques de guerra con helicóptero embarcado son los únicos medios suficientemente versátiles y autosuficientes para adaptarse con eficacia a la evolución de la situación.
- La naturaleza de las amenazas expuestas hace preciso disponer también de unidades especiales –submarinos, UAV’s, satélites– y de armamento no letal, cuyo uso puede ser imprescindible en conflictos de baja intensidad.
- *Orientación de los medios a la obtención de pruebas*: frente a la guerra tradicional y los conflictos entre estados, las situaciones que tratamos de contrarrestar requieren que el delincuente sea puesto a disposición judicial. En consecuencia, los medios empleados deben estar preparados para aportar pruebas fehacientes. Esto hace esencial el desarrollo de sistemas que permitan incorporar a la información obtenida por medios materiales y humanos otras características relevantes para la práctica judicial, como referencias horarias y posiciones certificadas.

B) Capacidades específicas para cada situación

Una vez descritas las respuestas genéricas, vamos detenernos en las capacidades más adecuadas para cada situación concreta destacando la conveniencia de combinar capacidades de diversos organismos.

En la elección de los medios materiales, *el factor determinante es establecer si la situación a contrarrestar puede deteriorarse hasta requerir el uso de la fuerza*. En este caso será normalmente imprescindible la aportación de las FAS por la solvencia de los medios militares y su capacidad para integrar apoyos internacionales. Ejemplos de estas situaciones son las operaciones de embargo marítimo y de lucha contra la piratería y el terrorismo internacional.

Por el contrario existen situaciones que no requieren el respaldo de una fuerza determinante, como el control de migraciones ilegales por vía marítima, cuyo desenlace es normalmente el salvamento de vidas humanas.

Entre la migración ilegal por vía marítima y el tráfico de seres humanos se sitúa un caso particular, que aparece en escena ocasionalmente. Es el caso del buque negrero, para cuya persecución la referencia universal es el buque de guerra.

Sin embargo, entre las situaciones que requieren el uso de la fuerza, existen algunas en las que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son normalmente el organismo que lidera las actuaciones, bien por la cercanía del lugar donde se desarrollan o por el tipo de riesgo que confrontan, mientras que las Fuerzas Armadas se limitan a prestar apoyo y cobertura o a facilitar la imposición de las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales. Estas situaciones son básicamente las misiones policiales de control de costas y fronteras y la lucha contra el tráfico de drogas por vía marítima, en la que, sin entrar en detalles, las Fuerzas Armadas prestan apoyo a intervenciones de las FCSE conforme a los correspondientes mandatos judiciales y acuerdos de colaboración.

Como factor común a las operaciones marítimas desarrolladas en base a opciones de respuesta militar se requiere una estructura que proporcione la inteligencia necesaria, redes de intercambio de información, capacidad de mando y control para la conducción y coordinación de las operaciones y plataformas aéreas y navales. Las plataformas navales deben contar con helicóptero embarcado, sistemas embarcados y *stand-off* de vigilancia, y equipos de intervención de guerra naval especial. Es también un requisito común a todas las unidades que puedan mantener una elevada permanencia en zona.

Las Fuerzas Armadas se están dotando de capacidades enfocadas precisamente a este tipo de conflictos de baja intensidad, propios de la Acción del Estado en la mar, y que constituyen el escenario natural de

actuación de la nueva pieza central del programa naval español en la capacidad de Acción Marítima: El Buque de Acción Marítima.

La otra pieza clave de la capacidad de Acción Marítima es el mencionado Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM). El COVAM, colaborador necesario en cualquier estructura nacional o internacional de conocimiento del entorno marítimo, podría constituir la base de la contribución de las Fuerzas Armadas al establecimiento de un centro virtual integrado de Seguridad Marítima, que permita, mediante trabajo en red, una mejora sustancial del conocimiento nacional compartido de la situación en ese entorno.

Piratería

Por su actualidad y relación con la Seguridad Marítima conviene referirnos al caso específico de la piratería y el robo a mano armada (denominación usual de la piratería cuando se desarrolla en aguas jurisdiccionales de un estado).

Como afirma el Grupo de Contacto de las Naciones Unidas para la piratería en las costas de Somalia, la piratería es un síntoma de una falta más amplia de seguridad y gobierno en los países ribereños. Es decir, debe considerarse como un elemento de un desafío mayor, que es asegurar la paz y estabilidad en los estados litorales.

Por ello, la principal responsabilidad para erradicar la piratería corresponde al estado ribereño y, en caso de gobiernos fallidos, a los estados y organizaciones internacionales que colaboran con las Naciones Unidas, asistiendo a la capacitación del estado en cuestión para perseguir la piratería y llevar ante la justicia a quienes la practican.

Las operaciones contra la piratería requieren plataformas capaces de mantener una vigilancia marítima permanente y de ejercer por sí mismas un alto nivel de disuasión, dotadas de sistemas y equipos para abordar e intervenir, liberando al buque apresado y deteniendo a los piratas. Se trata, como hemos dicho, de aviones y buques de guerra de gran autonomía y suficiente potencia, con helicóptero naval y unidades de intervención embarcadas.

Las operaciones en Alta Mar deben complementarse con otras focalizadas en la vigilancia cercana de las bases de los piratas, para controlar y disuadir la salida de las embarcaciones susceptibles de dedicarse a la piratería.

Un caso de actualidad en la lucha contra la piratería es la utilización de *Equipos de Protección* (en inglés, VPD, *Vessel Protection Detachment*) a bordo de buques especialmente vulnerables. Estos equipos pueden ser proporcionados por empresas de seguridad privada o por la administración del país de bandera. En el primer caso, es importante que la presencia de los equipos no distorsione el estatuto del buque comercial ni menoscabe la aplicación del derecho del mar (situaciones de paso inocente ó sometimiento al abordaje y a la inspección), y que se establezcan mecanismos de coordinación para que puedan recibir de los Cuarteles generales marítimos o de buques de guerra en la zona instrucciones para mejorar su autodefensa.

En el segundo caso, puede ordenarse el embarco de equipos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado si el buque a proteger opera en nuestro Mar Territorial. Cuando el buque realice una actividad de interés nacional o estratégico en Alta Mar, cabe el embarque de equipos de protección militares. En este supuesto resulta imprescindible mantener la integridad táctica con las operaciones en la zona, por lo que lo más adecuado es que los Equipos de protección sean constituidos por destacamentos de los propios buques de guerra que participan en la operación.

Operaciones contra el terrorismo internacional

Las operaciones marítimas contra el terrorismo internacional tratan de negar la utilización de la mar como vía de expansión o como escenario de actuación terrorista. Pueden plantearse en alta mar, en aguas costeras o en las proximidades de un determinado puerto.

En los primeros casos toman la forma de operaciones de Interdicción Marítima. Se trata de efectuar una presencia disuasoria y de vigilar y controlar una determinada zona para localizar y, en su caso, abordar buques sospechosos apresando a quienes lleven a cabo actividades de apoyo al terrorismo, incluido el contrabando de armas.

Un ejemplo de operaciones de este tipo lo constituye la operación *Active Endeavour*, que lleva a cabo la OTAN en el Mediterráneo y Estrecho de Gibraltar, en la que España participa con buques de superficie, submarinos y aviones de patrulla marítima. Operaciones similares tienen como finalidad evitar la infiltración de terroristas desde la mar o el tráfico de armas con fines terroristas o destinados a una de las facciones enfrentadas en el marco de una operación de Apoyo a la Paz. Como ejemplo de este supuesto cabe citar la operación del componente marítimo de la

FINUL, que se desarrolla bajo los auspicios de la ONU en aguas próximas a las costas libanesas y en la que España ha participado con patrulleros de altura integrados en EUROMARFOR.

Por último mencionaremos el caso de operaciones para la protección de puertos durante eventos de gran visibilidad o para prevenir actos terroristas ante una inteligencia específica.

En este caso se combinan capacidades de las FCSE con las propias de las FAS para la vigilancia del puerto, Mar Territorial y espacio aéreo, junto a capacidades especiales para la detección y desactivación de artefactos explosivos. Es esencial una apropiada coordinación de los medios militares y policiales. En este ámbito cabe citar la operación llevada a cabo en el puerto de Valencia con motivo de las regatas de la Copa América. Intervinieron unidades de la Policía y de la Guardia Civil (patrulleras y operativo terrestre), aviones de Patrulla Marítima, sistemas de vigilancia del Ejército del Aire y patrulleros y cazaminas de la Armada. Por lo específico del caso conviene destacar el rol de los buques cazaminas que con sus vehículos de control remoto y unidades especializadas de buceadores aportaban la capacidad de detectar y desactivar artefactos explosivos.

Operaciones de Embargo Marítimo

Las operaciones de Embargo Marítimo son también, como las de lucha contra la piratería o contra el terrorismo internacional, operaciones de Interdicción Marítima, en las que el *aspecto más crítico es conseguir un conocimiento sin fisuras de la situación en la zona del embargo*. Ello requiere un esfuerzo sostenido y una gran coordinación, pues tienen especial complejidad especialmente en zonas de alta densidad de tráfico marítimo.

Los medios a utilizar son similares a los de las otras operaciones de interdicción citadas. En todas ellas una capacidad clave reside en alcanzar la masa crítica de medios necesarios y que cada unidad sea suficientemente solvente para la situación que presumiblemente ha de contrarrestar.

Inmigración ilegal por vía marítima

En el otro lado de la balanza se sitúan las actividades en las que –siendo también misiones complejas y duraderas– el uso de la fuerza no es determinante, como las orientadas al control de la inmigración ilegal por vía marítima y la vigilancia de costas y fronteras, responsabilidad del

Ministerio del Interior; o el Salvamento Marítimo, competencia fundamentalmente del Ministerio de Fomento. Un ejemplo típico de colaboración interagencias en este tipo de misiones lo constituye la Operación «Noble Centinela», que se lleva a cabo en Canarias para el control de la inmigración ilegal, y en la que medios de las FCSE, de la Armada, y del Ejército del Aire, con el apoyo del Ejército de Tierra (Campamentos de Acogida), y de Salvamento Marítimo (SASEMAR) junto a ONGs como la Cruz Roja Española prestan un apoyo coordinado que se ha manifestado eficiente.

Otras Operaciones de Seguridad Marítima

Finalmente cabe mencionar dentro de las Operaciones de Seguridad Marítima típicamente militares las que tratan de garantizar la seguridad comercial y energética, mediante la vigilancia marítima, la escolta al tráfico y la protección específica de los *choke points*, operaciones para cuyo éxito son precisas idénticas capacidades.

El conjunto de estas notas indica que las capacidades construidas alrededor del buque de guerra con helicóptero embarcado y los aviones de patrulla marítima, proporcionan una amplia base de operatividad y garantía, a partir de la cual se puede construir una respuesta específica a cada situación que requiera el uso de la Fuerza en la mar. También indica el inconveniente que supondría duplicar medios, asignándose por el Estado plataformas parecidas a distintos Ministerios, por ineficiente en término de coste de los recursos y por ineficaz en cuanto al nivel de coordinación internacional y de conducción operativa que se conseguiría.

CONCLUSIONES

- Del análisis del entorno marítimo se extrae la necesidad perentoria de mejorar la Seguridad Marítima (*security*) ante la expansión de nuevos riesgos y amenazas.
- Es preciso entender la construcción de Seguridad Marítima como un proceso de *mitigación de riesgos*, que busca reducir de forma duradera la libertad de acción de todo posible adversario, garantizando la libertad en el entorno marítimo y la explotación ordenada de los recursos de la mar.

A nivel regional adquiere gran importancia el reflejo en el ámbito marítimo del *binomio desarrollo-seguridad*, como se ha constatado en los casos de piratería e inmigración ilegal por vía marítima.

Por ello la Seguridad Marítima a escala global solo se puede promover mediante una acción internacional concertada, fundamentada en el impulso de las Naciones Unidas. Independientemente es necesario el liderazgo de organizaciones como la Unión Europea en el establecimiento de políticas marítimas integradas que consoliden las capacidades y contribuciones civiles y militares en este campo, y de la Alianza Atlántica en el desarrollo de su concepto de operaciones de seguridad marítima que sustente la estrategia marítima de la Alianza.

- La capacidad de obtener, elaborar y difundir rápidamente la información resulta decisiva en el medio marino. Esta capacidad no puede lograrse sin comprender tanto el entorno como la naturaleza de los problemas que en él se afrontan y esto exige una formación exhaustiva y multidisciplinar, y personal especializado. Es, además, de vital importancia *potenciar la confianza entre instituciones*, con el fin de optimizar el rendimiento de estos recursos.
- Resulta imprescindible sumar a las actividades civiles en la mar la perspectiva de la componente de seguridad que aportan las Fuerzas Armadas, concretando esta aportación en una política marítima nacional integrada, reflejo en su caso de la que pueda adoptar la Unión Europea. Para apoyar esta línea de actuación es conveniente profundizar los acuerdos de colaboración entre las instituciones con responsabilidades en el ámbito marítimo y mejorar la capacidad de asesoramiento militar y naval a las autoridades marítimas civiles.
- La Armada ha identificado entre sus capacidades clave para contribuir a la Seguridad Marítima, el futuro Buque de Acción Marítima, actualmente en construcción, y el Centro de Operaciones de Vigilancia Marítima, que está ya en funcionamiento.

El conjunto de capacidades propuestas pretende mejorar la Seguridad Marítima abriendo nuevos campos de cooperación tanto internacional, como entre los organismos nacionales, reafirmando la eficacia insustituible de la permanencia de unidades en la mar junto a la creciente aportación de los sistemas de vigilancia *stand-off*, e impulsando la transformación del sistema legal internacional para que sustente un control más efectivo del entorno marítimo.