



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

140

IMPACTO DE LOS RIESGOS
EMERGENTES EN LA SEGURIDAD
MARÍTIMA

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

140

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**IMPACTO DE LOS RIESGOS
EMERGENTES EN LA SEGURIDAD
MARÍTIMA**

ABRIL 2008

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-09-100-9 (edición papel)

ISBN: 978-84-9781-488-1

Depósito Legal: M-17218-2009

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: abril 2009

NIPO: 076-09-099-6 (edición en línea)



DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número. 05/08

IMPACTO DE LOS RIESGOS EMERGENTES
EN LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Las ideas contenidas en este trabajo, son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Sebastián Zaragoza Soto

Capítulo I

LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA MARINA CIVIL

Por Francisco Suárez-Llanos Galán

Capítulo II

LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Por Ramón Cortés Márquez

Capítulo III

SEGURIDAD MARÍTIMA: TENDENCIAS Y RETOS

Por José Antonio Ruesta Botella

Capítulo IV

COMPONENTE AEROESPACIAL DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Por Francisco José García de la Vega

Capítulo V

CAPACIDADES CLAVE EN LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Por Juan Francisco Martínez Núñez

Capítulo VI

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

Por Fernando Marín Castán

CONCLUSIONES

Por Sebastián Zaragoza Soto

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

POR SEBASTIÁN ZARAGOZA SOTO
Coordinador del Grupo de Trabajo

Para abordar un trabajo sobre seguridad marítima, resulta imprescindible delimitar el campo al que pretende ceñirse. No es fácil, porque el concepto de seguridad es tan amplio como difuso y de hecho, cuesta mucho, incluso en foros de profesionales cualificados, llegar a un acuerdo sobre el alcance del término.

Como todos los conceptos que son intuitivos, la seguridad marítima tiene mucho de sensación y las sensaciones suelen ser más fáciles de sentir que de definir. Y en este ambiente, donde inevitablemente predomina lo subjetivo, también los conceptos y las palabras pueden tener significados diferentes para quienes tienen responsabilidades específicas en el ámbito marítimo.

La primera delimitación que se planteó en este trabajo fue la de centrar la seguridad marítima en su dimensión de tiempo de paz. Es decir, no contemplarla en situaciones de crisis o conflicto donde su objeto clásico es el control del mar o el dominio relativo del mar mediante el empleo de medios militares para disponer de su uso en beneficio propio y negarlo al adversario.

Pero con esta primera delimitación no era suficiente porque también era necesario clarificar y salvar la dificultad del distinto significado que se puede atribuir a las palabras. En efecto, hemos querido enfocar el concepto de seguridad marítima como una consecuencia directa del orden, es decir, como la vigencia en la mar de un orden establecido, basado en unas reglas conocidas y de obligado cumplimiento, la predisposición a cumplirlas desde el convencimiento de que representan un beneficio común, y el reconocimiento de unas autoridades con potestad y capacidad para, llegado el caso, imponer su cumplimiento de forma que la actividad en la mar se pueda desarrollar con plena normalidad.

Pero este concepto engloba dos diferentes, que en términos sajones se denominan «maritime safety» y «maritime security», y es importante para nosotros tener en cuenta que el término español «seguridad marítima» puede asociarse a esas dos ideas que son distintas.

La «safety» podemos traducirla como un conjunto de reglas y procedimientos enfocados a garantizar la seguridad de un barco en la mar previniendo los peligros naturales tanto del medio en que se mueve el buque y los que puede provocar el propio buque como los otros peligros derivados de la navegación. Son realmente precauciones ante el peligro de cualquier siniestro en la mar en situaciones tales como abordajes, congestión del tráfico marítimo, estabilidad, corrimientos de carga, superficies libres, fallos mecánicos en la propulsión etc. Las normas de seguridad a bordo, el balizamiento de costas y peligros y las ayudas a la navegación, aportan «safety» en la mar.

Sin embargo, la «security» hay que entenderla como un amplio conjunto de medidas enfocadas a garantizar la seguridad marítima, no contra peligros naturales, sino contra acciones voluntarias de alguien que, violando el derecho marítimo, pueda perturbar o impedir la actividad legal en la mar o pueda aprovechar la mar, como espacio libre y sin fronteras, o el propio buque, vulnerable por su aislamiento, para llevar a cabo actividades ilícitas.

Con esta premisa, el presente trabajo pretende clarificar y diferenciar entre esas dos ideas, pero tratando de profundizar en la segunda, y dentro de la segunda, es decir de la «security», no pararse en los aspectos más clásicos, por conocidos, y tratar de poner el foco en lo que podemos llamar riesgos emergentes. No vamos, pues, a tratar a fondo asuntos como la necesidad de vigilancia en la mar para hacer efectiva nuestra soberanía en las aguas jurisdiccionales, o para garantizar la libertad de navegación de nuestras líneas de comunicación marítima en alta mar, de acuerdo con el derecho marítimo internacional o para proteger el derecho de nuestros pesqueros a faenar en la forma reglamentada y en los caladeros reconocidos internacionalmente y no porque estas actividades en la mar no sean importantes, que lo son y mucho, sino por tratarse de materia ya reglada para los distintos organismos responsables.

Pero lo que si queremos hacer es una reflexión sobre las posibilidades de llegar a una cierta integración de las actividades civiles habituales en la mar con la componente de seguridad y garantía que pueden aportar las capacidades militares.

Lo que queremos tratar con particular interés son los fenómenos más recientes, a los que llamamos riesgos emergentes, que presentan nuevos escenarios en la mar y que demandan nuevas respuestas. Y entre ellos destacamos la inmigración ilegal, los tráfico ilícitos de personas, de drogas, de armas, incluyendo las de destrucción masiva o de apoyo a organizaciones terroristas y el resurgimiento de la piratería.

Cada uno de estos fenómenos tiene sus propias características y circunstancias, pero tienen como faceta común el peligro que representan para la población del mundo y en particular para España, un país tan dependiente de la mar y cuyos intereses marítimos se han encontrado históricamente tanto en sus costas y fronteras marítimas como muy alejados de ellas.

Por supuesto, el problema de inmigración ilegal por mar que sufre España por su proximidad al continente africano, está imponiendo severos esfuerzos. Este problema tiene una doble vertiente. En principio, supone un problema humanitario que obliga a la localización y al rescate de embarcaciones con inmigrantes, ya que la pasividad llevaría, por una parte, a ignorar situaciones dramáticas de peligro en la mar de personas que, aunque hayan provocado voluntariamente estas situaciones, lo han hecho llevados por la desesperación y, por otra, el aumento inevitable de inestabilidad que puede generar la entrada incontrolada de inmigrantes ilegales. Pero la solución del problema está más que en socorrer inmigrantes en perseguir a las mafias que trafican con sus vidas y sus esperanzas. Parece que la combinación de patrullas en aguas de los países emisores, previo acuerdo entre gobiernos, y con colaboración de las autoridades locales, junto con un buen dispositivo de localización en nuestras aguas y la persecución efectiva en alta mar de lo que son auténticos barcos negros, puede ofrecer los mejores resultados.

También los tráfico ilícitos de drogas, armas o grupos terroristas representan un peligro cierto y difícil de detectar. La mar, auténtico cauce de mutuo conocimiento y desarrollo de los pueblos, es capaz de ocultar todo en su inmensidad, lo bueno y lo malo. Y a pesar del progreso en los mecanismos para detectar comportamientos anómalos y sospechosos de las embarcaciones, el control nunca es completo y valga la como ejemplo reciente la entrada ilegal por mar en la India de los terroristas que tan dramáticamente atacaron Bombay. Es evidente que un problema que afecta a muchos países, requiere soluciones colectivas del estilo a la que ya tiene implantada la OTAN en el Mediterráneo mediante la operación Active Endeavour para prevenir y controlar determinado tipo de tráfico ilícitos.

En cuanto a la piratería, se trata de un fenómeno que parecía superado por la Historia pero que empezó a resurgir en los mares de Extremo Oriente en la segunda mitad del siglo XX.

Las primeras víctimas fueron las embarcaciones de recreo. De hecho, en la década de los 90 del siglo pasado ya era alarmante el número de embarcaciones de recreo que eran asaltadas por piratas en la mar en aguas de Indonesia, especialmente en los estrechos de Malaca y Sunda para su reventa en el mercado con nuevos nombres y documentación falsa.

Las medidas de los Gobiernos de los países ribereños afectados desplazaron el fenómeno de la piratería hacia otros escenarios buscando la impunidad y los encontraron en aguas cercanas a los estados «fallidos», incapaces de ejercer ningún tipo de autoridad en la mar y que, bien por falta de medios, bien por falta de voluntad resultan permisivos para este tipo de actividades. Los casos más representativos son los de Somalia y Nigeria. Los objetivos de los piratas han sido cada vez más ambiciosos y desde los barcos de recreo han evolucionado hacia los pesqueros, los buques de carga y hasta los grandes petroleros, pero además, el objeto de secuestro ya no es el barco o la carga sino la toma de rehenes y el cobro de rescate. España ha sufrido en carne propia el secuestro de algún buque de su bandera y ha tomado plena conciencia de la seriedad del problema y de la necesidad de actuar en conjunción con otros países que sientan la amenaza de la piratería como un peligro común. En un escenario que pide medidas drásticas y urgentes.

En cualquiera de los supuestos contemplados puede aparecer, o al menos no se puede descartar, el uso de la fuerza como último recurso, aunque normalmente la presencia disuasoria de una unidad con adecuada capacidad puede resultar suficientemente eficaz. Pero hay que tener presente que la disuasión es un producto de capacidades por voluntad de usarlas y que, como en todo producto, cualquier factor nulo anula el resultado.

En el factor capacidades es importante analizar cuales resultan clave para garantizar el resultado que se pretende ante las distintas situaciones. En cuanto a la voluntad de usarlas entrarán en consideración para el nivel político factores subjetivos de mucho peso como pueden ser el riesgo que se asume, el peligro de perder vidas, la presión de las familias en algún caso, y la opinión pública, entre otros, pero siempre estará presente un factor objetivo que es la legalidad de actuación. Por eso tanto las capacidades clave como el marco legal son aspectos fundamentales que se tienen que tratar en este trabajo.

Es evidente que el mundo está tomando conciencia de que algo hay que hacer para mejorar la seguridad en la mar. Es cierto que la seguridad se disfruta y apenas se la aprecia cuando se tiene, pero se echa de menos en cuanto se empieza a perder y es muy posible que ahora estemos en ese caso.

Por eso se están articulando respuestas, se están dedicando esfuerzos y recursos, se detectan lagunas legales...

Ese es el objetivo de este trabajo, de carácter puramente académico: reunir las ideas que aportan un grupo de expertos, pensar sobre la seguridad marítima ante los riesgos emergentes y estimular la reflexión sobre algo que, aunque a alguien le parezca lejano, está presente en nuestra vida diaria y tenderá a estarlo más en el futuro.

CAPÍTULO PRIMERO

LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA MARINA CIVIL

LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA MARINA CIVIL

FRANCISCO SUÁREZ-LLANOS GALÁN

CONCEPTO: ¿QUÉ ES «SEGURIDAD MARÍTIMA»?

Como es sabido, la dependencia que la mayoría de las naciones tienen del mundo marítimo resulta manifiesta. En cualquier momento de cualquier día, decenas de miles de buques mercantes de todas las nacionalidades navegan transportando mercancías de vital importancia para ellas: la energía imprescindible para su supervivencia (petróleo y sus derivados, gases licuados, carbón, etc.), y los productos alimenticios (cereales de consumo, cereales-pienso para la producción de carnes, alimentos refrigerados o congelados, etc.). Junto a ellas, las otras mercancías propias del comercio mundial: productos químicos, minerales, carga general en contenedores, vehículos, cemento, etc. Y, desde luego, los pasajeros que se trasladan por vía marítima (buques de tipo *ferry*) o que viajan por placer (cruceiros turísticos).

A todos ellos deben añadirse los demás buques civiles cuya actividad es ajena al transporte: buques científicos, de investigación oceanográfica, sísmica o petrolífera, de tendido de cables telefónicos submarinos, de apoyo a plataformas petrolíferas, etc.

La «seguridad marítima» en el ámbito civil (Marina Mercante y de Pesca)

Pues bien: toda esa actividad marítima civil está regulada, en todos sus aspectos, por los 168 países que constituyen la OMI, es decir, la Organización Marítima Internacional («*International Maritime Organization*»), organismo de las Naciones Unidas con competencia en todos los asuntos marítimos, con sede en Londres, que durante décadas ha establecido las

normas necesarias para que los buques mercantes de tonelaje mayor de 500 GT efectúen su navegación de forma «segura», en relación con la salvaguardia de la seguridad de la vida humana en la mar y del medio ambiente marino, es decir: que cumplan las condiciones de estabilidad, de flotabilidad, de estanqueidad, de propulsión, de formación técnica de sus tripulaciones, las maniobras para evitar abordajes entre buques, las radiocomunicaciones marítimas, la prevención y lucha contra la contaminación marina, la señalización marítima (balizamiento y faros), las operaciones portuarias, etc.

Y aunque los buques mercantes menores de 500 GT (remolcadores, dragas, gánguiles, buques de pasajeros en aguas interiores, etc.) se encuentran al margen de las normas de seguridad dictadas por la OMI, la mayoría de los Estados miembros han ampliado dichas normas para tales buques adaptando su legislación interna. Y, en relación con los buques de pesca, han aprovechado la ocasión para extenderla también a éstos, pues en cualquier momento del cualquier día decenas de miles de buques de pesca navegan y faenan en caladeros tanto del litoral de sus países de nacionalidad como alejados miles de millas de sus puertos base. De este modo, las normas para una navegación «segura» se aplican tanto a los buques mercantes como a los de pesca, cualquiera que sea su tamaño, es decir, a lo que en conjunto se denomina la «marina civil».

Tanto esa navegación «segura» como las condiciones para su realización y todo lo que con ella tiene que ver, es precisamente lo que tradicionalmente se conoce en el mundo marítimo civil y en la propia OMI con la denominación genérica de «*seguridad marítima*», y así figura en todos los documentos oficiales internacionales redactados en cada uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, entre ellos el español. Por su parte, para los redactados en inglés siempre figura «*maritime safety*»; para los redactados en francés, «*securité maritime*», etc., y así sucesivamente.

Y debe tenerse en cuenta que el concepto de «seguridad marítima» se extiende más allá de las citadas medidas relacionadas con la seguridad de la navegación, que han de catalogarse como «preventivas» de la seguridad de la vida humana en la mar. En efecto, también se incluyen en dicho concepto las medidas de «respuesta» en caso de que las medidas preventivas fallen, de forma que la OMI ha regulado también todas aquellas actividades relacionadas con las operaciones de búsqueda y de salvamento de naufragos o de asistencia a las personas rescatadas en el mar, así como de las relacionadas con la lucha contra la contaminación marina provocada por buques, ya sea accidental o intencionadamente.

Los instrumentos dictados por la OMI que abarcan, en términos generales, todo lo anterior, suman actualmente 31 Convenios Internacionales en vigor (con sus respectivos Protocolos y Enmiendas posteriores), además de otros ya aprobados pero pendientes de ratificación. De aquellos, los más conocidos son:

- Convenio Internacional sobre Líneas de Carga, de 1966.
«*International Convention on Load Lines*» (LL Convention).
- Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Marina desde Buques, de 1973.
«*International Convention for the Prevention of Maritime Pollution from Ships*» (MARPOL).
- Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar, de 1974.
«*International Convention for the Safety of Life at Sea*» (SOLAS).
- Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, de 1979.
«*International Convention on Maritime Search and Rescue*» (SAR).
- Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar, de 1978.
«*International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*» (STCW).
- Convenio para la Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional, de 1965.
«*Convention on Facilitation of International Maritime Traffic*» (FAL).
- Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes en la Mar, de 1972.
«*International Regulations for Preventing Collisions at Sea*» (COLREG).
- Código para el Transporte Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas.
«*International Maritime Dangerous Goods Code*» (IMDG).

Sin mencionar otros igualmente importantes, como los que permiten la intervención en alta mar por parte del Estado ribereño en casos de contaminación marina desde buques, o los que regulan la seguridad en el transporte marítimo de pasajeros, o las comunicaciones marítimas vía satélite, o la responsabilidad civil por contaminación marina –tanto si el producto contaminante es el propio cargamento del buque como si es su combustible de propulsión–, o el transporte de mercancías peligrosas, o, en fin, la responsabilidad civil en el transporte marítimo de material nuclear, etc.

Concepto de «seguridad marítima» en el ámbito civil

A la vista de todo lo anterior, puede llegarse a una definición de lo que en el ámbito marítimo civil (marinos, armadores, fletadores, autoridades portuarias, autoridades marítimas, etc.) de los países de habla hispana se entiende por «seguridad marítima»:

«La seguridad marítima es el conjunto de medidas para la salvaguardia de la seguridad de la vida humana en la mar, de la navegación, y del medio ambiente marino, y todo ello en sus dos aspectos fundamentales:

- Las medidas de «prevención», es decir, tanto la seguridad del propio buque o endógena (condiciones de estabilidad, de estiba de la carga, de flotabilidad, de estanqueidad, de propulsión, de formación técnica de sus tripulaciones, sistemas contra incendios, radiocomunicaciones, prevención de la contaminación, etc.), como la seguridad ante peligros exógenos al buque o a su carga (mar y viento, evitación de abordajes, visibilidad, faros y balizamiento, etc.).
- Las medidas de «respuesta» cuando fallan las medidas de prevención (medios aéreos y marítimos de búsqueda y salvamento, lucha contra la contaminación, etc.).»

Ahora bien, con ello no se resuelve el problema de la seguridad en la mar: para el ciudadano común de lo que denominamos «el primer mundo», el hombre domina actualmente la naturaleza. Tiene asumido que con un solo gesto ilumina y calienta su vivienda, en la que se entretiene con la televisión o el ordenador, dispone de ropa de abrigo, alimentos y agua corriente de forma inmediata, se desplaza cálidamente en su automóvil o tren, mediante autopistas y túneles que han perforado montañas, y acude por avión a una reunión en París o en Londres, regresando por la tarde.

Pero en la mar no es así. El hombre no domina la mar, que sigue imponiendo sus reglas, y resulta obvio que, en cuanto a la seguridad marítima, no es posible que las medidas de «prevención» sean eficaces al 100%, como lo demuestra el hecho de que repetidamente han de activarse las medidas de «respuesta». En los últimos ocho años y frente a nuestras costas, entre abordajes, hundimientos, incendios y varadas de buques mercantes y de pesca, algunas veces con pérdida de vidas, nuestra Administración Marítima civil ha tenido que activar las medidas de «respuesta» en 112 ocasiones, cifra que no incluye las incidencias menores ni las actuaciones de salvamento en el campo de la inmigración irregular.

En la gran mayoría de las situaciones de emergencia surgidas tras accidentes o siniestros marítimos, la eficacia de dichas medidas de respuesta es en general evidente. En el caso de las aguas marítimas españolas, no cabe duda de que así es: la mayor parte de las veces las emergencias se han resuelto con nuestros medios y nuestros profesionales y sin que ni siquiera se hayan conocido o hayan aparecido en los medios de comunicación, y eso que algunas de ellas supusieron gran riesgo para la vida humana.

Y ese riesgo para la vida humana y sin trascendencia a nivel nacional en los medios de comunicación (sólo en los regionales o locales) puede darse o bien sólo en la mar o tener además consecuencias en tierra. En el primer caso, cabe citar, entre otros, el buque-tanque «*Castor*», con la cubierta rajada de banda a banda, en el mar de Alborán; o el buque-draga de altura «*Joseph Möebius*» incendiado frente a la costa valenciana; o el buque de carga rodada «*Superfast Galicia*» sin propulsión e incendio en la máquina, abatiendo hacia la costa catalana en medio de un temporal de fuerza 9 de la escala de Beaufort. En el segundo caso, es decir, con riesgo también para la seguridad de la vida en tierra, véase el caso del buque gasero iraní «*Ramdane Abane*», sin propulsión, cargado con 60.000 toneladas de metano, con temporal del SW de fuerza 9 en la zona de Finisterre y abatiendo hacia tierra, en cuya franja costera de 1 km hubo que preparar la evacuación de sus habitantes por posible envenenamiento del aire si el buque se partía al encallar y salía el gas.

Evidentemente, tales emergencias se solucionaron. Lo mismo ocurrió con otras emergencias bien resueltas pero que, sin embargo, sí que se convirtieron en noticia en los medios (tan sólo unos ejemplos: el «*Ostedijk*», con nube tóxica por auto-ignición de su cargamento –fertilizantes– frente a las costas de Lugo; el granelero «*Rosalía D'Amato*» que tocó fondo a su entrada en La Coruña; el «*Tiger*» con auto-ignición de su cargamento –ferralla– frente a Melilla; el ferry «*Volcan de Tacande*», encallado al sur de Tenerife; el «*Marja*», varado al entrar en Ribadeo; el portacontenedores «*MSC Barbara*», varado a la entrada de Barcelona; etc.).

Pero, se insiste, cuando la mar impone su ley, las medidas de respuesta no son eficaces al cien por cien o, simplemente, se convierten en medidas paliativas para evitar las consecuencias. Y, nuevamente, en algunos casos con intensa repercusión social (por ejemplo, el «*Prestige*», temporal del SW y fuerza 9, frente a Finisterre, con 30 metros de su forro de estribor perdidos antes de su hundimiento; el hundimiento del transbordador «*Don Pedro*», a la salida de Ibiza; el incendio del granelero «*Doxa*» en

la ría de Arosa; abordajes, como el del «*Torm Gertrud*» y el «*New Flame*» en Gibraltar; o los encallamientos en la bahía de Algeciras: «*Sierra Nava*» y «*Tawe*» o en Punta Europa: «*Fedra*»).

Cuestión distinta son los siniestros con pérdida de vidas, de la mayoría o de toda la tripulación, y que se dan fundamentalmente en los buques de pesca, algunos con gran repercusión social (el «*Ana Rosa*» al sur de Mallorca; el «*O Bahía*» frente a las islas Sisargas; el «*Siempre Casina*», frente a Ribadeo; el «*Nuevo Pepita Aurora*», frente a Barbate; el «*Rosamar*», al norte de Burela; o el «*Cordero*», frente a Prioriño, etc.) y otros, también con pérdida de vidas, pero desapercibidos para los medios de comunicación (el «*Nuevo Pilín*», frente a Cantabria; el «*Enrique el Morico*», al sur de Almería; el «*José el Francés*», frente a Carboneras; el «*Nuevo Amadorín*» frente a Burela; el «*Sombriza*», frente a Viveiro; el «*José Almuiña*», en medio del océano Atlántico; etc.).

En definitiva, cuando hablamos de la seguridad en un ámbito tan escasamente dominado como es la mar, es decir, cuando hablamos de la seguridad marítima, debemos hacerlo sobre la base de que no estamos ante una ciencia exacta y que los resultados no se corresponden, en algunas ocasiones, con los previstos.

La protección de los buques contra amenazas y actos terroristas

Si bien desde el secuestro del buque de pasajeros «*Achille Lauro*» el 8 de octubre de 1985 frente a las costas del Líbano, la OMI ha venido dictando algunas resoluciones relacionadas con los actos ilícitos contra los pasajeros y las tripulaciones de los buques, o recomendaciones a los Gobiernos para prevenir y reprimir los actos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques, fue como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y en Washington, cuando la OMI, a través de una de sus unidades de actuación, concretamente su Comité de Seguridad Marítima («*Maritime Safety Committee*»), acordó modificar el Convenio SOLAS antes citado, de modo que este Convenio ya contempla, *por primera vez en su historia*, un conjunto de medidas para proteger a los buques contra amenazas, actos hostiles o atentados terroristas.

La modificación del SOLAS se sintetizó en lo siguiente:

- El Convenio había exigido desde el principio que todos los buques mercantes dispusieran de un número propio y permanente, denominado «Número OMI», que les ha identificado documentalmente

durante toda su vida útil, con independencia de sus cambios de propietario, de bandera o de actividad. Pues bien, la modificación del SOLAS exige la localización física de dicho número OMI, de manera que deberá figurar troquelado en el mamparo de proa de la sala de máquinas (o de la cámara de bombas, en el caso de los buques-tanque), y permanentemente pintado en el puente alto o en el exterior del frontal proel del puente e incluso, en algunos tipos de buques, también en las amuras, al objeto de que el buque pueda ser identificado permanentemente desde el exterior y desde el aire.

– Todos los buques deberán disponer de un documento, denominado «Registro Sinóptico Continuo», expedido por el Estado de bandera de cada buque, en el que figure toda la información relativa al mismo y las modificaciones habidas a lo largo de su vida útil (cambios de propiedad, de nombre, de bandera, de dimensiones, de características, etc.). Este documento se exigirá siempre por comprador y, en caso de cambio de bandera, también por el Estado importador.

– Se aprueba la entrada en vigor del denominado «Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP)», que, en resumen, trajo consigo las siguientes obligaciones:

– Protección de los buques:

– Todos los buques mercantes deben disponer del «Certificado Internacional de Protección del Buque», expedido por el Estado de bandera tras verificarse que el buque ha implantado a bordo el denominado «Plan de Protección del Buque» previamente aprobado por dicho Estado a propuesta de la empresa naviera.

Dicho «Plan» contempla todas las medidas a instalar a bordo: cámaras de televisión, control de accesos a bordo, imposibilidad de accesos al puente de gobierno, a la sala de máquinas y al camarote del Capitán, instalación de un radioequipo de «alerta de protección» para transmitir la alarma, ya sea de forma clara o encubierta, a la «Autoridad Nacional para la Protección Marítima» designada como tal por cada Estado, etc.

– Todos los buques deben contar a bordo con al menos un «Oficial de Protección del Buque», encargado del funcionamiento permanente del «Plan de Protección del Buque».

– Todas las empresas navieras deben disponer de un «Oficial de la Compañía para la Protección Marítima», encargado de la

- implantación, verificación, ejercicios periódicos y permanencia de los planes de protección de cada uno de sus buques.
- Protección de las instalaciones portuarias.
 - La protección no es de cada puerto en general sino de cada una de sus instalaciones portuarias (estación marítima de pasajeros, terminal de contenedores, cementera, refinería de petróleo, gaseoductos, etc.).
 - Cada instalación portuaria deberá disponer del «Certificado Internacional de Protección de la Instalación Portuaria», expedido por el Estado rector del puerto, tras verificarse que ha implantado en la instalación el denominado «Plan de Protección de la Instalación Portuaria» previamente aprobado por dicho Estado a propuesta de la empresa titular o concesionaria de la instalación portuaria.
Dicho «Plan» contempla medidas de protección física de las instalaciones o de los buques que las utilicen (revisión del cantil del muelle, especialmente en caso de gaseros y buques de pasaje, de los tanques de almacenamiento, etc.) y de los accesos a las mismas o a los propios buques, tanto por personas (usuarios de las instalaciones, pasajeros peatones, etc.) como por vehículos (accesos a los ferrys de vehículos en régimen de equipaje, camiones y plataformas, etc.)
 - Todas las instalaciones portuarias deben disponer de un «Oficial de la Instalación Portuaria para la Protección Marítima», encargado de la implantación del Plan aprobado, de su verificación, ejercicios periódicos y permanencia de los planes de protección de cada uno de sus buques.
 - Niveles de protección.
 - Tanto para los buques como para las instalaciones portuarias se establecen tres niveles de protección: el «Nivel 1» (situación normal), el «Nivel 2» y el «Nivel 3». El buque y la instalación portuaria en la que se encuentre deben tener siempre el mismo Nivel de protección. En caso de diferencia de Nivel, debe el buque acomodarse al que haya implantado la instalación portuaria, y no al contrario.

Terminología española e internacional

Y es a partir de la aprobación del Código PBIP cuando surge para los países de habla hispana la cuestión terminológica. En efecto, en el

mundo marítimo civil, durante décadas la expresión «seguridad marítima» ha significado lo expuesto aquí desde el principio: la seguridad de la vida humana en la mar y de la navegación, y la seguridad del medio ambiente marino, y todo ello en los dos aspectos antes citados: las medidas de prevención y las de respuesta. Y la terminología del mundo marítimo internacional o de habla inglesa la ha denominado «*maritime safety*».

Sin embargo, desde la aprobación del «Código PBIP» dicha terminología ha traído consigo la introducción, en el ámbito de la OMI y por primera vez en su historia, de materias relacionadas con la expresión inglesa de «*maritime security*». De hecho, el Código PBIP se denomina, en la lengua internacional marítima (la inglesa) «*ISPS Code*», es decir, «*International Ships and Ports Security Code*».

Y es que en otros idiomas, existen términos distintos para designar a los dos conceptos para los que en español sólo se utiliza una palabra: «seguridad» (en inglés, «*safety*» y «*security*»; en francés, «*securité*» y «*sureté*», etc.). Valga la simpleza del siguiente ejemplo: Diríamos que hay mucha «*safety*» o «*securité*» en las calles, si los semáforos funcionan, el piso no es resbaladizo, no nos atropellará ningún vehículo y no nos caerá ninguna maceta desde un balcón. Y decimos que hay mucha «*security*» o «*sureté*» en las calles, si se ven muchos policías, si no nos van a asaltar o robar, etc.

La lengua española no es tan afortunada (o sí, según se mire) como otras, ya que sólo dispone de un vocablo: «seguridad», que agrupa ambos conceptos. De ahí que, tras aprobarse el «*ISPS Code*» (como siempre, primero en lengua inglesa), surgió inmediatamente el problema de la traducción de «*security*» al español, para su uso en todos los países de habla hispana, y cuyos representantes en OMI barajaron, en principio, la posibilidad de utilizar la expresión «seguridad pública». Finalmente se impuso la voz «protección», dado que se trataba de proteger contra amenazas, actos hostiles o atentados terroristas tanto a los buques mercantes como a las instalaciones portuarias.

En consecuencia, para el mundo de la marina mercante, internacionalmente la expresión «*maritime security*» es, en español, «protección marítima», y el Código ISPS «*International Ships and Ports Security*» se denomina PBIP «Protección de Buques e Instalaciones Portuarias», el «*Ship Security Plan*» es el «Plan de Protección del Buque», el «*International Ship Security Certificate*» es el «Certificado Internacional de Protección del

Buque», el «*Ship's Security Officer*» es el «Oficial de Protección del Buque», y el «*Maritime Security Shipowner Officer*» es el «Oficial de la Compañía naviera para la Protección Marítima», etc.

LA SEGURIDAD MARÍTIMA (CIVIL) EN LA ESFERA NACIONAL

La Constitución española atribuye al Estado (artículo 149.1.20) las competencias sobre «Marina Mercante y abanderamiento de buques». Pues bien, la regulación de lo que jurídicamente se entiende por «Marina Mercante» y de lo que significa se ha efectuado mediante la «Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante» (LPEMM), cuyos artículos 6 y 74 determinan la interpretación de lo que el citado precepto constitucional se refiere como «Marina Mercante». En efecto, dicha Ley dispone en su artículo 6 los conceptos que se integran en «Marina Mercante», unos relacionados con el transporte de mercancías y el Derecho y otros con la seguridad del buque y de las personas en todos sus aspectos. Respecto de éstos últimos, dispone:

Artículo 6.- Marina Mercante.

1. A los efectos de esta Ley se considera Marina Mercante:

... ..

- c) La seguridad de la navegación y de la vida humana en la mar.*
- d) La seguridad marítima, incluyendo la habilitación para el servicio de practica y la determinación de los servicios necesarios de remolque portuario, así como la disponibilidad de ambos en caso de emergencia.*
- e) El salvamento marítimo.*
- f) La prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, y la protección del medio ambiente marino.*
- g) La inspección técnica y operativa de buques, tripulaciones y mercancías.*
- h) La ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas.*
- i) El control de la situación, abanderamiento y registro de buques civiles, así como su despacho, sin perjuicio de las preceptivas autorizaciones previas que correspondan a otras Autoridades.*

... ..

Y en cuanto al artículo 74 de la LPEMM, se señalan en él los objetivos de la «Marina Mercante»:

Título III: De la Marina Mercante.

Artículo 74.- Objetivos.

La política de la Marina Mercante se dirigirá, en el marco de las competencias asignadas a la Administración del Estado en el artículo 149.1 de la Constitución Española, a la consecución de los siguientes objetivos:

- 1. La tutela de la seguridad de la vida humana en el mar.*
- 2. La tutela de la seguridad de la navegación marítima.*
- 3. La tutela de la seguridad marítima.*
- 4. La protección del medio ambiente marino.*

... ..

Así pues, tanto legal como constitucionalmente la seguridad marítima es competencia exclusiva del Estado, el cual la ejerce a través de la Dirección General de la Marina Mercante (Ministerio de Fomento).

Tal como se definió anteriormente, la seguridad marítima debe ser concebida bajo dos aspectos: la prevención y la respuesta. Pues bien, es la propia Dirección General de la Marina Mercante la que ejerce las funciones relacionadas con la prevención, y para la respuesta se ha creado en la propia LPEMM una entidad pública instrumental adscrita a dicha Dirección General, que es la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).

Las funciones relacionadas exclusivamente con la seguridad marítima que ejerce la Dirección General de la Marina Mercante, ya sea directamente con sus propios medios (prevención), o bien indirectamente utilizando los medios que SASEMAR pone a su disposición (respuesta), las determina claramente la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y se indican someramente a continuación:

La Dirección General de la Marina Mercante (DGMM)

La DGMM ejerce las siguientes competencias relacionadas con la seguridad marítima:

- La ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil española.
- La ordenación general y ejecución de las inspecciones de los buques y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad y de prevención de la contaminación.

- El salvamento marítimo y la lucha contra la contaminación marítima: El Director General es también el Presidente de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)

Para el ejercicio de dichas competencias sobre seguridad marítima, la DGMM actúa mediante sus servicios centrales (Subdirecciones Generales) y mediante los periféricos (Capitanías Marítimas).

- Servicios Centrales:

Dos de las Subdirecciones Generales, entre otras funciones de su competencia, ejercen las relacionadas directamente con la seguridad marítima, las cuales se indican a continuación agrupadas en su respectiva Unidad administrativa:

- Subdirección General de Seguridad Marítima y Contaminación:
 - Seguridad de la vida humana en la mar y de la navegación.
 - Búsqueda y salvamento marítimo, limpieza de aguas marítimas y lucha contra la contaminación, mediante contacto directo y permanente con SASEMAR.
 - Propuestas normativas sobre la regulación del Despacho de buques y del régimen de enrolamiento de los tripulantes.
 - Auxilios, hallazgos, remolques y extracciones marítimas.
 - Participación en la Comisión de Faros (señalización marítima y otras ayudas a la navegación).
 - Registro y control del personal marítimo civil.
 - Control de la composición de las tripulaciones mínimas de seguridad.
 - Determinación de las condiciones de idoneidad, profesionalidad y titulación para formar parte de las tripulaciones de los buques civiles españoles.
 - Control de calidad de las escuelas y centros de formación náutica.
 - Investigación de siniestros marítimos, y sus estadísticas.
 - Declaración de la necesidad de la existencia del servicio de practica en un puerto o grupo de puertos.
 - Pruebas de capacitación para prestar el servicio de practica, habilitación de prácticos y exenciones a la prestación del servicio.
 - Transportes de mercancías peligrosas y tráfico de explosivos.

- Actuaciones relacionadas con la protección marítima y Código PBIP: aprobación de los Planes de Protección del buque, expedición de los Certificados y formación de los Oficiales de Protección
- Normas de seguridad relacionadas con la náutica de recreo y regatas.
- Actividades subacuáticas no deportivas (buceo profesional).
- Subdirección General de Calidad y Normalización de Buques y Equipos:
 - Aprobación de los proyectos de construcción de los buques civiles.
 - Ordenación y ejecución de las inspecciones y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad y de prevención de la contaminación de los buques civiles españoles, así como de los que se encuentren en construcción en España y de los extranjeros al amparo de acuerdos internacionales.
 - Aprobación y homologación de aparatos y elementos de los buques así como sus materiales y equipos.
 - Inspecciones operativas a los buques extranjeros en puertos españoles.
- Servicios Periféricos.

Los servicios periféricos están constituidos por las 30 Capitanías Marítimas implantadas en los puertos de interés general más importantes y con su respectivo ámbito geográfico de competencias. Dichas Capitanías Marítimas ejercen la dirección y control de los Distritos Marítimos que les corresponden en función de su ámbito geográfico, los cuales suman en total 80. Por disponerlo así la citada Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, las Capitanías Marítimas vinieron a sustituir, en la Administración Marítima del Estado, a las antiguas Comandancias Militares de Marina, asumiendo además todos los aspectos relacionados con la inspección técnica y operativa de los buques civiles. Y los Distritos Marítimos, sustituyeron a las antiguas Ayudantías Militares de Marina.

Las funciones de las Capitanías Marítimas y de los Distritos Marítimos de ellas dependientes son:

- Autorización o prohibición de entrada y salida de buques en aguas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.

- Despacho de buques, enrole y desenrole de tripulantes.
- Determinación de las zonas de fondeo y maniobra, por razones de seguridad marítima.
- Determinación, por razones de seguridad marítima, de las condiciones de los canales de entrada y salida de los puertos.
- Establecimiento de los criterios de seguridad de las maniobras, atraques y desatraques de los buques que presenten condiciones especiales o que transporten mercancías peligrosas.
- Disponibilidad del practica y remolque portuario por razones de seguridad marítima.
- Autorización de las operaciones de remolque comercial, por razones de seguridad marítima.
- Supervisión de la inspección técnica de los buques y de las mercancías a bordo, así como de los medios de estiba y desestiba
- Dispositivos de separación de tráfico y balizamientos en aguas fuera de las zonas de servicio de los puertos.
- Solicitud a la Autoridad Portuaria de autorización o prohibición de carga o descarga de los buques por incumplimiento de las condiciones del tráfico o actividad o por razones de seguridad marítima.
- Seguimiento y control de los vertidos contaminantes desde buques o plataformas fijas u otras instalaciones marítimas.
- Propuesta de cierre del puerto a la Autoridad Portuaria por razones de seguridad marítima.
- Seguimiento y control de la aplicación del Plan Nacional de Salvamento y Lucha contra la Contaminación, ejercicios de búsqueda y salvamento marítimo (intervención en actuaciones SAR) y de lucha contra la contaminación marina.
- Supervisión de la investigación de accidentes (investigación de campo).
- Actividades náuticas en playas y zonas de baño, y establecimiento de medidas de seguridad en dichas zonas.
- Y, en general, las demás actividades relacionadas con la seguridad marítima, de la navegación, de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación en aguas de su jurisdicción.

La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)

La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima es una Entidad Pública Empresarial adscrita al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de la Marina Mercante. Creada en 1992 por la LPEMM, entró en funcionamiento en 1993 y tiene tres vertientes de actuación:

- Salvaguardar la vida humana en la mar.
- Proteger el medio ambiente marino y
- Controlar la navegación marítima en las aguas españolas.

Dichas actuaciones se realizan mediante la coordinación y dirección operativa de todos los recursos disponibles que pueden ser utilizados ante una emergencia marítima y que con la denominación genérica de «Salvamento Marítimo», cuenta para cumplir su función con un equipo de más de 700 profesionales, y es el órgano nacional para la coordinación global de los servicios de búsqueda y salvamento de acuerdo con lo estipulado en el Convenio Internacional SAR 79.

Para la gestión naviera de las unidades marítimas (tripulaciones, combustibles, reparaciones y mantenimiento, repuestos, oficinas, etc.), la LPEMM creó igualmente la sociedad estatal «Remolques Marítimos, S.A.» (REMASA), lógicamente de carácter mercantil, que cuenta con un total de unos 1000 profesionales.

Mediante un teléfono de emergencias gratuito (900 202 202) y el resto de sistemas de comunicación de emergencias incluidos en el Sistema Mundial de Socorro y Seguridad Marítima (radiocomunicaciones, radiobalizas de localización de siniestros, etc.) se puede contactar con «Salvamento Marítimo» las 24 horas del día, todos los días del año.

En su artículo 90, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante señala el objeto de SASEMAR:

- Prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo.
- Prestación de servicios de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino.
- Prestación de servicios de control y ayuda al tráfico marítimo.
- Prestación de servicios de remolque y de embarcaciones auxiliares.
- Prestación de servicios complementarios de los anteriores.

Entre los diversos convenios internacionales que España ha suscrito en materia de seguridad marítima y salvamento de la vida humana en la mar, así como la protección del medio ambiente marino, antes citados, se

ha hecho referencia al Convenio Internacional de Búsqueda y Salvamento Marítimo (Convenio SAR). Este Convenio ha repartido los océanos en zonas o áreas delimitadas de búsqueda y salvamento, denominadas «Zonas SAR», bajo la responsabilidad de los Estados ribereños. Dicho Convenio SAR ha asignado a España dicha responsabilidad en una superficie marina de 1.500.000 kilómetros cuadrados, lo que equivale a tres veces el territorio nacional.

SASEMAR se halla estructurada mediante una organización central con base en Madrid, integrada por los Servicios Centrales (Dirección de la Sociedad y Direcciones de los diferentes departamentos) y el Centro Nacional de Coordinación de Salvamento; y una organización periférica, que constituyen el resto de los Centros de Coordinación de Salvamento ubicados en el litoral español.

– *Centros de Coordinación de salvamento*

«Salvamento Marítimo» cuenta con 21 Centros de Coordinación de Salvamento, cuya situación se ha determinado teniendo en cuenta las necesidades de cobertura de la franja litoral y de la zona SAR marítima española. Las funciones de dichos Centros son: el salvamento de la vida humana en la mar, la prevención y la lucha contra la contaminación, la vigilancia y control del tráfico marítimo, y ofrecer apoyo e información tanto a la DGMM, de la que depende, como a otras administraciones e instituciones.

Los Centros son los encargados de coordinar la ejecución de las operaciones de búsqueda, rescate, salvamento y lucha contra la contaminación en el ámbito geográfico asignado. Y, de ellos, los Centros Locales existentes en Bilbao, Gijón, Santander, A Coruña, Vigo, Huelva, Cádiz, Algeciras, Almería, Cartagena, Valencia, Tarragona, Barcelona, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife realizan además tareas de seguimiento del tráfico de buques en sus aproximaciones y salidas de los puertos donde se encuentran ubicados.

Existen además dos Centros Zonales: los Centros de Coordinación de Salvamento ubicados en Finisterre (con cobertura para toda Galicia) y Tarifa (con cobertura del mar de Alborán, estrecho de Gibraltar y golfo de Cádiz). Además, ambos Centros y el de Almería tienen asignadas también las tareas de supervisión del tráfico marítimo a su paso por los Dispositivos de Separación de Tráfico («Vessels Traffic Scheme», VTS) establecidos en Finisterre, Estrecho de Gibraltar y Cabo de Gata, respectivamente e integrados en la red

europea para el seguimiento del tráfico marítimo, centrada fundamentalmente en la vigilancia para la prevención de sucesos de contaminación marina desde buques (red que conocida como «Safe Sea Net»).

– *El Centro Nacional de Coordinación de Salvamento (CNCS).*

Es el Centro que tiene como función específica coordinar a todos los demás Centros periféricos, sirviendo al mismo tiempo como enlace y coordinación con los Centros equivalentes a nivel internacional y con la Subdirección General de Seguridad Marítima y Contaminación de la DGMM. El CNCS se halla ubicado en Madrid.

– *Medios marítimos y aéreos de intervención.*

La flota marítima y aérea de «Salvamento Marítimo» está en continua expansión. Pendiente de las entregas de las próximas unidades, en la actualidad está compuesta por 11 buques de altura de salvamento y polivalentes de lucha contra la contaminación; 55 embarcaciones de intervención rápida (de 15 a 20 metros de eslora) y 1 de las 4 patrulleras rápidas de altura (30 metros de eslora). Todas estas unidades trabajan en dedicación exclusiva para ejecutar misiones relacionadas con emergencias marítimas. A ellos se suman otros 5 remolcadores, que se encuentran en disponibilidad para ejecutar misiones de salvamento. «Salvamento Marítimo» dispone ya también de 9 de los 10 helicópteros de búsqueda y salvamento y 4 aviones CASA CN-235 para búsqueda y salvamento, vigilancia aérea y detección de buques infractores de las normas medioambientales y prevención y lucha contra la contaminación marina.

Estas unidades, complementadas por aquellas otras, que con la misma finalidad pueden aportar otras administraciones públicas y organismos colaboradores, constituyen el pilar operativo de la organización de «Salvamento Marítimo».

– Además, SASEMAR cuenta con 6 bases logísticas que proporcionan material para la lucha contra la contaminación (barreras, «skimmers», dispersantes, etc.) y 6 bases de actuación subacuática con equipos de buceadores para atender emergencias sobrevenidas.

– Por último, SASEMAR mantiene en vigor su continuo programa de formación para su personal, mediante el Centro de Seguridad Marítima Integral «Jovellanos», en Asturias, que atiende también a otros centros de formación, escuelas de náutica y otros colectivos (bomberos, aeropuertos, etc.), mediante su sistema simulador de incen-

dios, su simulador de oleajes para abandono de buques y supervivencia en la mar, y su simulador de navegación y puente de gobierno, etc.

De este modo se organiza el salvamento de la vida humana, la lucha contra la contaminación, la búsqueda de desaparecidos, la evacuación de enfermos o heridos, la vigilancia del tráfico marítimo, la intervención ante un accidente o la retirada de cualquier obstáculo que suponga un riesgo para la navegación.

LA SEGURIDAD MARÍTIMA (CIVIL) EN LA ESFERA INTERNACIONAL

La Organización Marítima Internacional –OMI– (Naciones Unidas)

Ya se ha indicado anteriormente la función de la OMI en todos los aspectos relacionados con la seguridad marítima. Debe tenerse en cuenta que tanto ellos como los demás que tienen que ver con el ámbito marítimo derivan de la norma fundamental que rige internacionalmente sobre la mar, que es el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar («*United Nations Convention on the Law of the Sea*», UNCLoS), también conocido como Convenio de Montego Bay o Convenio de Jamaica, por haber sido aprobado allí el 10 de diciembre de 1982.

Esos otros aspectos distintos de la seguridad marítima que el UNCLoS también contempla, son fundamentalmente los relacionados con la jurisdicción y soberanía de los Estados sobre los mares y aguas territoriales, el pabellón de los buques, la libertad para el ejercicio del libre comercio marítimo y de la navegación, las relaciones contractuales entre usuarios (armadores y fletadores), etc.

Por su parte, la OMI regula específicamente, entre otras, las materias relacionadas con la seguridad marítima, y cuenta para ello con comités y subcomités (a destacar el Comité de Seguridad Marítima o «*Maritime Safety Committee*», MSC, el Comité de Protección del Medio Ambiente Marino o «*Maritime Environment Protection Committee*», MEPC, o el Subcomité de Seguridad en la Navegación o «*Navigation Safety Subcommittee*», NAV, etc.).

Las decisiones de OMI las aprueba la Asamblea General, que se celebra cada dos años, a propuesta de cada uno de los comités, y su forma reglamentaria es la de «Resolución» o, en su caso, «Recomendación».

La Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)

Desde que se constituyó la CEE, actualmente UE, tanto la Comisión Europea como el Consejo han ido produciendo normativa para mejorar la seguridad marítima y la protección del medio ambiente marino, en algunos casos en respuesta a accidentes marítimos con gran repercusión social (es el caso de los buques «*Amoco Cadiz*» en el litoral francés del golfo de Vizcaya en marzo de 1978, «*Aegean Sea*» a la entrada del puerto de La Coruña en diciembre de 1992, «*Erika*» Vizcaya frente a la Bretaña francesa, en diciembre de 1999, o «*Prestige*» al oeste del cabo Finisterre en noviembre de 2002, entre otros, y que se suman a accidentes acaecidos con fecha anterior a la entrada de España en la UE, como es el caso del «*Torrey Canyon*», al sur de Gran Bretaña en marzo de 1967, o del «*Urquiola*» a la entrada de La Coruña, en mayo de 1976).

Dicha normativa, en forma de «Reglamento» (con rango de Ley en cada Estado miembro) o de «Directiva» (sujeta a posterior incorporación a la legislación de cada Estado miembro), ha requerido posteriormente la creación de un organismo europeo que, mediante su actuación operativa y práctica, vigile el cumplimiento de los Reglamentos y Directivas producidos por Bruselas.

Tal organismo, denominado «Agencia Europea de Seguridad Marítima» («*European Maritime Safety Agency*», *EMSA*), con sede en Lisboa, viene trabajando desde su creación realizando las inspecciones o auditorías a las Administraciones Marítimas de los Estados miembros, con el fin de comprobar el estado de implantación de las normas europeas y proponer a Bruselas las necesarias medidas armonizadoras de aplicación en todo el territorio marítimo de la UE.

LA «SEGURIDAD MARÍTIMA» EN EL ÁMBITO MILITAR (MARINA DE GUERRA)

Una vez determinado el concepto de «seguridad marítima» en el ámbito de la marina civil, y en paralelo con lo ya expuesto sobre el problema terminológico surgido a raíz de la aprobación del Código PBIP, se observa que en el ámbito de la marina militar nacional, es decir, en la Armada Española, «seguridad marítima» sigue siendo comúnmente un término único, que engloba tanto a la «*safety*» como a la «*security*». Esto es así tanto en caso de guerra, conflicto armado, y en el seno de las operaciones estrictamente militares dentro de la propia Armada y de las ope-

raciones navales con las marinas de guerra de otros países, como en el caso de las operaciones militares que se realizan en contacto con el ámbito civil, o dirigidas –siquiera sea parcialmente– a la marina civil (como ocurre en la preparación y ejecución de los ejercicios FAMEX (1)).

En el primer caso, es decir, guerra, conflicto armado u operaciones o maniobras de la propia Armada o con otras marinas de guerra, no se plantea ningún problema terminológico en relación con la seguridad marítima, puesto que se trata de un ámbito en el que tal expresión es siempre «*security*». Sin embargo, en el segundo caso, es decir, cuando la Armada realiza operaciones militares en contacto con el ámbito civil o dirigidas a él, el problema terminológico surge de nuevo, dado que para la marina civil y para los demás organismos civiles, «seguridad marítima» ha sido siempre lo que en lengua inglesa es «*maritime safety*» y lo sigue siendo, mientras que «protección marítima» es lo que en inglés es «*maritime security*» como consecuencia de las cuestiones derivadas de la implantación del Código PBIP. Es decir, para el ámbito civil «seguridad marítima» no es, en ningún caso, «*maritime security*».

Efectivamente, el Código PBIP es un instrumento internacional enmarcado en su conjunto en la «*safety*» (por el ámbito civil de las autoridades que intervienen –la DGMM y el Ministerio del Interior– y por las posibles acciones posteriores –evacuación de personas, salvamento y lucha contra la contaminación–), aunque, aisladamente, pueda ser «*security*» (por las acciones hostiles contra el buque y su tripulación).

Por ejemplo, en el caso de la piratería en Somalia, las actuaciones de «*safety*» (realizadas por la Administración Civil del Estado y con independencia de las operaciones militares que las diversas marinas de guerra emprendan en la zona), se mueven en el ámbito de dicho Código y con iniciativas como las siguientes:

- Instar ante el Comité de Seguridad Marítima (MSC) de la OMI la modificación puntual del Código PBIP, de forma que su aplicación se extienda también a los buques de pesca (actualmente excluidos) de

(1) «FAMEX», siglas de «Fuerza de Acción Marítima Exercise», ejercicio que organiza con periodicidad generalmente anual la Armada, a través de su Fuerza de Acción Marítima, en el que se configuran diversos escenarios de coordinación de actuaciones en varias zonas de nuestros mares, y en el que participan tanto las fuerzas armadas como las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los organismos de los ministerios civiles con competencias en materias marítimas (Dirección General de la Marina Mercante, SASEMAR, Secretaría General del Mar, Servicio de Vigilancia Aduanera, etc.).

tonelaje superior a 500 GT, que se encuentren faenando en aguas previamente determinadas como peligrosas por actos de piratería.

Con ello podrá establecerse y aprobarse el Plan de Protección para cada buque, dotarles del Certificado Internacional de Protección y designar el Oficial de Protección a bordo y, en tierra, el Oficial de la Compañía Naviera para la Protección Marítima.

Entretanto, el Ministerio de Fomento dictará una Orden estableciendo las medidas de protección marítima a dichos pesqueros.

- Instalar a bordo de los buques de pesca el sistema de Alerta de Protección del que actualmente disponen los buques mercantes, de modo que pueda activarse en sus dos modalidades (alerta clara y alerta encubierta).

La activación de la Alerta de Protección dispararía el sistema de alarma en funcionamiento H24 del que disponen conjuntamente la Secretaría de Estado de Seguridad (Ministerio del Interior) y el Centro Nacional de Coordinación del Salvamento de SASEMAR, desde el cual se contactaría con los MRCC (2) de la zona, con el Ministerio de Defensa (Armada) y con la Secretaría General del Mar (Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino).

- Establecer los mecanismos adecuados para que no sea sancionable la navegación con el AIS (3) desconectado cuando el buque se encuentre en aguas determinadas como peligrosas por actos de piratería.

De este modo, se dificultaría la detección de buques objetivo por parte de los piratas. El hecho de que las embarcaciones rápidas en las que operan lo hacen muy alejadas de la costa, incluso fuera de la zona económica exclusiva (a más de 200 millas de tierra), hace suponer la existencia de un buque-nodriza que les brinda el apoyo logístico necesario, y desde el que se detectan, por medio de la señal AIS que cada buque civil ha de emitir, los buques a atacar.

Si los buques de pesca desconectaran la emisión de su señal AIS, su detección por los piratas sólo sería posible visualmente o mediante radar.

(2) MRCC: «Maritime Rescue Coordination Center», organismo equivalente a nuestro Centro Nacional de Coordinación de Salvamento. La mayoría de los países con litoral disponen de un MRCC.

(3) AIS: «Automatic Identification System», sistema de identificación automática establecido para los buques, cuya detección desde tierra o desde otro buque permite obtener información sobre el mismo.

- Explorar la posibilidad de que el sistema de navegación mediante GPS (4) pueda ser anulado mediante el establecimiento de una «zona de sombra» aplicada a las aguas determinadas como peligrosas por actos de piratería, como ya ocurrió para las aguas del golfo Pérsico durante la guerra.

De este modo, el buque-nodriza sólo podría obtener su posición geográfica mediante observaciones astronómicas, lo que implica que los piratas a bordo habrían de poseer la formación profesional adecuada. Del mismo modo, las embarcaciones rápidas, al carecer de la señal GPS, no podrían alejarse del buque-nodriza más allá de la observación visual, y éste no podría guiarles hacia su objetivo y regreso más allá del alcance de radar, el cual, dado el tamaño de estas embarcaciones, no superaría las 25 millas.

- Instruir a los armadores de los buques que faenen en la zona sobre las medidas adoptadas. Debe tenerse en cuenta que los Planes de Protección de los buques implicarán la introducción de modificaciones en los buques, tales como imposibilidad de acceso a recintos sensibles (puente de gobierno, cámara de máquinas, estación radioelectrónica), instalación de cámaras de televisión y de sistemas de alerta de protección, etc.
- Establecer planes de formación (y homologación de los Centros que la impartan) para los capitanes y tripulantes de los buques que vayan a faenar en la zona, de conformidad con los criterios establecidos en la Circular 623 del Comité de Seguridad Marítima de la OMI (MSC/Circ/623/Rev.2) de 20 de junio de 2001, por la que se aprobaron las «Directrices para propietarios y armadores de buques, capitanes y tripulaciones, sobre la prevención y represión de actos de piratería y robos a mano armada perpetrados contra los buques».

Se trata de extender a los buques de pesca de más de 500 toneladas que se encuentren en la zona peligrosa, la aplicación de estas Directrices, diseñadas para los buques mercantes.

La formación para capitanes y tripulantes se centraría en las prácticas recomendadas para la tripulación, tanto en situación normal (protocolos de guardias y vigilancia) como en caso de ataques reales (protocolos para las radiocomunicaciones, alumbrado, zonas seguras, alarmas, proximidad de embarcación pirata, maniobras de evita-

(4) GPS: «Global Positioning System», sistema mundial de posicionamiento, mediante el cual el buque conoce su situación geográfica a través de mecanismos satelitarios, ideado, activado y controlado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, quien permite su uso civil según su propio criterio.

ción de abordaje, actitud cuando los piratas están a bordo, actuaciones al abandonar los piratas el buque, etc.).

- Explorar, junto con la Secretaría General del Mar, la posibilidad de enrolar a bordo vigilantes armados profesionalmente cualificados, ya sea militares (por ejemplo, de la Infantería de Marina) o, si esto no fuera posible, de empresas de seguridad privada.

Y en el segundo caso de los citados (operaciones militares en contacto con el ámbito civil, o dirigidas –siquiera sea parcialmente– a la marina civil) se da o se puede dar a menudo con distintos niveles de implicación «militar», es decir, operaciones de «safety» pero con distintos niveles de «security» integrados en ellas.

Generalmente, dichas operaciones son fundamentalmente de «safety». Por ejemplo, en el caso del Convenio entre la Armada y la DGMM-SASE-MAR en materia de salvamento marítimo, ampliable a la colaboración en las operaciones subacuáticas del salvamento de tripulaciones de submarinos accidentados, o en el caso de operaciones aeromarítimas de búsqueda y salvamento de vidas en la mar, en las que las unidades SAR del Ejército del Aire y las de la Armada participantes en los aspectos civiles lo hacen bajo la coordinación de los Centros de Coordinación de Salvamento antes citados. Así lo dispone la propia Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

Artículo 87.- Del servicio público de salvamento.

- 1. El servicio público de salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino se prestará por la Administración del Estado, así como por las restantes Administraciones Públicas competentes, de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes. Estos contemplarán de forma integrada las actuaciones de cada Administración, así como los medios para desarrollarlas con independencia de su titularidad, de su adscripción funcional o de su localización territorial.*
- 2. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Fomento, aprobará el Plan Nacional de Servicios especiales de Salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino (5).*

(5) Actualmente vigente el Plan Nacional para el cuatrienio 2006-2009.

El citado Plan tendrá como objetivos básicos:

- *Coordinar la actuación de los distintos medios capaces de realizar operaciones de búsqueda, salvamento de vidas humanas y lucha contra la contaminación marina, pertenecientes a las diversas Administraciones, así como a instituciones públicas y privadas.*

En otras ocasiones, la Armada colabora con la Administración Marítima civil por otros motivos también de «safety», como pueden ser ciertos convenios internacionales de la OMI, pero que traen consigo un mayor índice de «security». Así ocurre, por ejemplo, con el Convenio Internacional para la Supresión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, de 1988 («*International Convention for the Supression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation,*», SUA), o el Convenio Internacional sobre la Intervención en Alta Mar en casos de Accidentes de Contaminación, de 1969 («*International Convention relating to the Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties,* Intervention).

Precisamente al amparo del Convenio de Intervención en Alta Mar, el Gobierno, tras el accidente del «*Prestige*» frente a la costa de Galicia, acordó la prohibición de que buques-tanque de casco sencillo transportando hidrocarburos se acercaran a menos de 200 millas de las costas del Cantábrico y de Galicia, y en la puesta en práctica de esta medida colaboró activamente la Armada.

Y como el accidente del «*Prestige*» se sumaba al del «*Erika*» frente a las costas atlánticas francesas, los gobiernos de Francia y de España, reunidos en la denominada «Cumbre de Málaga» en noviembre de 2002 acordaron, entre otras medidas ante la UE, lo siguiente:

- «4.1.– *La elaboración de propuestas, en el ámbito del derecho marítimo internacional, que permitan a los Estados miembros, como Estados ribereños, de forma no discriminatoria, controlar y, en su caso, limitar el tráfico de buques que transporten mercancías peligrosas dentro de las 200 millas.*
- 4.2.– *España y Francia están de acuerdo en establecer un control firme, es sus zonas económicas exclusivas, de todos los buques con una antigüedad superior a 15 años, monocasco, que transporten fuel y alquitrans y que supongan un riesgo para la protección del medio ambiente marino. Para ello, España y Francia establecerán un sistema de información detallada a la entrada de sus zonas económicas exclusivas para permitir en caso de duda un control exhaustivo del buque en el mar cuyo resultado podría*

ser la obligación de abandonar la zona. España y Francia solicitarán a la Unión Europea que estudie las condiciones para la generalización de esta medida.»

Y también en la puesta en práctica de estas medidas bilaterales colaboró la Armada. Pues bien, todas estas intervenciones militares en el ámbito de la marina civil se han venido realizando sin confusión terminológica entre civiles y militares, toda vez que la utilización por estos de la expresión «seguridad marítima» se ha interpretado por aquellos en el sentido de la definición dada en este trabajo, esto es, para salvaguardar la vida humana en la mar o para la defensa de nuestros intereses medioambientales, es decir, como «*safety*».

Sin embargo, ha sido recientemente cuando han surgido situaciones en las que la intervención de la Armada se ciñe más a su sentido militar, fundamentalmente en lo relativo a la protección de nuestros intereses marítimos o de nuestro tráfico marítimo y de la libertad de la navegación marítima, como es el hecho de la piratería que ha actuado insistentemente en el estrecho de Malaca y actualmente frente a las costas de Somalia y de Etiopía.

Se trata, por tanto, de actuaciones de la Armada claramente de «*security*», pero que si para ellas en español se sigue utilizando también la expresión «seguridad marítima» ello lleva permanentemente a la confusión por parte del ámbito civil al que van dirigidas.

Lo mismo ocurre ante actuaciones relacionadas con la inmigración irregular en las que interviene la Armada. Si tal intervención está en el ámbito del salvamento de vidas en la mar, bajo la coordinación del correspondiente Centro de Coordinación del Salvamento, es una intervención de «*safety*» y, por tanto, todos los medios y unidades civiles que participen en la operación actúan en el ámbito de la «seguridad marítima». Por el contrario, si la actuación de la Armada obedece a sus propios planes de operaciones o exclusivamente con el Ministerio del Interior en materia de la «irregularidad» de la inmigración, entonces hablamos de «*security*».

CONCLUSIÓN.

En resumen, teniendo en cuenta:

- Que las actuaciones en la mar, tanto las civiles como las militares, se realizan por diversos organismos ministeriales mediante unidades

marítimas y aéreas, en sus respectivos ámbitos funcionales y de competencias, para la consecución de los objetivos y misiones que cada uno de ellos tiene legalmente establecidos.

- Que, no obstante, se da repetidamente la ocasión de que las actuaciones en el ámbito civil requieren la colaboración mutua de uno o varios de dichos organismos y medios, como por ejemplo, ante emergencias marítimas, salvamento de vidas humanas en la mar, lucha contra la contaminación marina, etc. Se trata de actuaciones competencialmente atribuidas al ámbito marítimo civil (Dirección General de la Marina Mercante) pero en las que los medios militares (fundamentalmente de la Armada, del Aire y de la Guardia Civil) y civiles pueden ser movilizados para colaborar activamente.
- Que, en otros casos, sucede al contrario: se trata de actividades militares relacionadas con los riesgos emergentes, como por ejemplo la piratería, en las que la marina civil colabora activamente mediante la protección interna de los buques (Código PBIP), la facilitación de datos, y la distribución de información al sector naviero.
- Que el vocablo español «seguridad» significa tanto la prevención de nuestra seguridad física en caso de accidentes y la salvaguardia de nuestros intereses, como la protección ante actos hostiles, agresiones o amenazas, es decir, que «seguridad» integra los vocablos ingleses de «*safety*» y de «*security*», respectivamente.
- Que en la marina civil la expresión «seguridad marítima» está exclusivamente ligada a la seguridad de la vida humana en la mar, de la navegación y de la prevención y lucha contra la contaminación marina, es decir, a lo que en inglés se denomina «*maritime safety*».
- Y que en el mundo marítimo civil, tras la aprobación por la OMI del Código PBIP se acordó internacionalmente que la expresión inglesa «*maritime security*» debía traducirse al español como «protección marítima».

Se concluye que, si bien el resultado de la cooperación entre ambos ámbitos marítimos, el civil y el militar, es bastante satisfactoria, resulta evidente que todo es mejorable. Y, en este sentido, uno de los aspectos a tener en cuenta es el de las comunicaciones entre ellos, en las que debe tenderse al empleo de la terminología comúnmente aceptada y utilizada por los marinos civiles españoles así como por los demás de habla hispana, sea cual sea su nacionalidad.

Por tanto, resulta conveniente que en las comunicaciones en la mar propias de las operaciones o actuaciones marítimas, realizadas conjunta-

mente por personal y unidades civiles y militares, cuando se hable o se redacten o publiquen documentos que trasciendan más allá del exclusivo ámbito marítimo militar, sólo se utilice la expresión «seguridad marítima» en el sentido de «*maritime safety*», utilizando la expresión «protección marítima» cuando se emplee en el sentido de «*maritime security*». Con ello, se intensificará la eficacia y la consecución de los objetivos de las operaciones las que los medios personales y las unidades marítimas y aéreas, civiles y militares, colaboren conjuntamente en la mar.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

RAMÓN CORTES MÁRQUEZ

LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE VIGILANCIA DE FRONTERAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Las fronteras, elemento indispensable del espacio de seguridad

El concepto de frontera exterior de la UE nació con el *Acuerdo de Schengen* (1), cuando los países integrantes del mismo, miembros o no de la UE, decidieron abolir los controles en sus fronteras interiores. Con la integración del llamado «acervo Schengen» a la Unión Europea, tras el *Tratado de Ámsterdam*, las fronteras exteriores de esos Estados pasaron a ser las fronteras exteriores de la UE. Este Tratado, con la integración del acervo y la transferencia del Tercer pilar al Primero (Título IV) de los ámbitos relativos a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, dio paso al objetivo de avanzar hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión (ELSJ) (2).

El Consejo Europeo de Tampere (15/16-10-99), dedicado exclusivamente al ELSJ fue esencial para el desarrollo posterior de la cooperación policial dentro de la UE, sin embargo sólo dedicó unas líneas a las fronteras, que no se plasmaron en directrices concretas. Así, el Consejo Europeo pedía que se reforzara «la cooperación y la asistencia técnica mutua

(1) Para un estudio más detallado sobre el desarrollo de Schengen, el ELSJ antes del Tratado de Ámsterdam y los principios de FRONTEX, ver Cortes Márquez, Ramón. «La gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea». UNED.IUISI. (http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/VICERREC-TORADOS/INVESTIGACION/INSTITUTO%20UNIVERSITARIO%20DE%20SEGURIDAD/PUBLICACIONES/CUADERNILLO_FEBRERO2006.PDF)

(2) Plan de acción del Consejo y de la Comisión para la creación del ELSJ (13844/98, JAI 41, de 4-12-98).

entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, por ejemplo mediante programas de intercambio y la transferencia de tecnología, especialmente en las fronteras marítimas». Más adelante, después de señalar que los países candidatos debían aceptar en su totalidad el acervo Schengen, destacaba «la importancia del control efectivo de las futuras fronteras exteriores de la Unión por profesionales con formación especializada».

Sin embargo, los atentados del 11S dieron un vuelco a la percepción que los políticos tenían de las fronteras, y en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Laeken (14/15-12-01) se reconocía que «una mejor gestión del control de las fronteras exteriores de la Unión contribuirá a la lucha contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos». Continuaba el Consejo solicitando que se definieran «los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores» y que se estudiaran las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores».

Varias fueron las iniciativas (3) que se iniciaron tras Laeken, finalmente condensadas en el *Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la UE* (4), que ha servido de guía para los desarrollos posteriores en fronteras exteriores de la UE. Algunas de esas medidas complementaban las incluidas en el capítulo sobre medidas en la gestión de fronteras recogidas en el Plan para combatir la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos en la UE (5).

El Consejo Europeo de Sevilla (6) (21/22-06-02) dio paso a la creación de unos centros «ad-hoc» para los guardias de fronteras, repartidos por toda Europa y dedicados a análisis de riesgos (RAC), formación (ACT), fronteras aéreas (ABC), terrestres (CLB) y marítimas (ESBC y WSBC). Esos centros estaban coordinados por la Unidad Común (SCIFA+), también creada durante dicho Consejo. Todos ellos cesaron su actividad con la entrada en funcionamiento de FRONTEX.

(3) Comunicación de la Comisión sobre «una gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE» COM (2002) 233 final, 7 mayo 2002 y «Estudio de viabilidad para la creación de una policía de fronteras Europea», presentado en la Conferencia ministerial de Roma el 30 de mayo 2002, entre otras.

(4) Documento 10019/02.

(5) Documento 6621/1/02.

(6) Conclusiones de Sevilla en www.europa.eu.in.

Los centros marítimos fueron creados a propuesta de Grecia y España en la reunión del SCIFA del 29 de octubre de 2003, y se situaron en el Pireo-Grecia, para el Este del Mar Mediterráneo (ESBC) y en Madrid para el Oeste (WSBC). Durante su escaso tiempo de vida coordinaron operaciones marítimas y realizaron algunos estudios sobre tecnologías a aplicar en la vigilancia marítima (7).

El Consejo de Salónica (8 (19/20-06-03) dio luz verde a la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros (EE.MM) de la UE (9) que debería haber entrado en vigor el 1 de mayo de 2005, pero que finalmente lo hizo el 3 de octubre del mismo año en Varsovia.

Al tiempo que se gestaba la creación de la Agencia, conocida como FRONTEX, la Comisión presentaba una evaluación (10) de los logros alcanzados tras pasar cinco años del Consejo Tampere, subrayando que se habían hecho grandes progresos en la mayoría de las áreas de la justicia y los asuntos de interior, pero que no se había avanzado lo deseado en otras áreas.

El resultado de esa evaluación llevó al Consejo a publicar el «Programa de la Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la UE» (11), en el que, entre otras medidas, solicitaba de la Comisión una evaluación de Frontex para antes de finales de 2007, incluyendo una valoración de si debería ocuparse de otros aspectos de la gestión fronteriza, incluida una intensificación de la cooperación con los servicios de aduanas y otras autoridades competentes en cuestiones de seguridad relacionadas con mercancías.

Otras medidas mencionadas en el Programa, como la creación de equipos de expertos nacionales, capaces de proporcionar con rapidez ayuda técnica y operativa a los Estados miembros que lo requieran y la creación de un fondo comunitario para la gestión de las fronteras ya son

(7) El Director Ejecutivo de Frontex propuso al Consejo de Administración de la Agencia, a los pocos meses de su puesta en funcionamiento, que no deseaba disponer de centros especializados, incluidos los marítimos. Aún cuando era verdad que una, por entonces, pequeña agencia (en recursos y personal) no podía permitirse tener un centro situado a miles de kilómetros de su sede, también es cierto que debería haber aprovechado más las experiencias adquiridas por ellos.

(8) Conclusiones de Salónica. Documento 11638/03.

(9) Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004 (DOUE L 349/1).

(10) COM (2004) 4002 final, de 2-06-04.

(11) 2005/C 53/01 (DOUE C 53/1, de 03-03-05).

una realidad, como veremos más adelante. Por su importancia debe citarse que el Programa dio directrices importantes sobre los sistemas de información relacionados con las fronteras (interoperabilidad de SIS II, VIS y EURODAC) (12), sobre la seguridad de visados y documentos de viaje (datos biométricos, etc.) y sobre la creación de un fondo de retorno. Los avances realizados desde la puesta en marcha del Programa y su nivel de aplicación pueden verse en la comunicación de la Comisión: Ejecución del Programa de La Haya: el camino a seguir (13).

Los estándares de Schengen

Tras su entrada en vigor el 13 de octubre 2006, el Código de fronteras Schengen (14) sustituyó al llamado Manual Común (15), donde venían especificados los controles a desarrollar en las fronteras exteriores, sin embargo entre ambos hay una diferencia esencial: el Código es un Reglamento comunitario, por tanto legislación española de aplicación directa.

Consta de tres Títulos, el primero dedicado a disposiciones generales, y el segundo y tercero a las fronteras exteriores e interiores, respectivamente. Se complementa con diversos Anexos, donde se especifican desde los documentos justificativos para la comprobación de las condiciones de entrada hasta las señales a instalar en los pasos fronterizos.

En el Anexo VI pueden verse normas específicas a aplicar en los diferentes tipos de fronteras exteriores, y según los medios de transporte utilizados. En lo referente a fronteras marítimas se recogen tanto las modalidades generales de inspección como las específicas según el tipo de navegación de que se trate: embarcaciones de crucero, navegación de recreo, pesca de bajura y enlaces de transbordadores, así como unos párrafos a la navegación en aguas interiores con cruce de una frontera exterior.

Con el fin de garantizar una aplicación efectiva y armonizada de las normas comunes sobre controles fronterizos establecidos en el Código, la Comisión publicó una Recomendación (16) estableciendo un «Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)», a fin de que se utilice como referencia principal al realizar los controles fronterizos. Puesto que el Manual está dirigido al personal que ejecuta las tareas de inspec-

(12) Bases de datos de Schengen, visados y solicitudes de asilo, respectivamente.

(13) COM (2006) 331 final, de 28 junio 2006.

(14) Reglamento (CE) 562/2006, de 15 de marzo de 2006 (L 10511).

(15) DOUE C 313/97 de 16-12-02.

(16) C (2006) 5186 final, de 6-11-06.

ción y vigilancia, se recogen en él, de forma menos formal y mediante ejemplos, las disposiciones del Código.

El espacio Schengen se basa en la confianza mutua, sin embargo esa confianza se «verifica» a través de unas evaluaciones periódicas, previamente programadas, en las que expertos de todos aquellos países que lo desean forman equipos de evaluación para todos los aspectos recogidos en el Acuerdo, que son más que los estrictamente dedicados a los temas fronterizos (cooperación policial, etc.). Los resultados de tales evaluaciones son materia de discusión entre los EE.MM, dentro del grupo SCHEVAL, antes de su redacción definitiva. España tuvo la última evaluación en 2003 y la próxima esta prevista para el 2010.

Aunque resulte obvio, es necesario recordar que los puertos también son fronteras marítimas y que todas las administraciones con competencias en ellos (Autoridad portuaria, Aduanas, etc.) son evaluados, desde el punto de vista de control de fronteras, y uno de los aspectos más valorados es la colaboración entre las distintas administraciones y la forma de llevarla a cabo.

Últimamente este tipo de evaluaciones estaba sometido a discusión sobre su continuidad e incluso la conveniencia de que Frontex se encargara de ellas, sin embargo se ha llegado al acuerdo de mantenerlas, con algunos retoques en cuanto a su composición, y al mismo tiempo efectuar evaluaciones complementarias temáticas y/o regionales según los análisis de riesgos y previa discusión en el grupo SCHEVAL. La participación de la Agencia probablemente se limitará a efectuar los análisis de riesgos que se le soliciten. Es claro que los EE.MM no quieren dejar las evaluaciones en manos ajenas ya que en cualquier momento una mala evaluación puede traer consecuencias políticas no deseadas.

Gestión integrada de las fronteras exteriores

Todo el desarrollo comunitario tiene como fin llegar a una gestión integrada de las fronteras exteriores de la U.E, cuyos componentes específicos son, según el Consejo Europeo (17):

- a) Un corpus legislativo común, en particular el Código de fronteras Schengen, así como el Reglamento sobre el tráfico fronterizo local (18).

(17) Conclusiones del Consejo sobre la gestión integrada de las fronteras (15628/06), JAI de 5-12-06.

(18) Reglamento 1931/2006/CE (L405).

- b) La cooperación operativa entre los Estados Miembros, incluida la cooperación coordinada por FRONTEX.
- c) La solidaridad entre los Estados Miembros y la Comunidad mediante la creación del Fondo de Fronteras Exteriores (19).

Este fondo ha sido dotado para el período 2007-2013 con 1.820M?. Su reparto se establece en base a múltiples indicadores, entre los que se encuentra la longitud de frontera y la cercanía a un tercer país, así como al riesgo relacionado con la inmigración. Para hacer uso de él los EEMM deben presentar programas plurianuales de inversiones en medios de control o vigilancia de fronteras. Por su situación geográfica y riesgo migratorio, España ha sido la primera beneficiaria del fondo en sus primeros años de existencia.

La gestión integrada es un concepto que contiene las dimensiones siguientes:

- Control fronterizo (controles y vigilancia) tal como se define en el Código de fronteras Schengen, incluida la evaluación de riesgos y la información existente sobre delitos.
- Detección e investigación de la delincuencia transfronteriza, en coordinación con todas las autoridades policiales competentes.
- Modelo de cuatro niveles para el control del acceso (medidas en terceros países, cooperación con países vecinos, control fronterizo y medidas de control dentro del espacio de libre movimiento, incluido el retorno).
- Cooperación entre las diversas agencias para la gestión de las fronteras (guardia de fronteras, aduanas, policía, seguridad nacional y otras autoridades pertinentes) y cooperación internacional.
- Coordinación y coherencia de las actividades de los Estados miembros y de las Instituciones y otros órganos de la Comunidad y de la Unión.

En esas mismas Conclusiones el Consejo instaba a Frontex y a los Estados a seguir desarrollando iniciativas comunes de control de fronteras a nivel regional y a participar, con medios y personal, en las operaciones conjuntas que se realizaran.

Dos años más tarde, la Comisión publicó tres Comunicaciones (20), relativas a Frontex, EUROSUR y sobre los pasos a seguir en la gestión

(19) Decisión del consejo 574/2007/CE.

(20) COM (2008) 67 final, sobre Frontex; COM (2008) 68 final, sobre EUROSUR; COM (2008)69 final, sobre los siguientes pasos a seguir en la gestión de las fronteras.

de las fronteras. En esta última se centraba en tres temas muy interesantes:

Facilitar el cruce de fronteras a los viajeros de buena fe (*bona fide*), con el posible uso de puertas electrónicas para ciudadanos europeos previamente dados de alta en el sistema, usando medios biométricos.

La creación de un sistema de entrada/salida para viajeros de terceros países, con lo que se lograría saber quien está dentro del territorio europeo y controlar los abusos de visados.

Establecer un sistema de autorización previa (ESTA) como el que ya existe en varios países, entre otros EEUU y Australia.

Sobre las tres comunicaciones se pronunció el Consejo en sus Conclusiones de 5 y 6 de junio 2008, apoyando sus iniciativas, aunque avisando que deberían cumplir con todos los requisitos de protección de datos. Como puede observarse Europa va camino de establecer un sistema parecido al norteamericano, a pesar que fue muy criticado cuando ellos anunciaron su puesta en marcha.

LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA

La inmigración ilegal por vía marítima (21)

Hasta el verano del 2005, el goteo constante de pateras en el Mediterráneo era para nuestros socios europeos «un problema de los países del sur». No eran conscientes que muchos de los que llegaban a las costas españolas o italianas iban de tránsito hacia sus países. Como en muchas otras ocasiones, se necesitó una tragedia, retransmitida casi en directo, para que tomaran conciencia de la situación y se estudiaran las primeras medidas a escala europea. Esa tragedia fue la muerte de varios inmigrantes durante los saltos masivos a las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla.

En diciembre de ese año, el Consejo Europeo adjunta a sus Conclusiones (22) un anexo titulado «*Enfoque global de la migración: medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo*». Era la primera vez que se trataba el tema migratorio de África de una forma integral, no sólo se

(21) Para ver la problemática general del control de la inmigración ilegal: Cortes Márquez, Ramón. «El control de la inmigración ilegal en las fronteras exteriores». Documentos de Seguridad y defensa N° 6. CESEDEN.

(http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/6.pdf).

(22) Documento 15914/05.

hablaba de controlar las fronteras, sino también de cooperación y diálogo con los terceros países del área (23).

El Consejo encargaba a FRONTEX, además de la organización de operaciones conjuntas, dos estudios de viabilidad referentes a las fronteras marítimas:

- Intensificación de la supervisión y la vigilancia de la frontera marítima meridional de la UE, es decir, en el Mar Mediterráneo, y sobre una red mediterránea de patrullas costeras en la que participen los Estados miembros de la UE y los países norteafricanos (MEDSEA).
- Establecer un sistema de vigilancia que cubra toda la frontera marítima meridional de la UE y el Mar Mediterráneo (BORTEC).

El Consejo también solicitó la creación urgente de los equipos de reacción rápida en frontera compuestos por técnicos nacionales que puedan ofrecer con rapidez asistencia técnica y operativa en momentos de gran afluencia de migrantes, que ya recogía el Programa de La Haya. Tanto estos equipos, como los estudios citados, se tratarán en el apartado de Frontex.

Los saltos de Ceuta y Melilla produjeron un mayor control de las Autoridades marroquíes al otro lado de las vallas y las corrientes migratorias buscaron otros lugares, esta vez Mauritania y Senegal, y así, cuando aún no se había cumplido el aniversario de la última crisis, los medios de comunicación se llenaban de noticias con cientos de inmigrantes que llegaban, no en *pateras*, sino en *cayucos*, los barcos de pesca artesanales.

Además de venir desde más lejos, o quizás por eso, los cayucos, de mayor calidad que las pateras, venían provistos de motores fuera borda y GPS. El número de inmigrantes en cada cayuco se superaba día a día, habiendo llegado a superar los 200 en uno de ellos. Paralelamente a las operaciones marítimas que se pusieron en marcha para tratar de rebajar el número de llegadas, la actividad política desplegada por España fue enorme.

En un intento de presentar un frente común ante los socios europeos, los 8 países con fronteras marítimas al Mediterráneo (Chipre, Grecia, Francia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España) enviaron una carta a la Presidencia finlandesa y al Presidente de la Comisión poniendo de manifiesto su deseo político de trabajar juntos en el desarrollo de nuevas iniciativas, además de continuar con las ya marcadas en el Consejo de diciembre 2005. A tal fin, en la reunión de Madrid del 29 de septiembre 2006, sus

(23) Para ver un resumen de todo lo desarrollado, COM (2006)735, Planteamiento global sobre la migración un año después.

Ministros de Exteriores e Interior reflexionaron sobre la forma de reforzar la cooperación operativa entre ellos y las relaciones con los países de origen y tránsito. Precisamente las relaciones con los países vecinos africanos ocuparon parte de la agenda.

España ya había propiciado el 10 y 11 de julio, junto a Marruecos y Francia, la Conferencia ministerial de Rabat sobre migración y desarrollo, a la que acudieron los Estados miembros y países del norte, este y centro África. De la conferencia surgió un Plan de Acción y el compromiso de celebrar una nueva conferencia en dos años. También se estaba a las puertas de celebrar la Conferencia Ministerial UE-África, en Trípoli (22 y 23 de noviembre), en la que participaría la Unión Africana, al contrario de lo que sucedió en la primera, siendo por tanto la primera vez que la UE y África se sentaban por primera vez para lograr un compromiso político de trabajar juntos en migración.

En definitiva se trataba de tratar el tema de la inmigración entre UE y África desde un punto integral y no sólo desde el punto de vista de control fronterizo. Esa era una reivindicación de los países africanos, pero también de la UE, puesto que el art. 13 del Acuerdo de Cotonou firmado entre la UE y los países ACP (África, Caribe, Pacífico) establece que los países firmantes del Acuerdo deben aceptar a sus nacionales retornados o repatriados por encontrarse ilegalmente en algún país de la UE.

Hasta la aplicación de ese artículo, que parece tan obvio, había suscitado discusiones en la Comisión entre las direcciones generales que llevan los temas de ayuda al desarrollo y la Dirección General JAI, por la distinta visión que tenían sus funcionarios sobre el mismo problema. Sin embargo la crisis migratoria ha conseguido acercar posturas y actualmente puede decirse que las direcciones generales de la Comisión están más coordinadas que en el pasado. Es lógico que si la UE presta ayuda a ciertos países exija al mismo tiempo que esos países tengan y cumplan ciertas responsabilidades, evitando que sean exportadores de crisis a la UE.

Durante la reunión se discutió un modelo para la gestión de las fronteras marítimas meridionales basado en las experiencias que España había tenido en los últimos meses. Los elementos del modelo eran:

- a) Patrullas y vigilancia marítima.
 - Patrullas conjuntas de medios europeos y de los países de salida, previo acuerdos bilaterales.
 - Necesidad de que FRONTEX firme acuerdos con esos países cuanto antes.

- Poner medios y personal a disposición de la Agencia, para poder responder con rapidez en caso de crisis migratorias.
- Estudiar el uso de medios militares para fines civiles.
- Necesidad de medios de vigilancia en profundidad y su interconexión con los medios costeros de los países, todo ello a resultados del estudio de viabilidad BORTEC.

b) Búsqueda, rescate y recepción.

- Necesidad de hacer evolucionar el derecho marítimo internacional regional para alcanzar el objetivo de colaboración entre países ribereños, tanto en la lucha contra la inmigración ilegal como en la cooperación SAR.
- Solidaridad europea para las actividades de recepción (sanitaria, social y asistencial) que podrían incluirse en los equipos de reacción rápida (RABITs).

c) Documentación e identificación.

- Solidaridad europea en materia de capacidades de identificación, que se incluirán en los RABITs.
- Colaboración de los terceros países en la identificación de sus nacionales.
- Solidaridad europea para evitar el desbordamiento de los sistemas sociales y asistenciales con el problema de los menores no acompañados, cada vez más numerosos.

d) Retorno y repatriación.

- Ejecución de las obligaciones internacionalmente reconocidas, incluyendo el art. 13 del Acuerdo de Cotonou, reforzando la asistencia a los países que acepten a sus inmigrantes.

Con este modelo los países mediterráneos pusieron sobre la mesa todos los puntos débiles a los que se enfrentaba la UE para un efectivo control de las fronteras marítimas, al tiempo que se aceptaba que la lucha contra la inmigración no puede serlo sólo desde el punto de vista policial sino que se necesitaba un tratamiento integral del fenómeno.

Unas semanas después, en el Consejo JAI del 5 y 6 de octubre se adoptaron las *Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de las fronteras externas marítimas meridionales* (24), que recogía, como no podía ser de otra forma, los elementos del modelo de Madrid y que reconocía explíci-

(24) 13559/06.

tamente la necesidad de dar una «adecuada respuesta europea» a la creciente crisis humanitaria provocada por el dramático incremento en la llegada de inmigrantes a las costas del mediterráneo y del Atlántico. La respuesta debería estar basada en los principios de una tangible solidaridad europea con un reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados Miembros y entre éstos y los países de origen y tránsito.

Es de destacar que en el punto 7 de la introducción subraya (¡recordando que ya lo hizo en el 2002 y 2004!) (25) la necesidad de llevar a cabo una valoración sistemática de las relaciones con aquellos terceros países que no cooperan en la lucha contra la inmigración ilegal. Este punto se desarrolla posteriormente en el punto 8 de las Conclusiones ligándolo al art. 13 del Acuerdo de Cotonou y a la necesidad de firmar acuerdos de readmisión con aquellos países de origen y tránsito que aún no disponen de él.

La Comisión, por su parte, presentó en el Consejo JAI de diciembre 2006, una *Comunicación sobre el refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la UE* (26) en la que ponía de manifiesto el nivel sin precedentes que había alcanzado la presión de la migración ilegal en los dos últimos años, dando las siguientes cifras comparativas entre el 2005 y parte del 2006:

	2005	2006
Italia (Sicilia incluida Lampedusa)	22.939	14.567 Hasta agosto
España (Canarias)	11.781	17.058 Hasta julio
Malta	1.822	1502 Hasta agosto

A FRONTEX, como no podía ser menos, le dedicaba parte de la comunicación, incidiendo en puntos ya expuestos anteriormente y proponiendo otros nuevos. Así, a fin de que los análisis de riesgos de la Agencia fueran lo más acertado posible, proponía que tuviera acceso a la información recogida en el marco de la red de funcionarios de enlace de inmigración,

(25) Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla, 21/22 junio 2002 (párrafos 35 y 36) y Conclusiones del Consejo de Noviembre 2004, respectivamente.

(26) COM (2006) 733 final, de 30-11-2006.

para lo cual habría que modificar su Reglamento (27). Continuaba diciendo que parecía imprescindible que esos funcionarios de enlace desplegados en terceros países pudieran realizar tareas directamente para las instituciones y organismos europeos, en especial para la Comisión y para Frontex, así como para otros Estados miembros distintos a los propios, pero era consciente del poco apoyo que dicha propuesta venía recibiendo de los EEMM, luego finalizaba diciendo que requería un mayor estudio.

Tras un memorando de acuerdo, ya firmado, la Agencia tiene acceso a *ICOnet* (28), la red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración. El objetivo de la red es facilitar el intercambio de información sobre la migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y el retorno de residentes ilegales.

También le reiteraba a la Agencia que debía activar el art. 7 de su Reglamento, esto es establecer un inventario centralizado del equipo técnico que los Estados pondrían a su disposición para hacer frente a situaciones que requieran una respuesta inmediata (CRATE), al tiempo que recordaba que al tratarse de una aportación voluntaria dependía de la buena voluntad de los Estados. La experiencia española demuestra que la voluntad es escasa, principalmente cuando se trata de enviar medios a aguas africanas.

En el aspecto técnico se animaba a la Agencia a colaborar con otras agencias europeas, citando textualmente: EUROPOL, Centro de Satélites de la UE (CSUE), Agencia Europea de Defensa (AED), Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), Agencia Espacial Europea (AEE) y el Centro Europeo para la prevención y el control de las Enfermedades (CEPCE). Esta llamada nos parece muy pertinente ya que se observa como en la UE se vienen creando agencias, cada una especializada en un tema concreto, pero sin una coordinación adecuada con otras que pudieran tratar el mismo tema, desde una óptica distinta.

Este era el modelo americano anterior al 11S. Tras los atentados fue evidente que las distintas agencias no compartían información entre ellas. La UE debería pensar en crear organismos de coordinación horizontal ya que los acuerdos que se establecen entre Agencias no son suficientes para una verdadera coordinación. Las Agencias tienden a creerse dueños de la información que manejan y son cicateras a la hora de darla, sobre todo en tiempo real, que es cuando se necesita.

(27) Reglamento (CE) 377/2004.

(28) DO L 83 de 1-04-05.

Los medios de comunicación ponen de manifiesto a menudo de que no existe una política migratoria europea y probablemente tengan razón, por eso, quizás para intentar solucionar el problema se ha aprobado recientemente el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (29). El Pacto es un buen comienzo para abordar el tema de la inmigración de una forma integral, algo que ya se había pedido en la reunión de Madrid citada anteriormente. El Pacto aborda cinco aspectos:

- Organización de la inmigración legal;
- Lucha contra la inmigración irregular;
- Mejora de la eficacia del control fronterizo;
- Constitución de una Europa del asilo;
- Favorecer la vinculación entre inmigración y cooperación al desarrollo.

Para finalizar este apartado diremos que los cruces ilegales de las fronteras marítimas de la UE durante 2007 fueron 55.297, siendo Italia, España y Grecia los que acapararon el 76% del total. A pesar de las cifras, esos cruces ilegales sólo el 31%, mientras que las terrestres soportan el 50% y las aéreas el 19% restante. En estas cifras no se contabilizan aquellos que entran legalmente con visado turístico y permanecen, ya ilegalmente, en territorio europeo.

Las previsiones apuntan a que la presión migratoria en el sur continuará, quizás con repuntes puntuales en una u otra parte, como ocurre actualmente en Lampedusa (Italia) y la frontera marítima de Grecia con Turquía.

El papel de FRONTEX en las fronteras marítimas

La Agencia es un elemento esencial en el diseño de una gestión integrada de las fronteras exteriores. Su rápido crecimiento, en personal y medios, no es comparable a ninguna de las agencias europeas. A tres años de su comienzo dispone de unas 200 personas y gestiona un presupuesto de más de 70 millones de euros, de los que más de 50 millones de euros son gastos operativos (30), la mayor parte de ellos dedicados a operaciones marítimas. Este crecimiento no se hubiera dado de no producirse la fuerte presión migratoria en las Islas Canarias.

La Agencia no sustituye a los servicios nacionales de control de fronteras, ni tiene agentes de fronteras, barcos ni aviones propios, luego su

(29) Adoptado en el Consejo Europeo de 15 octubre 2008.

(30) En 2005 el presupuesto fue de 6,28M?, en 2006 de 19,16M?, en 2007 de 34,98M? y en 2008 de 70,43M?.

labor es la de elaborar análisis de riesgos, coordinar y financiar medios de los EE.MM. en operaciones conjuntas, apoyar a los Estados en la formación de sus policías de fronteras y en vuelos conjuntos de retorno, asistirlos en situaciones de crisis y proporcionar asistencia técnica a la Comisión Europea y a los EE.MM.

Como ya se citó, el Consejo de diciembre 2005 encargó a Frontex un estudio de viabilidad para la creación de una red de patrullas en el Mediterráneo (MEDSEA) (31). A tal fin se creó en Varsovia un equipo de trabajo (core team) formado por 6 personas, 2 pertenecientes a la Agencia y los otros representantes de Francia, Grecia, Italia y España. Además se formó un grupo de apoyo (support group) con representantes de 14 países, entre ellos España, de la Comisión Europea y del Centro Conjunto de Investigación (Joint Research Centre). El equipo de trabajo se reunió por primera vez la segunda semana de marzo y el informe final fue entregado el 14 de julio 2006.

El trabajo consta de cuatro partes: sumario, situación actual, cooperación en el Mar Báltico y conclusiones. A petición de España y Portugal, el estudio se extendió a toda la costa meridional, es decir con inclusión del Atlántico, luego los países incluidos en el estudio fueron: Chipre, Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España. La situación actual en estos países permanece clasificada, sin embargo, pueden leerse algunos párrafos que ponen de manifiesto lo complicado de la situación y lo poco estandarizado del sistema entre los distintos países: «el sistema actual esta basado en redes de medios que serán cada vez más utilizados por usuarios militares y civiles»...» son más de 50 autoridades pertenecientes a más de 30 ministerios» las que tienen alguna competencia en el mar. A tal fin ya apunta que la creación de un centro nacional de coordinación se considera esencial para poder hacer una coordinación desde Frontex.

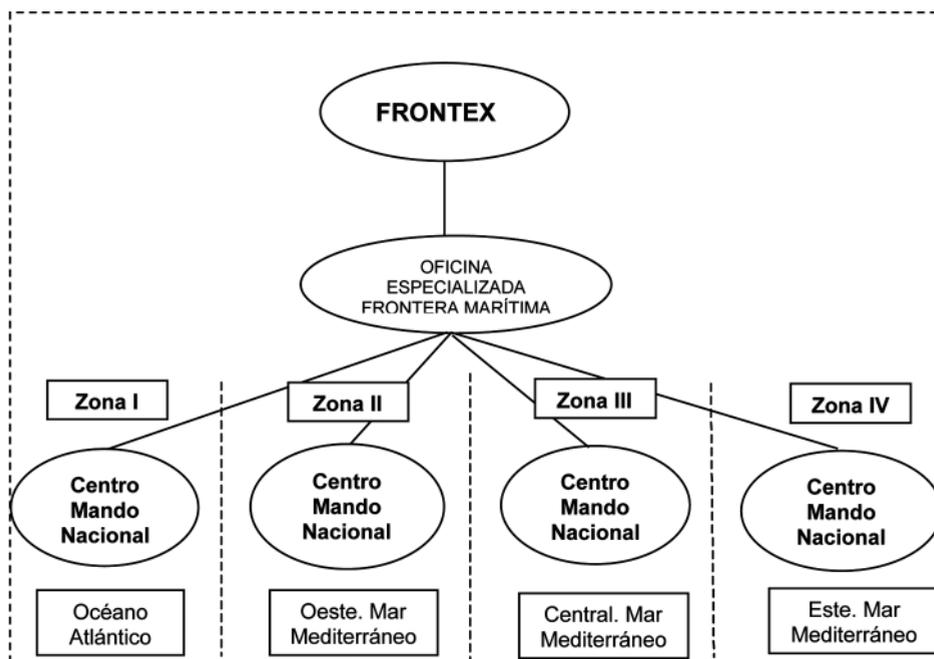
En las conclusiones se dice que del análisis de las experiencias y contribuciones realizadas durante el estudio se obtienen dos necesidades fundamentales. La primera es la coordinación operativa entre autoridades y la segunda la coordinación a nivel de la UE. Así el modelo que finalmente presenta el estudio se basa en el establecimiento de Centros de Coordinación nacionales de los que dependen, lo que el estudio llama «entidades operacionales», es decir, entidades a nivel nacional que incluyen unidades de las autoridades con responsabilidad operativa en el mar, aunque

(31) Los datos de este apartado están sacados del documento 12049/06, sobre MEDSEA, parcialmente desclasificado.

su nivel de implicación varía según su campo de responsabilidad. Esas entidades se encuentran desplegadas a nivel central, regional y local, y conservan sus propias tareas, estructuras organizativas, personal, equipo e inmuebles. Deberán coordinarse entre ellas tanto a nivel nacional como con otros Estados miembros.

Por su parte la Comisión opinaba (32) que la creación de una red de patrullas europeas (EPN) tendría un valor añadido real, permitiendo a los Estados miembros coordinar sus patrullas, poner en común sus activos «civiles y militares» e intercambiar información estratégica y táctica en tiempo real. También consideraba que la red debería ser creada por la Agencia y los Estados miembros de la región cuanto antes, y que «podría considerarse un posible precursor de un *servicio europeo global de guardacostas*», pero aclara que la viabilidad de tal servicio está siendo examinada en el contexto del Libro Verde hacia una política marítima de la UE, adoptado por la Comisión el 6 de junio 2006.

La Comisión proponía crear varios *centros regionales de mando* dotados con personal y equipo por los Estados miembros y coordinados por



(32) COM (2006)733 final, de 30-11-06.

Frontex, según el gráfico adjunto. Además, animaba a la Agencia a considerar, a más largo plazo, la creación de una rama especializada para las fronteras marítimas en la región, para gestionar estos centros de mando. Este modelo ya se propuso en un estudio de CIVIPOL del año 2003, que sin embargo no fue utilizado al elaborar el MEDSEA, quizás por la oposición frontal del Director Ejecutivo de la Agencia a crear las oficinas especializadas.

La EPN se puso en marcha en las zonas limítrofes de los países mediterráneos, a pesar de que reiteradamente se dijo que no aportaban valor añadido al sistema de vigilancia y que la prioridad debería ser la creación de los centros regionales y nacionales. En la actualidad las operaciones conjuntas se presentan como una ampliación de la EPN, quizás para darle coherencia al sistema.

El otro estudio encargado a la Agencia fue el de establecer un sistema de vigilancia que cubriera toda la frontera marítima meridional de la UE y el Mar Mediterráneo (BORTEC). En realidad este estudio ya estaba superado antes de que se acabara, puesto que la Comisión pretendía ser mucho más ambiciosa, con lo que luego se llamaría EUROSUR, como se verá en el capítulo siguiente.

La creación de unos equipos de intervención rápida en fronteras (*RABIT-Rapid Border Interventions Teams*) ya se recogía en el Programa de La Haya y posteriormente en las conclusiones del Consejo de diciembre 2005, en donde se invitaba a la Comisión a presentar una propuesta (33), que finalmente vio la luz en un Reglamento (34) que consta de dos partes. La primera dedicada a la creación de los RABITs, definición de sus tareas y financiación, y la segunda modificando el Reglamento de la Agencia para dar cabida a estos equipos.

Los RABITs se crean con el fin de asistir a los EMs sujetos a presiones particulares, como en caso de llegada a determinados puntos de las fronteras exteriores de un gran número de nacionales de países terceros que intentan entrar clandestinamente en la UE. Será cada EM el que decidirá si desea o no participar activamente en los RABITs, destinando agentes para la constitución de estos equipos, que no se convertirán en miembros de la Agencia, sino que seguirán perteneciendo a sus respectivos cuerpos nacionales, y constituirán una reserva permanente de expertos a disposi-

(33) COM (2006)401, de 19-07-06.

(34) Reglamento 863/2007.

ción de la misma, que les podrá llamar para despliegue a corto plazo en otro EM, así como para ejercicios y cursos de formación regular organizados según un calendario anual, siendo aquella la que sufragará los gastos vinculados a la participación en los equipos, con excepción de los salarios normales (35).

Cualquier EM enfrentado a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada para cumplir sus obligaciones en materia de control y vigilancia de sus fronteras exteriores podrá solicitar a la Agencia que despliegue temporalmente en su territorio a uno o más equipos de intervención rápida. Antes de pronunciarse sobre la solicitud la Agencia evaluará la situación, pudiendo organizar a tal efecto una misión sobre el terreno. Esto significa que no todas las peticiones recibirán respuesta afirmativa y los equipos quedarán reservados para situaciones más críticas. Otras situaciones menos críticas, a juicio del director ejecutivo de la Agencia, podrían quedar solucionadas con el envío de expertos propios en calidad de consejeros o asistiendo al EM en las cuestiones de coordinación con otros EMs.

En cualquier caso, el director ejecutivo comunicará su decisión motivada por escrito en el plazo de cinco días laborables, tanto al EM como al Consejo de Administración. En caso positivo se establecerá un plan operativo que recogerá la duración, localización exacta del despliegue, misiones de los equipos, composición, tareas, así como su rango en la cadena de mando y los nombres y grados de sus dirigentes del cuerpo nacional de guardia de fronteras del EM solicitante. El despliegue tendrá lugar en el plazo de cinco días laborables a partir de la fecha de aprobación del plan operativo.

Los equipos serán acompañados durante el despliegue por un funcionario de la Agencia designado como enlace tanto frente al EM donde se encuentran desplegados como ante los miembros de los equipos. Además controlará la ejecución del plan operativo y evaluará el impacto del despliegue. El estado miembro de acogida informará al funcionario de enlace acerca de todas las decisiones tomadas por sus autoridades por lo que se refiere a los equipos de intervención.

Los poderes de los que dispondrían los agentes desplegados como RABITs fueron tema de debate intenso, acordándose finalmente que

(35) La Agencia sufraga los gastos de alojamiento, estancia, desplazamiento y, en su caso, gastos de vacunas y/o seguros especiales.

podrían ejercer las siguientes en lo que se refiere al *control de las personas* en las fronteras exteriores serían:

- Verificación de los documentos de viaje de las personas que crucen las fronteras, para establecer su validez y autenticidad, así como la identidad de la persona, utilizando, si fuera preciso dispositivos técnicos adecuados.
- Interrogatorio de esas personas para comprobar el objetivo y las condiciones de viaje y de garantizar que dispone de medios de subsistencia suficientes y de los documentos necesarios.
- Verificación de que esa persona no está en el SIS como no admisible.
- Estampación de los sellos en los documentos de viaje, de acuerdo al Código comunitario.
- Registro de los medios de transporte y de los objetos que se encuentren en posesión de esas personas, de acuerdo con la legislación del Estado de acogida.

En cuanto a *la vigilancia de fronteras*, las tareas serían las siguientes:

- Utilización de medios técnicos para la vigilancia de las fronteras exteriores.
- Participación en patrullas a pie o motorizadas en la zona limítrofe a la frontera exterior del EM de acogida.
- Prevención del paso ilegal de la frontera de acuerdo con la legislación comunitaria.

Los agentes participantes en operaciones conjuntas o miembros de los equipos de reacción rápida llevarán su uniforme propio con un brazalete azul con la insignia de la UE que les identifique claramente como participantes en dichas operaciones o equipos. Además se les proporcionará un documento identificador que certificará su derecho a ejercer las tareas mencionadas. Las armas sólo podrán portarlas con el consentimiento del Estado miembro de acogida y de acuerdo con su legislación nacional. El Reglamento también regula la responsabilidad penal y civil de los agentes invitados y de los miembros de los equipos de intervención rápida, siguiendo el modelo de los equipos conjuntos de investigación (36). Hasta la fecha ha habido dos ejercicios RABITs y ningún despliegue real.

Una faceta muy importante de la Agencia es la coordinación de las operaciones conjuntas. Anualmente se vienen desarrollando operaciones en las zonas de mayor presión migratoria, Italia, Grecia y España. Cada

(36) Decisión marco del Consejo, de 13 de junio 2002. DO L 162 de 20-6-02.

operación es liderada por el país donde se despliegan los medios y la participación del resto de los países es muy irregular (37). En las que tienen lugar en el Mediterráneo (Indalo, Nautilus, Hermes, Poseidón) y Mar Negro (EUXINE) es mayor el número de medios y países participantes que en la del Atlántico (HERA). De esta última, liderada por España y la más importante de todas ellas, se hablara más adelante.

Como se ha dicho anteriormente los EE.MM han puesto a disposición de la Agencia una serie de medios para ser usados en las operaciones, caso de que le sean solicitados. La lista de dichos medios, CRATE, no ha dado el resultado esperado debido a la falta de voluntad de los países. Por ello, el Consejo (38) instaba a la Agencia a estudiar la posibilidad de adquirir o contratar equipamiento. En esas mismas conclusiones se le instaba a estudiar la posibilidad de establecer oficinas especializadas, algo en lo que los EEMM no se ponen de acuerdo.

Eurosur

La Comisión, al mismo tiempo que se iniciaba el estudio BORTEC, ya decía (39) que debía crearse un sistema europeo de vigilancia de las fronteras (EUROSUR), que en una primera etapa podría centrarse en las sinergias creadas al unir los sistemas nacionales de vigilancia que se utilizan actualmente. En una segunda etapa debería sustituir poco a poco a los sistemas nacionales de vigilancia en tierra y en las fronteras marítimas, proponiendo una solución rentable, que incluya por ejemplo una combinación de vigilancia por radar y satélite a nivel europeo, y teniendo en cuenta los avances conseguidos en el marco de la GMES (Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad) (40).

En otra comunicación de la Comisión, el libro verde «Hacia una futura política marítima de la Unión» (41), dirigido a «examinar las actividades económicas de los europeos relacionadas con los mares y océanos, o que repercuten en ellos, así como las políticas que las regulan, a fin de optimizar los medios para que los europeos extraigan beneficios mayores y más sostenibles de los océanos», se aportaban informaciones interesantes

(37) Durante 2008 el presupuesto de todas las operaciones marítimas ha sido de unos 28,6M?, de los que casi 10,5M? corresponden a HERA.

(38) Conclusiones del 5 y 6 de junio 2008.

(39) COM (2006)733 final, de 30-11-06.

(40) COM (2005) 565, «Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES): del concepto a la realidad».

(41) COM (2006) 275.

para el control de fronteras que, como se verá después, fueron incluidas en el texto definitivo sobre EUROSUR.

En su apartado 4.1, al hablar de los datos al servicio de actividades múltiples reconocía que persistían grandes problemas de armonización y fiabilidad de los datos, así como de insuficiencia y desequilibrio geográfico de los controles en las regiones marítimas de la UE. Para subsanar esas deficiencias proponía la creación de una Red europea de observación e información del mar que supondría un medio de asegurar a largo plazo la mejora de la observación sistemática (*in situ* y desde el espacio), la interoperabilidad y el aumento del acceso a los datos.

Esa red permitiría efectuar un análisis integrado comunitario de los distintos tipos de datos y metadatos de diversa procedencia. Su objetivo sería constituir una fuente de datos primarios para la prestación, entre otras cosas, de servicios de previsión y seguimiento a autoridades públicas, servicios marítimos e industrias afines e investigadores, aglutinando de ese modo iniciativas existentes aunque fragmentarias. La mejora y la divulgación de los datos marinos «aumentaría la eficacia de actividades como la vigilancia marítima».

Entre los destinatarios de los datos cita, además de los EE.MM., la Comisión, la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA) (42), la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Autoridad de Supervisión del sistema global de navegación por satélite (GNSS) (43) y por qué no, Frontex.

Reconocía que era necesario mejorar la información en tiempo real sobre la actividad de los buques, puesto que esos datos no sólo son importantes para la navegación, sino que además pueden utilizarse para detectar actividades ilegales: contrabando, tráficos ilícitos diversos, actividades terroristas y descargas ilegales de los buques.

Ambas comunicaciones de la Comisión, de distinta procedencia, han sido la base para la última relativa a EUROSUR (44), en la que se establecen las etapas para su desarrollo y se amplía su alcance geográfico a las fronteras terrestres del este europeo, además de las marítimas meridionales de la UE. Las tres fases de su desarrollo son:

- Fase I: Interconexión y racionalización de los sistemas y mecanismos existentes de vigilancia a nivel de los EE.MM.

(42) <http://www.eea.europa.eu>.

(43) Reglamento (CE) 1321/2004, de 12.7.2004, DO L 246 de 20.7.2004.

(44) COM (2008) 68 final.

- Fase II: Desarrollo y aplicación de instrumentos comunes y solicitudes de vigilancia de fronteras a nivel comunitario.
- Fase III: Creación de un entorno común de supervisión e intercambio de información sobre el ámbito marítimo comunitario

Estas fases requerirán un total de ocho pasos para su implementación:

1. Reorganización y puesta al día de las infraestructuras nacionales con la creación de un único centro de coordinación nacional (24/7) que coordine las actividades de todas las Autoridades que llevan a cabo tareas de control de fronteras (detección, identificación, seguimiento e interceptación) e intercambio de información con los centros de otros EE.MM. y Frontex.
2. Interconexión de las infraestructuras nacionales con la puesta en marcha de una red de comunicaciones para el intercambio de información durante las 24 horas entre los centros nacionales y coordinación y Frontex (centro de situación).
3. Apoyo financiero y logístico a países terceros seleccionados para poner en marcha infraestructuras de vigilancia de fronteras.
4. Investigación y desarrollo para mejorar (más área, resolución, detección e identificación) los instrumentos de vigilancia (satélites, UAVs, etc.).
5. Aplicación común de los instrumentos de vigilancia: los EE.MM. recibirán información desde satélites, UAVs, etc. Sobre sus fronteras y áreas pre-fronterizas de forma frecuente y fiable, con la ayuda de Frontex.
6. Visión común de la situación en zonas fronterizas: información estratégica obtenida de diversas fuentes, EE.MM. y países terceros con fines operativos y analíticos. Coordinación vía centro de situación de Frontex.
7. Red integrada de sistemas de información y vigilancia a efectos de control de fronteras y seguridad interna, cubriendo las Islas canarias Mar Mediterráneo y Mar negro.
8. Red integrada de sistemas de información y vigilancia para el ámbito marítimo comunitario en su conjunto, cubriendo todas las actividades marítimas, como la seguridad marítima (safety), protección del medio marino, control de la pesca y cumplimiento de otras leyes administrativas.

La Comunicación establece como fecha de finalización de EUROSUR el 2012/2013. A la vista de los desarrollos que se pretenden, la cantidad de administraciones implicadas y las investigaciones que deberán llevarse a cabo para dar solución a los problemas técnicos que se plantean, esa

fecha se nos antoja ficticia. Dado que el Consejo solicitó (45) a la Comisión que le informara para el primer semestre de 2009 sobre lo efectuado hasta esa fecha, el grupo de trabajo, formado por expertos de todos los EE.MM. interesados, se viene reuniendo de forma regular en Bruselas.

LA RESPUESTA ESPAÑOLA

Con la llegada masiva de cayucos a las Islas Canarias durante el 2006, todos los servicios del Estado se vieron desbordados. Ninguno de ellos estaba dimensionado ni tenía todos los medios necesarios para hacer frente a tal avalancha. La coordinación entre las distintas administraciones implicadas estaba en manos de la buena voluntad de los funcionarios en cada momento. Faltaban protocolos de colaboración y faltaban medios.

Es claro que la situación sorprendió incluso a los servicios de inteligencia, que como el resto de los servicios del Estado, no prestaban por aquel entonces demasiada atención a nuestros vecinos del sur, aparte de Marruecos. Para paliar esta dramática situación se redactaron planes especiales, se abrieron embajadas, se desplegaron agregados, se adquirieron medios, se reforzaron otros y se tomaron medidas de coordinación y colaboración entre las administraciones. Sin olvidar el esfuerzo político realizado en los foros europeos para tratar de implicar a nuestros socios en el problema.

Visto con la escasa perspectiva que nos da el tiempo, podemos decir que a nivel europeo, en el tema del control de fronteras para la lucha contra la inmigración, España ha llevado la iniciativa. Como la ha llevado, y la sigue llevando, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil con su participación en los distintos foros europeos e internacionales y muy particularmente en Frontex.

Dado que la competencia para la vigilancia de nuestras fronteras marítimas la tiene la Guardia Civil, nos referiremos en los siguientes apartados a las respuestas más novedosas que la Institución ha puesto en marcha para cumplir con su labor.

El SIVE y los centros de vigilancia marítima de costas y fronteras

El Sistema Integrado de Vigilancia Exterior ha cumplido cinco años desde su primera instalación en Algeciras. Suficientemente conocido tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, aparece en todos los estu-

(45) Conclusiones de 5 y 6 de junio 2008.

dios realizados en Europa sobre control de fronteras marítimas, incluido EUROSUR, y ha sido exportado por las empresas españolas a varios países. En pocas palabras se define como un sistema integrado de radares, cámaras de infrarrojos y cámaras de espectro visible capaces de detectar embarcaciones de pequeño calado, identificarlas y transmitir la información al centro de mando para que desde allí se den las órdenes oportunas a las unidades de interceptación.

Cada instalación del SIVE ha ido acompañada de una modernización de las unidades de interceptación, sin las cuales el sistema carecería de valor. En la actualidad se encuentra instalado en Algeciras, Cádiz, Málaga, Granada, Almería, Huelva, Ceuta, Fuerteventura, Lanzarote y Gran Canaria. En fase de instalación en Murcia, Alicante, Valencia, Ibiza, Tenerife, La Gomera y El Hierro. En fase de estudio y contratación en Castellón, Mallorca, Menorca y Pontevedra. En fase de estudio y proyecto en el Cantábrico y Cataluña.

El despliegue de Gran Canaria, operativo desde el pasado año, ha marcado un nuevo hito en su concepción operativa, ya que integra en el Centro de Mando y Control de la Comandancia las señales de los despliegues de Fuerteventura y Lanzarote, además del suyo propio. También se integrarán en el futuro las señales de los sistemas de localización de flotas (AVL) de los vehículos y las embarcaciones, las comunicaciones a través del SIRDEE, las señales AIS y se instalarán capas en los mapas con información sobre zonas de interés arqueológico subacuático, reservas de pesca, etc.

Este modelo de integración se repetirá en el futuro en todos los centros de vigilancia marítima de costas y fronteras (46) que la Guardia Civil está en proceso de constituir para dar respuesta al estudio MEDSEA. El Centro de Coordinación se ubicará en Madrid y los Centros Regionales del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico en Valencia, Algeciras, Las Palmas y A Coruña respectivamente.

Las funciones del Centro de Coordinación serán:

- a) Coordinar las actuaciones a nivel nacional en el ámbito de competencias de la Guardia Civil.
- b) Ser el punto de contacto con los organismos nacionales e internacionales cuyas actividades tengan relación con el medio marítimo en el ámbito de competencias de la Guardia Civil.
- c) Efectuar análisis de riesgos relativos a vigilancia marítima de costas y fronteras.

(46) ORDEN PRE/2523/2008, de 4 de septiembre (BOE 215).

- d) Coordinar el empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil cuando éstos actúen en la vigilancia marítima de costas y fronteras ante emergencias, operaciones conjuntas o situaciones que requieran una rápida toma de decisiones.

Los Centros Regionales tendrán la función de coordinación en el ámbito territorial del empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil en la vigilancia marítima de costas y fronteras. La Orden de creación autoriza a la Dirección General a promover la adopción de los instrumentos específicos de colaboración con otras Instituciones u Organismos para establecer relaciones de cooperación, intercambio de información o inserción de cuantas redes de comunicación sean necesarias.

Las operaciones en el Atlántico: el CCRC

El Consejo de Ministros en su reunión del 6 de octubre de 2006 acordó (47) la creación de la Autoridad de coordinación (48) de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y la constitución del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), como medio para «centralizar los esfuerzos de todas las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado en relación con la inmigración en Canarias, y la estrecha coordinación de todos los organismos relacionados y medios disponibles, tanto en el ámbito marítimo, aéreo, como terrestre, que se empleen para afrontarla».

Como Autoridad de coordinación fue designado un General de División de la Guardia Civil. Dos meses más tarde se firmaba un Protocolo de Coordinación entre el CCRC y las Administraciones implicadas: Defensa (Tierra, Mar y Aire), Interior (CNP y GC), Fomento (Marina Mercante-SASE-MAR), AEAT (DAVA), Cruz Roja y Comunidad Autónoma de Canarias.

Además de la coordinación de las acciones contra la inmigración ilegal en aguas atlánticas de soberanía española, el CCRC dirige el despliegue español y europeo en aguas de Mauritania, Senegal, Gambia y Cabo Verde. Dicho despliegue comenzó en el 2005 en Mauritania y se ha ido extendiendo al resto de los países, con los que se han firmado los correspondientes MoUs. Desde el CCRC, donde se encuentran desplegados enlaces tanto africanos como europeos, se conoce en tiempo real la posición de todos los medios desplegados en el Atlántico.

(47) ORDEN PRE/3108/2006, de 10 de octubre. (BOE 243).

(48) El cargo lo ostenta un General de División de la Guardia Civil.

Desde agosto de 2006 existe, la mayor parte del año, una operación conjunta de Frontex (HERA) financiada con fondos de la Agencia. En dicha operación han participado y participan con medios todos los EE.MM que lo desean. Hasta la fecha han desplegado en la operación medios de Finlandia, Portugal, Francia, Luxemburgo e Italia, esta última con una presencia casi continua. Además, otros países europeos vienen participando con expertos para el interrogatorio de los inmigrantes, con el fin de obtener datos de rutas y procedimientos.

La operación conjunta HERA, continuadora del proyecto Atlantis iniciado por España en el 2005, ha sido novedosa por diversos factores. En primer lugar nunca se había efectuado una vigilancia tan adelantada en la lucha contra la inmigración ilegal. Una necesidad que viene dada por la enorme zona SAR que tiene España en el Atlántico (más de un millón de kilómetros cuadrados) que hace que los cayucos avistados en dicha zona queden bajo responsabilidad española en caso de naufragio. En segundo lugar, el Reglamento de la Agencia no había previsto operaciones «fuera» de las fronteras europeas y finalmente, nunca antes Guardia Civil había desplegado tantos medios marítimos a países extranjeros.

Este despliegue puso de manifiesto la necesidad de contar, dentro del Ministerio del Interior, de medios más apropiados que las patrulleras de 30 metros con las que contaba. A tal fin se ha dotado a Guardia Civil de dos barcos oceánicos y está en proyecto otro de nueva construcción de unos 75 metros de eslora. También se le ha dotado de un avión y en los próximos meses se recepcionará el segundo. Ambas incorporaciones suponen un verdadero hito para la Institución.

Año	2.006	2.007	2.008
Canarias	31.836	12.473	9.254
África	4.290	8.574	6.659

La efectividad del despliegue puede verse claramente en la siguiente tabla, donde aparecen las cifras de inmigración ilegal en Canarias en los últimos tres años (49). Los interceptados en aguas africanas son puestos a disposición de las autoridades del país con soberanía en dichas

(49) Datos procedentes del CCRC.

aguas, mientras que a los interceptados en Canarias se les aplica el procedimiento legal, es decir, intentar retornarlos en 40 días, algo que no es nada fácil.

Además de su labor cotidiana, el CCRC se ha convertido en la mejor plataforma europea para la realización de pruebas con nuevos elementos técnicos en la lucha contra la inmigración ilegal, desde satélites a aeronaves no tripuladas (UAVs), lo que le sitúa en un inmejorable punto de partida para los desarrollos que actualmente se estudian en Europa.

Los proyectos SEAHORSE

Desde la Jefatura Fiscal y de Fronteras se inició en 2006 un proyecto a tres años, financiado con fondos AENEAS, llamado SEAHORSE. El objetivo de dicho proyecto no era otro que iniciar una cooperación más intensa con los países africanos, por medio de intercambio de oficiales de enlaces, cursos de diverso tipo y una conferencia anual sobre inmigración a la que asisten países de europeos y africanos.

Ante el éxito del proyecto se presentó otro (SEAHORSE-Network) con el fin de poner en marcha una red de comunicaciones, vía satélite, para el intercambio de información entre puntos de contacto de España (Las Palmas), Portugal, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Dicha red entró en funcionamiento en noviembre pasado y será un elemento esencial en apoyo del despliegue, siendo además la red más moderna de sus características montada entre diversos países, con el valor añadido de coordinar a países europeos y africanos.

El tercer proyecto de la serie (SEAHORSE-Cooperation Centres) ha iniciado su andadura a primeros de este año y recoge elementos de sus dos predecesores. Se seguirán realizando cursos y conferencias, a la vez que se ampliará la red de comunicaciones a Marruecos, Gambia y Guinea Bissau. A su vez los puntos de contacto creados con el proyecto anterior se convertirán en centros de cooperación similares al CCRC.

Previo a estos proyectos y simultáneamente con ellos se han venido realizando otros, financiados con distintos fondos europeos. La extensión de este trabajo no permite enumerarlos, sin embargo debe mencionarse que nunca una fuerza de seguridad europea había realizado tantos proyectos simultáneos con el objetivo de luchar contra la inmigración ilegal. Los frutos de ese trabajo se han visto en la magnífica colaboración que se ha obtenido de los países ribereños en tan escaso plazo de tiempo.

CONCLUSIONES

Aún cuando el control de las fronteras exteriores corresponde a los EEMM, la inclusión del acervo Schengen en el Tratado de Ámsterdam y la creación de Frontex han posibilitado la creación de unos estándares europeos en el control de las fronteras exteriores. Dichos estándares no son sólo de procedimientos o medios técnicos en los puntos de entrada, sino que van más allá, luego la labor de los EEMM está bajo permanente escrutinio de sus socios.

La frontera marítima, difícil de vigilar y por ende vulnerable, está actualmente en el punto de mira de todos los desarrollos tecnológicos. La creación de EUROSUR intenta solucionar esa vulnerabilidad, pero además de los problemas técnicos a resolver tendrá que convencer a todas las administraciones implicadas, militares y civiles, que compartir información beneficiará a todos.

La inmigración ilegal por vía marítima, aún cuando numéricamente no es significativa en el cómputo total, tiene un costo elevado de vidas humanas y continuará presionando la frontera sur. Las medidas de control y vigilancia son sólo el último escalón en la lucha contra la inmigración, donde la colaboración con los países terceros es esencial. El Pacto Europeo sobre migración y asilo trata de abordar el problema de una forma integral.

España ha sabido hacer frente a la situación de crisis migratoria en el Atlántico y aunque no parece probable que tal situación se repita mientras el despliegue continúe en aguas africanas, sería necesario diseñar un modelo de coordinación entre todas las administraciones implicadas en temas marítimos y que fuera aplicable a todo el territorio nacional. La interconexión de centros parece la fórmula más adecuada y el CCRC podría servir de modelo de coordinación.

CAPÍTULO TERCERO

SEGURIDAD MARÍTIMA: TENDENCIAS Y RETOS

SEGURIDAD MARÍTIMA: TENDENCIAS Y RETOS

JOSÉ ANTONIO RUESTA BOTELLA

Se permitirá a todos y cada uno de los súbditos de Su Majestad Católica y a los ciudadanos, Pueblos y Habitantes de dichos Estados que puedan navegar con sus embarcaciones con total libertad y seguridad sin que haya la menor excepción por este respeto.

(Tratado de Amistad, Límites y Navegación 1795).

La mar, ella sola, transforma las cosas. Casi siempre las complica, las hace difíciles. Asuntos que aparentemente son sencillos, se transforman cuando los trasladamos al ámbito marítimo y se vuelven complejos. Se convierten en delicados cuando no peligrosos. Esto lo sabemos bien las gentes de mar y por eso preferimos que todo en la mar, desde la maniobra a las armas, desde el Reglamento de abordajes a las reglas de enfrentamientos sea sencillo. Cuánto más mejor.

Es difícil explicar en tierra por qué sucede eso en la mar, por qué se complican las cosas. Entre gentes de mar no hace falta explicarlo, y por eso la gente marinera se entiende bien, pero cuando los centros de decisión se trasladan a tierra tenemos que hacer un esfuerzo para trasladar esa idea de que la mar transforma y complica las cosas para que cuando se organizan los asuntos marítimos se tenga en cuenta.

Que la Seguridad en la mar era un asunto central en nuestra actividad no nos lo habíamos planteado, en el ámbito de la Armada, durante muchos años. No se planteó por evidente, por obvio, nadie lo ponía en duda pero el escenario ha cambiado. Desde hace ya algunos años la Armada viene reflexionando sobre el concepto de Seguridad Marítima con

cierta intensidad. Y lo hace por la complejidad actual del concepto y para convencer a la sociedad de que una de las principales actividades por las que una Armada existe, es para mantener la Seguridad en la mar.

El mundo cambia muy deprisa y es conveniente contemplarlo con una cierta perspectiva para comprender la evolución de las cosas en el largo plazo. Esto nos permite comprender que la Seguridad Marítima no es una cosa nueva. Para recordarlo comenzamos este trabajo con una perspectiva histórica.

Otro enfoque imprescindible es la relación de la Seguridad Marítima con los desarrollos que se están produciendo en el ámbito de la Unión Europea. Como veremos, la complejidad de las cosas de la mar también se traslada a Bruselas y los repartos de competencias allí tienen su reflejo en los países que componen la Unión. Este enfoque nos llevará a considerar las diferentes agencias que en España tienen responsabilidades alrededor de la Seguridad Marítima.

Finalmente tenemos que contemplar el asunto desde la óptica del mundo militar. Las FF.AA. son responsables de la Vigilancia y Seguridad de los espacios aéreo y marítimo y por tanto la visión desde este punto de vista es fundamental. Para hacerlo tendremos que aproximarnos desde la perspectiva de las alianzas internacionales.

Si fuéramos capaces de superponer los enfoques anteriores, este trabajo debería aportar algo de luz sobre tres áreas que parece, hoy por hoy, necesitan algún desarrollo adicional. Estas tres áreas son:

- La Política Marítima Integrada que propugna la Comisión Europea.
- La Política Europea de Seguridad y Defensa, que persigue el Consejo de la Unión, y su relación con la Política Marítima Integrada anterior.
- La aportación de las marinas de guerra y en concreto de la Armada a las políticas anteriores y como articulamos esa aportación.

Y si esa luz contribuye a clarificar el panorama de la Seguridad Marítima en España, podríamos aprovechar el momento y sugerir alguna idea como aportación a la próxima Presidencia española de la Unión Europea.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Desde que el hombre aprendió a navegar, la actividad en la mar ha tenido dos finalidades básicas: *la explotación económica y servir de vehículo para proyectar el poder naval sobre tierra*. Alrededor de esas dos acti-

vidades básicas se desarrollan otras muchas: científicas, cartográficas, diplomáticas, estratégicas etc. No siempre se aprecia la relación entre todas esas actividades y en ocasiones parece que son independientes.

De las dos finalidades citadas, la segunda: el *servir de vehículo para proyectar el poder naval sobre tierra* ha sido la de resultados más evidentes y más conocidos. Como normalmente esta actividad termina con enfrentamientos sobre zonas de tierra que perduran en la memoria de los pueblos para siempre, la Historia les dedica mayor esfuerzo, pero debemos tener presente que no es la única finalidad ni siquiera a la que más tiempo dedican las marinas del mundo.

Por el contrario, y por suerte, la primera de ellas: *la explotación económica* es a la que se ha dedicado más esfuerzo, más medios y más personas. La explotación económica necesita unas condiciones de seguridad para poder desarrollarse y aquí está el origen de la necesidad de Seguridad Marítima que siempre está asociado a la explotación económica de la mar. Para proteger la actividad de todas las personas que trabajan en la mar, su libertad de navegación, su actividad comercial y sus actividades de explotación de los recursos de la propia mar, es para lo que España, como todos los países desarrollados, dedica importantes recursos a la Armada. Sucede que el trabajo de la Armada sólo se hace visible cuando falla o cuando no alcanza a cubrir las necesidades de seguridad, que son muchas.

La protección de esos intereses no es una cuestión nueva, se hace desde hace muchos años. Quizá sea conveniente traer aquí algunos ejemplos para recordarlo:

- España mantenía la Escuadra de Galeras para proteger al tráfico en el Mediterráneo occidental.
- Posteriormente mantuvo la Armada de Barlovento formada en 1640 para mantener la autoridad española en el Golfo de Méjico y en el Caribe y cuya principal misión fue luchar contra corsarios ingleses y franceses que atacaban nuestro tráfico marítimo.
- La protección del tráfico mercante del Atlántico se hacía mediante la Armada de la Guarda de la Carrera de Indias también denominada de la «Avería» porque se financiaba con este impuesto. Resultaba conveniente ligar directamente la financiación de una serie de barcos a los servicios que prestaban. Ese era un buen método para valorar y justificar su trabajo.
- Durante los siglos XVII y XVIII la importancia del control de la mar en beneficio del comercio es tal que los contendientes son las grandes

- Escuadras de Gran Bretaña, Holanda, Francia y España. En realidad lo que hacían era tratar de asegurar que las condiciones en la mar permitieran el tráfico comercial entre Europa y las colonias en América y Asia: en cierto modo contribuían a la Seguridad Marítima.
- El siglo XIX permitirá a la Gran Bretaña imponer su ley y consagrar la libertad de navegación como principio indiscutible y como medio de defender sus intereses nacionales. Esa libertad generalizada a quien más beneficiaba era precisamente a las potencias comerciales que eran y siguen siendo las que más la necesitan.
 - Por último, el siglo XX verá aparecer la potencia naval de los Estados Unidos que mantiene a ultranza el principio de la libertad de navegación porque, como en los casos anteriores, asegura sus intereses nacionales.
 - Pero el terrible siglo XX ha visto dos Guerras Mundiales y un tremendo período de Guerra Fría. Las amenazas para todos eran tan graves que nos hizo pensar que no había otros riesgos. Se produjo un empobrecimiento del pensamiento estratégico que llega a pensar que sólo las guerras son el problema de las Marinas. Cuando dichas amenazas desaparecen, el velo se levanta y la cuestión de la Seguridad Marítima reaparece y vuelve a mostrar su importancia. Lo cierto es que nunca se había perdido.
 - España sintió en sus propios intereses la necesidad de seguridad el pasado año con ocasión del secuestro del pesquero «Playa de Baquio» e inició un esfuerzo internacional que ha dado origen a la Operación «Atalanta» de la Unión Europea. Pero quizá hayamos tenido que esperar al secuestro de un superpetrolero para que los EE.UU., China, India y otras potencias estimen que lo que puede estar en riesgo es la libertad de navegación. Si así fuera, no tendríamos que esperar mucho para ver operaciones de mayor entidad para protegerla.

SITUACIÓN ACTUAL.

¿POR QUÉ INTERESA LA SEGURIDAD MARÍTIMA?

Sirvan los anteriores ejemplos para establecer un hilo conductor a través del tiempo y para permitarnos insistir en que la cuestión de la Seguridad Marítima no es algo nuevo. Pero entonces, si admitimos que desde hace casi 400 años hemos estado haciendo operaciones relacionadas con la Seguridad Marítima, nos deberíamos preguntar: ¿Qué es lo que está pasando ahora para que la Seguridad Marítima se esté poniendo ahora de

actualidad? ¿Qué está sucediendo para que se haya convertido en un tema principal de preocupación? ¿Por qué la Armada concentra ahora sus esfuerzos sobre esta cuestión, y la pone entre los temas relevantes, si es un asunto del que lleva ocupándose tantos años?

Pues para responder a estas preguntas debemos volver a decir que el mundo está cambiando muy deprisa. Tanto, que problemas antiguos se presentan ante la Sociedad como nuevos, como si hasta ahora nadie hubiera sido responsable de ellos. Surgen nuevos actores con gran fuerza en escenarios antiguos; se reparten nuevas responsabilidades y eso puede inquietar a alguno. Si fuéramos capaces de describir bien el problema y coordinar los esfuerzos de todos, podríamos presentarnos ante los españoles defendiendo que, a través de la participación de muchos organismos –todos ellos con grandes profesionales entre sus filas– conseguimos que los recursos dedicados a mantener nuestro derecho a la libertad de navegación, a la Seguridad en la mar, sean rentables.

Una coordinación similar demandaban de sus correspondientes Estados los comerciantes holandeses o británicos de los siglos XVII y XVIII. Ahora, en la España del siglo XXI, estamos comprobando que nuestros navieros, armadores, pescadores, comerciantes y hasta los navegantes deportivos de alta mar demandan del Estado una mejor coordinación y que la Armada proteja sus intereses. Y están en su perfecto derecho.

Una de las consecuencias del cambio que se está produciendo es que el mundo entero se está convirtiendo en un gran mercado en donde colocar los bienes que todos producimos. Los medios de comunicación actuales garantizan, a casi todos, el acceso a una información común y ello contribuye a generar una demanda de bienes global. Se configuran ejes y vías comerciales nuevas, se revitalizan algunas viejas y se generan centros de intercambio de productos que trasladan los centros de gravedad mundiales a nuevos escenarios.

El mundo que antes era bipolar asiste ahora a la aparición de la multipolaridad. Las potencias emergentes: Brasil, Rusia, India y China (BRIC) se convertirán en grandes potencias productoras y consumidoras en los próximos años. Estas nuevas junto a las ya consolidadas: Estados Unidos, Japón y Europa van a configurar un nuevo escenario mundial en los quince o veinte próximos años dando lugar a nuevas vías marítimas que demandarán más seguridad. Pensemos por ejemplo en las consecuencias estratégicas para el transporte marítimo de la apertura de una vía practicable a través del Ártico.

Las predicciones de crecimiento esperado desde ahora al año 2050 resultan asombrosas si las medimos en términos de Producto Interior Bruto (mundial). Así China pasará del 4% al 28%, India del 2% al 17%, Europa pasará del 32% al 15%, Estados Unidos del 28% al 26%; los intercambios que se generarán se van a producir a través de las citadas vías de comunicación y la cuestión que este Cuaderno de Estrategia trata es cómo las hacemos seguras.

Resulta curioso que un elemento tan novedoso como la globalización sea el que lleva al primer plano de la actualidad un tema tan antiguo como la Seguridad Marítima. De repente el mundo se nos ha hecho pequeño y los intercambios comerciales se multiplican. Estos intercambios se hacen principalmente a través de la mar y cuando parecía que el comercio marítimo iba a disminuir su actividad, asistimos a un desarrollo extraordinario que pone de actualidad negocios que parecían agotados hace tan solo unos años.

Debemos confiar en que el crecimiento económico –que se producirá a pesar de la crisis que vivimos– de las citadas potencias emergentes vaya acompañado de crecimientos paralelos en sus áreas científicas, culturales, sociales y políticas que permitan unas relaciones pacíficas, al menos entre potencias, en ese mundo multipolar. Esos desarrollos deben permitir que las fricciones que se produzcan se resuelvan de manera pacífica en una mesa de negociación. Esto, obviamente, es un elemento imprescindible para ellos y para todos nosotros.

Si en el futuro se produce un desarrollo económico armónico y sano, acompañado del desarrollo en los otros aspectos sociales todos podremos beneficiarnos y sólo la Seguridad Marítima será necesaria. Entonces la proyección del poder naval sobre tierra quedará reservada para la necesaria disuasión o para controlar a pequeños estados «fallidos».

Pero al tiempo que se desarrollan las potencias emergentes, todos comenzamos a vislumbrar que la globalización y su correspondiente desarrollo no es un remedio universal que asegure por sí mismo la paz. Es posible observar simultáneamente el desarrollo impresionante de algunos y la pobreza absoluta de otros, lo que se traduce en fricciones y conflictos, así como en la aparición de nuevos «Estados y Mares fallidos» entendidos éstos como aquellos espacios marítimos en los que el estado ribereño es incapaz de imponer la ley. Vemos ahora que los espacios marítimos, que por su extensión permanecen casi vacíos, son el terreno abonado para que empleen de forma ilícita.

Este nuevo escenario es el que pone de actualidad la necesidad de Seguridad en la mar. El auge de nuevas potencias económicas, la intensificación de intercambios comerciales, el vacío de la mar aprovechado para cometer actos ilícitos y la aparición de nuevos actores y responsabilidades trae al primer plano de la actualidad la Seguridad Marítima.

Otra fuente de grave preocupación es el terrorismo internacional. Las NN.UU. no han sido capaces, hasta el momento, de encontrar una definición de terrorismo que todos podamos aceptar, porque lo que para unos son, sencillamente asesinatos inaceptables, para otros es el único modo que el mundo actual les deja para luchar por lo que consideran sus derechos.

En definitiva, estas dos cuestiones: estados y mares fallidos y terrorismo internacional han encontrado un escenario que hasta ahora permanecía, aparentemente, alejado de todos los centros de gravedad mundiales: la mar y los océanos.

Durante unos años, el pensamiento naval llegó a defender que ese espacio, la mar, se había quedado vacío; al desaparecer la amenaza de la URSS los océanos quedaban ocupados por las fuerzas navales occidentales que entonces llegamos a considerar desproporcionadas y comenzamos a hablar de los dividendos de la paz.

Ahora volvemos a comprender que los espacios vacíos siempre se rellenan y que siempre hay personas dispuestas a aprovecharlos para cometer actos ilícitos. Hoy nos damos cuenta, al parecer con alguna sorpresa, que cualquier espacio vacío tiende a ser relleno y que las «deep blue waters» (aguas oceánicas) no eran, ni podían ser, un espacio vacío, sino que las habíamos dejado abandonadas. Hoy tenemos que revisar, para corregir, la división entre «deep blue waters» y «litoral waters» (aguas costeras) para aceptar que no existen ni fronteras ni espacios absolutamente controlados en la mar. Que desde cualquier buque nodriza se puede actuar con impunidad contra intereses vitales para nuestro modo de vida.

En algunos foros parece que todavía sorprende que las mafias de la inmigración empleen las aguas entre Senegal y Canarias para traficar con personas, o que piratas somalíes asalten buques a distancias de entre 500 y 1000 millas de tierra. No los consideramos precisamente delincuentes de guante blanco, pero tenemos que reconocer, con cierta humildad, que ellos han sido mucho más rápidos que nosotros; han descubierto el espacio vacío en la mar y han diseñado modos de actuar contra nuestros intereses con mayor rapidez que nosotros desarrollamos procedimientos para con-

trolarlos. Qué decir de la piratería en Somalia. Eso que habíamos considerado vacío ha sido redescubierto y su explotación ilícita está en marcha.

Pues bien, todo esto es lo que pone de actualidad a la Seguridad Marítima. Aparece ya una primera conclusión importante para nuestro trabajo: vivimos en un mundo en donde la mayor parte de las aguas se han convertido en vías de comunicación imprescindibles para nuestro tipo de vida. Si dejamos que se conviertan en espacios vacíos libres de todo control, con toda seguridad veremos que alguien los ocupará y tratará de aprovecharlas para actividades ilegales cuando no directamente criminales. En un mundo sin fronteras no podíamos esperar que en la mar estuvieran dibujadas.

En cierto modo, las marinas de guerra occidentales no hemos sido lo suficientemente flexibles para impedir que el vacío se produjera. Ahora comenzamos a reaccionar y tendríamos que preguntarnos si hemos sido suficientemente pro-activos para prever y evitar estos modos de aprovechar la libertad de navegación. Nuestra opinión es que debemos comenzar a pensar ya en el modo siguiente en el que los espacios marítimos van a ser utilizados.

ACTIVIDADES EN LA MAR

Lo anterior es una reflexión general para justificar el auge actual de la Seguridad Marítima pero no describe completamente el escenario que dibuja la globalización. La mar no es solamente el escenario donde se mueven comerciantes, pescadores y marinos de guerra por mucho que seamos los más antiguos presentes allí.

En la mar trabaja mucha gente. Cada día se desarrollan nuevas actividades. Sus tremendas posibilidades atraen a muchos intereses y a muchas inversiones lo que genera una complicada urdimbre de relaciones, actividades e inversiones que debemos tener en cuenta para apreciar la complicación del problema que tratamos.

La mar no tiene fronteras. Todas sus actividades tienen una regulación internacional y por eso, en España, tenemos que considerar el impacto de la regulación de la Unión Europea sobre estas actividades. Para comenzar diremos que, en España, la gran actividad que se desarrolla alrededor de las cosas de la mar no tiene una única agencia que la coordine. Son numerosos los organismos involucrados: al menos nueve Ministerios del

Gobierno Central (1), de los cuales alguno participa con varios organismos, y las Comunidades Autónomas costeras. Toda esta actividad se va orientando según fuerzas que llegan desde Bruselas.

Pero tampoco Bruselas habla con una única voz. Hay actividades que en Bruselas caen dentro de la esfera de responsabilidad de la Comisión mientras que otras caen bajo la esfera del Consejo. Esto tiene repercusiones sobre la posibilidad de coordinar bien. Está pasando en el área de la política marítima donde la Comisión se esfuerza por desarrollar una Política Marítima Integrada, mientras que se dan en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa importantes iniciativas conducidas por el Consejo. En la mar, las dos políticas se tocan.

Como iremos viendo estas dos Políticas dan lugar en numerosas ocasiones a iniciativas (2) que merecerían un esfuerzo para coordinarlas mejor tanto a nivel nacional como en Europa. Lo cierto es que esa división en Bruselas entre trabajos de la Comisión y trabajos del Consejo no facilita la coordinación. La Comisión, por el momento, sólo tiene en cuenta de forma tangencial a los medios navales de los Estados miembros limitándose a mencionar puntualmente algunos desarrollos en del campo militar, mientras que el Consejo no tiene en cuenta los desarrollos de la Política Marítima Integrada que luego llegan a los países para incorporarse en sus desarrollos legislativos.

A pesar de todo, en este trabajo hemos aceptado la división europea de las cuestiones marítimas para que nos sirva de referencia fundamental para organizar las cosas de la mar en España. En primer lugar porque no tenemos más remedio, y en segundo porque al menos las podemos ordenar en sólo dos grupos fundamentales: actividades que corresponden al ámbito de la Política Marítima Integrada y actividades que corresponden a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Esto para nosotros ya es un paso importante.

Al aceptar esta primera separación ordenamos las actividades en la mar en dos grupos: actividades relacionadas con la actividad económica en el ámbito de la Política Marítima Integrada y actividades de Seguridad Marítima en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Pero

(1) Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda, Educación y Cultura, Medio Ambiente y Medio Rural y marino, Interior, Trabajo, y Ciencia y Tecnología.

(2) Libro Verde hacia una Política Marítima de la UE (2006), Libro Azul sobre una Política Marítima integrada de la UE (2007), European Maritime Surveillance non-paper, European guidelines for a Integrated Maritime Policy Approach etc.

seamos cautos; en la mar no hay fronteras y aquí tampoco; veremos que existe cierto solape entre ambas políticas.

Actividades que corresponden a Política Marítima Integrada. Ámbito de la Comisión Europea

La Política Marítima Integrada pretende ordenar de manera coherente un conjunto de actividades en la mar todas ellas relacionadas con su explotación económica. Para comprender su complejidad debemos poner la atención en las fuerzas sociales que promueven actividades en la mar. Hablamos de fuerzas sociales porque hoy generan las actividades que se incluyen a continuación, pero en el futuro habrá más y serán otras diferentes y la Política Marítima Integrada deberá evolucionar:

En primer lugar existe una creciente sensibilidad sobre *la protección del medio marino* como el principal espacio natural que sostiene nuestro modo de vida. El cambio climático afecta de forma radical a la mar y en ella se llevan a cabo los principales experimentos que nos alertan sobre lo que nos espera. Esa creciente sensibilidad provoca que la limpieza de los mares y océanos tenga ahora una prioridad muy alta y nos hace diseñar medidas legales y medios materiales para mantenerla.

El cambio climático está a punto de abrirnos una vía que nadie ha conocido antes y cuyas posibilidades económicas causan asombro: el Ártico. Esta vía puede modificar de forma relevante el tráfico marítimo entre el Atlántico y el Pacífico y generará nuevos puertos y servicios que hace solo unos años eran imposibles de imaginar. ¿Quién podría pensar que Islandia, Noruega, Finlandia o las regiones Norte de Rusia y Canadá iban a ocupar posiciones distinguidas en el interés económico y estratégico del siglo XXI?

Al tiempo que estamos preocupados por la limpieza de la mar, necesitamos para mantener nuestra actividad económica, al menos por ahora, los combustibles de origen mineral. Y eso implica miles y miles de toneladas de crudo que son transportadas diariamente por mar. El riesgo de accidentes con consecuencias catastróficas genera un área de actividad muy importante que es la vigilancia sobre la polución marítima y las correspondientes medidas para minimizar los daños. Queda trabajo por hacer para ordenar todas las medidas en este campo en los espacios marítimos.

Pero volvamos a las fuerzas sociales; otra de ellas es el *respeto por la vida humana en la mar*. En un plazo de tiempo relativamente pequeño

—unas decenas de años— en nuestro entorno europeo hemos pasado de no disponer prácticamente de ningún medio específico de Salvamento marítimo a tener una red de creciente eficacia para tratar de evitar pérdida de vidas humanas en la mar lo que ha dado lugar al grupo de actividades de salvamento marítimo.

Los países occidentales progresan aquí de manera decidida y sus esfuerzos generan otra área de actividad notable en la mar. Todos estamos de acuerdo que es un área que necesita especialización para ser eficiente y que tanto sus medios, como su organización y adiestramiento, tienen que estar orientados hacia las difíciles condiciones en que normalmente se desarrollan sus operaciones de salvamento.

También estamos cada vez más preocupados por el cuidado de nuestro *patrimonio subacuático*.

Parte muy importante del cuidado del patrimonio subacuático es la *protección de los recursos naturales de la mar* que posiblemente estén destinados a mantener a la Humanidad en el futuro. El régimen de las Zonas Económicas Exclusivas y su futura explotación a través de convenios internacionales de la alta mar requiere todavía tecnologías nuevas y desarrollos legales internacionales complejos. Pero de momento lo que tenemos que hacer es saber lo que hay y cuidarlo. Por ahora el cuidado de estos recursos se concentra principalmente en las pesquerías pero a medida que las tecnologías se vayan desarrollando podremos explotar, esperemos que de manera sostenible, otros recursos del lecho marino.

A medida que disponemos de mejores medios técnicos nos damos cuenta de las posibilidades de todas clases que hay en el lecho marino de nuestra *Plataforma Continental*. Esas posibilidades nos llevan a plantear la necesidad de estudiar e inventariar los bienes económicos que encierra, el cómo cuidarlos y guardarlos para poder explotarlos en el futuro y también para transmitirlos a las generaciones siguientes.

Pero en la mar no sólo existen bienes de carácter económico también hay bienes de interés cultural y científico. Por eso los países europeos nos vemos impulsados a cartografiar, vigilar y mantener nuestro *patrimonio arqueológico subacuático*. Una vez levantado su inventario, lo que va a necesitar inversiones y esfuerzos importantes, seguramente comprendremos que no todo debe ser recuperado sino estudiado dónde está y protegido de posibles expolios por particulares y empresas sin escrúpulos. Esta cuestión sirve como ejemplo de necesaria coordinación. En España su responsabilidad está transferida a las Comunidades Autónomas que no

disponen, por el momento, de medios para ello. Además el patrimonio arqueológico español está en aguas próximas a la costa y también lo está en aguas muy distantes. Se requieren medios del Estado que actúen en coordinación con las iniciativas de las CC.AA.

Por eso creo que es un buen ejemplo de que es necesaria una cooperación y coordinación entre todos. Adelantemos aquí una pincelada de lo que puede hacer la Armada con los medios del Estado: puede cooperar con todas las agencias que están involucradas alrededor de la protección de ese patrimonio arqueológico subacuático y de hecho está en marcha su participación junto al Ministerio de Cultura para el levantamiento del atlas del patrimonio arqueológico sumergido.

Capítulo aparte pero directamente relacionado con la creciente preocupación por el cuidado de la mar y de sus recursos, merece el área de *la vigilancia de pesca*. Merece que nosotros lo tratemos con especial consideración porque España es una de las primeras potencias pesqueras del mundo y uno de los primeros consumidores de pescado. Somos los principales interesados en un modelo de desarrollo sostenible de explotación de recursos pesqueros. También es este campo un buen ejemplo de la cooperación que la Armada presta a agencias especializadas.

La importancia de esta área exige la mejor coordinación posible. En España la pesca y su vigilancia no es un asunto de responsabilidad directa de la Armada pero sí lo es del Estado que emplea sus medios (la Armada) para ello. La pesca representa para la Armada una cuestión importante en la formación de nuestros oficiales y suboficiales. Y, repito, no es una responsabilidad directa de la Armada pero la labor de apoyo de las inspecciones de pesca en la mar es una actividad relevante. La explicación es de nuevo que el Estado dispone de un conjunto de medios y experiencia que se puede y debe emplear en la mar. Es un ejemplo de empleo eficiente de los medios.

En este recorrido por las áreas de actividades incluidas en la Política Marítima Integrada no hay que olvidar el *contrabando a través de las vías marítimas*. La lucha contra esta actividad se organiza en España a través de organismos dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda y del Ministerio del Interior con los que coopera también la Armada.

Por otra parte no resulta necesario un gran esfuerzo para comprender el problema humano y social que representa la *inmigración ilegal*. Aunque nos pueda sorprender, los que saben en profundidad de estas cosas dicen que la inmigración a través de las vías marítimas no es la parte mayor de

la que recibimos. Sin embargo sí que es, sin duda, la vía en la que más vidas de personas, jóvenes en su mayoría, se pierden al cabo del año.

En España tenemos la frontera con mayor gradiente económico del mundo. Eso impulsa a miles de personas a buscar un futuro mejor entre nosotros. Todos lo haríamos, lo que nos mueve a tratar de «humanizar» el problema. Las Fuerzas Armadas se han aproximado a este problema desde el doble enfoque de diferenciar claramente entre las personas que buscan afanosamente un futuro mejor y los grupos criminales que organizan su tráfico.

Con respecto a los primeros, el problema en la mar es, principalmente, de salvamento debido a las precarias condiciones en que normalmente tratan de alcanzar las costas españolas. Cuando llegan a tierra localizados, el problema se convierte en un problema de orden público y de un grupo de personas a las que hay que aplicar la legislación vigente. Esto significa que lo que las Fuerzas Armadas pueden hacer con respecto a este grupo es localizarlos en la mar para transferirlos a las agencias que se encargan de la seguridad de la vida humana en la mar o del orden público. Así lo estamos haciendo en la Operación Noble Centinela en aguas de Canarias.

Sin embargo con respecto a los grupos criminales que organizan el tráfico de personas las posibilidades de actuación de las Fuerzas Armadas consisten en ejercer el estatuto del buque de guerra y detener y poner a disposición de la justicia a aquellas personas que están cometiendo un delito de carácter transnacional de forma que puedan ser juzgadas por ello.

Para terminar con este primer bloque de actividades que se superponen en el mismo escenario: la mar, trataremos de *los tráficos ilícitos*. Bajo este epígrafe se recogen las actividades de transporte en la mar de materiales que por cualquier razón se encuentran sometidos a restricciones que van más allá del puro contrabando: armas convencionales, drogas, personas, armas de destrucción masiva etc.

Estos tráficos caen entre los delitos de naturaleza transnacional, lo que unido al estatuto internacional del buque de guerra, los coloca como una responsabilidad más de la Armada (3).

(3) En este sentido, conviene señalar el criterio del Presidente de la Audiencia Nacional (Órgano Jurisdiccional competente para los delitos de Jurisdicción Universal) comunicado a la Armada en fecha 27 de junio de 2008, quien considera que el Comandante de un buque de guerra es también autoridad penal, de acuerdo con el Art. 24 del Código Penal.

Para concluir con la cuestión de las fuerzas sociales que generan actividades en la mar, hablaré del creciente respeto por las condiciones de trabajo en general y las que tratan del trabajo en la mar en particular. Esto nos lleva a hablar de la *seguridad de la vida humana en la mar* («*maritime safety*»).

En lo que respecta a la «*safety*» las regulaciones van siendo cada vez más extensas y contribuyen a mejorar sin duda no solo la supervivencia en la mar sino las propias condiciones de trabajo de la gente de mar lo que es una excelente noticia. Todas las medidas, tanto las aplicadas a bordo de buques como las dedicadas a regular la navegación para aumentar la seguridad, son bienvenidas por todos los que trabajamos en la mar y ponen de manifiesto un desarrollo cultural y profesional.

El campo de la seguridad de la vida humana en la mar interesa a la Armada cuando definimos los requisitos operativos de nuestros buques. Nuestras dotaciones trabajan en la mar y por tanto incorporamos a nuestros buques todas las regulaciones del mundo civil más aquellas específicas del mundo militar que normalmente son más exigentes.

Tocar el tema de la seguridad de la vida en la mar («*maritime safety*») nos lleva a otro problema relacionado que es el de la Seguridad Marítima («*maritime security*»). Entramos en un terreno en el que a veces se produce cierta confusión y que este Cuaderno debe contribuir a clarificar.

Para hablar de *Seguridad Marítima* («*maritime security*») podemos comenzar hablando de «seguridad de buques y puertos». Esta expresión se refiere normalmente a regulaciones derivadas del nuevo escenario internacional después del 11-S, básicamente a medidas que se derivan de la obligación de dotarse del Código ISPS que nace como una medida para comunicar un asalto terrorista. Las marinas de guerra mantienen una estrecha atención sobre la evolución de las acciones en esta área y del empleo operativo de los códigos ISPS puesto que pueden evolucionar hacia una herramienta para comunicar que un buque tiene uno de los problemas graves que luego trataremos más extensamente.

Baste por ahora con decir que la Armada se siente totalmente concernida con la Seguridad Marítima («*maritime security*»); aunque recientemente haya sido también incluida, y con razón, en la Política Marítima Integrada es un área específica de las marinas de guerra, relacionada con la libertad de navegación y con la seguridad necesaria para que las vías de comunicación mundiales puedan seguir estando abiertas con la protección del tráfico y con el control del mar necesarios para permitir la explotación económica.

Sólo han hecho falta unas cuantas acciones de piratas en Somalia para demostrar la implicación necesaria de las marinas de guerra en este campo.

Que esté siendo ya considerada como parte de la Política Marítima Integrada (4) es una buena noticia para los que pensamos que para que dicha política pueda existir es necesario que se den unas condiciones de libertad de navegación que sólo la Seguridad Marítima puede crear.

Pero por ahora lo que me gustaría destacar es que todo el conjunto de actividades al que nos hemos referido: protección medioambiental, salvamento y rescate, protección de recursos naturales, protección del patrimonio subacuático, vigilancia de pesca, contrabando, inmigración, tráfico ilícitos y Seguridad Marítima no están traídos a estas páginas por casualidad. Son las que la Unión Europea define como las diez «*off-shore activities*» sobre las que la Comisión Europea trata de configurar la ya varias veces citada Política Marítima Integrada.

Alrededor de esta Política se están desarrollando una gran actividad de producción normativa que más tarde o temprano se irán incorporando a la legislación de los países europeos. Quedémonos con que a pesar del adjetivo «integrada», la Política Marítima Integrada de la Unión Europea no puede todavía considerarse completa.

Estas actividades responden a lo que se denomina en la jerga de la Unión Europea «sectoriales» (aplicadas a diferentes sectores) y ya existe en el Libro Azul una referencia tangencial a lo militar. Estas actividades son bien diferentes aunque todas ocurran en la mar. Son muy difíciles de integrar porque responden a áreas bien distintas pero todas tienen una cosa en común y es la necesidad de desarrollarse en un espacio de libertad y de seguridad. Por eso pensamos que sólo habrá una Política Marítima que pueda llamarse con todo el derecho «Integrada» cuando se consideren de manera simultánea y coordinada las dos políticas la Marítima y la de Defensa y Seguridad. Porque para que pueda existir la Política Marítima Integrada, para que se pueda explotar económicamente la mar, son imprescindibles unas condiciones que sólo la Seguridad Marítima puede garantizar.

Resaltemos que estamos en el buen camino. La preocupación por el aumento de la coordinación de las actividades que hacemos en la mar generada por el Libro Azul, que ya incluye referencias al mundo militar, es una buena noticia. Es un paso adelante.

(4) Aquí se puede comenzar a apreciar el solape citado antes entre la Política Marítima Integrada y la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Para ayudar a comprender la necesidad de integración en el ámbito marítimo de las Políticas Marítima Integrada y Exterior y de Defensa Común es el momento de mostrar el gráfico que trata de reunir todas estas actividades y ponerlas en relación unas con otras. Vaya por delante a la vista de ese gráfico que la mar es un escenario complejo donde suceden muchas cosas y cada vez sucederán más. Debemos familiarizarnos con ellas y ser capaces de coordinar todos los esfuerzos materiales que dedicamos a las cosas de la mar.

Puede verse en el gráfico que, hasta ahora hemos estado hablando de la parte de la izquierda de las actividades que desarrollamos en la mar, las que conforman la Política Marítima Integrada que depende en Bruselas de la Comisión de la Unión Europea. Adelantemos aquí que el papel de las Fuerzas Armadas en este campo es el de cooperación a la Acción del Estado en la mar.

Actividades que corresponden a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Ámbito del Consejo de la Unión

Hablábamos al principio de un hilo conductor que comenzaba en el siglo XVI y que ponía de manifiesto las actividades que los Estados hacían para proteger su libertad de navegación. También hemos visto las actividades que hacen necesaria esa libertad y ahora vamos a hablar de lo que hacemos en la actualidad para protegerla.

Estas actividades se desarrollan en la Unión Europea en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y dentro de ella en la Política Europea de Seguridad y Defensa (5) (PESD). Caen, por tanto, bajo la responsabilidad del Consejo de la Unión Europea y su relación con las que caen en la Política Marítima Integrada es tenue por el momento. Esto es algo que habrá que mejorar en los próximos años para ganar eficacia y eficiencia.

Las actividades que tienen que ver con la Política Exterior de Seguridad Común son las siguientes: Control del tráfico marítimo, Piratería, Terrorismo internacional, Proliferación, Flujos energéticos, Libertad de navegación.

La realidad es que es prácticamente imposible establecer unas fronteras nítidas entre algunas de las actividades que caen bajo la responsabi-

(5) Recuerdo que hemos seguido este esquema de las dos Políticas porque nos permite relacionar las actividades del ámbito español, ligadas a esas políticas porque reciben de ellas directrices.

lidad de la Comisión –las que hemos tratado en el epígrafe anterior– y estas actividades. Esto se aprecia ya en Bruselas y ya en los trabajos del Libro Verde se hablaba de la conveniencia de intensificar las medidas de coordinación entre el mundo civil y el militar.

Hoy, más que nunca, es necesaria la eficiencia de la Administración; la justificación de ineficiencias mediante el argumento de que lo militar y lo civil son cosas diferentes no se sostiene ya. El contribuyente aporta los recursos económicos vía impuestos y exige eficiencia y resultados y en este caso eso significa más y mejor coordinación dentro de los distintos organismos del Estado.

Pero no podemos negar que a pesar de lo mucho de positivo que tiene el desarrollo de una Política Marítima Integrada la asignación de unas actividades a la Comisión y otras al Consejo sin que haya un eslabón que las enlace no contribuye a la claridad de todos (6). Sin duda es algo que habrá que mejorar en el futuro y todo apunta a que ese eslabón será la Seguridad Marítima (security).

Este segundo bloque de actividades queda incluido en la Política Exterior y de Seguridad Común y dentro de ella en la Política Europea de Seguridad y Defensa y por tanto separado de las anteriores. Repito que no son actividades separadas en la mar, donde todas conviven, sino en Bruselas por la organización de la UE por políticas. La descripción de este segundo grupo de actividades será diferente de la del primer bloque porque ahora todas caen dentro del mundo naval militar y con respecto a ellas las Fuerzas Armadas no ejercen labores de cooperación como antes, sino que son plenamente responsable en tiempo de paz de planearlas y de ejecutarlas en la mar.

Se puede admitir que, en este ámbito, la coordinación está mejor estructurada y ya no se puede hablar de políticas sectoriales porque la interrelación entre las actividades es tal que nos tenemos que aproximar al conjunto completo. Veamos para ello dos ejemplos de operaciones de Seguridad Marítima en las que a día de hoy participan nuestras FFAA y en las que se coordinan todas esas actividades.

(6) El Comité militar de la UE también está trabajando sobre la dimensión marítima de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Es posible además que el Consejo estudie la posibilidad de crear un grupo de trabajo horizontal que, junto con el COMAR (dedicado a cuestiones de Derecho internacional), respalde la labor del COREPER en la preparación de las decisiones del Consejo sobre las cuestiones marítimas que requieran un debate transectorial.

En primer lugar la operación Active Endeavour de la OTAN, que fue lanzada en el año 2001 inmediatamente después de los atentados terroristas del 11-S como una de las ocho medidas en apoyo de los Estados Unidos, después de la invocación por primera vez en la Historia de la cláusula de Defensa Colectiva recogida en el Artículo 5 del Tratado.

El objeto de la Operación es demostrar la solidaridad de la OTAN y su resolución en la lucha contra el terrorismo, ayudando a detectar y neutralizar la actividad terrorista en el Mediterráneo. Su misión se ha ido adaptando a la evolución del escenario siendo hoy un elemento efectivo en la lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación, que ayuda de manera efectiva al control del tráfico y a preservar la libertad de navegación.

Las unidades en la mar actúan bajo resolución de NN.UU controlando los tráfico para evitar los que son ilícitos. Este control y la presencia de los barcos disuaden del empleo ilícito de la libertad de navegación.

En segundo lugar, la Operación ATALANTA, iniciada en diciembre de 2008, cuando la UE adoptó la decisión de lanzar su primera operación marítima en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa, para contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería en las costas de Somalia.

Se aprecia cómo para poder desarrollar la Política Marítima Integrada ha tenido que intervenir la Política Exterior y de Seguridad Común y dentro de ella la Política Europea de Seguridad y Defensa.

Los buques actúan bajo las Resoluciones del NN.UU. 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008) y 1846 (2008), 1851(2008) y 1853 (2008) así como para dar protección a los buques del WFP (Programa Mundial de Alimentos), proteger el tráfico marítimo y otros intereses en aquellas aguas. Afecta a la libertad de navegación, control de tráfico marítimo de flujos energéticos amenazados por la piratería.

Ahora, si volvemos a mirar al gráfico podemos apreciar la complejidad de lo que estamos tratando y la dificultad de distinguir entre las actividades en la mar sin una cierta experiencia en estas cosas. Existen áreas en las que algunas actividades de la parte izquierda (Política Marítima Integrada) que se solapan con las de la derecha (Política Europea de Seguridad y Defensa). Además la asignación de cada una de las responsabilidades a las diferentes agencias no es uniforme en todos los países de Europa.

Por si fuera poco, en estas condiciones de cierta confusión, se están incorporando agentes nuevos al marco de actuación general. En consecuencia lo menos que podría pasar es que se dé una falta de coordinación. Por eso, cualquier esfuerzo por agrupar, ordenar y coordinar todas las acciones –sin que eso signifique que cada agencia deje de cumplir con su responsabilidad y sin pretender tampoco crear una única autoridad de coordinación– es bienvenido.

Para hacer una síntesis de todo lo dicho, apuntaría que:

- Hay una serie de actividades denominadas «sectoriales» que corresponden a la Política Marítima Integrada con respecto a las cuales el papel de las FF.AA. en general y de la Armada en particular es de cooperación con otras agencias en lo que entendemos como Acción del Estado en la Mar. En esas actividades, la Armada pone a disposición de las diferentes agencias su experiencia y sus medios en la medida que puede mantener el esfuerzo de sus dotaciones de manera continuada. Estas actividades «sectoriales» son bien diferentes y no parece necesario una autoridad de coordinación entre ellas.
- Existe otra área de actividades que corresponden a la Política Europea de Seguridad y Defensa donde las FF.AA. asumen la responsabilidad total. En tiempo de paz lo harán directamente la Armada y el Ejército del Aire y en tiempo de crisis la estructura operativa que se cree.

El área de solape entre ambas es la Seguridad Marítima. En España para clarificar las responsabilidades hay que acudir a lo que señala la Ley que delimita cada vez mejor los campos de actuación.

- Las Fuerzas Armadas (Armada y el Ejército del Aire en este caso) en virtud del Art. 16 de la LO 05/2005 son responsables de la vigilancia de los espacios marítimos y de la protección de la vida y de los intereses españoles en la mar. Sus medios, procedimientos y experiencia son únicos por lo que son los responsables principales de conducir estas actividades dentro de la acción del Estado en la mar. El RD 787/07 confirma esta asignación de responsabilidad a las Fuerzas Armadas asignando la Vigilancia y Seguridad de los espacios de soberanía, de la alta mar, y otros conforme al Derecho Internacional.
- En el interior de las aguas territoriales españolas, y en buques y puertos españoles también tienen responsabilidades referentes a la

Seguridad Marítima («*maritime security*») la Dirección de la Marina Mercante y la Guardia Civil (7).

En cuanto a la relación entre las FF.AA. y la Guardia Civil, cuyo Servicio Marítimo tiene asignadas responsabilidades de carácter policial dentro de las aguas territoriales y con carácter excepcional fuera de ellas, las FF.AA. aplican, también conforme a la LO 05/2005, parecido criterio al de las restantes agencias del Estado y ofrecen su apoyo poniendo a su disposición medios y experiencia para permitir ejercer aquellas misiones que con carácter excepcional pueda tener que desarrollar la Guardia Civil fuera de las aguas territoriales.

Sostener una Armada y un Ejército del Aire eficaces y eficientes en este campo es nuestra obligación. Dedicarnos a la Vigilancia y Seguridad de los espacios marítimos y aéreos es un mandato legal a las FF.AA. y sólo a ellas. Sabemos por experiencia que no es una tarea sencilla. Recuerdo aquí las palabras que empleé al principio: «*la mar transforma las cosas, casi siempre las complica*» y porque llevamos 300 años haciendo precisamente eso, sabemos que no es fácil. Nuestra otra obligación en este campo es poner nuestros medios y experiencia al servicio de la acción del Estado en la mar cooperando con todas las agencias.

Partes que son comunes a la Política Marítima Integrada y a la Política de Defensa y Seguridad

Volvamos ahora al gráfico de las actividades en la mar para hablar algo más de las partes que son comunes a ambas Políticas: la Marítima Integrada y la Exterior y de Seguridad Común.

Se siembra cierta confusión en los documentos de la Comisión de la UE cuando se habla de *Seguridad Marítima* (*maritime security*). Ya hemos visto que es un concepto muy extenso y, en nuestra modesta opinión, demasiado complejo para considerarlo solamente una política sectorial más entre las diez «*off-shore activities*». Mantenemos ese criterio porque,

(7) De acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, corresponde a la Guardia Civil proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana en determinadas partes del territorio nacional y en su mar territorial (Artículo 11). Además de sus funciones policiales en el mar territorial, la Guardia Civil tiene asignado: el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando y la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran dentro de las 12 millas y excepcionalmente fuera, de acuerdo con lo que se establece en los Tratados Internacionales vigentes (RD 246/1991).

como hemos dicho, al traspasar la barrera de la esfera de responsabilidad de la Comisión entramos en la esfera del Consejo y por tanto de lleno en la Política de Seguridad y Defensa en la que la «maritime security» es un elemento de importancia capital.

La parte principal de la Seguridad Marítima se planea y ejecuta en Europa en el ámbito de la PESD (8). Al trasladarla a la mar comprendemos que es la que genera el ambiente imprescindible para las acciones de la PMI. Esa es la relación fundamental. La Seguridad Marítima, que nace en la PESD, genera el marco de actuación en la mar que hace posible que se desarrollen las actividades de la Política Marítima Integrada. Esto se hace bien visible cuando navieros y armadores requieren de nosotros patrones de conducta para atravesar las actuales de peligro en Somalia.

El otro elemento común a las actividades de ambas políticas es conocer lo que está sucediendo en la mar: *la vigilancia marítima*. Tanto para cualquier tipo de actividad sectorial como para las relacionadas con la Política de Defensa y Seguridad todos necesitamos saber qué está pasando en la mar. Debemos considerar otra vez la eficiencia de los recursos que el Estado dedica a este campo y coordinar todos los sistemas de información para evitar duplicidades.

En la parte superior del gráfico podemos ver que estamos desarrollando para cada uno de los distintos «sectores» sistemas de información, de posicionamiento, de control de buques etc. Así podemos citar entre los desarrollos más importantes (9): SafeSeaNet (inicialmente para control de

(8) La operación ATALANTA en Somalia es un buen ejemplo de ello.

(9) No son los únicos. Las iniciativas más importantes en el ámbito de la Unión Europea son:

- La European Maritime Safety Agency (EMSA) responsable de la seguridad («safety») marítima coordina la explotación de la red AIS mediante los siguientes sistemas: Vessel Traffic System (VTS), Vessel Traffic Management System (VTMIS), Safe Sea Net (en servicio) y en el futuro mediante el Long Range Identification and Tracking (LRIT).
- Financiado con el Programa de Infraestructuras se están desarrollando el Maritime Security Service (MARISS) y el Land/Sea Integrated Monitoring for European Security (LIMES).
- La European Defence Agency (EDA) tiene en marcha el proyecto MARSUR que ha generado tres grupos de desarrollo de capacidades: Maritime Surveillance Networking (WG1), Maritime Tactical UAV (WG2), e Identification of small Non-cooperative Targets (WG3). El WG1 tiene como objetivo el desarrollo de un sistema de presentación de la situación en la mar (RMP) para las misiones derivadas de la Política Exterior y de Defensa y Seguridad.
- En el ámbito de la Comisión FRONTEX y en cooperación con organismos de FRONTEX se desarrolla el proyecto EUROSUR.
- Por otra parte se desarrollan otras iniciativas comerciales e internacionales como son:
 - La International Maritime Organization (IMO) está definiendo requisitos para el LRIT.
 - Italia ha desarrollado el Virtual Regional Maritime Traffic Center.
 - Los países del Báltico han desarrollado los Sistemas BALMIS y SUCFIS.
 - En el Mar Negro se desarrolla el Sistema BBIC.

polución) que evolucionará hacia el Sistema STIRES enfocado hacia la seguridad «safety» y futuro sistema de la Agencia Europea de Seguridad (safety) Marítima EMSA, desarrollo del LRIT que hará disponibles los datos AIS no sólo desde el horizonte radio de la costa sino en aguas oceánicas vía satélite, EuroSur y finalmente parece que se apunta la posibilidad de que al final todos vayan hacia una integración en el sistema KOPERNICUS.

Como puede intuirse todos estos sistemas, requieren fuertes inversiones, tienen su origen en las actividades sectoriales y tienen información relevante que sin duda ninguna es también de gran utilidad en las actividades relacionadas con la PESD.

La Armada que tiene asignada la responsabilidad de la vigilancia en los espacios marítimos lleva varios años desarrollando y potenciando el Centro de Operaciones de Vigilancia y Acción Marítima en Cartagena que está, ya hoy en día, en condiciones de fusionar toda la información que recibe de diferentes fuentes civiles y militares así como de proporcionarla a los organismos que desarrollan actividades sectoriales con los que coopera y también a los organismos militares aliados.

Deberíamos ser capaces en Europa y en España de coordinar necesidades e inversiones para que al final todos tuviéramos la información necesaria para nuestro trabajo al coste mínimo para el contribuyente. Para esto podemos seguir viviendo sin una única autoridad de coordinación entre todas las agencias que hemos citado ya repetidas veces, pero debemos admitir que en beneficio de la eficiencia del conjunto deberíamos ser capaces de coordinar mejor entre todos. Otra vez en esta área, nos debemos al contribuyente y tenemos la obligación de alcanzar la mayor eficiencia en los recursos que tenemos disponibles evitando en la medida de lo posible repetir sistemas que hacen lo mismo en varios sitios.

Por último y para terminar las partes comunes entre las actividades en la mar que corresponden a la Política Marítima Integrada y a la de Defensa y Seguridad debemos hablar de nuestros buques en la mar dedicados a labores de vigilancia marítima. La Armada, que comparte con el Ejército del Aire la responsabilidad legal de la vigilancia y seguridad de los espacios marítimos, concibe sus actividades bajo la idea de la permanencia en la mar.

Los buques de la Armada, especialmente los de la Fuerza de Acción Marítima, están en la mar de manera continua; nuestras áreas de interés deben estar vigiladas todos los días del año con un esquema de 24/24 horas. Esta aportación es inherente a la Armada pues es la única Institución en España que puede patrullar la mar con permanencia.

Obviamente, en ese esquema de vigilancia basado en la permanencia, el buque de guerra vigila todos los aspectos legales de lo que pasa en la mar y aquí tenemos una posible área de solape con la Guardia Civil que hace también eso en aguas territoriales. Nuestra coordinación aquí resulta fundamental y aparece como una necesidad natural.

El buque de guerra de vigilancia en la mar es el otro elemento común a ambas políticas. Está siempre en disposición de obtener información, comunicar, denunciar y en algunos casos actuar conforme a la legislación vigente y en su caso reglas de enfrentamiento.

¿QUÉ SE ENTIENDE HOY POR SEGURIDAD MARÍTIMA (MARITIME SECURITY)?

Hasta ahora hemos mostrado un escenario complejo y hemos hablado de la Seguridad Marítima pero no hemos dicho todavía con precisión lo que es. A pesar de lo que sí hemos dicho al principio que desde el siglo XVI y XVII ya las Estados armaban marinas para proteger su tráfico y disponer del control de lo que pasaba en las aguas que consideraban propias y también hemos dicho que la Ley asigna a la las FF.AA. en España la vigilancia y seguridad de los espacios marítimos y aéreos.

En alguna ocasión cuando se habla de lo nuevo que resulta la Seguridad Marítima apunto que cuando, ya hace unos cuantos años, estudiábamos la Táctica en la Escuela Naval, el programa de la asignatura dedicaba un capítulo a lo que llamábamos entonces «*misiones de seguridad*» y que comprendían: exploración, búsqueda, patrulla y vigilancia. En realidad allí estudiábamos procedimientos de Seguridad Marítima; estudiábamos lo que entonces hacían y hoy siguen haciendo nuestras unidades navales. Ni es un concepto nuevo ni tampoco es nueva nuestra responsabilidad.

Seguridad Marítima en la Armada

Para precisar más lo que entendemos en el mundo naval por Seguridad Marítima, en su traducción del término inglés «*maritime security*», acudimos directamente al Concepto de Seguridad Marítima de la Armada (CONSEGMAR) que define Seguridad Marítima como una «*actividad cívico-militar de prevención de riesgos y de lucha contra amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención, de*

acuerdo con las *responsabilidades y competencias* que legalmente tienen asignadas».

Cualquier definición puede ser mejorada pero hay que reconocer que ésta, está alineada con los conceptos que hemos ido presentando antes. Parte del reconocimiento de que la Seguridad Marítima es un asunto dirigido a prevenir riesgos, en donde intervienen agencias civiles y militares, que tiene que desarrollarse en un ambiente de colaboración, en donde es necesario el conocimiento e imprescindible la coordinación, para lo que debemos partir de la asignación de responsabilidades que marca la ley.

En España la Seguridad Marítima naval se está impulsando desde hace ya cuatro años en el Centro de Operaciones de Vigilancia Marítima (COVAM) de Cartagena que fusiona toda la información de interés nacional y que se pone a disposición de cualquier agencia española o aliada con las adecuadas medidas de seguridad y protección de la información.

Además España y Finlandia han asumido el co-liderazgo para desarrollar un procedimiento que permita obtener el conocimiento marítimo en cualquier lugar del mundo sin disponer en el escenario de ningún apoyo previo. Estos trabajos se desarrollan en el ámbito del Experimento Multinacional MN-6 conducido por el Mando de Transformación de la OTAN y han anunciado ya su interés varios países.

Igualmente la Armada participará en el intento de la UE por compartir toda la información marítima del Mediterráneo y de sus aproximaciones desde el Atlántico.

Seguridad Marítima en el entorno internacional

Como hemos dicho, conocimiento y coordinación serían las palabras a destacar en el Concepto de Seguridad Marítima de la Armada. No se separa de esto la visión de la OTAN que desarrolla las operaciones de Seguridad Marítima a partir de dos Conceptos: «Maritime Situation Awareness» (MSA) y «Maritime Security Operations» (MSO). Veamos qué significa esto con algo más de detalle:

La «*Maritime Situational Awareness*» (MSA) busca obtener la información que permita adquirir el conocimiento de lo que pasa en el entorno marítimo para incrementar la efectividad en el planeamiento y conducción de las operaciones.

La OTAN entiende que el entorno marítimo comprende: océanos, mares, bahías, estuarios, canales de acceso y puertos.

Las fuentes de información que alimentan la MSA van desde la inteligencia militar a fuentes abiertas y procedentes de agencias comerciales y se deben fusionar a través de enlaces inter-gubernamentales e inter-agencias (10).

No se pretende que la MSA sustituya ni duplique las actividades llevadas a cabo por cada nación o agencia sino fusionar los datos que tienen su origen en las citadas naciones y agencias y se pretende lograr a través de los siguientes pasos:

- Estudio de los problemas legales para la fusión y distribución de determinados datos.
- Organización del sistema basándose en estructuras existentes o mediante ajustes mínimos sin necesidad de desarrollar nuevos organismos.
- Desarrollo de una doctrina común.
- Adiestramiento adecuado.

Esta búsqueda del conocimiento de lo que pasa en la mar por parte de la OTAN está siendo impulsada por numerosas iniciativas en marcha hoy en día (11). Si recordamos aquí las iniciativas que se llevan a cabo en la UE (12) veremos que el número de proyectos que están teniendo lugar en Europa es muy importante y que, insisto una vez más, deberíamos hacer un esfuerzo por la mejor coordinación entre todos para lograr la mayor eficiencia.

En cuanto a las *Maritime Security Operations (MSO)*, segunda rama que conforma el concepto de Seguridad Marítima en la OTAN son las operacio-

(10) Este concepto tiene un sabor muy parecido al que promueve la UE mediante la expresión de cooperación «cross-sector y cross-border».

(11) Iniciativas más importantes en el ámbito OTAN:

- Enlace entre el Nato Planning Board for Shipping (PBOS) con compañías navieras.
- Maritime Safety and Security Information System (MSSIS) en CC MAR Nápoles. Sistema no clasificado que contribuye al clasificado Maritime Command and Control Information System MCCIS.
- Nato Shipping Center en CC MAR Northwood.
- HQ SACT ha establecido un Equipo de integración de las iniciativas de Nápoles y Northwood.
- Grupo de desarrollo del EXTAC 633 para empleo operativo del AIS.
- NATO Shipping Working Group (NSWG) que está trabajando para mejorar la presentación de la situación marítima (RMP).
- Grupo Naval de Armamentos (NNAG) está llevando a cabo una investigación de las bases de datos comerciales y no clasificadas disponibles en todos los países y estudia las dificultades legales para su intercambio y distribución. Estudia igualmente extender estos intercambios a países no pertenecientes a la OTAN como son: Diálogo Mediterráneo, Iniciativa de Cooperación de Istambul y otros países no pertenecientes a NATO.

(12) Ver nota al pie en página 16.

nes que llevan a cabo los buques y aviones de las diferentes marinas y ejércitos del aire aliados. Incluyen desde las operaciones rutinarias que efectúan los patrulleros de vigilancia hasta operaciones de protección directa del tráfico como las que se han desarrollado el pasado verano en Somalia para proteger el tráfico del Programa World Food Program de NN.UU.

Hasta el momento el interés de la OTAN por las MSO se ha centrado en las operaciones importantes sin entrar en las rutinarias, pero las fronteras entre ambas se van difuminando cada día más.

Además de las de la OTAN existen operaciones en donde se coordinan en cierta medida las operaciones de vigilancia marítima a nivel multinacional, generalmente bilaterales. Así, existen operaciones combinadas entre España y Francia en el ámbito de la vigilancia marítima en el Mediterráneo y esta previsto el inicio de una colaboración similar con Portugal.

Mención especial merecen las iniciativas tomadas por la Agencia de Fronteras (FRONTEX) que han experimentado un extraordinario crecimiento como consecuencia de la necesidad de controlar la inmigración ilegal en Europa. Sus iniciativas se basan en el concepto de «frontera marítima» que no está definido con precisión. La necesidad de extender la vigilancia hacia la mar para hacer más eficaz el control es comprensible y cuando ese criterio llega a España debe aplicarse de nuevo la ley que asigna la responsabilidad en aguas territoriales a la Guardia Civil y a la Armada en las aguas oceánicas.

En el futuro debe también crecer la coordinación dentro de cada país y en España por supuesto. Pero si lo que queremos es que en el ámbito europeo mejore el conjunto de la Seguridad Marítima, nada debería impedirnos coordinar mejor los medios de países vecinos de forma que en todo momento se alimente de la forma más eficaz posible, el flujo constante de información en las aguas de interés europeo.

Para finalizar con estas ideas sobre el concepto de Seguridad Marítima (Maritime Security) desde el punto de vista naval me gustaría apuntar un enfoque relativamente novedoso que podría servir para hacernos avanzar. Es el que considera la Seguridad Marítima como un estado de cosas más que un conjunto de acciones. La Seguridad Marítima (Maritime Security) sería entonces la *situación que hace compatible la libertad de navegación y explotación económica de la mar con la protección de los diferentes intereses nacionales en el ámbito marítimo*. Lograr ese estado de cosas sería la responsabilidad asignada en la mar a la Armada y al Ejército del Aire.

El atractivo de este enfoque nuevo es que permite comprender mejor que la mar no tiene dueño y que todas las agencias que trabajan en ella en todos y cada uno de los numerosos aspectos que ya hemos citado antes, pueden contribuir a construir ese estado de Seguridad Marítima. Este nuevo enfoque permite apreciar la complejidad del asunto que tratamos, porque la libertad de navegación no es tampoco algo que compete a un único Estado sino a todos y por eso echamos en falta la coordinación nacional y también la internacional.

Con este nuevo enfoque se puede comprender mejor la posición indicada antes cuando decíamos que aceptaríamos que no exista una única autoridad de coordinación en los asuntos de la mar. Como luego veremos, el concepto tradicional de organizar las cosas tendería a ajustarse a esa solución, pero hay que comprender que en la sociedad actual la designación de dicha autoridad pudiera ser innecesaria y tan complicada que al final no resultara practicable. Un buen ejemplo a seguir sería el del trabajo en redes de ordenadores que se coordinan entre ellos sin que exista uno más importante que los demás.

Lograr la coordinación sin que exista una autoridad de coordinación puede ser el camino a recorrer para mejorar la eficiencia; establecer un sistema de coordinación directa y horizontal entre organismos parece la mejor solución. A modo de síntesis de lo presentado hasta el momento podríamos apuntar las siguientes ideas:

- Relativas a las actividades en la mar existen muchas iniciativas civiles y militares, nacionales e internacionales que están empujando hacia una visión integrada. En el ámbito de la UE se plasman en esfuerzos relativos a la Política Marítima Integrada y a la Política Exterior y de Defensa y Seguridad.
- No menos actividad sucede en el ámbito puro naval tanto nacional como OTAN. En el primero las medidas más importantes son de reorganización y de creación del COVAM de Cartagena. La OTAN divide el concepto en «awareness» MSA y «operations» MSO.
- Cuando en Europa hablamos de coordinación «inter-sectorial» nos estamos refiriendo a la relación de las diferentes actividades que se desarrollan en la mar (10 para la Comisión europea). Si hablamos de coordinación «inter-border» nos referimos a se refiere a la coordinación entre diferentes países.
- También en Europa y en el ámbito de FRONTEX se desarrolla una importante actividad en la mar relativa al control de inmigración y flujos de personas. Para mejorar esta actividad se extienden las

áreas de interés. Al trasladar esta actividad a España mediante directivas debemos tener bien presente que la Guardia Civil ejerce su actividad policial normal en aguas territoriales. La Armada y el Ejército del Aire ejercen la Vigilancia y Seguridad en todo el ámbito marítimo y deben, por tanto, aumentar su presencia en FRONTEX como contribución en la alta mar.

- La Vigilancia y Seguridad marítima, responsabilidad de las Fuerzas Armadas (Armada y Ejército del Aire en este caso), es la parte común a todas las actividades en la mar. No puede hacerse para una actividad y no para otras. Un buque de guerra en la mar efectúa una vigilancia general sobre todos los aspectos del cumplimiento de la legislación.

Una vez que hemos descrito la situación del presente y hemos logrado poner algo de luz sobre la relación entre la Política Marítima Integrada y la Política Europea y de Seguridad y Defensa y sobre la asignación de competencias en España en las cuestiones de Seguridad Marítima (Maritime Security) intentaremos ahora, en la segunda parte de este trabajo, mirar hacia el futuro con el ánimo de llegar a apuntar algunas líneas para tratar de mejorarlo.

ESTUDIO DE LOS RIESGOS EN EL ENTORNO MARÍTIMO

Para ello podríamos comenzar por apuntar los riesgos que podemos encontrar en el futuro. Para incitarnos a reflexionar, empezaremos diciendo que la situación actual en Somalia demuestra una debilidad del sistema de prevención de riesgos de los países occidentales. Probablemente la situación se controlará en unos meses si las fuerzas navales permanecen en la zona y se mejora de alguna manera la situación en tierra, pero tenemos que reconocer que no habíamos pensado en la posibilidad de que en el siglo XXI nuestros buques se puedan ver sometidos a actos de piratería.

En el ámbito de este trabajo no deberíamos «inventar» riesgos si queremos ser rigurosos. Por ello, sugiero aceptar como punto de partida aquellos que las NN.UU consideran tales. Si partimos del informe del Grupo de alto nivel de NN.UU sobre las amenazas, desafíos y el cambio titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», veremos que los riesgos esperados para los próximos años son:

- La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
- Los conflictos entre Estados y los conflictos internos.

- Proliferación de armas de destrucción masiva.
- Terrorismo.
- Delincuencia organizada transnacional.

De estos podemos calificar como riesgos emergentes relacionados con la Seguridad Marítima los siguientes:

- Inmigración ilegal en general.
- Tráficos ilícitos de: personas o drogas, armas (incluidas las de destrucción de masas).
- Ataques a buques en alta mar o en aguas costeras bien como actos de piratería o como actos de terrorismo.

Existe un riesgo genérico menor en la actualidad pero que deberemos estar atentos a su evolución que se refiere a la explotación ilícita de los recursos de la mar. Entre estos podríamos citar la pesca incontrolada (no autorizada o no regulada) o el expolio del patrimonio subacuático.

RESPUESTAS

Cualquier planteamiento ante esos riesgos y amenazas pasa por darse cuenta de que éste no es un problema nuevo para las marinas. Para hacer frente a los riesgos nos veremos empujados a recuperar acciones que eran normales en siglos anteriores al XX. Obviamente tendremos que adaptarlas al siglo XXI.

Así la cooperación cívico-militar en la mar no es ni mucho menos algo que se haya inventado en el Siglo XXI: la Casa de Austria «armaba» flotas a partir de buques mercantes, los «privateers» ingleses eran buques civiles puestos al servicio de la corona inglesa, la marina holandesa no hubiera existido sin los comerciantes de Ámsterdam y Rotterdam y, en buena parte, la inglesa estaba financiada por los comerciantes que pagaban para garantizar su seguridad.

Estrechar los lazos y la coordinación entre las marinas mercantes y las de guerra tampoco es algo nuevo. En las marinas del Mar del Norte era bastante normal comenzar la vida profesional en la mar como marino civil y terminar a bordo de un buque de guerra. Sin embargo durante el siglo XX hemos estado demasiado ocupados con la amenaza derivada de la política de bloques a cuya respuesta hemos dedicado toda nuestra atención; en el futuro será muy necesario que en los foros navales nacionales y aliados tengan mayor peso las palabras de navieros y armadores.

Sólo durante la época de los convoyes de la Segunda Guerra Mundial, Occidente ha dedicado todos sus esfuerzos al tráfico mercante para asegurar su llegada a puertos de Europa sin daños. Pues bien, salvando distancias y naturaleza de la amenaza, los cambios que trae el siglo XXI nos van a hacer regresar a aquellos tiempos en donde la voz de navieros y comerciantes influía de manera decisiva en las marinas de guerra.

Durante toda la exposición he repetido que en la mar casi nada es completamente nuevo; ahora tampoco estamos ante una situación totalmente nueva. Tenemos que acudir a los procedimientos de siempre. Ciertamente la coordinación de todas las agencias es una cuestión que nos va a complicar el escenario pero las respuestas, hoy como siempre, están basadas en dos elementos clásicos:

- *Conocer lo que sucede en el entorno marítimo.* La mayor parte de las acciones que están en marcha tratan de esto. Llámese como lo hace la OTAN: Maritime Situation Awareness (MSA), con el nombre de cualquiera de las numerosas iniciativas de la UE, o con el de mantenimiento de la situación de superficie (RMP) como lo hace la Armada en el COVAM el caso es conocer qué está pasando en la mar. Tras los atentados del 11-S en Nueva York, Estados Unidos llevó a cabo un análisis exhaustivo para descubrir una tremenda falta de coordinación entre las diferentes fuentes de información. Quizá deberíamos preguntarnos en Europa si nosotros no estaremos pecando de lo mismo en el ámbito marítimo.
- *Tener capacidad de actuar ante los riesgos.* También aquí tenemos varios nombres para describir lo mismo. En el ámbito de la OTAN lo denominamos Maritime Security Operations (MSO) mientras que en la Armada lo denominamos normalmente operaciones de vigilancia marítima porque es más amplio. El siglo XXI requiere no sólo que seamos capaces de responder sino que seamos capaces de prever y de adelantarnos a las posibles situaciones de riesgo.

Ahora bien, disponer de esas dos cosas de forma eficaz y eficiente no es una tarea sencilla en un campo en el que intervienen tantas agencias tanto en España como en Europa.

Dando por sentado que todas esas agencias trabajan con la vista puesta en la eficacia del conjunto, sin pensar en qué repercusión tiene la situación particular de cada una de ellas, todos tenemos que hacer un esfuerzo por comprender que la coordinación es imprescindible y que no representa ninguna amenaza para ningún organismo, sino más bien una deuda que todos tenemos con el contribuyente. Todos deberíamos pensar

que si alguna vez surge un problema serio, lo menos que tendremos que demostrar es que hemos hecho todo lo posible por obtener el máximo posible de los recursos disponibles y eso exige una contribución proactiva a la coordinación entre todos.

La cuestión digna de reflexión es que tratar de buscar una única autoridad de coordinación puede ser innecesario y además puede ser más perjudicial que beneficioso. Quizá sea el espíritu de la mar el que nos impulsa a todos a mantener nuestra libertad de acción. Buscar una única autoridad sería crear un sistema rígido y además necesitaría un «macrostaff» de expertos, cada uno con dependencia orgánica e institucional diferente, lo que a día de hoy no presenta garantía de eficacia. Pues, si eso es así, impulsemos una coordinación horizontal mediante procedimientos acordados cuyo diseño puede hacerse en un ámbito bilateral entre las agencias involucradas.

POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA Y POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La experiencia dice que hay ocasiones en las que lo que viene de fuera nos fuerza a actuar dentro; que lo que se escribe en Bruselas nos obliga a actuar en España. La necesidad de una mejor coordinación de las agencias que estamos involucradas en las actividades que se llevan a cabo en la mar se aprecia en España desde hace ya algunos años. Por eso las iniciativas nacidas en el ámbito de la Unión Europea son bienvenidas; estamos seguros que nos ayudarán entre otras cosas porque nos obligan a sentarnos y a compartir estas cosas.

Eso explica también el porqué hemos estructurado este trabajo de acuerdo con las Políticas que nos llegan desde Bruselas. Nos ayuda a ordenar un poco todo. Pero antes de finalizar es conveniente decir qué estamos haciendo y qué podemos hacer en el futuro.

¿Qué estamos haciendo en España?

Que algo estaba cambiando se apreció en la Armada hace ya diez años cuando se llegó a la conclusión de que la organización debía modificarse para potenciar la Seguridad Marítima y la cooperación a la Acción del Estado en la mar. Se produjo una radical transformación en la Fuerza de la Armada que concentró en un mando (ALMART) lo que hasta ese momento estaba repartido entre cuatro mandos de Zona Marítima.

Dicho mando se situó en Cartagena y en su Cuartel General se creó un Centro de Operaciones de Vigilancia y Acción Marítima (COVAM) cuyo objetivo es fusionar toda la información disponible en todas las agencias nacionales y extranjeras para conocer de la mejor forma posible lo que sucede en la mar. Hoy podemos decir que es el centro con más completa información de lo que sucede en la mar en nuestro área de interés y que dicha información está disponible para cualquier agencia estatal que la necesite.

La segunda acción tomada hace unos años fue diseñar un tipo de buque nuevo para dedicarlo específicamente a misiones de Vigilancia y Seguridad. Es el Buque de Acción Marítima, con una dotación muy reducida y con una gran capacidad de exploración mediante helicóptero y larga permanencia en la mar. Con él la Armada pretende «permanecer» en las áreas marítimas de interés. No estar de cuando en cuando, sino estar siempre.

Otra acción relevante ha sido las aportaciones de en los Foros CHEN's y CHANCOM que reúnen a los Jefes de Estado Mayor de las Marinas Europeas, y que quizá fueran pioneros en detectar la necesidad de una mayor coordinación interna y externa en los países europeos. Fue en esos foros donde nacieron las primeras impresiones de que los cambios en la Política Marítima Integrada y en la de Seguridad y Defensa debían tener cierta coordinación, que no se podía tratar de forma independiente los aspectos civiles y militares de la Seguridad Marítima.

Finalmente la Armada ha desarrollado un Concepto de Seguridad Marítima en donde se recoge cuál es la visión de la Armada sobre el problema. Este documento es un paso adelante importante porque establece un marco de referencia para todos los que en la Armada se dedican a actividades relacionadas con la Seguridad Marítima.

En este desarrollo la Armada ha alcanzado acuerdos bilaterales con las siguientes agencias que llevan a cabo actividades en la mar: Ministerio del Interior, en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado y de colaboración en el ámbito marítimo; con el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Medio Marino, para las actividades de vigilancia e inspección pesquera; y con el Ministerio de Fomento, para la preservación de la vida humana en la mar (en proceso de reactivación) y el intercambio de información con el Ente Público Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias. Con el Ministerio de Hacienda existe una relación basada en la condición de buques auxiliares de la Armada de los buques del Servicio de

Vigilancia Aduanera de la DAVA. Se trata mediante estos acuerdos de materializar la cooperación de la Armada a las actividades que integran la Política Marítima Integrada.

¿Qué deberíamos hacer en España?

Pero, ¿Es suficiente lo anterior? La respuesta es que no, que lo anterior es el producto de una evolución orgánica que dura ya diez años pero que el mundo está cambiando muy deprisa y que tenemos que seguir su ritmo adaptándonos a él.

Sin duda es necesario incrementar la coordinación entre los organismos involucrados en las dos Políticas que hemos citado. No deberíamos tener reparos en hablar con claridad sobre el mejor método para lograr esa coordinación mejorada. Como ya se ha dicho, dado el número de Ministerios y Comunidades involucradas la designación de una autoridad de coordinación puede resultar desaconsejable y puede que sea mejor lograr la coordinación entre todos sin necesidad de designar una única autoridad.

Como mínimo deberíamos considerar las recomendaciones de la Comisión europea que en su Libro Azul afirma que dicha Comisión:

- *Invitará a los Estados miembro a elaborar políticas marítimas integradas nacionales, en estrecha colaboración con las partes interesadas, especialmente con las regiones costeras.*
- *Propondrá una serie de directrices para la formulación de las políticas marítimas integradas de los Estados miembros e informará cada año sobre las medidas nacionales y comunitarias a este respecto a partir de 2009.*
- *Organizará una estructura de consulta para las partes interesadas, la cual contribuirá con ideas a la evolución de la política marítima y facilitará el intercambio de mejores prácticas.*

Para conseguir una política marítima española realmente integrada necesitaríamos definir un modelo de que englobara a las agencias de los Ministerios del Gobierno Central y si es posible a las Comunidades Autónomas costeras. Este concepto ayudaría a clarificar tanto el actual entramado de competencias y responsabilidades como las necesidades de apoyo de las FFAA de la parte civil de la Administración para dar cumplimiento a lo que indica la LO 5/2005 de la Defensa Nacional.

Para ello sí podría ser conveniente disponer de un foro que permita al menos compartir las visiones de los problemas. Existen varias posibilida-

des, que van desde la creación de un grupo «ad-hoc», hasta la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional, creada en el año 1973 para tratar los temas de política marítima y en cuyo seno se pueden crear subcomisiones para temas específicos. El foro creado para desarrollar este Cuaderno de Estrategia nos ha servido para comprender mejor las posturas de los demás.

Podemos dar un paso adelante y proponer algunas medidas más concretas para mejorar la coordinación entre todos:

En el ámbito de la Política de Seguridad y Defensa

En nuestro mundo naval militar asumimos decididamente que la Vigilancia y Seguridad Marítima es un asunto que compete tanto a la estructura orgánica como a la operativa de las Fuerzas Armadas. Deberíamos considerar normal que misiones que nacen en el ámbito de las misiones permanentes específicas pasen a la estructura operativa en un momento dado y viceversa, y hacerlo mediante un procedimiento normalizado y fácil.

Es igualmente necesario mejorar la transferencia de información entre todos los centros de mando y control nacionales para proporcionar la mejor información disponible a la autoridad que tenga que tomar las decisiones en un momento dado.

En el ámbito de la Política Marítima Integrada

En lo que se refiere a la Política Marítima Integrada en la que hemos visto que la actividad de la Armada es de cooperación con otras agencias para asegurar la Acción del Estado en la mar la Armada presta esas cooperaciones en unas condiciones que son acordadas mediante Convenios bilaterales con las agencias involucradas. Tenemos que seguir avanzando en el desarrollo de los convenios correspondientes haciendo un esfuerzo por presentar a la Armada como elemento de cooperación.

En todo caso el esfuerzo mayor se debe dirigir en este momento a disponer de la mejor información de lo que está pasando en la mar en las zonas de interés. Ningún medio de información es irrelevante y todos podríamos disponer de una información mejor de la que disponemos por separado.

Aprovechando las circunstancias que se dan en el área de Somalia se han impartido instrucciones para buques mercantes navegando en la zona. Estas instrucciones de Seguridad Marítima para buques mercantes

deben ser permanentes y deberíamos tener un grupo de trabajo en donde se revisen con la suficiente agilidad para cambiarlas tan pronto como se detecten nuevas zonas o situaciones de riesgo. Este grupo debe recoger la voz de navieros y armadores para canalizar sus demandas de seguridad en cualquier parte del mundo que lo necesiten.

Debemos potenciar los ejercicios periódicos de adiestramiento (FAMEX) en donde participan de manera realista medios civiles y militares y donde aprendamos todos a coordinar esfuerzos de una forma natural. Esta relación debe ser lo normal entre todas las agencias que desarrollan actividades correspondientes a la Política Marítima Integrada. Debemos integrar mejor en nuestros procesos de adiestramiento las peticiones nacidas en la marina civil.

Y, ¿Cómo podríamos darle forma a todas esas cuestiones de coordinación?, pues creo que el desarrollo de la Estrategia Nacional de Seguridad a partir de la reciente Directiva de Defensa Nacional nos puede proporcionar una buena oportunidad para que la Seguridad Marítima avance en el apoyo a la Política Marítima Integrada.

¿Qué podemos hacer con respecto a otros países?

La misma preocupación que existe en España existe también en otros países de nuestro entorno. Algunos tienen un modelo más centralizado como es el caso francés pero la mayoría tienen problemas parecidos al nuestro de coordinación entre diferentes agencias.

Quizá tengamos algo de ventaja. La Armada dispone de un Concepto de Seguridad Marítima, de una Estructura de mando especialmente orientada hacia ese campo y unos cuantos años de experiencia. Además tenemos una especial sensibilidad sobre la cuestión como demuestra el que estemos introduciendo ciertas modificaciones para ajustarla aún más.

Estamos desarrollando acuerdos específicos para promover el intercambio de información relativa a Seguridad Marítima con Francia y Portugal y participamos plenamente, como es natural, en los intercambios correspondientes a los sistemas de la OTAN.

En el ámbito de los experimentos multinacionales la Armada ha asumido la responsabilidad de llevar adelante uno dedicado a la Seguridad Marítima en cooperación con Finlandia y por el que han manifestado su interés Italia, Grecia, Suecia, Alemania, Noruega y Polonia. Además participa el mando de Transformación de la OTAN (NATO-ACT).

Estamos también impulsando la cooperación en el ámbito de la UE para lograr fusionar la información de todo el Mediterráneo y su aproximación desde el Atlántico.

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA. ¿QUÉ PODEMOS APORTAR?

Hemos visto como los trabajos relativos a las dos Políticas a las que hemos hecho repetidas referencias han impulsado la preocupación y el desarrollo de estas cuestiones en España. Así funcionan las cosas en Europa y en España, pero también es cierto que cada seis meses tenemos una nueva Presidencia en la UE entre cuyas obligaciones están el contribuir desde una perspectiva nacional al correspondiente desarrollo europeo.

Y estamos a un año de que España asuma la Presidencia de la Unión Europea en 2.010 y lo hacemos en un momento en que la sensibilidad de las agencias que llevan a cabo estas acciones en España es elevada. Deberíamos aprovechar este momento para hacer que lo logrado hasta ahora siga progresando a buen ritmo.

La Presidencia francesa ha intentado dar durante su último mandato un impulso a la coordinación en la mar. A continuación viene el turno de la República Checa que no tiene mar y a continuación Suecia, España y Bélgica que no sólo tienen mar sino que son tres países tradicionalmente preocupados por la Política Marítima y su Seguridad. España debería impulsar avances en este campo.

Llegamos al final de este trabajo y nos gustaría transmitir una idea que consideramos importante y sugerente a la vez. Nuestro compromiso inicial era la Seguridad Marítima; para ello hemos buscado poner luz sobre la Política Marítima Integrada y sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa. Si lo hemos logrado, nuestro compromiso adicional era hacer alguna aportación útil para la Presidencia española de la Unión Europea en el año 2.010. Nuestra propuesta es considerar estas son las líneas de acción para ese período:

Avanzar hacia una Visión europea de Seguridad Marítima

Todas las actividades sobre las que hemos tratado corresponden a dos Políticas diferentes cada una correspondiente a un «pilar». Una de la Comisión y otra del Consejo y, aunque la solución ideal sería alcanzar un

documento conjunto de los dos pilares de la Unión que recogiese una verdadera Política Marítima «Integrada», no podemos obviar la dificultad de avanzar en un trabajo «interpilares».

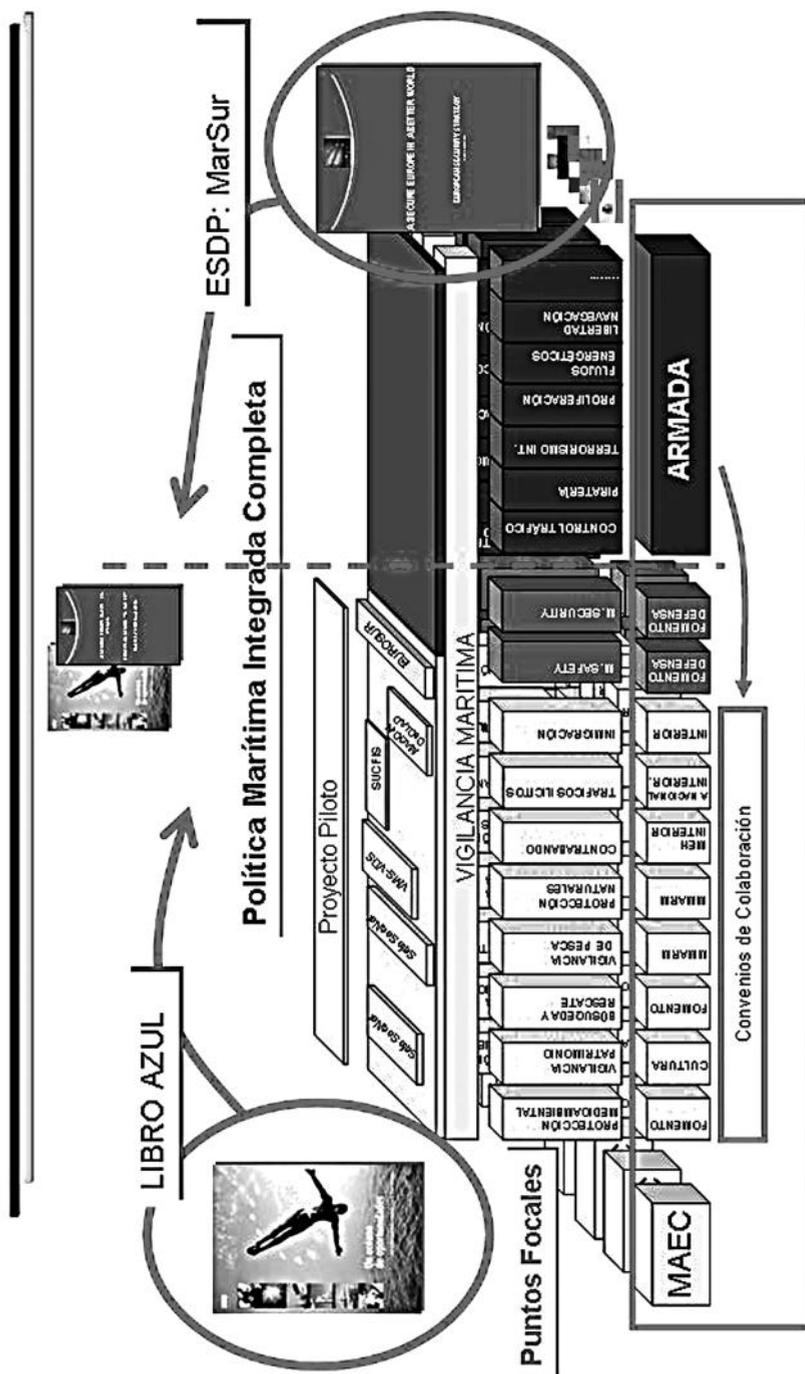
Pero quizá un paso intermedio sea la elaboración por el Consejo de un documento que formalizara la aportación de la Política Exterior y de Seguridad Común incluyendo a la Política Europea de Seguridad y Defensa, a la Política Marítima Integrada. Un título posible sería «*Seguridad Marítima: contribución de la Política Exterior y de Seguridad Común (incluyendo a la PESD) a la Política Marítima Integrada*».

Este documento permitiría asociar las dos políticas en este campo y progresar en el futuro con una Política Marítima Integrada ahora ya completa. La labor de las Marinas sería generar un ambiente de seguridad en la mar que permita la explotación económica de todos sus aspectos por las agencias que correspondan.

Cierto es que no nos sobra mucho tiempo. Si queremos llegar a tiempo, durante el segundo semestre de 2.009 España debería comenzar una labor discreta y continua para convencer al mayor número de países europeos que este objetivo merece la pena. Para ello debemos impulsar simultáneamente las siguientes medidas:

- Incluir la Seguridad Marítima como elemento a desarrollar en la Estrategia de Seguridad Nacional anunciada por la DDN 08.
- Comenzar los trabajos para la elaboración de un Documento que defina la contribución de la Seguridad Marítima a la Política Marítima Integrada nacional con un modelo de coordinación horizontal.
- Completar el entramado de acuerdos entre los organismos de la Administración con competencias relacionadas con la Seguridad Marítima.
- Promover en nuestro ámbito internacional cercano acuerdos conducentes a la creación de un «espacio de Seguridad Marítima» en el Mediterráneo occidental y accesos del Atlántico (PO, FR, IT, UK), mediante el desarrollo de los Convenios con Francia y Portugal y su extensión a Reino Unido e Italia. A partir de esos Convenios se podría impulsar la idea de un Convenio europeo para el intercambio de información relativa a Seguridad Marítima y comenzar a coordinar nuestras operaciones de Seguridad Marítima en la mar.

“INTEGRACIÓN EUROPEA”



CAPÍTULO CUARTO

COMPONENTE AEROESPACIAL DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

COMPONENTE AEROSPAECIAL DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

FRANCISCO JOSÉ GARCÍA DE LA VEGA

INTRODUCCIÓN

Vigilar y controlar los espacios marítimos para salvaguardar los intereses nacionales, asegurar la libertad de navegación y proteger en el ámbito marítimo a las personas y recursos relacionados con estos intereses, ha sido a lo largo de la historia un empeño y un motivo de preocupación permanente para las naciones con intereses en ultramar. La capacidad de asegurarlos ha marcado períodos hegemónicos de diferentes naciones y el declive de otras.

En la actualidad, sin descartar las posibles acciones nacionales, una comunidad internacional que comparte intereses en un escenario globalizado, y que busca, la paz, la estabilidad y la seguridad, de forma colectiva, debe garantizar, como elemento clave para su progreso, la libertad de navegación y la utilización de los espacios marítimos de acuerdo con las normas del derecho internacional. La falta de acción en esta dirección tendrá un impacto global negativo y para algunas naciones como España, con intereses marítimos tanto cercanos a sus costas como alejados de ellas, un impacto especial. (Frontera marítima de la UE, dependencia comercial y energética, bancos de pesca en aguas internacionales, etc.).

Los tráficos ilícitos de personas, de drogas, de armas que podrían ser de destrucción masiva y de apoyo al terrorismo y el resurgimiento de la piratería, son riesgos emergentes para alcanzar estas metas.

OBJETO Y ACTUALIDAD DEL ESTUDIO

Este estudio busca una aproximación estratégica a la lucha por la desaparición de los riesgos emergentes en la mar o la disminución de sus efectos.

El conjunto del cuaderno aborda el estudio desde las perspectivas de los actores y elementos considerados esenciales para conseguir una herramienta eficaz para afrontar el reto. La suma de sus esfuerzos, y la coordinación de todos ellos en algunos casos, será sin duda la condición necesaria pero no suficiente para tener cierta garantía de éxito. La búsqueda de la condición suficiente, en función de los objetivos estratégicos buscados, es en mi opinión, el objeto de cada apartado.

En concreto, en este apartado del cuaderno, se trata de matizar como el enfoque estratégico está influido por las capacidades aeroespaciales que las naciones, coaliciones u organizaciones de carácter internacional sean capaces de involucrar para afrontar la solución a estos retos, llegando con su aportación si es posible a erradicarlos o en cualquier caso a disminuir sus efectos.

El motivo de afrontar este trabajo, en este momento, es la actualidad de sucesos relacionados con estos riesgos, reforzados por el suficiente grado de concienciación mundial para buscar soluciones.

Aunque algunas de estas amenazas, como la piratería, que parecía superada por la historia, reaparecieron en los mares de Extremo Oriente ya en la segunda mitad del siglo XX, solo en tiempos recientes, por el cambio cualitativo de sus objetivos, ha alcanzado un nivel de actividad e impacto en las opiniones públicas, que exigen respuestas inmediatas que conduzcan a su erradicación. Asistimos en la actualidad a los albores de una respuesta proporcionada a la magnitud del problema.

Otras de las amenazas citadas, como el tráfico ilegal de personas, –la inmigración ilegal–, ya tienen cierto recorrido en lo que a respuestas se refiere, así como resultados positivos, pero existe un margen amplio para mejorar los dispositivos permanentes de vigilancia y control, racionalizándolos y haciéndolos más eficientes.

El resto de los riesgos mencionados, drogas, armas, y otros no mencionados por no considerarse emergentes en la actualidad, como la pesca incontrolada y el expolio del patrimonio subacuático, cuentan con un largo historial de éxitos y de fracasos en la lucha contra ellos. También cuentan con ejemplos de actuaciones permanentes a nivel nacional en unos casos, (drogas, contaminación, vigilancia aduanera, salvamento) coordinadas a nivel bilateral en otros (coordinación de inteligencia entre países origen y destino de drogas) y por último de algunas en manos de organizaciones regionales multinacionales (tráfico de armas y actividades terroristas. Operación Active Endeavor OTAN).

ORIGEN, CAUSAS Y FACTORES CONTRIBUYENTES

¿Cómo hemos llegado a esta situación? Antes de abordar el trabajo, cabría preguntarse: ¿Por qué se ha producido la emergencia de estos riesgos? ¿Puede y quiere la comunidad internacional abordar el problema? ¿Se pueden vigilar y controlar océanos con la tecnología disponible? y después de muchas más ¿Existen legislaciones y mecanismos adecuados para que, al final de las actuaciones, se pueda poner bajo custodia a quienes en la mar llevan a cabo actividades ilícitas en aguas internacionales?

Los riesgos más complejos y de mayor impacto en la opinión pública son: el tráfico ilegal de personas y la piratería. Son los que exigen la coordinación de más actores y elementos, más capacidades, aproximación en diversos frentes y aplicación de legislaciones diversas.

Aunque este análisis no es lo específico de este apartado, para quien aborde su lectura aislada del resto, podemos decir que la causa más profunda de su origen es la existencia de los llamados estados fallidos, semi-fallidos y/o de administraciones corruptas.

Los estados débiles y fallidos son un problema creciente para la estabilidad en varias regiones del globo, en África en especial, e incluso en ciertos límites de la UE. Se caracterizan por la debilidad o inexistencia de sus instituciones y por estructuras políticas anómalas o corruptas, tensiones étnicas o religiosas y colapso económico. Suelen incluir áreas de territorio sin gobierno que proporcionan santuarios a grupos terroristas y redes criminales. Los estados vecinos pueden entrar en disputas por el control de estos territorios y sus recursos. Los conflictos internos, la pobreza, el abuso de los derechos humanos y la hambruna crean condiciones para desplazamientos masivos de la población que generan conflictos con los vecinos o son origen de desplazados o de migraciones.

Sin que concurren todos estos factores, la pobreza y el crecimiento demográfico desequilibrado con el desarrollo social y económico son fuentes de tensión, de conflictos y movimientos migratorios descontrolados en muchas regiones del Globo.

En cuanto a la inmigración ilegal por vía marítima, la continuidad y facilidad que ofrece la inmensidad del mar para el movimiento de personas con medios rudimentarios, unida al vacío de poder en los países ribereños, o al aprovechamiento de la miseria y desesperación humana en situaciones límites, se ha convertido en un negocio muy lucrativo para grupos criminales organizados y para sus «beneficiarios colaterales». Quienes así

actúan, están organizados (redes de reclutamiento, corrupción de funcionarios de la Administración, etc.), tienen recursos (generación de embarcaciones, movimiento de personas de forma ilegal, etc...), usan la información y la tecnología, al menos la necesaria para embaucar a sus víctimas (predicciones meteorológicas, navegadores GPS, etc...) e incluso se adaptan a las legislaciones, a sus beneficios (leyes internacionales sobre salvamento marítimo) y a sus cambios, (legislación sobre inmigración y menores), para estimular el banderín de enganche.

En relación a la piratería, la clave reside en las autoridades ribereñas próximas a su área de actuación. Existen ejemplos, en zonas del sudeste asiático, donde una acción decidida de éstas, logró erradicarla a gran escala y hacerla trasladarse a otras zonas con menos dificultades y quizá incluso con algunos apoyos, como ocurre en algunas zonas de la costa africana. La cuestión clave, en relación a la autoridad ribereña afectada, es su balance de pérdidas y ganancias en función de la postura que asuma de permisividad o lucha y en su capacidad de control efectivo sobre la situación.

Las políticas de ayuda al desarrollo, la cooperación, la intensificación de las relaciones bilaterales, la diplomacia y una aproximación multilateral que proporcione respaldo internacional son claves para afrontar el *problema en sus raíces*.

Queda claro que es necesario abordar el problema en sus causas profundas, una tarea duradera y de efectos a largo plazo. Es el esfuerzo que creará un futuro mejor. Pero al mismo tiempo hay que abordar los hechos en el presente. Hay que hacer frente a la situación en la mar: en las aguas litorales (litoral waters or brown waters) de quien genera o sufre esta amenaza y en aguas internacionales lejanas de ambos (blue waters), donde transcurren algunos de estos hechos.

DIFICULTADES GENÉRICAS

Existen algunas dificultades genéricas para abordar la situación:

Dificultad de disponer de una imagen superficie (RSP-Recognize Surface Picture) que discrimine los buques por categorías (dimensiones, tonelaje, tipo de actividad, origen y destino, etc..) y proporcione un conocimiento detallado de los tráficos en el área marítima seleccionada.

En el espacio aéreo, el empleo de RADAR, traspondedores (IFF y SIF) que refuerzan su señal, otros sistemas de transmisión de datos (data links)

y una formulación detallada del Plan de Vuelo, proporcionan la información necesaria para ejercer un control positivo de la situación. Lo hacen para todo tráfico que circule en determinadas zonas y altitudes (Control Civil). Existen espacios de libre circulación y reglas de vuelo visual que están excluidos de las normas de obligado cumplimiento respecto al equipo y procedimientos. Sin embargo los sistemas de Alerta Temprana y Defensa Aérea militares, situados en aeronaves o en tierra, son capaces de detectar cualquier tipo de intrusiones y reaccionar para su identificación y la toma de las acciones pertinentes.

Podemos afirmar que la imagen aérea de la situación –RAP (Recognize Air Picture)– es completa, incluye todas las trazas. En las zonas donde queramos establecerla con carácter permanente, lo haremos con instalaciones fijas, o lo haremos con carácter temporal con medios desplegados en tierra o aerotransportados para detectar blancos a muy baja altitud.

El Conocimiento de la Situación Aérea (ASA-Air Situation Awareness) tiene, por lo tanto, un carácter generalizado en amplias zonas del Globo, debido tanto a la tecnología que lo permite como a la normativa de obligado cumplimiento para las aeronaves que lo facilita.

El conocimiento de la situación marítima-MSA (Maritime Situation Awareness), que es el punto de partida para cualquier actuación posterior, (probablemente desarrollada en detalle en otro apartado) presenta algunos inconvenientes respecto al de la Aérea:

El espacio aéreo es tridimensional y la detección en altura de los blancos favorece un alcance considerable del RADAR (\pm 200 millas náuticas) y facilita las comunicaciones.

La intrusión en espacios aéreos controlados por dispositivos especiales, como ocurre en acontecimientos de especial relevancia para prevenir casos Renegade (utilización de aviones como armas de destrucción-11S), es muy improbable. El perfeccionamiento de estos sistemas se debe a una evolución tecnológica desarrollada durante la Guerra Fría para reaccionar desde tiempo de paz contra posibles agresores de alta velocidad (>400 nudos) y a la necesidad de gestionar espacios aéreos saturados de tráficos civiles y militares, integrando la información de ambos.

Las dos dimensiones de la mar, una superficie, unido a la curvatura de la Tierra, complican obtener beneficios del RADAR a largas distancias desde, su superficie. Beneficiarse de sus ventajas solo se puede conseguir desde el aire-espacio. La utilización de satélites como relés de señales de posición

GPS, reforzadas con otros datos adicionales ha supuesto un gran avance para situar el tráfico mercante-AIS (identificación, tipo de carga, origen, destino, etc.). Posteriormente analizaremos las opciones que pueden mejorar más el conocimiento de la situación desde el aire o el espacio.

En cuanto a la normativa que regula la obligación de identificación AIS está limitada a exceder un tonelaje superior a 500Tm o a ejercer actividades en zonas costeras específicas por exigencia de algunos países.

Como sumario de estos dos aspectos, hay que reconocer que el conocimiento detallado de la situación marítima-MSA, paso previo a cualquier actuación posterior eficaz, presenta algunas carencias que han de ser subsanadas con dispositivos de actuación «ad hoc» en áreas sensibles. A largo plazo, es necesaria la implantación a nivel mundial de un sistema que permita filtrar y discriminar más, como se hace en el espacio aéreo. Hay que reconocer que este último paso no solo exige una evolución tecnológica y normativa sino un cambio de mentalidad más profundo.

Concebir el tráfico marítimo no identificado como una posible amenaza, en ciertas áreas y por diversas razones, puede parecer exagerado. En el ámbito aéreo ya es así en muchas situaciones que incluyen a ultraligeros y parapentes como posibles amenazas. Podríamos pensar de forma similar en la presencia de motos acuáticas en una zona de exclusión naval.

MEDIOS, ACTORES Y FACTORES

En relación a los *medios, actores y factores* envueltos en estos escenarios de riesgos emergentes en la mar, cabe señalar en primer lugar su gran diversidad, lo que complica y diversifica de igual forma la respuesta correspondiente:

Por parte de quienes los crean, existen desde embarcaciones pequeñas cuyas dimensiones, baja velocidad y materiales dificultan su localización a largas distancias, dada su baja firma para cualquier sensor (caso de la inmigración ilegal); hasta embarcaciones muy potentes y rápidas (caso de la piratería) más fáciles de detectar y más difíciles de interceptar por medios navales convencionales. Además buques nodriza de diversas clases utilizados como auxiliares logísticos en la piratería o como lanzaderas de embarcaciones pequeñas en la inmigración ilegal.

El tráfico ilegal de armas y drogas puede ser realizado desde embarcaciones de recreo (drogas) hasta por buques de gran tonelaje (armas). Sin

excluir una combinación de estas últimas con embarcaciones de gran velocidad y esporádicamente medios aéreos. También son actores buques de gran tonelaje que trasportan mercancías peligrosas o contaminantes.

Los medios navales y aeroespaciales han de cubrir todo este espectro de posibilidades y ser eficaces en el cumplimiento de sus tareas que son de una variedad simétrica a los riesgos a los que se enfrentan: detección y clasificación de trazas; vigilancia aduanera, contra la contaminación, de pesca, de fronteras; búsqueda-salvamento y evacuación; escolta, protección, e intervención.

En los cimientos del edificio de la lucha contra estos riesgos habíamos colocado la lucha duradera contra las raíces de algunos de estos problemas que da sentido al resto del edificio. Sobre estos cimientos el pilar fundamental que dará sentido a cada etapa posterior se llama *INTELIGENCIA*: identificación de áreas de riesgo, estados fallidos, grupos criminales organizados, redes de traficantes de armas, drogas y seres humanos, piratería con sus patrones en despachos y pautas operativas, la actitud de los países ribereños. Hay un amplio campo de actuación y la lista no es exhaustiva. Invertir en ella es la inversión más rentable, es el multiplicador de la eficiencia de todo lo demás.

En España diversos Ministerios tienen *competencias* atribuidas relacionadas con las actuaciones para erradicar los riesgos emergentes: corresponde al Ministerio de Defensa la vigilancia y seguridad de los espacios marítimos; al Ministerio del Interior por medio de la Guardia Civil la vigilancia de costas y fronteras; al Ministerio de Fomento las relacionadas con la Marina Mercante, salvamento marítimo y vigilancia y lucha contra la contaminación; y por último al Ministerio de Hacienda las relativas a Vigilancia Aduanera. Cuando la situación es compleja y exige la concurrencia de muchas de ellas, lo que ocurre en algunos escenarios de inmigración ilegal, como en Canarias, y ocurrirá en escenarios que trascienden la capacidad, competencia y atribuciones de un país, como en Somalia con la piratería, es necesario coordinar y/o crear un mando único; establecer coherencia en la legislación, en la normativa operativa y estandarizar la tecnología utilizada para poder alcanzar OBJETIVOS. De alguna forma este trabajo trata de despertar esta inquietud.

Los aspectos relacionados con la *libertad de navegación*, derecho marítimo, y posibilidades legales para combatir a nivel nacional e internacional el uso ilícito del mar son el componente que cierra el ciclo de reac-

ción ante los riesgos emergentes en la mar. Sin cerrar el ciclo en esta dimensión el resto de los esfuerzos podrían ser baldíos o ineficientes.

Coordinar a todos los actores a *nivel nacional* es un imperativo en *operaciones complejas* y duraderas como la inmigración ilegal, pues sin su acción unificada no es posible resultados coherentes. Acciones individuales no coordinadas, que no tengan en cuenta los efectos producidas por otras, podrían restar en lugar de sumar para alcanzar la finalidad superior (Caso de inmigración ilegal en Canarias en que se coordinan las competencias de diversos Ministerios, organizaciones e instituciones: Defensa, Fomento, Guardia Civil, Frontex, acuerdos de cooperación con países ribereños, etc.). En operaciones menos complejas o en acciones aisladas en que no se necesiten estructuras «ad hoc» para coordinación si cabe pensar al menos en una utilización racional de los medios aéreos mediante el establecimiento de un pool de explotación.

En el caso de la piratería en las costas de África (Somalia), luchar por su erradicación exige además una *dimensión internacional* multilateral adicional:

- Sin establecer una coalición internacional para erradicarla no puede alcanzarse la masa crítica de medios, necesaria para conseguir resultados que conduzcan a su erradicación.
- *La multilateralidad*, mediante acuerdos, proporciona la legitimidad necesaria para cubrir áreas no totalmente definidas por la legislación internacional vigente.

Por lo tanto Resoluciones de Naciones Unidas que promulguen un *Mandato* definido que determine el marco de actuación, el Objetivo Final, el marco jurídico o de fuerza a utilizar, las limitaciones de actuación o reglas de enfrentamiento, son el primer paso (ver anexo 1 sobre Resoluciones vigentes).

La designación por NU de una agencia o coalición con capacidad de planeamiento y conducción operativa, el establecimiento de una estructura de mando y control, generación de fuerzas y activación, son el procedimiento normal de generar una operación (ver nota sobre operación Atalanta).

El componente nacional de vigilancia y protección debe coordinar con los medios protegidos un marco de relaciones y unos protocolos de requisitos y estandarización de equipos.

En suma una aproximación holística contemplando todos los factores, un nivel de ambición realista respecto a los objetivos basado en el análisis

sis de la situación y medios disponibles, una operación que evolucione según los efectos producidos por cada acción realizada, y determinación para perseguir el objetivo final marcará la pauta de la estrategia a seguir.

COMPONENTE AEROESPACIAL

Para ayudar a perfilar más el boceto de las opciones estratégicas posibles entremos a considerar en detalle lo que puede añadir el *componente aeroespacial* a su mayor definición.

Las capacidades aeroespaciales, el Poder Aéreo de una nación, forman parte del núcleo de su estrategia para salvaguardar sus intereses nacionales.

Se conoce como Poder Aéreo (PA) al conjunto de las capacidades aeroespaciales de una Nación: incluye las de sus Fuerzas Armadas, (Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire que es un protagonista principal), las civiles, la capacidad tecnológica de la industria aeroespacial, la capacidad de investigación y desarrollo en este sector y las infraestructuras relacionadas.

Posee tres atributos que le confieren una naturaleza particular:

- *La altitud*, la capacidad de utilizar la tercera dimensión, desde muy baja cota con aviones tripulados o no, hasta órbitas espaciales con satélites. Esto permite observar actividades en el aeroespacio, en la superficie de la Tierra e incluso debajo de ésta. Hacerlo de forma encubierta o con visibilidad. Es una atalaya privilegiada que proporciona perspectiva de la situación.
- El segundo atributo es *la velocidad*, la capacidad de proyectarse rápidamente a cualquier escenario, cambiar el foco de las prioridades con rapidez y realizar en un tiempo dado gran número de tareas. Una vez tomada la decisión de actuar, la primera reacción, los primeros en llegar son los medios aeroespaciales.
- El tercer atributo es *el alcance*. La posibilidad de cubrir largas distancias en altitud y no tener que franquear obstáculos como cordilleras y estrechos. El alcance al que pueden ser usados estos medios desde bases en tierra o embarcadas puede ser extendido por medio del reabastecimiento en vuelo. Esta última posibilidad puede alargar la permanencia en zona si se trata de aviones tripulados. No obstante los satélites geoestacionarios representan la permanencia total seguidos de las largas permanencias de los aviones no tripulados.

Estos atributos y el nivel de tecnología disponible hoy día confieren al PA unas *características* únicas de las que se mencionan las que pueden relacionarse con los riesgos objeto del trabajo: capacidad de respuesta, flexibilidad, capacidad de concentración y de observación, precisión, penetración y visibilidad.

La *capacidad de respuesta*, de reacción rápida ante cualquier situación se puede mantener de diversas formas: desde con aviones en alerta en tierra o en el aire, hasta con las largas permanencias de los aviones no tripulados o con satélites que pueden proporcionar la permanencia total sobre una zona a efectos de enlaces de comunicaciones y una cobertura periódica frecuente a efectos de observación.

Aunque las plataformas aeroespaciales pueden tener una tarea especializada, muchas de ellas son multipropósito y pueden realizar cometidos en todo el espectro que va desde la presencia para la disuasión, la observación, etc. hasta la utilización precisa de armamento para aviso o intervención. Una *flexibilidad* que va, por lo tanto, desde producir efectos tácticos hasta estratégicos de gran alcance e influencia para los objetivos finales. Hay donde escoger.

Varias plataformas pueden *concentrar en un momento dado*, en un teatro de operaciones: sensores con alto grado de precisión para generar inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento, lo que se conoce con las siglas inglesas ISTAR (Intelligence, Surveillance, Targeting and Reconnaissance). Capacidad de mando y control de zona o de facilitador de comunicaciones entre los elementos de superficie y así conseguir un entorno C3I (Command Control Communications and Intelligence) adecuado. Además armas para actuar desde el aire o plataformas tipo helicóptero para inserción de equipos de protección o asalto.

En cuanto a la *observación*, los medios aeroespaciales poseen un amplio espectro para facilitar el conocimiento de la situación.

Existen satélites con alta resolución de imágenes captadas por sensores radar, infrarrojos o electroópticos que cubren amplias zonas del planeta y proporcionan información con independencia de la meteorología reinante. Como sus órbitas no son geoestacionarias no proporcionan una imagen de superficie permanente sino periódica, menos útil para utilización en tiempo real. Solamente una constelación de satélites puede cubrir el vacío que se produce entre los pasos periódicos de uno y otro para proporcionar una evolución muy actualizada de la situación. En la actualidad

son muy pocos los países que tienen operativos los sistemas más avanzadas de estas características.

También aviones no tripulados UAVs (Unmanned Air Vehicles) con posibilidad de larga permanencia a gran altura y sensores de alta definición, que vuelan por encima de los niveles en los que circula el tráfico aéreo convencional sin interferir con él. Establecidos en un hipódromo situado hasta 60.000 pies de altura (20.000 metros) tienen posibilidad de proporcionar en tiempo real imágenes de superficie de áreas extensas. Estos aviones son apropiados para blancos de superficie en la mar y están relativamente poco condicionados a la existencia de bases logísticas próximas (Ver Global Hawk operativo en EEUU y adquirido por otras naciones). En niveles más bajos pueden actuar UAV, s con menos capacidad de permanencia en vuelo, menos peso de carga útil para sensores, y con mayor dependencia de bases próximas como son los Predator y toda la familia de MALEs (Medium Altitude Long Endurance). Varios países europeos disponen ya de aviones de esta familia. Uno de sus inconvenientes es que al volar en altitudes en que circula tráfico aéreo convencional, han de hacerlo en espacio reservado (segregado) para su uso exclusivo hasta que exista una certificación técnica que les permita cohabitar en bloques de altitud próximos.

La alternativa a satélites y UAV, s para la observación son los aviones especializados en Vigilancia Marítima (VIGMA) que cuentan con sensores especialmente desarrollados para el medio en que han de trabajar.

Radars de alta resolución con 360° de cobertura, especializados en eliminar el «clutter» marino para no perder blancos con poca firma debido al eco de fondo que produce el oleaje, capacidad de discriminar las trazas que se identifiquen por AIS (posicionamiento GPS) y seguimiento automático de múltiples trazas adquiridas.

Seguimiento por sistemas de cámaras electro ópticas (IR-EO) integradas en una torreta giroestabilizada que permite bloquear una traza y seguirla y que contiene cámaras de infrarrojos y televisión más sensibles que las exclusivamente ópticas en determinadas condiciones nocturnas y meteorológicas. Tienen sistemas de grabación y transmisión de imágenes y datos vía satélite, que permitirán la transmisión de ficheros al Centro de Apoyo a la Misión de tierra, y comunicaciones y enlaces de información con bandas navales, marítimas y aeronáuticas.

También cuentan con posiciones para observadores visuales que facilitan la búsqueda, pues la mayoría de las embarcaciones utilizadas para la

inmigración ilegal, los cayucos, solo son detectables por medios visuales. Pueden tener posibilidad de lanzamiento de sonoboyas, bengalas y balsas para misiones de rastreo, búsqueda y salvamento. Algunos añaden sensores más adaptados a la lucha antisubmarina, detección de contaminación etc.

Estos aviones cuentan con sistemas tácticos que permiten integrar sus sensores y facilitar su interacción con otros medios navales o en tierra.

Su alcance puede oscilar entre las 2000 y las 3000 millas náuticas y su permanencia en una zona dada de hasta 12 horas, con un horizonte Radar de 150 millas náuticas, rastreando a 200 nudos, descontando de todo ello lo que consuma en los tránsitos, por lo que su eficiencia está muy condicionada a la proximidad de bases logísticas.

Mantener un esfuerzo de presencia continuada en una zona de 500 por 1200 millas náuticas requiere la presencia de múltiples plataformas y tripulaciones. Se pueden extrapolar los medios para cubrir un Océano.

La lucha contra las drogas, tráfico de armas, la inmigración ilegal y la piratería exigen la presencia de estos medios.

La *precisión* con que se puede situar una embarcación en la mar, desde el aire-espacio, su seguimiento o estimación de futuras posiciones permite su interceptación por medios de superficie o helicópteros para diversos propósitos como visitas, inspecciones, incautaciones o para la utilización de la fuerza necesaria para reprimir la piratería y robos a mano armada.

La presencia de medios aéreos militares en zonas de riesgos emergentes es una demostración evidente de la voluntad política y determinación de afrontarlo. Por lo tanto si se quiere difundir esa postura, los medios aéreos por su velocidad pueden multiplicar su *visibilidad*. Si por el contrario se pretendiese llevar a cabo acciones de vigilancia encubiertas, sin entrar en espacios de soberanía, los satélites y UAV,s ofrecen esa posibilidad sobre las zonas santuario de quienes dirigen las operaciones.

Por todas estas características las capacidades aeroespaciales son una herramienta imprescindible a tener en cuenta, un multiplicador de resultados que facilita o limita las posibilidades estratégicas de actuación.

Normalmente la escasez de los medios aeroespaciales disponibles exige unos principios básicos para optimizar su actuación: *unidad de mando*, planeamiento centralizado y ejecución descentralizada, para un empleo eficaz

de los medios y flexibilidad en la acción; *funcionamiento en red* que permita el flujo rápido de información y decisiones sin cuellos de botella, y un concepto de la *operación basada en efectos*, es decir concebida desde una perspectiva sinérgica global y en la medida de la efectividad de cada una de las acciones individuales de cara a la finalidad superior. No hay que olvidar que no hablamos de destruir objetivos, sin que se excluya esta opción, sino en muchos casos de hacer variar pautas de conductas.

Por todo ello unas reglas de enfrentamiento claras y una explicación de las características y limitaciones de las capacidades aeroespaciales, son claves para presentar opciones estratégicas a quienes tienen que decidir-las, así como para obtener un apoyo favorable de la opinión pública a la decisión tomada.

ESTRATEGIAS

La aspiración de este apartado en relación a las *estrategias* a seguir para enfrentarse a los riesgos emergentes en la mar se dirige a subrayar las limitaciones en función de los medios aeroespaciales.

Si entendemos la estrategia como el arte de conducir los acontecimientos hacia un objetivo determinado, como el arte de la acción para la acción, en contraste con la táctica que es el arte de la acción pura, deberíamos acordar que el carácter fuerte o débil, directo, indirecto, frontal o de acciones sucesivas, de la estrategia a seguir viene determinado por el contraste entre la entidad de la amenaza que se interpone para conseguir los objetivos y la entidad de los medios con que nos enfrentamos a ella. Dicho en otras palabras se trata de adecuar los fines a los medios haciendo lo estratégicamente deseable tácticamente posible. Otros factores de la situación condicionan la libertad de acción para ejecutarla.

Tráfico de drogas

En el caso de la lucha contra el tráfico de drogas hay tres capacidades aéreas que juegan un papel relevante: los aviones de Vigilancia Marítima, los helicópteros y las capacidades militares de detección radar a baja cota.

Los extensos espacios marítimos que circundan España y la extensión de sus costas facilitan la llegada de droga de muy variadas procedencias, trasatlánticas o de costas vecinas. Lo hacen en tipos de embarcaciones

tan diversos como todas las categorías que existen. El uso de aviones ligeros no se excluye de los que se utilizan, pues pueden utilizar campos de aterrizaje poco controlados.

La cooperación entre los Servicios de Inteligencia y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de los países de origen, tránsito o destino son la clave para esta lucha permanente. La preparación minuciosa y el alistamiento de medios para llevar a cabo acciones de apresamiento de alijos, requieren una detección discreta, confirmación y seguimiento de los presuntos traficantes con una «*alerta tan temprana*» como sea posible. Los aviones de Vigilancia Marítima (VIGMA) con sus sensores y enlaces de datos y comunicaciones juegan un papel esencial para las aprehensiones en superficie.

Los *helicópteros* son fundamentales en las fases finales de seguimiento y apresamiento y casi la única reacción contra embarcaciones muy rápidas.

El uso de aeronaves ligeras a baja cota, con destino a campos de aterrizaje improvisados y sin control permanente, para traslado de drogas, requiere un *seguimiento de trazas a baja cota* en que los sistemas militares de Defensa Aérea tienen características superiores a los civiles de control de tráfico aéreo. Esta colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es por lo tanto muy importante.

Desaprovechar la Inteligencia disponible sobre drogas por falta de medios tácticos para llevar a cabo acciones contundentes debilitaría una estrategia de acciones sucesivas persistente y eficaz.

Tráfico de armas

La combinación del *tráfico ilegal de armas*, con la posibilidad de que pueda ser de armas de destrucción masiva o especializada, como por ejemplo, misiles superficie aire, es una grave amenaza si pudieran llegar a caer en manos terroristas. Algunas áreas marítimas como el Mediterráneo, por donde circula el 30% del tráfico mercante mundial, han sido consideradas especialmente sensibles y vulnerables y existe un dispositivo aeronaval permanente bajo control OTAN para limitar este riesgo: la Operación Active Endeavor.

Esta operación que es una de las respuestas a los acontecimientos del 11S está en marcha desde octubre del 2001. Lleva filtrados unos 100.000 tráfico, ha escoltado cerca de 500 y abordado unos 150. Su propósito

estratégico de disuadir la proliferación de actividades terroristas y más específicamente el tráfico ilegal de armas se puede valorar como alcanzado, pero sobre todo ha servido para crear una zona con especial vigilancia y seguridad del espacio marítimo, en que debido a una MSA mejorada las actividades relacionadas con drogas, inmigración ilegal y tráfico de explosivos se han visto afectadas.

La prueba del buen concepto y resultado es que la lista de países no miembros de OTAN que están relacionados con la Operación y han colaborado alguna vez con ella son: Albania, Rusia, Ucrania, Egipto, Marruecos y Túnez.

El grado de activación de la Operación varía con el nivel de amenaza y alertas puntuales percibidas por Inteligencia. La Armada Española ha tenido desde el principio un papel de participación destacado y además el control del Estrecho es un elemento clave de la operación. La reacción rápida para las alertas y seguimientos puntuales y la forma de optimizar los medios de superficie involucrados de forma permanente, se consigue con aviones de Vigilancia Marítima que proporcionan una ampliación detallada de la MSA y mejoran el intercambio de imágenes, datos y comunicaciones. Los comentarios sobre estas plataformas en relación a sus características y disponibilidad, ya han sido mencionados.

Actividades de carácter permanente

Existen algunas *actividades de carácter permanente* y rutinario. La vigilancia de los espacios marítimos de soberanía y las aguas adyacentes se realizan por motivos que corresponden a competencias repartidas entre diversos Ministerios y Organismos nacionales, como ya se introdujo al inicio del estudio:

- Vigilancia y control de espacios de soberanía nacional y zonas adyacentes por la Armada. El Ejército del Aire participa en operaciones conjuntas con la Armada con aviones de Patrulla Marítima que a estos efectos están bajo su Control Operativo y con tripulantes de Armada a bordo
- El Ejército del Aire tiene aviones de Patrulla Marítima de largo radio de acción y sensores especializados de lucha antisubmarina; así como aviones de Vigilancia Marítima para sus misiones SAR de búsqueda y salvamento relacionadas con accidentes aéreos y todas las adicionales de colaboración que se le encomienden (drogas, inmigración ilegal, salvamento etc.)

- La Guardia Civil para el cometido de vigilancia de costas y fronteras tiene aviones de Vigilancia Marítima operados por el Ejército del Aire con tripulantes de la GC a bordo
- El Ministerio de Fomento para tareas de salvamento marítimo y vigilancia contra la contaminación tiene aviones de Vigilancia Marítima.
- El Ministerio de Hacienda tiene aviones de Vigilancia Aduanera (VIGMA de corto radio de acción) para vigilancia fiscal. Operados por el Ejército del Aire con tripulantes de Hacienda a bordo.

Sobre plataformas prácticamente idénticas se realizan a lo largo de nuestra extensa costa actividades de vigilancia sin beneficio de coordinación mutua ni optimización de recursos excepto en lo relativo a la inmigración ilegal en Canarias. Se trata de un asunto de Estado con un amplio margen para racionalizarse en el ámbito de la explotación operativa y logística de los medios aéreos preservando las competencias en su estado actual.

Inmigración ilegal

Entrando ya en la *inmigración ilegal*, nos centraremos en el caso de Canarias, la Operación *Noble Centinela*, por ser un ejemplo completo de factores contribuyentes, experiencias adquiridas, lecciones aprendidas y resultados positivos pero con margen para una mayor eficiencia. En cualquier otra en que se utilizan vías marítimas con este propósito se trata de un problema de entidad menor y es menos complejo abordar el problema y hacer concurrir esfuerzos a los fines buscados.

Esta Operación en sus diversas dimensiones es tratada en otros apartados del Cuaderno. Lo hacemos aquí desde la perspectiva de medios aeroespaciales y su interacción con la superficie para llegar a controlar este riesgo emergente.

Siguiendo el proceso desde el origen, uno de los aspectos que decíamos que había que considerar al abordar las *raíces del problema*, era la cooperación en muchos aspectos con los países de donde parten los inmigrantes.

Supuesta su voluntad de cooperación para controlar la salida, dotarles de la capacidad de hacerlo de forma autónoma es fundamental. Ayudarles a dotarse de medios aéreos de observación y entrenarles en este cometido es una inversión rentable a largo plazo. Mientras no tengan esta capacidad es necesario alcanzar acuerdos bilaterales para desplegar plataformas aéreas de Vigilancia Marítima que rastreen sus

aguas territoriales y proporcionen una alerta temprana que permita, detectar, interceptar y hacer regresar las embarcaciones en su fase de salida.

El patrullaje naval reforzado con helicópteros completan los medios necesarios que en función de su entidad crearan un cerrojo de salida más o menos eficaz. La contención en origen no solo se refiere a embarcaciones pequeñas sino especialmente a embarcaciones mayores que puedan hacer de lanzadera de otras más pequeñas o intenten penetrar en profundidad (barcos negreros).

La cooperación, la Inteligencia y la contención en la salida es la fórmula esencial de la estrategia en Noble Centinela, los medios sobre el terreno en este caso en el mar y en aire condicionan los resultados. En sí misma la activación de esta primera fase ha sido disuasoria como confirman las cifras de llegada que han disminuido en 2008 a una tercera parte de las cifras del 2006.

La permeabilidad de la primera fase debido a larga extensión de costas a vigilar, las carencias del dispositivo por la entidad de los medios y su nivel de coordinación; así como por la capacidad o voluntad real de los países ribereños de ser eficaces, hace que lleguen a las aguas intermedias un número todavía significativo de embarcaciones:

En esta segunda fase de aguas intermedias en las que hay que continuar vigilando para efectuar una detección temprana surge un problema añadido: el salvamento de quienes navegan en condiciones precarias y en riesgo extremo de naufragio, que también exige una detección temprana, y es una responsabilidad repartida por zonas y asignada por Naciones Unidas a las Naciones.

La disponibilidad de medios aéreos de Vigilancia Marítima, debe cubrir por una parte la salida (normalmente medios Frontex) y con alta prioridad la llegada para favorecer un control de llegada y acogida adecuados. La dificultad de detectar a largas distancias los cayucos exige un esfuerzo en horas de vuelo muy elevado y en este sentido estos medios siempre serán escasos. Dadas las distancias existentes desde las costas africanas, la vigilancia y detección en la zona intermedia solo puede responder a patrones menos frecuentes que en las zona de salida y llegada, así como a misiones de localización precisa basada en informaciones de la fase de salida y de forma singular hacia trazas de tráfico de interés especial (negreros), alertados por Inteligencia.

Para cubrir estas carencias y optimizar el uso de los medios ya existe una coordinación de medios aéreos de los diversos Ministerios y Organismos ya mencionados antes, pero para una operación de larga duración, por no decir permanente, representan un esfuerzo operativo excesivamente costoso, que tiene alternativas tecnológicas más rentables:

- La utilización de UAV,s en patrones de búsqueda rutinarios y permanentes acompañada de una utilización de aviones VIGMA para confirmaciones o rastreos de blancos especiales, mejoraría el dispositivo haciéndolo más eficaz y eficiente y disminuiría el desgaste operativo de los medios aéreos, siendo a medio plazo menos costosa la operación. En cuanto a las características adecuadas de las plataformas no tripuladas y sus limitaciones ya se mencionaron antes.
- La detección y apresamiento de posibles barcos negreros representa un reto especial para Inteligencia, una detección temprana y seguimiento permanente por medios aéreos es un requisito esencial para unas actuaciones complicadas desde muchos aspectos, sin desprestigiar el jurídico. Por ese motivo si surge el caso hay que dedicarle medios que se restan de otros cometidos.
- En la lucha contra la *inmigración ilegal*, actuaciones en origen con efectos a largo y corto plazo, cubrir responsabilidades y mantener capacidad de iniciativa en casos especiales en aguas intermedias, ejercer el mayor control posible en la arribada a nuestras aguas territoriales, es el *enunciado de una estrategia* cuyo éxito está ligado en parte a la disposición de medios aeroespaciales: satélites de observación y comunicaciones, UAV, s, aviones de Vigilancia Marítima y helicópteros.

Piratería

La *piratería* es sin duda el más emergente, actual y visible de todos los riesgos en la mar. Aunque ha tenido presencia en muchas etapas de la historia, nunca ésta ha sido tan anacrónica, tan fuera de contexto como en la actualidad. La globalización de intereses, del comercio, de la aspiración a implantar a nivel global los Derechos Humanos y la sostenibilidad del planeta, no concuerdan con una relajación del progreso de la seguridad en algo que nos afecta a todos a nivel global y en lo que no parece difícil hacer concurrir voluntades y medios.

Hasta fechas recientes (ver nota 1) la respuesta no ha estado a la altura de la magnitud del problema. La libertad de navegación no está asegu-

rada en amplias zonas de la costa africana y del Índico. Todo tipo de embarcaciones que transitan o desarrollan actividades frente a las costas de Somalia y en profundidad hacia el Océano Índico están sometidas a esta amenaza: pesqueros, mercantes de todo tipo sin que el tonelaje sea una barrera y yates ya han sufrido las consecuencias de ser secuestrados. La *impunidad* tras el pago de rescates parece la tónica generalizada con excepciones que demuestran que cuando hay voluntad se pueden hacer concurrir los recursos para desbaratar este lucrativo negocio.

Ante este riesgo el enunciado de la estrategia para combatirla parece simple: hacer concurrir a nivel internacional voluntades y recursos para acabar con la Impunidad con que actúan quienes dirigen, actúan como piratas y quienes se lucran de la piratería.

Operación militar Atalanta

Diario Oficial de la Unión Europea
10 de noviembre de 2008

Acción Común del Consejo 2008/851/CFSP

Esta acción común proporciona el Mandato de constitución y activación de la Operación Militar de la Unión Europea, durante un año, para contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia.

Recorre las Resoluciones del Consejo de Seguridad que son relevantes.

Enuncia la misión, estructura, relaciones y otros aspectos necesarios para poner en marcha la operación.

Se refiere a la protección de barcos relacionados con las ayudas a Somalia así como las de aquellos que crucen sus costas.

No puedo precisar si la referencia a «merchant vessel» da cobertura a los barcos de pesca de forma clara, aspecto que si estaba cubierto por la Resolución 1846.

Determina que se usaran las medidas necesarias, incluida el uso de la fuerza, para disuadir, impedir e intervenir.

A diferencia de la inmigración ilegal no tenemos una operación o dispositivo consolidado con resultados positivos que mejorar y con masa crítica para ser eficaz. En este caso se parte de mucho menos, y con elementos en algún caso muy distintos: un estado fallido sin capacidad de controlar parte de su territorio que sirve de santuario a la piratería, algunas incógnitas que despejar sobre las conexiones entre ésta y el tráfico ilegal de armas en el conflicto de Somalia, cuestión no baladí para las aseguradoras de buques, pues los fines político-terroristas y la piratería son conceptos para ellas muy distintos desde el punto de vista de riesgos e indemnizaciones cubiertas; espacios marítimos inmensos, un océano para vigilar y controlar, embarcaciones rápidas y armas modernas en manos de los piratas que irán mejorando teniendo en cuenta los beneficios económicos que obtienen; bastantes episodios resueltos con pago de rescate y unas excepciones resueltas en su contra.

En el caso de España los intereses pesqueros en la zona destacan para la opinión pública sobre el tráfico mercante. Los pesqueros españoles faenan alejados de las costas de Somalia pero las acciones de piratería cada vez se producen a mayor distancia y viven sometidos a esta amenaza que ya han padecido.

Sin entrar en más análisis, en este apartado, seguiremos una pauta similar al de la inmigración ilegal en relación a las capacidades aeroespaciales.

Apuntábamos ya antes que la magnitud de este reto y las dimensiones del escenario en que tiene lugar exigen el protagonismo de una coalición multinacional para poder obtener resultados, pues la mayoría de las naciones carecen de los recursos y tecnología para afrontarlo de forma aislada.

Al abordar las *raíces* del problema, la obtención de *Inteligencia* apoyada en medios de observación no intrusivos basados en satélites podría ayudar a comprender las vinculaciones en tierra de quienes ejercen la piratería a partir de sus puertos y bases santuario. Esta fase es fundamental para resultados a largo plazo y para acciones en tierra llegado el caso.

Para conseguir un *seguimiento en tiempo real* de sus salidas desde la costa, solo aviones no tripulados tipo Global Hawk de larga permanencia a gran altitud pueden proporcionar esta información. Esta capacidad aeroespacial sería esencial para estudiar sus pautas de conducta y eliminar el problema en su raíz.

Sin esta capacidad en tiempo real, solo cabe llevar a cabo *acciones de rastreo* con aviones VIGMA que cubrirán en función de su número, deter-

minadas zonas y horarios. Ante esta limitación para proporcionar a quienes hacen patrulla naval una MSA útil para actuar dentro de sus parámetros de posición y de velocidad, hay que establecer prioridades sobre lo que se pretende proteger. La patrulla naval extiende su radio de acción y capacidad de reacción si cuenta con helicópteros embarcados.

En relación a los *mercantes* parece evidente que proteger cada tránsito frente a la costa individualmente es imposible y poco rentable, por lo que la constitución de convoyes o derrotas patrulla son la única práctica viable. Esta solución adoptada con buenos resultados en épocas históricas pasadas debería contar en sus tránsitos con aviones VIGMA para mantener una presentación de la imagen de superficie lo más actualizada posible poder reaccionar ante cualquier amenaza. A quien pueda parecer exagerado cabe recordar el impacto que podría tener el secuestro de buques con ayuda humanitaria para Somalia o de un buque crucero de recreo con un número significativo de pasajeros a bordo.

La dispersión de los *pesqueros* en una extensa zona del Océano representa un problema de protección mayor.

Establecer la coordinación necesaria para determinar su posición y los enlaces de comunicaciones con los aviones VIGMA en el área, es la condición necesaria para un mínimo de presencia que estaría muy reforzada con una identificación AIS. La distancia de la costa a la que faenan unida a la que existe desde las bases de partida de los VIGMA,s deja a éstos un escaso margen para la permanencia en zona en apoyo de las patrullas navales. Mayor número de estas plataformas mejoraría la protección mediante las adecuadas rotaciones.

La presencia, la visibilidad e incluso la escolta son un cuidado paliativo del problema, lo mitigan y encuentran una acogida favorable en la opinión pública pero no lo solucionan pues no atacan el problema en su raíz, y necesitan implicar gran cantidad de recursos para alcanzar resultados palpables.

Ir a la raíz, reprimir la piratería según la terminología de Naciones Unidas, significa estudiar las pautas de los piratas y estar esperándoles en sus incursiones y seguirles hasta sus bases, si es necesario, para incautarles sus embarcaciones, aprehenderles y ponerles bajo custodia y juzgarles. Como enunciábamos al empezar, la estrategia debe buscar acabar con la impunidad con que se realizan estos actos. Esta fórmula necesita más Inteligencia generada con apoyo de más tecnología aeroespacial, legitimación multilateral con un Mandato claro que cubra vacíos jurídicos, recursos con

suficiente masa crítica de una coalición liderada por una agencia operativa solvente y determinación política para acabar con el problema.

Un golpe contundente a la impunidad necesita no cerrar en falso la cuestión de la legitimidad de la detención y custodia de los dedicados a este negocio y establecer los mecanismos para llevarlo a cabo. Cerrar un ciclo de esta forma ejercería una presión ejemplarizante y legitimadora en esta lucha.

CONSIDERACIONES FINALES

Una vez finalizado el recorrido por los riesgos emergentes en la mar, es el momento de realizar unas matizaciones finales:

El objeto de este apartado era ayudar a comprender la influencia que los medios aeroespaciales tienen en el desarrollo de estrategias para afrontar los riesgos emergentes en la mar.

La extensión del trabajo ha permitido aportar las ideas básicas para llegar a lectores no especializados en el área aeroespacial. Intencionadamente no se ha descendido a aspectos geopolíticos concretos del problema y en general se ha pretendido un enfoque lo más genérico posible en todos los aspectos. No obstante las excursiones fuera de lo estrictamente aeroespacial son las estimadas necesarias para poder tener una visión global de los retos cuando se efectúe una lectura exclusiva de este apartado.

Respecto al posicionamiento concreto en cuanto a posibles estrategias o actitudes respecto a los retos, hay que considerarlos hipótesis que de adoptarse tendrían como consecuencia los requisitos aeroespaciales que el autor a su juicio estima necesarios.

ANEXO

ANEXO

Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relacionadas con la piratería en Somalia

Existen numerosas Resoluciones relacionadas con la búsqueda de una solución duradera para Somalia desde 1992.

Las que tienen relación con la piratería son más recientes:

1814(2008), 15 de mayo

1816(2008), 2 de junio

1838(2008), 7 de octubre

1846(2008), 2 de diciembre

1851(2008), 6 de diciembre

1853(2008), 9 de diciembre

Quien pretenda profundizar en el tema necesita conocer su contenido. A los únicos efectos de este trabajo se *resumen* a continuación algunos aspectos:

Las Resoluciones expresan preocupación por la amenaza que los actos de piratería y robo a mano armada contra buques representan para la ayuda humanitaria a Somalia, para las rutas comerciales y para la navegación internacional.

Los informes de la OMI (Organización Marítima Internacional) confirman esta preocupación.

Afirman que el marco jurídico para actuar lo proporciona Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982(Montego Bay).

La represión de la piratería en alta mar incluye visitas, inspecciones e incautaciones de buques así como el enjuiciamiento de personas que participan en esos actos.

Reconocen la falta de capacidad del Gobierno Federal de Transición de Somalia para afrontar la situación y aceptan su petición de asistencia internacional, incluida la entrada en sus aguas territoriales.

Las actuaciones para reprimir la piratería se llevaran a cabo de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

Encarecen a los Estados de Bandera y a la OMI para entrenar a los buques bajo su jurisdicción en técnicas de evitación, evasión y defensa.

Solicitan cooperación para ayudar a los países ribereños a ir adquiriendo autonomía para combatir la piratería.

En una de las Resoluciones se añaden las actividades pesqueras como objeto de la protección.

Expresan preocupación por el Informe del Grupo de Supervisión para Somalia, en el que se manifiesta que «el pago de rescates cada vez más cuantiosos está produciendo un aumento de la piratería frente a las costas de Somalia».

Acogen con satisfacción los ofrecimientos de Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Rusia, Francia, India, Países Bajos y Reino Unido, así como de Organizaciones Regionales para luchar contra la piratería.

Expresamente manifiestan como contribución para reprimir la piratería la presencia de buques de guerra y aeronaves militares.

Hacen referencia como marco jurídico aplicable a la jurisdicción, detención y custodia de personas responsables de actos de piratería y robo a mano armada al Convenio de 1988 para la represión de actos ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima. Convenio de SUA.

Muestran preocupación por actos de piratería como el del Sirius Star que han tenido lugar a 500 millas náuticas de las costas de Kenia y a intentos en las costas de Tanzania.

Toman nota de la petición de ayuda del Gobierno Federal de Transición para luchar contra quienes usan el territorio y espacio aéreo de Somalia en apoyo de la piratería.

Observan con preocupación la puesta en libertad sin comparecer ante la justicia de personas que han cometido actos de piratería.

Consideran la posible función de la piratería en la financiación de armas que suponen una violación del embargo de armas para Somalia.

Sugieren la posibilidad de embarcar «shipriders» (agentes del orden de países ribereños) en embarcaciones sometidas a riesgo de piratería para ayudar en el reconocimiento y aprehensión de quienes cometen estos actos.

Sugieren la creación de un centro coordinador de información sobre actos de piratería.

Subrayan la importancia de la Conferencia de Nairobi de 11 de diciembre para la lucha contra la piratería y para ayuda a los países ribereños en esta lucha.

Expresan la preocupación por la realización de actos de piratería cada vez más violentos, con armas más pesadas y medios de largo alcance como buques nodriza así como de muestras de organización y métodos perfeccionados.

Prorrogan durante un año (2009) las provisiones de las resoluciones que afectan a la lucha contra la piratería.

CAPÍTULO QUINTO

CAPACIDADES CLAVE EN LA SEGURIDAD MARÍTIMA

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 tráficos 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.

CAPÍTULO SEXTO

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA

FERNANDO MARÍN CASTÁN

BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO DEL MAR

Resulta ciertamente difícil comprender la actual regulación jurídica del mar, tanto en sus aspectos públicos como privados, sin tomar en consideración el proceso de formación del Derecho del Mar y su evolución.

El medio físico sobre el que opera, la mar, que baña las tres cuartas partes del planeta y que constituye nexo de unión y a la vez de separación entre pueblos, estados y continentes, explica que el Derecho regulador sobre las actividades que en la mar se desarrollan venga marcado por su impronta y además que sea uno de los primeros y más intensamente internacionalizados.

El Derecho del Mar participa de las características del Derecho Internacional. Es un Derecho universal, a la vez relativo, flexible y evolutivo.

Las tensiones del principio de libertad de los mares

Nos refiere Gómez de la Serna (1) que las riberas del mar fueron consideradas de uso común en todos los pueblos cultos de la Antigüedad, reputándose bárbaro y cruel rechazar de las costas al extranjero. El mar, fundamentalmente el Mediterráneo, cuna de las civilizaciones más adelantadas, era sobre todo vía de comunicación y comercio. Las riberas del mar, más que la propiedad de un pueblo, constituían los límites de su dominio.

(1) GÓMEZ DE LA SERNA, PEDRO: «Curso histórico-exegético del Derecho romano comparado con el español», t. I, 4ª ed., Madrid 1869, pag. 205.

Esta situación cambia radicalmente en períodos de guerra, en los que las costas pasan a ser el camino o vía de invasión, y su defensa, la base de la seguridad del pueblo atacado. Su libertad dependía de sus defensas marítimo-costeras.

Se cambia así la concepción sobre las riberas del mar, convirtiéndose en objeto de fortificación para defender el territorio, y se adoptan en ellas precauciones de seguridad que las pongan a salvo de la invasión del enemigo o del contagio de enfermedades, prescribiéndose asimismo reglas referentes a la navegación y a la pesca. El Imperio romano logró dominar prácticamente todo el Mediterráneo y nos refiere Celso que las riberas a que extendía su dominio eran del pueblo romano (2).

La opinión mayoritaria considera que en Roma el mar y sus riberas no eran susceptibles de apropiación, pues tenían la consideración de *res extra patrimonium* o *res extra commercium*. En las *Instituciones* de Justiniano se encuadran, dentro de la categoría de *res comunes*, el aire, las aguas corrientes, el mar y por ello su litoral, siendo consideradas como las que pertenecen al derecho de todos en común (3), a diferencia de las islas y las cosas abandonadas en la mar que tenían la consideración de *res nullius* y, por consiguiente, podían ser objeto de ocupación.

Tras la fragmentación del Imperio romano y el predominio de los pueblos bárbaros poco cabe destacar sobre esta materia, máxime si tenemos en cuenta que predominaba en ellos, por lo general, la condición continental sobre la marítima. Es preciso llegar a las *Partidas* del Rey Alfonso X el Sabio para encontrar una referencia y regulación específica del mar y sus riberas, influida sin duda por la recepción del Derecho romano justiniano (4). El mar y sus riberas se consideran como cosas que comunal-

(2) La cita de Celso se contiene en el «Digesto», Ley 3, Título VIII, libro XLIII.

(3) La cuestión no es del todo pacífica, pues algunos autores como PEROZZI en «Istituzioni di Diritto romano», vol.I, 2ª ed. Roma, 1928, pags. 596 y ss., considera que la categoría de las res comunes no es clásica ni posclásica, sino idea bizantina, privada de todo contenido e importancia jurídica. Por su parte BONFANTE PEDRO, en «Instituciones de Derecho romano», trad. de la 8ª ed. Italiana por Luis Bacci y Andrés Larrosa, ed. Reus, Madrid 1929, pag. 236, tras definir las res communes omnium como «aquéllas que se reputan no susceptibles de apropiación individual o de gestión económica», y que, por tanto, no son reguladas por el Derecho, sino dejadas al uso de todos, aprecia que para la mayor parte de los jurisconsultos las res communes, o simplemente no existen, o bien se confunden con las res publicae, debiendo su persistencia dicha categoría a los óptimos servicios prestados para la teoría del mare liberum en épocas posteriores. Nos referimos a ello con mayor profundidad en nuestro trabajo «Costas marítimas: diferencias entre el régimen legal antiguo y la nueva normativa», publicado en el Anuario, número 75, de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1990, pags. 495 a 523.

mente pertenecen a todas las criaturas que viven en este mundo, al igual que el aire y las aguas de la lluvia, pudiendo usarlas en su provecho «según que fuese menester», así como pescar y navegar.

Desde entonces y a medida que se fueron desarrollando las capacidades náuticas, han sido una constante en el Derecho Marítimo las tensiones entre el principio de libertad de navegación y sus restricciones, bien por razón de la defensa del propio territorio frente a posibles invasiones por mar o ataques de piratas, bien por la defensa de monopolios comerciales o por la toma de posesión de nuevos territorios.

Como nos relata el profesor Azcárraga (5), ya en la primera mitad del siglo XIV el estatutario italiano Bártolo de Sassoferrato (1319-1357) no pudo sustraerse a los cambios que desde la época romana hasta su tiempo había sufrido la noción del poder público, lo que le llevó a decir que el Estado ribereño ejercía necesariamente jurisdicción sobre la mar y, con más motivo, sobre las islas que en ella se encontraban, hasta una distancia módica que concretaba en dos singladuras o cien millas.

También es conocida la importancia de las bulas papales a lo largo del siglo XV en el reparto entre España y Portugal de las nuevas rutas atlánticas de navegación y de los territorios descubiertos o por descubrir, bulas que fueron después sustituidas por Tratados, entrando en liza posteriormente Holanda, Inglaterra y Francia.

Las posiciones de los distintos Estados a lo largo de la historia no siempre han sido coherentes y así, en función de sus propios intereses marítimos en cada momento, y de su poder naval, defendían una posición más o menos favorable al principio de libertad de navegación (6). Al hilo de la famosa polémica entre el holandés Hugo Van der Groot (Grocio al latinizar su apellido), defensor de la libertad de los mares en su obra *Mare Liberum* y el inglés John Selden que oponía en su obra *Mare Clausum* que tal libertad no se aplicaba a los mares circundantes de Inglaterra, sobre los cuales el soberano inglés tenía derechos anteriores a los de las demás

(4) En las Leyes 2 y 3 del Título XXVIII de la Partida III.

(5) DE AZCÁRRAGA JOSÉ LUIS: «Derecho del Mar», Vol.I, Ed. Universidad de Alcalá de Henares 1983, pag. 62 y ss.

(6) Puede consultarse el libro de FAHL, GUNDOLF «El principio de la libertad de los mare. Práctica de los Estados de 1493 a 1648», Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1974, en el que se recopilan numerosos documentos históricos que abarcan desde las bulas papales hasta diversos tratados bilaterales, reflejando la posición de las potencias marítimas de la época, principalmente España, Portugal, Holanda e Inglaterra, en relación con el principio de libertad de navegación.

naciones, señala el General Auditor Cervera Pery que «una vez que Inglaterra logró la supremacía naval, pudo permitirse ser más moderada y la doctrina del «mare clausum» fue perdiendo consistencia» (7).

La tensión entre la libertad de los mares y la extensión de la soberanía más o menos limitada de los Estados a espacios marítimos cada vez más amplios ha perdurado hasta nuestros días, poniéndose de manifiesto durante el proceso de codificación del Derecho del Mar y en relevantes declaraciones realizadas por los Estados, como la del Presidente de los Estados Unidos Harry S. Truman en 1945 o la declaración de Santiago de 1952, en la que estaban representados Chile, el Perú y Ecuador, verdaderos antecedentes de las reivindicaciones sobre la plataforma continental –reconocida ya en uno de los Convenios de Ginebra de 1958– y la zona económica exclusiva, regulada por la Convención de 1982.

Si bien siempre se ha considerado, al menos a nivel doctrinal, que la libertad de navegación era un principio de Derecho de gentes, en cuya formulación tuvieron una notable participación nuestra mejor doctrina representada por Francisco de Vitoria, Rodrigo Suárez y F. Vázquez de Menchaca, manteniéndose invariable hasta el actual Derecho del Mar, dicho principio ha tenido y sigue teniendo importantes limitaciones derivadas de intereses económicos y de la necesidad de autoprotección frente a riesgos de muy distinta naturaleza que iremos exponiendo a lo largo del presente trabajo.

El proceso de formación del Derecho Internacional del Mar

Como ya podemos intuir de lo expuesto hasta el momento, el proceso de formación del Derecho del Mar es muy diferente al de los ordenamientos estatales, lo cual no quita para que exista una coexistencia entre ellos, al igual que existe en el propio ámbito internacional una coexistencia entre el sistema general de vocación universal y los diversos sistemas regionales o particulares, *cuyos catalizadores son*, como nos dicen J. González, L. Sánchez y M^a. P. Andrés, *los factores de heterogeneidad presentes en la comunidad internacional* (8).

(7) CERVERA PERY, JOSÉ: «El Derecho del Mar. Evolución, contenido, perspectivas (De las Bulas Papales al Convenio de Jamaica)», Editorial Naval, Madrid 1992, pag.41.

(8) GONZÁLEZ CAMPOS JULIO D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ LUIS I. Y ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA M^a. PAZ: «Curso de Derecho Internacional Público», 5^a ed. Universidad Complutense de Madrid, 1992, pag. 39. Afirman los autores que «ello significa que a nivel de estructura jurídico formal, el Derecho internacional ya no es sólo normatividad general, sino también, en expresión de R.J.Dupuy, un Derecho situacional, que regula aspectos particulares a ciertos Estados o grupos de Estados».

A diferencia de lo que ocurre en los ordenamientos estatales, en los que rige un sistema de fuentes perfectamente estructurado y jerarquizado en el que predomina por regla general la ley, emanada del poder legislativo, no ocurre lo mismo en el orden jurídico internacional al carecer de una institucionalización del proceso legislativo y de un ente superior a los Estados dotado de la facultad de crear un Derecho universal, aun cuando en los últimos tiempos y en el ámbito del derecho derivado se estén dando pasos cada vez más decididos tendentes a crear Derecho, en especial en el ámbito de la Unión Europea.

El proceso de formación de las normas en el ordenamiento internacional es flexible y evolutivo, pudiendo ser muy variados los orígenes de una determinada norma. Así, una determinada práctica de un Estado, o conjunto de Estados, realizada de forma uniforme y constante y que sea generalmente aceptada por el resto de Estados con la convicción de que al obrar de esa forma están actuando conforme a Derecho, se convertiría en costumbre internacional de carácter vinculante. Pero a su vez esa costumbre puede ser recogida en un proceso codificador que alumbre un tratado, convirtiéndose así en Derecho escrito. De la misma forma, lo dispuesto en un tratado bilateral o multilateral no general puede acabar convirtiéndose en costumbre generalmente aceptada por la comunidad internacional.

También en la formación del Derecho internacional tienen una creciente importancia las decisiones aprobadas en el seno de las organizaciones internacionales. Como ponen de relieve J. González, L. Sánchez y M^a. P. Andrés:

«...ciertos actos adoptados por la Asamblea General de las N. U., cuyo contenido afecta al ordenamiento internacional general...pueden considerarse que constituyen la expresión del consensus general de los Estados miembros, testimoniando la opinio iuris de dichos Estados y contribuyendo a la cristalización de la norma consuetudinaria en formación. De otra parte puede estimarse que un acto emanado de la Asamblea General de las N.U., cuyo contenido es relevante para el Derecho internacional general, es susceptible de iniciar el proceso de formación de una costumbre, si el contenido de la conducta de dicho acto es aceptado por los Estados interesados y éstos le dan aplicación en la práctica internacional. La resolución de las N.U. constituye de este modo, el término a quo en el proceso de formación de la costumbre. Esta consecuencia, igual que la anterior, es jurídicamente posible si tenemos en cuenta que el proceso de creación del Derecho en el sistema internacional, lejos de operar mediante una estricta separa-

ción entre sus diferentes manifestaciones (costumbre, tratado, actos de las organizaciones) se halla presidido, por el contrario, por una profunda interacción entre todos los actos que manifiestan el consentimiento del Estado en la práctica internacional» (9).

Las normas del ordenamiento internacional no surgen por obra de la voluntad de un ente superior a los Estados, sino en virtud del consentimiento del Estado y del consenso común de un grupo de Estados. La virtualidad normativa del consentimiento del Estado constituye uno de los principios estructurales del Derecho Internacional. Como nos dicen los autores citados (10).

«En el ámbito de la estructura formal, el dato esencial, como se ha dicho, es el consentimiento del Estado, expresión jurídica de su soberanía; este consentimiento, en ciertos casos, despliega su virtualidad normativa frente a otros Estados, mediante una simple declaración unilateral de obligarse, pero de ordinario, el consentimiento individual del Estado es sólo el término inicial de un proceso en el que participan otras manifestaciones de consentimiento, de otros Estados, surgiendo los derechos y obligaciones que una norma establece en virtud de un consensus común de todos los participantes».

La destacada importancia del consentimiento del Estado nos puede ayudar a comprender el complejo sistema de formación del Derecho Internacional, hasta el punto que una simple declaración unilateral realizada con intención de asumir un compromiso jurídico es susceptible de crear obligaciones internacionales para ese Estado, con independencia del comportamiento de los demás Estados. Con mayor razón, como hemos visto, la práctica continuada en el tiempo con la convicción de regirse por ella en Derecho y los tratados, sean bilaterales o multilaterales, así como las decisiones o resoluciones de las organizaciones internacionales de las que forma parte constituyen fuentes de derechos y obligaciones en el orden internacional, siendo susceptibles de dar origen a normas jurídicas vinculantes.

El carácter evolutivo del Derecho del Mar

Las normas internacionales regulan una determinada realidad social en la que confluyen multitud de intereses en constante evolución, al compás de múltiples factores de orden tecnológico, económico, ambiental..., intereses

(9) GONZÁLEZ CAMPOS, JULIO D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, LUIS I. Y ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, M^a. PAZ: «Curso...», ob.cit, pags. 109 y 110.

(10) Ibidem, pags. 87 y 88.

no siempre coincidentes, ni siquiera compatibles entre sí. El intento de conciliarlos en lo posible en cada momento histórico, consiguiendo el mayor respaldo de la Comunidad Internacional, es uno de los objetivos a los que sirve el Derecho Internacional, objetivo cuya consecución no sería posible sin una permanente adaptación de sus normas a la cambiante realidad social.

Ello no quiere decir que sea un Derecho puramente coyuntural, pues al igual que ocurre con los derechos internos, posee una estructura, una organización, un procedimiento y, sobre todo, unos principios generales, expresión de valores jurídicos fundamentales que informan y dan coherencia al sistema. Lo que ocurre es que la realidad social internacional es muy rica, heterogénea y variable, debiendo el Derecho Internacional ser capaz de dar una respuesta a cada nueva situación. Ello explica que muchos de los grandes avances del Ordenamiento Internacional se hayan producido a consecuencia de hechos trascendentes ante los que los propios sujetos internacionales han exigido una respuesta normativa acorde con sus principios.

Por razones de espacio no nos es posible detenernos más tiempo en tan trascendente cuestión, la cual ha sido por otro lado tratada por la mejor doctrina internacionalista, pero sí nos gustaría condensar esos principios en uno, con la cita de una de las geniales frases del barón de Montesquieu en su obra *«Del Espíritu de las Leyes»*:

«Considerados como habitantes de un planeta tan grande, que es necesario que haya diferentes pueblos, tienen leyes según la relación de estos pueblos unos con otros, que es el Derecho de Gentes (...) fundado naturalmente sobre este principio: que las diversas naciones han de hacerse el mayor bien en la paz, y el menor mal posible en la guerra, sin perjudicar sus verdaderos intereses» (11).

El Derecho del Mar participa intensamente del carácter evolutivo y la flexibilidad del Derecho Internacional, pues el mar y sus recursos sigue siendo el escenario de vitales intereses políticos, estratégicos y económicos, ámbito esencial de investigación y desarrollo tecnológico, pero a la vez se ha puesto de manifiesto la limitación de sus recursos y su vulnerabilidad frente a la sobreexplotación o a la contaminación provocada por la actividad humana, no siendo siempre coincidentes los intereses de los distintos Estado, ni fáciles de conciliar entre ellos.

(11) DE SECONDAT, CHARLES-LOUIS, BARÓN DE MONTESQUIEU: *«Del Espíritu de las Leyes»*, versión facsimilar de la primera traducción al español, editada en Madrid en el año 1821, setenta y tres años después de la publicación de la obra original en francés. La edición facsimilar ha sido realizada en el año 2008 por la editorial Lex Nova. T. I, Libro Primero, Capítulo III, págs. 7 y 8.

El propio Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, Jamaica, 1982) (12) pone de manifiesto esta evolución, acelerada en los últimos tiempos. Utilizando palabras del General Auditor Cervera Pery, que fue miembro de la representación española en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas que alumbraría finalmente la expresada Convención:

«Las insuficiencias de las grandes conferencias codificadoras de un lado, y las trasformaciones políticas, económicas y tecnológicas de otro, contribuyeron decisivamente a su replanteamiento general (del Derecho del Mar) y a la adopción de un convenio multilateral –tras la más larga Conferencia de Naciones Unidas sobre la problemática marítima– del que aún no pueden extraerse deducciones definitivas. La exigencia de la propia comunidad internacional interviene directamente en su conformación, a través de transformaciones políticas, con el acceso a la independencia de países sometidos a regímenes coloniales que integraban una mayoría de Estados en vías de desarrollo que reivindicaban un nuevo orden económico internacional. Transformaciones económicas derivadas del aumento de la necesidad de recursos energéticos y minerales, además de los destinados a la nutrición. Transformaciones tecnológicas, en las que se ofrece la posibilidad de la explotación de los recursos marinos a distancia y a profundidades impensables, con la perspectiva de la utilización del mar en nuevos usos revolucionarios. El acelerado curso de la historia ha dejado al Convenio de Ginebra como reliquia de un Derecho envejecido, y colocado al de Jamaica en el punto de partida de un nuevo Derecho, en los umbrales de una nueva era, que clausura el Derecho Internacional Marítimo vigente en los tres últimos siglos. Aquel romántico concepto, que veía al mar como una masa infinita e inalterable de libertad, pureza y recursos pesqueros, se ha sumergido para siempre en los fondos abismales, que han desvelado a la tecnología todo el misterio de sus secretos» (13).

El Convenio de Jamaica de 1982, ratificado por España el 20 de diciembre de 1996 (14), supuso sin duda un gran paso en la consecución del objetivo de dotar al mar de una regulación integral desde un enfoque

(12) La Convención o el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982, es considerada como «la Constitución del Mar» y , con frecuencia, es citada con distintos acrónimos, siendo los más destacados: CNUDM, UNCLOS (procedente de sus iniciales en inglés) y CONVEMAR.

(13) PERY, JOSÉ CERVERA: «El Derecho del Mar. Evolución,...», ob.cit. pags. 31 y 32.

(14) Publicado en el BOE nº 38, de 13 de febrero de 1997.

multidisciplinar, superando las anteriores regulaciones fragmentadas, con introducción de nuevos criterios y conceptos acordes con la realidad social. Dio carta de naturaleza a la zona económica exclusiva que venía siendo reivindicada por los países en vías de desarrollo, al ver en ella una oportunidad para alcanzarlo, instituyó la Autoridad Internacional sobre los fondos marinos situados fuera de los límites de las jurisdicciones nacionales, declarados patrimonio común de la Humanidad, introdujo criterios de equidad en la delimitación de los espacios marítimos y, sobre todo, estableció por primera vez conceptos y obligaciones de orden ambiental, en relación con la explotación de los recursos, la contaminación o la conservación de los hábitats marinos.

Entre los inconvenientes, superadas ya las dudas iniciales sobre si conseguiría el número suficiente de ratificaciones para alcanzar un valor (reconocimiento) universal, cabe señalar la ambigüedad, falta de determinación, concreción o profundización en algunos de los problemas abordados y sus soluciones, y el desfase en el tratamiento de otros, lo que sin duda puede ser debido, por una parte, al sistema de negociación utilizado durante la Convención, presidido por la idea de soluciones paquete (*package deal*), impuesto por las dificultades derivadas de la heterogeneidad de los intereses en juego, y, por otra, al tiempo transcurrido desde la negociación y aprobación del Convenio –más de un cuarto del siglo–, durante el que se han venido sucediendo avances tecnológicos, episodios graves capaces de alterar el equilibrio de los ecosistemas marinos y amenazas contra la seguridad en la mar que han puesto de manifiesto sus carencias.

DELIMITACIÓN DE CONCEPTOS: SEGURIDAD MARÍTIMA Y FRONTERA

En torno al concepto de seguridad marítima

Seguridad, según la primera acepción del Diccionario de la Real Academia Española, es «*cualidad de seguro*» y seguro es, también en su primera acepción, «*libre y exento de todo peligro, daño o riesgo*». Se trata de un concepto preciso, fácil de entender e intuir, pero que puede referirse a infinidad de objetos y actividades por lo que normalmente requiere una concreción o un contexto para comprender el sentido con el que se utiliza.

Así por ejemplo, entre las instituciones públicas de todos conocidas, utilizan el sustantivo «*seguridad*»: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la Seguridad Social; el Consejo de Seguridad Nuclear o las

Fuerzas y Cuerpo de Seguridad del Estado. En informática se emplean los conceptos *copia de seguridad*, *agujero de seguridad* o *seguridad de la información*. En otras actividades, nos encontramos con: seguridad vial; cinturón de seguridad; seguridad alimentaria; seguridad financiera; seguridad industrial; seguridad ciudadana o seguridad nacional.

También en el ámbito estrictamente jurídico podemos encontrar desde el *principio de seguridad jurídica*, reconocido por el artículo 9.3. de la Constitución Española, el cual entra en conexión con la estabilidad general del Ordenamiento Jurídico y la irretroactividad de las normas que producen efectos desfavorables, hasta con algo menos abstracto como es el contrato de seguro, tendente a proporcionar una cobertura económica ante los riesgos de la vida o la muerte.

Sirvan los anteriores ejemplos para poner de manifiesto, desde luego sin ánimo exhaustivo alguno, la infinidad de usos que tienen en nuestro idioma las palabras *seguridad* o *seguro*, sin que por otro lado resulte fácil en muchas ocasiones sustituirlos por sinónimos que expresen el mismo significado. Así, por ejemplo, protección no es lo mismo que seguridad, porque la primera hace referencia sólo a uno de los aspectos de la seguridad pero no a otros como podrían ser la disuasión o la intervención en caso necesario.

Ello pone de manifiesto tanto la inconveniencia de tratar de monopolizar el concepto de seguridad para reservarlo sólo a unas determinadas actividades o competencias, como el poco éxito que cabría augurar a semejante intento en nuestro idioma.

Además, como se pondrá de manifiesto a lo largo del presente *Cuaderno de Estrategia*, y al margen de los distintos riesgos que pueden ser abarcados por la seguridad, ésta puede ser definida desde muy distintos puntos de vista: estático (como situación exenta de peligro) y dinámico (actividad desplegada para conseguirla); subjetivo (conjunto de medios puestos a su disposición) y objetivo (consecución de un estado libre de riesgos); o desde la perspectiva de las competencias y su ejercicio, o de sus características, o de los riesgos y amenazas que la perturban, o de sus carencias.

Cuando utilizamos el concepto de *seguridad marítima* estamos ya concretando de alguna forma el sustantivo «seguridad», al añadirle el adjetivo especificativo «marítima», pero aun así sería posible referirlo a múltiples aspectos de la *calidad de libre y exento de todo peligro, daño o riesgo en la mar*, pues podría referirse, entre otros, a las condiciones de navegabilidad de los buques, a los peligros geográficos o climáticos, a las accio-

nes de salvamento, a la prevención y protección de los ecosistemas marinos o a los riesgos derivados de las acciones ilícitas que tienen la mar como escenario.

Lo importante al abordar un trabajo como el presente es que el lector conozca a qué peligros, riesgos, amenazas o daños en la mar nos vamos a referir como objeto principal del trabajo, al margen de los aspectos competenciales, englobándolos dentro del genérico concepto de seguridad marítima.

Para centrar el objeto, ninguna otra fuente mejor que la propia ONU cuando al dar un repaso veinte años después a los temas tratados por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, desarrolla el epígrafe «*Garantizar la paz y la seguridad*» con el siguiente contenido:

«Hoy día la paz y la seguridad no se consideran sólo en términos de confrontación y conflictos militares. La actual comunidad de naciones se encuentra con una nueva generación de problemas complejos y urgentes que van más allá de las fronteras y a los que sólo cabe hacer frente eficazmente si las naciones actúan de consuno. Los actos de terrorismo, las actividades criminales como la piratería, el robo a mano armada en alta mar, el contrabando de inmigrantes y el tráfico ilícito de estupefacientes y otras mercancías pueden amenazar la seguridad y la estabilidad de los Estados y causar pérdidas de vidas humanas en la mar. Otra amenaza para la paz y la seguridad está relacionada con reivindicaciones contrapuestas de los Estados sobre los recursos naturales de los océanos. Y la seguridad de un Estado ribereño, incluidos los medios de subsistencia de las poblaciones ribereñas, puede verse amenazada por un grave incidente de contaminación, por ejemplo una marea negra.

El marco reglamentario amplio que establece la Convención promueve la utilización pacífica de los mares y los océanos y hace una importante contribución al reforzamiento de la paz, la seguridad, la cooperación y las relaciones de amistad entre las naciones. Un aspecto importante es la exigencia de que los Estados cooperen para la represión de los actos de piratería y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas» (15).

(15) Documento «Los océanos fuente de vida. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Vigésimo aniversario (1982-2002)», ed..Naciones Unidas, Derecho del Mar, 2002. Preparada en español por la Sección del Sitio Internet de la ONU. <http://www.un.org/spanish/Depts/los/>

Los riesgos referidos en el expresado documento, que asumimos íntegramente como objeto del presente trabajo, constituyen en la actualidad motivo de preferente atención por muchos Estados y Organizaciones Internacionales, empezando como hemos visto por la propia ONU, siendo posiblemente una de las materias que más han evolucionado desde la aprobación de la Convención de Jamaica de 1982, por lo que la regulación contenida en ella resulta hoy a todas luces insuficiente. Y han evolucionado tanto en intensidad –en número y capacidad de producir daños–, como en sus formas de manifestarse.

A esos mismos riesgos se refieren multitud de declaraciones políticas pronunciadas en muy distintos foros en los últimos años. Entre ellas recogemos las de la Subsecretaría de Marina de Chile, como ejemplo de país hispano parlante:

«Respecto de las amenazas hoy día sabemos que en el ámbito marítimo son asimétricas, donde el atacante emplea estrategias de inusitada violencia, utilizando medios y códigos diametralmente distintos y contra objetivos completamente disímiles, ubicados no necesariamente en el territorio de su oponente, para causar a su adversario una derrota política, económica, cultural, social, religiosa, militar, etc. Lo anterior, ha originado que se produzcan hechos de notable agresividad y crueldad, afectando objetivos insospechados, que a los ojos del mundo constituyen actos de extrema barbarie, mientras que para que el que la emplea, es la justificación y método más adecuado para castigar o enfrentar a un enemigo asimétricamente superior en términos económicos, tecnológicos y militares...».

*Lo único que tenemos para enfrentar estas amenazas y riesgos, es la **seguridad marítima** como una dimensión particular de la seguridad que comprende los múltiples asuntos que integran el concepto del término «marítimo», entendido éste como la forma genérica de referirse al mar en las distintas formas de su utilización, consistiendo en el conjunto de actividades destinadas a proteger la vida de las personas y bienes en el mar, y a preservar el medio ambiente marino, tanto en medidas preventivas como mediante acciones correctivas...*

Hasta antes del año 2001 se hablaba de «seguridad marítima» más en términos de salvaguardar la vida humana («safety») en el mar que en términos de seguridad («security»). En la actualidad, su universo traspasa las fronteras técnicas de ambas definiciones y adquiere su verdadera dimensión cuando se entiende que los efec-

tos de su carencia, sobrepasa a los actores estrictamente económicos e impactan a las naciones como un todo (16).

Por su parte, decía, el pasado 12 de julio de 2008, el Almirante Gary Roughead, Comandante en Jefe de Operaciones Navales (CNO) de la Marina de EEUU, con motivo del restablecimiento de la Cuarta Flota:

*«El reestablecimiento de la Cuarta Flota reconoce la enorme importancia de la **seguridad marítima** en la región sur del Hemisferio Occidental e indica nuestro interés y apoyo a los servicios marítimos civiles y militares en América Central y del Sur... Nuestra estrategia marítima eleva la importancia de la colaboración con socios internacionales como fundamento de la seguridad marítima mundial. Este cambio incrementa nuestro enfoque en la región a fin de utilizar fuerzas navales para consolidar la confianza entre los países mediante iniciativas colectivas de seguridad marítima que se centren en las amenazas comunes y los intereses mutuos» (17).*

Esta renovada dimensión de la seguridad marítima (18), está motivando que los Estados más importantes de nuestro entorno estén formulando sus estrategias y planes de seguridad marítima orientándolos a las nuevas amenazas.

Así, Estados Unidos aprobó en septiembre de 2005 su estrategia nacional para la seguridad marítima con el objeto de «impedir que el medio marítimo sea usado por terroristas, criminales y estados hostiles

(16) www.subsecmar.cl/prontus_subsecmar/site/artic/20071207/asocfile/20071207101007/paper_seguridad_maritima.pdf

(17) <http://www.america.gov/st/washfile-spanish/2008/July/20080724145956rf0.4561731.html>

(18) Puede consultarse al respecto el interesante artículo del Teniente Coronel Auditor DOMÍNGUEZ-BASCOY, JERÓNIMO: «La contribución de la Armada a la acción policial del Estado en la mar», publicado en la Revista Jurídica Militar, revista electrónica de para-profesionales.com, números 18 y 23. Considera el citado autor que «la frontera entre los conceptos de vigilancia y policía marítima se vuelve difusa, cuando una y otra actividad convergen en ese campo de lo que hoy se conoce como «seguridad marítima» «, por lo que «la integración de las capacidades militares y policiales en la lucha contra estas amenazas se ve, cada vez más, como una imperiosa necesidad».

Cita también DOMÍNGUEZ-BASCOY al Oficial de la Marina Nacional francesa de Faucauld, Henry, quien, en su artículo «La surveillance des approches maritimes face à l'évolution du besoin de sécurité», publicado en La Revue Maritime nº 469, julio 2004, ha escrito que «el entorno estratégico ha determinado que las necesidades de protección hayan evolucionado progresivamente desde una lógica de defensa de los accesos marítimos contra una amenaza militar procedente de Estados bien definidos, a una lógica de salvaguarda frente a un gran espectro de amenazas y peligros difusos procedentes de los espacios marítimos, donde se confunden la seguridad interior y la exterior».

para cometer actos terroristas y criminales u otros actos ilegales u hostiles contra Estados Unidos, su población, su economía, su propiedad, sus aliados y sus amigos». Los principales fundamentos de la estrategia descansan en el reconocimiento de los siguientes principios:

- Los océanos y las vías de navegación marítima son vitales para la seguridad y prosperidad de los Estados y la economía mundial.
- El sistema de transporte internacional depende de estas rutas marítimas para el transporte de bienes y materiales entre los países.
- La seguridad del medio marítimo es un tema que concierne a todos los países y ninguno puede salvaguardarlo individualmente.
- Se deben fortalecer los mecanismos de cooperación internacional entre los Estados y con organismos internacionales y no gubernamentales, en toda la extensión del mundo.

Reino Unido presentó en marzo de 2008 su estrategia de seguridad nacional, como *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*; dos meses después lo hacía Alemania, mientras que Francia acaba de publicar hace unos meses su Libro Blanco de la Defensa y de la Seguridad que define un nuevo concepto de seguridad nacional y nuevos órganos para integrar la defensa y la seguridad nacional (19).

Ello no supone, en absoluto, desconocer o restar importancia a otros aspectos englobados tradicionalmente bajo el concepto de seguridad marítima, pero sí reconocer una realidad puesta de manifiesto sobre todo a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 que, como hemos visto, constituye motivo creciente de preocupación de numerosos Estados y Organizaciones Internacionales porque está en juego el propio orden mundial y ante la que se está reaccionando en numerosos foros nacionales e internacionales (20).

(19) Datos extraídos del artículo de ARTEAGA, FÉLIX: «El concepto de seguridad nacional en el Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia (ARI)», publicado en la página web del Real Instituto Elcano el 21 de octubre de 2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/ARI133-2008

(20) A nivel doctrinal en España, aun cuando todavía nos encontramos en una fase muy incipiente, la Armada ha hecho su aportación mediante la elaboración de un completo y bien sistematizado documento denominado «Concepto de Seguridad Marítima (CONSEGMAR)», cuya última revisión es del pasado mes de junio de 2008.

Con un esquema y contenido muy parecido al del citado documento, la Capitán Auditor GEA FERNÁNDEZ, MANUELA ha publicado «El Régimen Jurídico de la Seguridad Marítima», en Revista Española de Derecho Militar nº 90, julio-diciembre de 2007, pgs.211 a 244.

La seguridad en la mar, en el sentido al que nos estamos refiriendo, constituye la premisa, el presupuesto o la *conditio sine qua non* para que puedan desarrollarse las actividades lícitas que hacen posible la subsistencia del ser humano en el Planeta y también para que pueda cumplirse y tener efectividad la propia Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (21).

La seguridad, al igual que ocurre con la materia medioambiental, es transversal, afectando al resto de las actividades que se desarrollan en la mar, por lo que no debe ser tratada –ni desde la perspectiva de la atribución de competencias, ni desde la de su ejercicio– como algo aislado o exclusivo.

Es cierto que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reconoce al buque de guerra como instrumento por antonomasia para el mantenimiento de la paz y la seguridad en la mar, regulando expresamente su definición (artículo 29) y estatuto (artículos 30, 32, 95 y 236, sobre inmunidades; artículo 31, sobre responsabilidad, y artículo 102 sobre piratería perpetrada por buque de guerra con dotación amotinada). Además, atribuye de forma directa al buque de guerra y a las aeronaves militares la competencia sobre las siguientes materias: ejercicio del derecho de visita y verificación de la nacionalidad de los buques (artículo 110); apresamiento de buques piratas (artículos 105 y 107); ejercicio del derecho de persecución (artículo 111.5), y ejercicio de las facultades de ejecución para la protección y preservación del medio marino sobre buques extranjeros (artículo 224). A tales materias habría que añadir las que atribuyen al buque de guerra y a las aeronaves militares, los convenios internacionales sobre materias específicas (migración, terrorismo...) que serán examinados a lo largo del presente trabajo.

(21) Según los datos contenidos en el Documento de Naciones Unidas citado en la nota 16: «Los océanos cubren casi las tres cuartas partes de la superficie de la tierra, contienen las nueve décimas partes de los recursos de agua y más del 97% de los seres vivos del planeta. Los océanos son parte esencial de nuestra biosfera: influyen en nuestro clima y afectan a nuestra salud y nuestro bienestar. De hecho, sin los océanos la vida no existiría en nuestro planeta.

Los océanos son un recurso económico vital que proporciona sus medios de vida a millones de personas en todo el mundo. El grueso del comercio internacional –aproximadamente el 90%– se transporta por mar. Más del 29% de la producción mundial de petróleo viene de los océanos. El turismo de playa y los cruceros son una importante fuente de ingresos para muchos países, especialmente los pequeños Estados insulares en desarrollo. Cada año se capturan en todo el mundo casi 90 millones de toneladas de pescado, con un valor aproximado de 50.000 millones de dólares, y el sector pesquero y la acuicultura por sí solos dan trabajo a 36 millones de personas. Por último, cada vez son más los científicos que se interesan por el fondo de los océanos y buscan allí los descubrimientos científicos y los recursos del futuro».

Pero también es cierto que la complejidad y diversidad de los procedimientos a través de los cuales pueden surgir los graves riesgos para la seguridad marítima exigen una acción conjunta de todos los poderes públicos con presencia en la mar, tanto a nivel nacional como internacional. De hecho, el propio Convenio de 1982, permite que las funciones que atribuye al buque de guerra puedan ser realizadas también por otros buques o aeronaves de Estado que lleven signos claros e identificables de estar al servicio de un gobierno, siempre que cuenten con la debida autorización.

En torno al concepto de frontera

La razón de que tratemos ahora el concepto de frontera no es otra que llamar la atención sobre la extensión de dicha expresión, de ámbito típicamente terrestre, a los espacios marinos, utilización extensiva, a nuestro juicio incorrecta, que incluso puede observarse en alguna iniciativa comunitaria como FRONTEX.

Es cierto que frontera tiene una acepción amplia y vulgar equivalente a límite, pero desde el punto de vista técnico jurídico, la doctrina internacional clásica refiere las fronteras al límite del territorio del Estado. Así, el *Dictionnaire de la Terminologie de Droit International* (22) define la frontera como: *límite del territorio de un Estado. La línea determinante donde comienzan y acaban los territorios de los Estados vecinos*. La Enciclopedia Jurídica Española se refiere en la voz *fronteras* al *sistema de líneas divisorias del territorio de los Estados* (23). En el mismo sentido se pronuncia el catedrático de Derecho Internacional Público Manuel Díez de Velasco (24), o el Diccionario de la Real Academia Española cuando define la frontera como *confín de un Estado*.

Pero es que además, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, considerada como la «Constitución del Mar», en ningún momento define el término frontera, y ni siquiera se refiere a ella, sencillamente porque le es ajena. Los espacios marinos que con precisión delimita y regula la citada Convención comienzan, precisamente, donde terminan las fronteras de los Estados y por ello son objeto de regulación internacional. En dicha regulación se determinan con precisión los

(22) *Dictionnaire de la Terminologie de Droit International*, París 1960, voz «Fontière».

(23) Enciclopedia Jurídica Española, tomo XVI, voz Fronteras, ed. F. Seix, Barcelona 1910

(24) DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, MANUEL: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, t.1, Madrid 1975, pg. 259.

derechos y las obligaciones de los Estados sobre dichos espacios, en un intento de armonizar los intereses del Estado ribereño con los de los demás Estados de la Comunidad Internacional. La idea que preside su régimen jurídico es la de atribuir al Estado ribereño una soberanía más o menos plena sobre sus aguas marítimas próximas, en función de su menor o mayor lejanía de sus costas. De tal manera que: en aguas marítimas interiores que no sean consecuencia del trazado de líneas de base rectas, la soberanía atribuida por el Derecho Internacional del Mar al Estado ribereño es plena; en el mar territorial casi plena pero garantizando el derecho de paso inocente a los buques de los demás Estados; en los estrechos utilizados para la navegación internacional, debe respetar el derecho en tránsito, y en la zona económica exclusiva y la plataforma continental está limitada a la exploración y explotación de los recursos naturales y otros derechos de contenido económico.

De lo anterior, se concluye que el término *frontera* es extraño al Derecho del Mar. Los puestos fronterizos se ubican en el territorio del Estado (normalmente en la zona de servicio terrestre de los puertos, contigua a los atraques de los buques) y no en las aguas marítimas, pues evidentemente no resultarían legitimados por el Derecho Internacional quienes pretendieran, por ejemplo, efectuar un control de pasaportes sobre los tripulantes o los pasajeros de un buque que ejerciera su derecho de paso inocente por el mar territorial. Pero es que además, su utilización sobre los espacios marítimos, aun en su acepción más amplia de límite, resulta innecesaria y anacrónica en un mundo cada vez más globalizado, no representa ventaja doctrinal o práctica alguna, y sin embargo sí añade mucha confusión. Incluso a quienes defienden el carácter expansivo del término les resultaría difícil concretar hasta qué espacio marítimo llevan las fronteras. ¿Quizá hasta el límite de la plataforma continental o del alta mar?

LAS PRINCIPALES AMENAZAS ACTUALES CONTRA LA SEGURIDAD MARÍTIMA GLOBAL. ESQUEMA DE SU REGULACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL E INTERNA

En esta parte del trabajo nos referiremos con mayor extensión a la piratería, por ser la amenaza más antigua contra la seguridad marítima pero a la vez aparecer en los últimos tiempos con una renovada fuerza que la dota de una gran actualidad, siendo una de las materias en las que más visible resulta la evolución del Derecho del Mar y los esfuerzos de la

Comunidad Internacional para combatirla (25). Muchas de las consideraciones que hagamos sobre la evolución del Derecho del Mar en relación con la piratería, pueden servir de ejemplo respecto del camino a seguir para combatir otras amenazas y riesgos igualmente graves para la seguridad marítima.

Además de los ilícitos internacionales a los que nos referiremos a continuación, existen otras amenazas crecientes contra el uso pacífico del mar y sus recursos en beneficio de la humanidad, que de seguir su actual evolución podrían convertirse en verdaderos riesgos contra la seguridad marítima, en la dimensión con la que la tratamos en este *Cuaderno de Estrategia*. Entre dichas amenazas, cabría incluir la contaminación del mar, los atentados contra su biodiversidad o el expolio del patrimonio arqueológico subacuático (26).

La piratería

Algunos de los riesgos contra la seguridad marítima a los que nos venimos refiriendo no pueden considerarse ni mucho menos como nuevos, pese a su actualidad, como ocurre con el caso de la piratería de la que existen referencias muy antiguas, pudiendo considerarse, parafraseando al profesor Azcárraga (27), tan vieja como permanente en la historia de la navegación.

Según la célebre frase de Cicerón, «*pirata non est perduellium numero, sed communis hostis omnium*» (28).

(25) En un sugerente artículo titulado «La Prevención de la Piratería en Aguas Jurisdiccionales, ¿Nueva Costumbre del Derecho Internacional?» (www.caei.com.ar), la profesora argentina María Paula Morelli, tras recoger los datos del Internacional Maritime Bureau (IMB), según los cuales los ataques piratas se incrementaron en un 500% en la última década, señala: «...este crimen, el más ancestral del Derecho de Gentes, se presenta en la actualidad en formas renovadas...», preguntándose más adelante, si «existe en el Derecho Internacional, una costumbre internacional contra legem que prescriba no sólo la obligación de los Estados de cooperar en la represión de la piratería sino también de coadyuvar en la prevención de tales actos sea que se trate de piratería iure gentium, o bien de piratería y robo armado en el mar o de actos contra la seguridad marítima de los Estados».

(26) Aunque estas amenazas están ya presentes y su adecuado enfoque jurídico, así como el plan de actuación para hacerles frente, resultan ciertamente necesarios, antes de que se conviertan en problemas crónicos de difícil solución, su tratamiento excedería de los límites que nos hemos impuesto en la realización del presente estudio. No obstante, dedicamos en este Cuaderno de Estrategia un anexo a la Contaminación Marina por su carácter ejemplarizante en la evolución del Derecho del Mar.

(27) LUIS DE AZCÁRRAGA, JOSÉ: «Derecho del Mar», Vol.I, ob.cit. pg.166.

(28) De officiis, Lib. I, 89

La piratería en el mar se había llegado a considerar por algunos como anacrónica, algo ajeno a los tiempos actuales y reservado al ámbito de las *historias de piratas* vinculadas principalmente con los ataques a los galeones españoles procedentes de América durante los siglos XVI, XVII y XVIII. Hasta el punto que si hace tan sólo un año utilizabas un buscador de Internet para localizar referencias sobre la piratería, lo normal es que te remitiera a la piratería de la propiedad intelectual o los piratas informáticos que habían venido a apropiarse de un término tan típicamente vinculado a la depredación en la mar.

Y hasta el punto de que aunque ahora nos pueda parecer increíble, la piratería marítima comenzó a desaparecer como delito tipificado en nuestra legislación penal a partir de la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuya disposición derogatoria única, punto 2, apartado i), derogó expresamente la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante de 22 de diciembre de 1955, en la que se encontraba tipificado y castigado el delito de piratería en la mar, y desapareció del todo tras la derogación del Código Penal de 1973, en el que también se contemplaba, pues el vigente Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, dejó de hacerlo.

Esta imprevisión legislativa había sido denunciada por voces autorizadas de nuestra doctrina (29), siendo lo más llamativo que la piratería permanecía contemplada en los tratados internacionales sobre el Derecho del Mar suscritos por España como uno de los más graves ataques a la paz y la seguridad marítima. Así, tanto el artículo 14 del Convenio de Ginebra, de 29 de abril de 1958, sobre Alta Mar, como el artículo 100 de la Convención de Jamaica de 1982, ambos ratificados por España (30), establecen que todos los Estados deberán cooperar «*en toda la medida de lo posible*» en la represión de la piratería en la alta mar, o en cualquier otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado.

(29) Destaca sobre todos José Alberto Fernández Rodera quien ha puesto de manifiesto en varios artículos y publicaciones esta importante laguna de nuestro Derecho Penal, insistiendo en la necesidad de volver a tipificar la piratería marítima. Entre ellos: núms.4576/1998 y 5042/2000 de «La Ley»; núm.72/1998 de la «Revista Española de Derecho Militar»; «Revista General de Marina» de marzo de 2004; n° 42 de la «Revista Jurídica Militar» (paraprofesionales.com) y, pendiente de publicación, aportación al libro «International Legal Dimension of terrorism» (Ed. Nijhoff).

(30) España se adhirió al Convenio de Ginebra sobre Alta Mar mediante instrumento depositado el 25 de febrero de 1971, entrando en vigor para nuestro país el 27 de marzo siguiente. Por lo que se refiere a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, fue ratificada por España el 20 de diciembre de 1996 (BOE n° 38, de 13 de febrero de 1997).

Y es que la piratería ha permanecido a lo largo de toda la historia, unas veces en estado más o menos de latencia y otras manifestándose con toda crueldad, bien mediante episodios aislados (31) o bien de forma organizada y recurrente.

La importancia de no bajar la guardia contra la piratería radica, al igual que ocurre con otras amenazas contra la seguridad marítima, en su carácter expansivo. O dicho de otra forma, la piratería resurge cuando existiendo un buen caldo de cultivo –como pueden ser las grandes desigualdades sociales y los gobiernos corruptos o débiles– no se adoptan las medidas necesarias ni para remediar sus causas, ni para detectarla y reprimirla, trasladándose de unos lugares a otros en función de la mayor o menor vigilancia del correspondiente espacio marítimo. De ahí la exigencia impuesta a todos los Estados por los referidos tratados internacionales para que cooperen en la represión de la piratería.

La piratería es definida por el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, de la siguiente forma:

«Constituye piratería cualquiera de los actos siguientes:

a) Todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada y dirigidos:

– Contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellos;

– Contra un buque o una aeronave, personas o bienes que se encuentren en un lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado;

b) Todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o de una aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque o aeronave el carácter de buque o aeronave pirata;

c) Todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos en el apartado a) o el apartado b) o facilitarlos intencionalmente.»

(31) Entre los casos aislados pero de excepcional relevancia, cabe recordar el asesinato a manos de piratas en la desembocadura de río en el Amazonas, el 5 de diciembre de 2001, del gran navegante y naturalista Sir Peter Blake, ganador por dos veces de la Copa de América para su país, Nueva Zelanda. Cuando fue asesinado, Sir Peter Blake se encontraba realizando una expedición para el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Algunos dólares sueltos y un motor auxiliar de su embarcación a vela, fueron todo el botín.

El artículo 102 de la misma convención considera también piratería, los actos definidos en el artículo anterior, perpetrados por un buque de guerra, un buque de Estado o una aeronave de Estado, cuya tripulación se haya amotinado y apoderado del buque o de la aeronave; el artículo 103 define el buque o la aeronave piratas como los destinados por las personas bajo cuyo mando efectivo se encuentran a cometer cualquiera de los actos a que se refiere el artículo 101, considerando también piratas los buques o aeronaves que hayan servido para cometer dichos actos mientras se encuentren bajo el mando de las personas culpables de esos actos, y el artículo 104 determina que un buque o una aeronave podrá conservar su nacionalidad no obstante haberse convertido en buque o aeronave pirata, rigiéndose la conservación o la pérdida de la nacionalidad por el derecho interno del Estado que la haya concedido.

Como excepción al principio general de que los buques en alta mar sólo están sujetos a la jurisdicción del Estado de su pabellón, el artículo 105 de la citada convención, permite que todo Estado pueda apresar, en alta mar o en cualquier lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, un buque o aeronave pirata, o un buque o aeronave capturado como consecuencia de actos de piratería que esté en poder de piratas, y detener a las personas e incautarse de los bienes que se encuentren a bordo, mediando en su caso el previo derecho de visita para comprobar la naturaleza de sus actividades. Los tribunales del Estado que haya efectuado el apresamiento, podrán decidir las penas que deban imponerse a los responsables y las medidas que deban tomarse respecto de los buques, las aeronaves o los bienes, sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe.

El artículo 107 de la Convención autoriza a realizar los apresamientos por causa de la piratería sólo a los buques de guerra o las aeronaves militares, u otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y estén autorizados a tal fin, mientras que el artículo 106 determina la responsabilidad del Estado que realice el apresamiento, frente al Estado de la nacionalidad del buque o de la aeronave, de todo perjuicio o daño causado por la captura, cuando un buque o una aeronave sean apresados por sospechas de piratería sin motivos suficientes.

Entre los problemas que a nuestro juicio presenta la expresada configuración de la piratería, podemos señalar los siguientes:

- a) *Insuficiencia de la determinación del elemento circunstancial del lugar en la definición y el ejercicio de la jurisdicción respecto del delito de piratería.*

El artículo 101 de la Convención de 1982 limita el delito de piratería al ataque producido en alta mar o en lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado, mientras que el artículo 100 también limita a estos espacios el deber de cooperación de los Estados en la represión de la piratería. A primera vista parece que está excluyendo, por tanto, la posibilidad de comisión de este delito y su persecución universal, no sólo en aguas interiores y territoriales de otro Estado (lo que parecería lógico al estar dichas aguas sujetas a las leyes y jurisdicción del Estado ribereño) sino también en zona económica exclusiva, dado que el artículo 86 de la Convención determina que «*las disposiciones de esta Parte (la Parte VII sobre el Alta Mar, en la que se enmarcan los artículos relativos a la piratería) se aplican a todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico*» .

Pese a que tal interpretación parece derivarse del tenor literal de los preceptos citados, creemos posible mantener otra interpretación más acorde con la verdadera intención perseguida por la Convención a favor de la libertad de navegación, la paz y la seguridad marítima. Y ello porque si tenemos en cuenta que la soberanía de los Estados ribereños sobre sus respectivas zonas económicas exclusivas no es absoluta, sino que está limitada a los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, y otros de contenido económico, limitando igualmente su jurisdicción a los actos relacionados con ellos (artículo 56), nos encontraríamos, caso de seguirse la interpretación literal antes referida, con un importante vacío, pues ningún Estado, ni siquiera el ribereño, podría reprimir la piratería en la zona económica exclusiva, interpretación que por absurda debe ser rechazada.

Aun siendo conscientes de la existencia de opiniones en contra (32), nos parece más acorde con el espíritu del Convenio la interpretación que

(32) Sin ir más lejos, el catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales Carlos Jiménez Piernas, en su reciente artículo «Actos de piratería y bandidaje cometidos frente a las costas de Somalia: análisis desde el derecho internacional (ARI)», publicado en la página web del Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Africa+Subsahariana/ARI168-2008 En dicho artículo afirma: «No obstante, nos constan también numerosos actos de violencia cometidos en el MT y en la ZEE de Somalia, esto es dentro de las 200 millas náuticas próximas a su costa. En esos espacios marinos Somalia ejerce, al menos formalmente que no materialmente, su soberanía y jurisdicción, lo que impide calificar sus aguas como alta mar. Por tanto, en las mismas no rige la institución de la piratería, propia y exclusiva de ese espacio».

extiende la definición de piratería y la posibilidad de reprimirla por cualquier Estado a todas las zonas económicas exclusivas. Tal conclusión resultaría avalada, además, por una interpretación sistemática del precepto que tuviera en cuenta tanto el principio de navegación reconocido a todos los Estados sobre la zona económica exclusiva por el número 1 del artículo 58 de la Convención, como que el número 2 del mismo precepto declara expresamente de aplicación a las zonas económicas exclusivas, los artículos 88 a 115 (entre los que se encuentra la regulación de la piratería) y otras normas pertinentes de derecho internacional, en la medida en que no sean incompatibles la Parte V, relativa a la zona económica exclusiva. Entendemos obviamente que con relación a la piratería tal incompatibilidad no existe, pues una cosa son los derechos del Estado ribereño a la exploración y explotación de los recursos naturales y la protección del medio marino en su zona económica exclusiva, y otra bien distinta los atentados que contra la legítima libertad de navegación de todos los Estados se cometan en dicha zona.

Otra cuestión, en cierta medida relacionada con la anterior es la del alcance que se debe dar a la expresión «*en lugar no sometido a la jurisdicción de ningún Estado*», utilizada tanto en el artículo 100 como en el 101 de la Convención, pues cabría plantearse si se refiere a un lugar que formalmente o de derecho no está sometido a la jurisdicción de Estado alguno o si también incluye aquellos lugares que aunque formalmente sí lo están, de hecho la jurisdicción no es ejercida por falta de medios, por la situación de desgobierno o por cualquier otra causa. La primera interpretación parecería más acorde con la asimilación con el alta mar que se deriva de los artículos citados y de la propia expresión utilizada de «*sometidos*», mientras que la segunda cabría deducirla de la circunstancia de que en todos los espacios marinos regulados por la Convención se establece formalmente la jurisdicción, por lo que al referirse a lugar no sometido a jurisdicción de Estado alguno sólo podría aludir a situaciones de hecho. Ello ampararía la posibilidad de intervención de cualquier Estado contra la piratería, en aguas de Estados, por ejemplo, sin gobierno efectivo. O como dice Fernández Rodera, *lo mismo que existen «Estados fallidos», hay «mares fallidos», en los que la normativa internacional ha de adecuarse a las circunstancias* (33).

b) *Dificultad de interpretación de la expresión «propósito personal» como elemento subjetivo o intencional del tipo.*

(33) José Alberto Fernández Rodera, en editorial de la Revista Jurídica Militar (revista electrónica de Derecho Militar para profesionales) n° 42, de 2 de junio de 2008, ed. paraprofesionales.com

Dicha expresión añade un elemento de difícil prueba a la hora de su enjuiciamiento (34), no resultando tampoco sencilla la determinación de su significado.

Tal y como está redactado el tipo, podrían surgir dudas sobre si se podrían calificar de piratería los actos de violencia, detención o depredación, cuando los mismos estuvieran inspirados en motivos ideológicos, sean políticos, sociales o religiosos. Sin duda, es previsible que cualquier inculpado por acciones de piratería invoque motivos para sus acciones distintos del mero lucro o goce personal.

Por nuestra parte estimamos que también podría sostenerse una interpretación, según la cual, con la expresión «*propósito personal*», precisamente se ha querido no limitar el ánimo de la piratería al ánimo de lucro, sino incluir también dentro de su ámbito, probablemente por la gravedad de las acciones tipificadas, otros ánimos también personales que pueden mover a sus autores como puedan ser los políticos, sociales o religiosos. Según esta interpretación únicamente quedarían excluidas de la piratería, por la falta de concurrencia del elemento subjetivo, aquellos ataques realizados por los tripulantes o pasajeros de un buque o aeronaves privados, con la intención de evitar la comisión de una actuación ilícita, con un propósito coincidente con la Comunidad Internacional o con el Estado u organización internacional de su pabellón, legítimamente constituidos.

Bien es verdad que tal interpretación podría ser criticada por la excesiva asimilación que conlleva de la piratería con el terrorismo, pero la realidad es que, como veremos al tratar de esta otra figura delictiva, la línea divisoria que separa ambos delitos es cada vez más fina, habiendo podido llegar el momento de resultar conveniente el darles un tratamiento conjunto.

c) *Respecto de la posible insuficiencia de las acciones típicas que conforman la piratería.*

En algunos documentos de las organizaciones internacionales se viene hablando, junto a la piratería, de actos de bandidaje, entre los que se

(34) Por ejemplo, José Luis de Azcárraga en su «Derecho del Mar», ob.cit. T.I, pg.170, considera que propósito personal es «una fórmula mucho más amplia – y acaso más imprecisa o vaga- de aquella finalidad clásica del animus furandi, de la intención de robo, que no es forzosamente necesaria para tipificar la piratería. El fin personal...parece excluir los objetivos políticos».

incluiría el robo a mano armada. Desde nuestro punto de vista con ello no se pretende hacer una distinción entre ambas figuras sino justamente lo contrario, es decir, una asimilación por vía de la especificación de una de las modalidades de la piratería. La intención perseguida con ello bien pudiera ser dar cobertura para la aplicación de los artículos del Convenio de Jamaica dedicados a la piratería a aquéllos Estados que aun no teniendo tipificado en sus legislaciones penales dicho delito –como ocurre actualmente en España respecto de la piratería marítima–, sí tienen tipificadas conductas concretas como el robo, las amenazas o las detenciones ilegales que pueden considerarse incluidas en la tipificación de la piratería según el mencionado Convenio. Si ello es así, ningún problema vemos a que junto a piratería se hable de bandidaje, robo a mano armada u otras figuras afines.

Cuestión distinta es la conveniencia de incluir, dentro del concepto de piratería a efectos internacionales, los actos referidos en el artículo 101 de la Convención de Jamaica cuando son realizados, no por los pasajeros o tripulantes de otro buque como prevé el Convenio, sino del mismo buque en el que estaban embarcados. Si bien es cierto que el apoderamiento del buque por la tripulación o los pasajeros de ese mismo buque podría integrar, en un principio, otras figuras distintas como podrían ser la rebelión, la sedición o un acto de terrorismo, también es cierto que sería deseable que los actos de violencia, depredación o detenciones ilegales que pudieran acompañar o seguir al apoderamiento fueran susceptibles de calificarse como piratería. Sin embargo, para ello entendemos que sería necesaria una modificación del Convenio, pues con la redacción actual sólo cabría considerar como piratería los actos ilícitos que cometiera el buque –o aeronave– objeto de apoderamiento respecto de otros buques o aeronaves.

d) *Conveniencia de que el deber de cooperación entre los Estados para la represión de la piratería se extendiera a todos los espacios y no sólo a la alta mar.*

A nuestro juicio, la capacidad de movilidad que están demostrando los piratas para trasladarse con rapidez de unos a otros espacios marítimos, aprovechando la natural permeabilidad de dichos espacios, o a sus bases en tierra, pone en cuestión, si se pretende combatir eficazmente la piratería, la restricción contenida en el artículo 100 de la Convención de 1982, consistente en limitar el deber de cooperación de todos los Estados en la represión de la piratería, a la alta mar o a cualquier otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado.

Consideramos que este deber de cooperación debería extenderse a todos los lugares, sean espacios marítimos o terrestres. Cuestión distinta sería la de condicionar la capacidad de intervención directa de terceros Estados en territorio, aguas interiores o mar territorial de otro Estado, a la previa petición o consentimiento de éste.

e) *Tendencias actuales.*

Ante unos episodios de piratería muy graves y continuados en el tiempo, como los que vienen sucediendo en aguas situadas frente a Somalia, y dejando al margen algunas intervenciones unilaterales –como las de Francia en aguas y territorio de Somalia con autorización del llamado Gobierno Federal de Transición con ocasión del secuestro por piratas de dos embarcaciones de recreo francesas– que han contado con el respaldo o cuanto menos la aceptación de la Comunidad Internacional, los pasos que en los últimos tiempos se vienen dando, tanto a nivel nacional como internacional, van orientados a suplir las carencias del marco normativo vigente, señaladas en los anteriores párrafos.

Así, a nivel internacional, las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (hasta el momento de redactar estas líneas los números 1814, 1816, 1838, 1846 y 1851, todas de 2008), se han adoptado al amparo del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, cuyo artículo 39 establece que «*El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 (medidas que no implican el uso de la fuerza armada) y 42 (medidas realizadas por fuerzas armadas aéreas, navales o terrestres) para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales*». Conforme a las expresadas resoluciones, previa notificación de Somalia al Secretario General de la ONU, los buques y aeronaves militares de países que colaboran en la lucha contra la piratería con el gobierno de transición somalí pueden entrar en aguas territoriales somalíes con la misma autoridad con que actúan en alta mar, estando autorizados a emplear *todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería y robo armado* que han causado la alarma internacional. Incluso la última resolución citada, la 1851 aprobada el 16 de diciembre de 2008, permite la intervención en el propio territorio de Somalia. No obstante, es preciso destacar que las resoluciones dejan claro que se trata de un caso excepcional, sin capacidad para crear precedente, y que las medidas deberán respetar las normas de Derecho

Humanitario de la Guerra y demás normas internacionales sobre derechos humanos (35).

A nivel de Derecho Comunitario europeo, resulta especialmente relevante Acción Común 2008/851/PESC DEL CONSEJO, de 10 de noviembre de 2008 (DOUE de 12.11.08), *relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia*, denominada «Atalanta». Aunque lógicamente el marco jurídico general en el que se afirma deberá moverse la citada operación es el de los artículos 100 y siguientes de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a los que ya nos hemos referido, la Acción Común representa un notable avance, pues en apoyo, y con el apoyo, de las Resoluciones 1814, 1816 y 1838 (la 1851 fue aprobada con posterioridad a la Acción Común) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, determina como contenido del mandato a Atalanta, el siguiente:

- «a) brindará una protección a los buques fletados por el PMA (Programa Mundial de Alimentos), inclusive mediante la presencia a bordo de los buques de que se trate de elementos armados de Atalanta, en particular cuando naveguen por las aguas territoriales de Somalia;*
- b) protegerá a los buques mercantes que naveguen en las zonas en que esté desplegada, apreciando las necesidades en cada caso;*
- c) vigilará las zonas frente a las costas de Somalia, incluidas sus aguas territoriales, que presenten riesgos para las actividades marítimas, en particular el tráfico marítimo;*
- d) tomará las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para disuadir, prevenir e intervenir para poner fin a los actos de piratería o a robos a mano armada que puedan haberse cometido en las zonas en que esté presente;*
- e) con vistas a un eventual ejercicio de procedimientos judiciales por los Estados competentes en las condiciones previstas en el artículo 12, podrá capturar, retener y entregar a las personas que hayan*

(35) En el ámbito de la Organización Marítima Internacional (OMI), el Comité Marítimo Internacional (CMI) ha elaborado un documento, titulado: «Maritime criminal acts . Draft guidelines for national legislation». El citado documento, de momento en proyecto, procura ofrecer un modelo uniforme que pueda ser adoptado por las legislaciones nacionales de todos los Estados, proporcionando un tratamiento conjunto de los distintos delitos en el ámbito marítimo. El Presidente del Comité Marítimo Internacional se dirigió, el 10 de septiembre de 2007 a los Presidentes de las Asociaciones Nacionales miembros para que apoyaran ante sus Gobiernos el documento. También ha sido remitido al Comité Legal para su urgente revisión y depuración jurídica.

cometido o sean sospechosas de haber cometido actos de piratería o robos a mano armada en las zonas en que esté presente y embargar los buques de los piratas o de los ladrones a mano armada o los buques capturados después de un acto de piratería o de robo a mano armada y que estén en manos de los piratas, así como los bienes que se encuentren a bordo;

f) establecerá un enlace con las organizaciones y entidades, así como con los Estados que actúan en la región para luchar contra los actos de piratería y los robos a mano armada frente a las costas de Somalia, en particular la fuerza marítima «Combined Task Force 150» actuando en el marco de la operación «Libertad Duradera»».

Pueden apreciarse, por tanto, las amplias facultades que otorga a las fuerzas navales y aéreas participantes en la operación, en una amplísima zona que abarca desde las aguas marítimas que bañan las costas de Somalia (incluidas sus aguas territoriales) hasta las 500 millas hacia el alta mar frente a dichas costas (según establece el artículo 1.2 de la Acción Común), en cuyo espacio podrán desde vigilar el tráfico marítimo y proteger a los buques que naveguen por él, hasta usar la fuerza para disuadir, prevenir e intervenir para poner fin a los actos de piratería o robos a mano armada, incluyendo la detención y entrega de los presuntos piratas, así como el embargo de los buques y bienes utilizados por ellos.

En cuanto a la dirección de la operación, se atribuye al Comité Político y de Seguridad (CPS), en el ámbito del Consejo, su control político y dirección estratégica, mientras que su dirección militar y ejecución es responsabilidad del Comandante militar de la operación, designado en la propia Acción Común, bajo el seguimiento del Comité Militar de la Unión Europea.

Especial referencia merece el artículo 12 de la Acción Común, relativo a la «*entrega de las personas capturadas y retenidas para el ejercicio de las competencias jurisdiccionales*» que constituye otra novedad y nos atreveríamos a decir que una buena aportación para el Derecho del Mar.

Como primera regla establece que las personas detenidas, sospechosas de cometer actos de piratería o robo a mano armada en aguas territoriales de Somalia o en alta mar, así como los bienes que hayan servido para cometer dichos actos, serán entregados, para la instrucción de los correspondientes procedimientos judiciales y su enjuiciamiento, a las autoridades competentes del Estado del pabellón del buque que haya realizado la captura, sea éste un Estado miembro de la Unión Europea o un tercer Estado que previo acuerdo con la Unión Europea participe en la operación.

Para el caso de que el Estado del buque que realiza el apresamiento no pudiera o no quisiera ejercer su jurisdicción, se establece como segunda regla que los presuntos delincuentes y los bienes incautados podrán ser entregados a otro Estado miembro o a un tercer Estado (se supone que participante en la operación) que sí deseen ejercerla. Se establece como requisito para que la entrega se pueda realizar a un tercer Estado la necesidad de que se hayan acordado con ese Estado las condiciones de la entrega de manera conforme con el Derecho Internacional, en especial sobre derechos humanos, para garantizar, en particular, que nadie sea sometido a la pena de muerte, a tortura, ni a cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante.

Hay que reconocer a la Acción Común que venimos comentando una gran claridad y coherencia en su motivación, estructura y las disposiciones que contiene, cualidades muchas veces echadas en falta en los documentos internacionales y de la propia Unión Europea. Sin duda proporcionará una buena cobertura jurídica a las fuerzas navales y aéreas integrantes de la operación Atalanta (36).

(36) Con posterioridad a la Acción Común, se ha publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, de 15 de enero de 2009, el «Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Somalia sobre el Estatuto de la Fuerza Naval dirigida por la Unión Europea en la República de Somalia en el marco de la operación militar de la UE Atalanta», firmado en Nairobi el 31 de diciembre de 2008, en el que se establece un régimen muy privilegiado para la Fuerza Naval (EUNAVFOR) participante en dicha operación.

Entre los privilegios e inmunidades, algunos de los cuales representan verdaderas excepciones al Convenio de Jamaica de 1982, destacamos las siguientes:

«A los efectos de la operación, el Estado anfitrión garantizará a la EUNAVFOR y a su personal libertad para desplazarse y viajar por su territorio, incluida la navegación por sus aguas y el vuelo por su espacio aéreo. La libertad de navegación por las aguas territoriales del Estado anfitrión incluirá el derecho a detenerse y a fondear en cualquier circunstancia» (artículo 4.5).

«A los efectos de la operación, la EUNAVFOR podrá realizar en las aguas del Estado anfitrión y en su espacio aéreo, cualquier ejercicio o práctica con armas; asimismo podrá efectuar lanzamientos, aterrizajes y transporte de aeronaves o de dispositivos militares» (artículo 4.6).

«A los efectos de la operación, los submarinos de la EUNAVFOR no estarán obligados a navegar en superficie ni a mostrar su pabellón en las aguas territoriales del Estado anfitrión» (artículo 4.7).

«La EUNAVFOR, sus buques, aeronaves, bienes y activos, dondequiera y en poder de quienquiera que se hallen, gozarán de inmunidad de jurisdicción de todo tipo» (artículo 5.3).

«El personal de la EUNAVFOR gozará de inmunidad de la jurisdicción penal, civil y administrativa del Estado anfitrión en todas las circunstancias» (artículo 6.3).

«Las autoridades competentes del Estado de origen tendrán derecho a ejercer en el territorio del Estado anfitrión las competencias jurisdiccionales penales y disciplinarias que les otorgue la legislación del Estado de origen respecto de todo miembro del personal de la EUNAVFOR sujeto a la legislación aplicable del Estado de origen» (artículo 7).

Por lo que respecta al Derecho interno español, ya comentamos antes el problema existente, derivado de la falta de tipificación de la piratería en nuestro Derecho Penal, al haberse derogado la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante en el año 1992 y no contemplarse el mencionado delito en el Código Penal de 1995. Curiosamente se ha mantenido, sin embargo, la piratería entre los delitos de persecución universal recogidos en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ), cuyo enjuiciamiento correspondería a los Juzgados Centrales de lo Penal o a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, según la gravedad de la pena señalada para el delito, mientras que la instrucción de los correspondientes procedimientos sería competencia de los Juzgados Centrales de Instrucción, conforme a lo dispuesto en los artículos 65, 88 y 89 bis.3 de la LOPJ . Pero ¿a qué acciones típicas se referiría entonces el delito de piratería recogido en el apartado c. del referido artículo 23.4 si ya no está definido dicho delito en nuestro Derecho Penal sustantivo?

Utilizando una interpretación extensiva o laxa, cabría incardinar las acciones comprendidas en el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en tipos concretos de nuestro Código Penal, como los delitos de homicidio, asesinato, lesiones, detención ilegal, secuestro, coacciones, robo, daños..., para a continuación considerar que siempre que dichos delitos fueran cometidos por los pasajeros o tripulantes de una embarcación o aeronaves privados, contra otro buque o aeronave o las personas o bienes a bordo de ellos, integrarían el delito de piratería a los efectos de la expresada convención y del artículo 23.4.c de la LOPJ. Sin embargo, a nuestro juicio, tal interpretación extensiva de muy problemática aplicación en el ámbito penal, además de poder vulnerar el principio de legalidad, difícilmente podría convertir en delitos de persecución universal los que según nuestra legislación no lo son.

Las serias dudas que suscitaba tan importante cuestión, pudiendo darse el caso de que en España no pudieran ser juzgados los piratas detenidos fuera de nuestras aguas territoriales, llevaron a la Armada a sugerir formalmente una reforma legislativa que tipificara el delito de piratería en nuestro Código Penal, de modo que se resolviera con ello cualquier duda al respecto, suponiendo además una contribución al cumplimiento de la obligación internacional de España (como de todos los demás Estados) de cooperar en la represión de la piratería.

La sugerencia fue hecha suya por el Ministerio de Defensa y muy bien acogida por el Ministerio de Justicia que incorporó la tipificación del delito

de piratería al anteproyecto de reforma del Código Penal que estaba preparando.

El tipo se incluye de forma acertada en el Título XXIV del libro II del Código Penal, dentro de los delitos contra la Comunidad Internacional, y se describe en el anteproyecto con una fórmula amplia, sin distinción de espacios, adaptada a la evolución de este delito en el Derecho del Mar, permitiendo por tanto su persecución no sólo en los espacios a los que se refiere el artículo 101 de la Convención de 1982, sino también, lógicamente, en nuestro territorio, aguas interiores y mar territorial, así como en los espacios autorizados por las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y en las acciones comunes de la Unión Europea, presentes y futuras.

Naturalmente, a la hora de determinar la competencia y de enjuiciar estos delitos, deberán tenerse en cuenta no sólo nuestras normas internas sino también la regulación contenida en los compromisos internacionales suscritos por España.

El anteproyecto incluye además, dentro del capítulo dedicado a la piratería, un tipo específico, íntimamente relacionado con ella, como es la desobediencia o el ataque del buque pirata al buque de guerra (o al buque de Estado autorizado para la prevención y persecución de la piratería), técnica que permitirá su enjuiciamiento aunque se produzca fuera de nuestras aguas, lo que no ocurriría si se prescindiera de dicho tipo especial y se consideraran englobadas tales conductas en los tipos generales de los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, la resistencia y la desobediencia (Capítulo II del Título XXII del Código Penal), los cuales no gozan de la consideración de delitos de persecución universal en la LOPJ.

Aunque la propuesta se realizó por la Armada antes incluso de que se produjera el ataque al pesquero español «*Playa de Bakío*», la tramitación de las reformas del Derecho Penal suelen ser laboriosas y, en el momento de redactar estas líneas, el anteproyecto de reforma del Código Penal se encuentra todavía en período de los informes oficiales del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado. No obstante, toda vez que la operación Atalanta ya está en curso, encontrándose en la zona de operaciones la fragata «Victoria» –además de la aeronave P-3 Orión– y son posibles otras colaboraciones de nuestros buques de guerra con Estados que sufren intensamente la lacra de la piratería, en orden a su prevención, persecución y represión, para lograr

la necesaria seguridad en la mar, sería deseable la urgente aprobación de la reforma propuesta.

El tráfico ilegal de seres humanos

Bajo este título vamos a tratar tanto el tráfico de esclavos como el tráfico ilegal de migrantes.

Aunque se trata de dos figuras distintas, diferencia basada en que la esclavitud es contraria a la voluntad de quien la padece, mientras que la inmigración ilegal cuenta con la voluntad del migrante, hemos querido tratarlas conjuntamente en esta parte del trabajo ante los numerosos puntos en común que pueden apreciarse entre ambas, cuando nos referimos a su tráfico y éste se realiza por mar, bajo la cobertura de las mafias dedicadas a su transporte.

Entre los puntos en común que pueden darse entre ambas figuras, destacaríamos tanto el engaño utilizado, en muchas ocasiones, para su recluta –por ejemplo, sobre las condiciones del viaje y las posibilidades de prosperidad económica que van a encontrar en su destino–, como las inhumanas condiciones a las que son sometidos migrantes y esclavos durante su transporte, con riesgo cierto para su vida, constituyendo ambas figuras un inmenso drama para la humanidad.

De alguna manera el tráfico ilegal de migrantes ha venido a mezclarse con la trata de esclavos, cuya abolición a nivel internacional, después de numerosas iniciativas más limitadas, se produjo formalmente con el Convenio de 25 de septiembre de 1926, adoptado bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, su Protocolo de 23 de octubre de 1953 y el Convenio suplementario aprobado el 7 de septiembre de 1956, estos dos últimos bajo la inspiración ya de la Organización de Naciones Unidas. Lo cual no quiere decir que la esclavitud se haya extinguido pues sigue existiendo en países como Mauritania o Sudán y otros con administraciones débiles o prácticamente inexistentes. También entre países desarrollados y en vías de desarrollo han surgido modalidades a caballo entre la esclavitud y la migración ilegal, como puede ser el tráfico de mujeres y niños para su explotación sexual, unas veces obteniendo su consentimiento bajo engaño –normalmente con promesas de ofrecerles un trabajo prometedor en el mundo de la moda, el espectáculo, la hostelería o el servicio doméstico–, otras bajo coacción o amenazas y otras directamente mediante su secuestro. Según cálculos estimativos existen unas 800.000 mujeres sometidas a explotación sexual,

siendo su tráfico el tercero más lucrativo después del de armas y el de estupefacientes (37).

Las modalidades «modernas» de esclavitud no son sólo ya la clásica que consideraba al esclavo como objeto de propiedad de su amo, sino que también se consideran incluidas en su ámbito otras como: el sometimiento a la obligación de trabajar mediante amenazas o maltrato psicológico o físico; la consideración del ser humano como una mercancía objeto de transacción entre terceros con un precio en función de sus características, o la imposición al mismo de limitaciones físicas o restricciones a su libertad de movimientos (38), todo ello presidido bajo la idea de su explotación. Incluso, el Protocolo del año 2000 para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, al que luego nos referiremos, incluye dentro del concepto de *trata de personas*, la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas con fines de su explotación, recurriendo para ello, entre otras formas de presión, al abuso del poder que ejerce sobre la víctima o aprovechándose de su situación de vulnerabilidad.

Todas las anteriores modalidades se pueden considerar incluidas en la prohibición de la esclavitud y el *sometimiento a servidumbre* proclamado por el artículo 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (39), quedando por tanto configurados como ilícitos internacionales.

Declaraba en el año 2004 el entonces Secretario de Estado de EEUU Colin Powell que el tráfico de seres humanos constituye una amenaza a la seguridad global y las ganancias que genera ayudan a financiar más crímenes y violencia. «*Pedimos a todos los Estados que colaboren en la clausura de las rutas de este tráfico, lleven ante la justicia y condenen a los traficantes, y protejan a las víctimas y las reintegren en la sociedad*» (40).

(37) Datos de los que se hacen eco las dramáticas películas «Holly» y «Táfico ilegal», procedentes del informe del Departamento de Estado de EEUU de 2004, al que se puede acceder desde la interesante página web de la BBC Mundo.com. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3807000/3807283.stm. En ella se contiene una buena información, acompañada de documentados enlaces sobre el tráfico de seres humanos.

(38) Sobre las modalidades actuales de esclavitud puede consultarse la página web de la ONG Anti-Slavery <http://www.antislavery.org/homepage/antislavery/SPAmoern.htm>.

(39) El artículo 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A del 10 de diciembre de 1948, declara: «Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas».

(40) Declaración recogida en la página web antes citada, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3807000/3807283.stm

En esas breves y bien construidas palabras se condensan tres aspectos esenciales para el adecuado tratamiento jurídico tanto de la esclavitud como de la migración ilegal, desde el punto de vista de la seguridad marítima:

- La necesidad de diferenciar entre los traficantes de seres humanos y las víctimas de ese tráfico. Los primeros entran de lleno en el ámbito de la delincuencia y su tratamiento debe ser el propio del Derecho Penal, mientras que los segundos merecen una especial atención por su desamparo, tanto en los países de origen como en los de destino, siendo las soluciones de tipo político, económico y social las más adecuadas para su integración social. Dado el objeto del trabajo nos referiremos esencialmente a los traficantes.
- La importancia de la cooperación internacional para acabar con esta lacra, pues un solo Estado, por muchos medios de los que dispusiera nunca podría conseguirlo. Además de existir países de origen y de destino, siendo necesario actuar en ambos, se utilizan rutas y centros de planeamiento y decisión sometidos a jurisdicción de terceros Estados o libres de toda jurisdicción, sobre los cuales igualmente es necesario actuar para poder combatir eficazmente tan despiadado tráfico.
- Las ganancias utilizadas con la trata de seres humanos, generalmente sirven para financiar otras actividades delictivas generadoras de más crímenes y violencia.

Sin embargo, la evolución de los métodos y modalidades del tráfico de seres humanos no ha venido acompañado de la adopción de medidas en el Derecho Internacional, capaces de combatirlo eficazmente.

Es otra de las materias en cuyo tratamiento, ciertamente incompleto, se puede apreciar cierta obsolescencia del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

Así, la inmigración ilegal sólo la contempla como uno de los casos en los que el derecho de paso por el mar territorial deja de ser inocente, convirtiéndose en perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño (artículo 19.2.g), o como una de las materias respecto de las que el Estado ribereño puede dictar normas y aplicarlas: en el mar territorial en relación con el paso inocente (artículo 21.1.h) o en los estrechos, en relación con el paso en tránsito (artículo 42.1.d). También en la zona contigua admite que el Estado ribereño pueda adoptar medidas de fiscalización para prevenir y sancionar las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su

territorio o en su mar territorial (artículo 33.1). En definitiva, no se puede decir que la expresada Convención otorgue al tráfico ilícito de emigrantes por mar un tratamiento propio de un ilícito internacional.

Respecto de la trata de esclavos se refiere a ella en bajo el título *Prohibición del transporte de esclavos* en el artículo 99, dentro de la parte dedicada al Alta Mar, con el siguiente precepto:

«Todo Estado tomará medidas eficaces para impedir y castigar el transporte de esclavos en buques autorizados para enarbolar su pabellón y para impedir que con ese propósito se use ilegalmente su pabellón. Todo esclavo que se refugie en un buque, sea cual fuere su pabellón, quedará libre ipso facto».

Vemos pues que a diferencia del caso de la piratería y aunque se considera también un ilícito internacional, sólo permite tomar medidas eficaces para impedir y castigar el transporte de esclavos al Estado del pabellón del barco esclavista, estableciendo a continuación una especie de liberación o manumisión inmediata para el esclavo que consiga refugiarse en cualquier otro barco.

Según la Convención, los buques de guerra y aeronaves militares (o aeronaves y buques de Estado debidamente autorizados) de países que no sean el del pabellón sólo podrán ejercer en alta mar el derecho de visita, en los términos señalados en su artículo 110, para averiguar si un buque se dedica a la trata de esclavos, pero, a diferencia también de lo que ocurre con la piratería, no quedan autorizados por ella para proceder a su apresamiento en el caso de que se confirmen las sospechas.

Resulta ciertamente difícil comprender las causas de tan incompleta y defectuosa regulación, a todas luces insuficiente, para poner fin no sólo a tan odiosas prácticas de los traficantes de seres humanos, sino también para aliviar el sufrimiento de quienes las padecen. Sólo en el caso de que las condiciones de los esclavos o emigrantes fueran tan lamentables en el momento de la visita que hicieran temer por sus vidas, cabría acudir a la vía del artículo 98 de la Convención de 1982 (41) relativa al deber de prestar auxilio en la mar para socorrer a las víctimas.

(41) En muy parecidos términos a los del artículo 98 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se expresa el artículo 10 del Convenio sobre Salvamento Marítimo, hecho en Londres el 28 de abril de 1989 y ratificado por España el 14 de enero de 2005: «Todo Capitán tiene el deber de prestar auxilio a cualquier persona que se halle en peligro de desaparecer en el mar, siempre que ello no entrañe grave peligro para su buque y para las personas que se encuentran a bordo».

La notoria insuficiencia de la regulación contenida en la Convención de 1982, unida a la proliferación del tráfico de seres humanos, han motivado nuevas iniciativas, hasta ahora con relativo éxito, para hacerle frente.

En diciembre de 2000, 148 países se reunieron en Palermo, Italia, para asistir a una conferencia política de alto nivel para la firma por parte de los Estados de la nueva Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada (también denominada Convención de Palermo) (42). Dicha Convención fue complementada por tres Protocolos adicionales: el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños* (43); el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, por Tierra, Mar y Aire* (44) y el *Protocolo contra la Fabricación Ilícita y el Tráfico de Armas de Fuego* (45).

Nos referiremos ahora a los dos primeros por ser los que guardan relación directa con el tráfico de seres humanos.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños no se refiere específicamente al transporte por mar, ni a la jurisdicción de los Estados para prevenir o reprimir este ilícito internacional en los espacios marítimos, lo cual resulta decepcionante. Como aspectos buenos, cabe destacar la amplia definición de *trata de personas* (46) que acoge de forma generosa todas las modalidades a

(42) Ratificada por España mediante Instrumento de 21 de febrero de 2002, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 29 de septiembre de 2003.

(43) Ratificada por España mediante Instrumento de 21 de febrero de 2002, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 11 de diciembre de 2003.

(44) Ratificado por Instrumento de 21 de febrero de 2002 publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 10 de diciembre de 2003.

(45) Adhesión de España por Instrumento de 25 de enero de 2007, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 23 de marzo de 2007.

(46) El artículo 3.a del citado Protocolo determina: «Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos». En relación con los niños (toda persona menor de 18 años) el artículo 3.b. determina que se considerará trata su captación, transporte, traslado, acogida o recepción con fines de explotación, incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a del presente artículo.

las que antes nos hemos referido y los propios fines (47) del Protocolo, en los que ya se anticipa la distinción inspiradora de todo el texto, entre los delincuentes que son los que favorecen y participan con distintas actividades en la explotación, y las víctimas que la sufren, las cuales deben ser protegidas, resultando incluso irrelevante su consentimiento para la tipificación de la trata. Mientras que la trata debe ser prevenida y combatida, las víctimas deben ser protegidas y ayudadas, debiendo en todo caso promoverse la cooperación de los Estados para conseguir dichos fines.

En cuanto al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, resultará aplicable a los delitos de tráfico ilegal de personas, siempre que sea de carácter transnacional y entrañe la participación de un grupo delictivo organizado, con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Como hemos apuntado al principio de este apartado, es posible que en muchos casos concurra en el migrante, además, la condición de persona sujeta a explotación, por lo que resultarán de aplicación ambos Protocolos.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, sin llegar permitir que cualquier Estado pudiese detener, apresar y juzgar a todo buque (fuera o no de su pabellón) que en aguas libres se dedicara a la migración ilegal, como sería lo propio para un delito de persecución universal, sí representa un avance en la tendencia hacia su internacionalización.

Entre las medidas que adopta, se pueden señalar las siguientes:

- Obligación a los Estados Partes de tipificar como delito en sus legislaciones internas diversas conductas relativas al tráfico ilícito de migrantes.
- Medidas de prevención, información y cooperación entre los Estados, tendentes a evitar y reprimir esos delitos.
- Medidas de protección, asistencia y repatriación de los migrantes objeto de tráfico ilícito.
- Posibilita la celebración de acuerdos bilaterales, regionales o arreglos operacionales en orden a la adopción de medidas más apropiadas y eficaces para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes (artículo 17).

(47) Según dispone su artículo 2, los fines del Protocolo son: « a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines».

Es con relación a las medidas concretas contra el tráfico ilícito de migrantes por mar (artículo 8 del Protocolo) –cuando un buque de guerra o aeronave militar (u otros buques de Estado con distintivos claros y debidamente autorizados) se encuentra con un buque sospechoso de tráfico ilícito de personas, con el pabellón o matrícula de otro Estado y en uso de su libertad de navegación–, donde a nuestro juicio el Protocolo apenas representa avance alguno, pues comunicadas las sospechas al Estado del pabellón, sólo podrá adoptar las medidas que éste expresamente le autorice. Así, se establece tanto el deber de notificar al Estado del pabellón o de matrícula, como la necesidad de obtener la autorización de éste para: visitar el buque; registrarlo y, si se hallan pruebas de que el buque está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes, «*adoptar medidas apropiadas con respecto al buque, así como a las personas y a la carga que se encuentren a bordo*», siempre conforme a la autorización que haya otorgado el Estado del pabellón.

El Protocolo sólo contempla dos excepciones a la necesidad de obtener autorización del Estado del pabellón o de matrícula del barco dedicado a este transporte ilícito. Una resulta obvia por la imposibilidad de obtenerla, como es la que se refiere a los buques que carezcan de nacionalidad o se hagan pasar por tales –permitiendo en tal caso el derecho de visita, el de registro y el de «*adoptar medidas apropiadas con arreglo al derecho interno e internacional*»–, y la otra también lo es pero por motivos de estado de necesidad, al permitir al buque o aeronave que interviene la adopción de las medidas necesarias para eliminar un peligro inminente para la vida de las personas.

Por lo que se refiere a las iniciativas normativas y operativas de la Unión Europea –desarrolladas básicamente en torno al Acuerdo de Schengen, al Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, pacto de naturaleza política aprobado por el Consejo Europeo el 15 de octubre de 2008, y a la Agencia comunitaria FRONTEX–, nos remitimos, con el fin de evitar repeticiones, al estudio «El Control de las Fronteras Marítimas» (48), contenido en este mismo Cuaderno de Estrategia.

Tan sólo hacer referencia al documento «Líneas de actuación para operaciones Frontex en la mar», en proceso de elaboración, relativo al control de migraciones humanas en aguas de la Unión Europea e Internacionales en el Mediterráneo que consta de tres apartados, dedicados a «Introducción», «Líneas de Actuación en relación con la Búsqueda y el

(48) Estudio realizado por el Teniente Coronel de la Guardia Civil Ramón Cortés Márquez.

Rescate» y «Líneas de Actuación en relación con la Interceptación». Desde el punto de vista jurídico, el documento no aporta, en el momento en el que ha sido examinado, novedades, pues parte del sometimiento a las normas de Derecho Internacional y nacional de los países participantes en las operaciones FRONTEX, citando entre las primeras la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, la Convención internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar de 1974 (y su Protocolo Adicional de 1988), la Convención Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo de 1979 y la Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Pasando al examen de nuestro Derecho interno sobre la materia, hemos de decir que proporciona un adecuado marco jurídico para la prevención, persecución y represión del tráfico ilegal de seres humanos, en sus distintas modalidades.

Así, el artículo 313 del Código Penal, incluido entre los delitos contra los derechos de los trabajadores, castiga al que *«promoviere o favoreciere por cualquier medio la inmigración clandestina de trabajadores a España, o a otro país de la Unión Europea»*, mientras que el artículo 318 bis, incluido entre los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros castiga al que *«directa o indirectamente, promueva, favorezca o facilite el tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas desde, en tránsito o con destino a España, o con destino a otro país de la Unión Europea»*. Sobre el anterior tipo básico, el mismo artículo establece modalidades agravadas en los siguientes casos: *«si el propósito del tráfico ilegal o la inmigración clandestina fuera la explotación sexual de las personas»*; cuando quienes realicen las conductas descritas en cualquiera de los dos apartados anteriores lo hagan con *«ánimo de lucro o empleando violencia, intimidación, engaño, o abusando de una situación de superioridad o de especial vulnerabilidad de la víctima, o siendo la víctima menor de edad o incapaz o poniendo en peligro la vida, la salud o la integridad de las personas»*; *«prevaliéndose de su condición de autoridad, agente de ésta o funcionario público»*, o *«cuando el culpable perteneciera a una organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedique a la realización de tales actividades»*, previendo mayor pena para los jefes, administradores o encargados de dichas organizaciones o asociaciones.

Desde el punto de vista de la jurisdicción, el artículo 23.4 g. de la Ley Orgánica del Poder Judicial determina que será competente la jurisdicción española para conocer de los hechos cometidos por españoles o extranjeros fuera del territorio nacional susceptibles de tipificarse, según la ley

penal española, como «tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores», otorgándole así la consideración de delito de persecución universal.

El tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas

El tráfico ilícito de drogas ha sido considerado el mayor negocio del mundo. Asesinatos, sobornos, corrupciones..., millones de vidas destruidas son imputables a este delito, especialmente entre los jóvenes.

La convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 dedica a este ilícito su artículo 108, dentro de la Parte dedicada al Alta Mar, con el siguiente contenido:

- «1. Todos los Estados cooperarán para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas realizado por buques en la alta mar en violación de las convenciones internacionales.*
- 2. Todo Estado que tenga motivos razonables para creer que un buque que enarbola su pabellón se dedica al tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas podrá solicitar la cooperación de otros Estados para poner fin a tal tráfico».*

El número 1 del citado artículo hace referencia a un deber genérico de cooperación de los Estados en la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, mientras que su número 2 se refiere a la potestad de todo Estado de solicitar a los demás una cooperación específica para poner fin a dicho tráfico ilícito, realizado presuntamente por determinado buque que enarbole su pabellón.

Además, se refiere al mismo delito el artículo 27.1.d) de la Convención, al considerarlo como uno de los casos en que el Estado ribereño puede ejercer su jurisdicción penal sobre un buque extranjero que pase por su mar territorial, pudiendo detener a las personas responsables o realizar las investigaciones precisas, en relación con el delito cometido a bordo de dicho buque durante su paso.

También en relación con este delito la regulación contenida en la Convención de 1982 resulta incompleta e imperfecta, pues ni llega a reconocer el derecho de cualquier Estado para prevenir, perseguir y reprimir en alta mar o en las zonas económicas exclusivas a los buques que se dediquen a este tráfico ilícito, cualquiera que sea su pabellón, ni siquiera autoriza en su artículo 110 el derecho de visita e inspección respecto del buque sospechoso de estar siendo utilizado para el tráfico ilícito de estu-

pefacientes y sustancias sicotrópicas, salvo que además estuviera incurso en alguno de los supuestos que el citado artículo determina (piratería, trata de esclavos, transmisiones no autorizadas, o buque sin nacionalidad o con igual nacionalidad, aunque la oculte o disimule, a la del buque de guerra que interviene).

Y también, como hemos visto en otros casos, las carencias del Convenio de 1982, han tenido que ser suplidas por convenios específicos posteriores.

En tal sentido, debemos hacer referencia a la Convención de Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1988, contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (49).

Según proclama su preámbulo, el tráfico ilícito genera considerables rendimientos financieros y grandes fortunas que permiten a las organizaciones delictivas transnacionales invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administración pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles. Reconoce además, los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados, por lo que este tráfico ilícito *«es una actividad delictiva internacional cuya supresión exige urgente atención y la más alta prioridad»*, estando las Partes *«decididas a mejorar la cooperación internacional para la supresión del tráfico ilícito por mar»*.

Ya en su articulado, la Convención de 1988, tras definir de manera amplia los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas –que abarcan desde su producción, fabricación o extracción hasta su posesión, utilización u ocultación, pasando por todo tipo de negocios jurídicos sobre dichas sustancias–, establecer medidas de ampliación de competencia de los Estados Partes para juzgar dichos delitos, así de como cooperación y asistencia jurídica recíproca entre ellos y de decomiso de los efectos del delito, dedica su artículo 17 al *tráfico ilícito por mar*, cuyo contenido es el siguiente:

«1. Las Partes cooperarán en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el Derecho Marítimo Internacional.

(49) Aprobada por la Conferencia en su sexta sesión plenaria, celebrada en Viena el 19 de diciembre de 1988. El Convenio ha sido ratificado por España mediante Instrumento de 30 de julio de 1990, publicado en el BOE 270, de 10 de noviembre de 1990.

2. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave de su pabellón, o que no enarbole ninguno o no lleve matrícula, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá solicitar asistencia de otras partes a fin de poner término a esa utilización. Las Partes a las que se solicite dicha asistencia la prestarán con los medios de que dispongan.
3. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá notificarlo al Estado del pabellón y pedir que confirme la matrícula; si la confirma, podrá solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas con respecto a esa nave.
4. De conformidad con el párrafo 3 o con los tratados vigentes entre las Partes, o con cualquier otro acuerdo o arreglo que se haya podido concertar entre ellas, el Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a:
 - a) abordar la nave;
 - b) inspeccionar la nave;
 - c) si se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo.
5. Cuando se adopte una medida de conformidad con el presente artículo, las Partes interesadas tendrán debidamente en cuenta la necesidad de no poner en peligro la seguridad de la vida en el mar ni la de la nave y la carga y de no perjudicar los intereses comerciales y jurídicos del Estado del pabellón o de cualquier otro Estado interesado.
6. El Estado del pabellón podrá, en consonancia con sus obligaciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo, someter su autorización a condiciones que serán convenidas entre dicho Estado y la Parte requirente, sobre todo en lo que concierne a la responsabilidad.
7. A los efectos de los párrafos 3 y 4 del presente artículo, las Partes responderán con celeridad a las solicitudes de otras Partes de que se averigüe si una nave que esté enarbolando su pabellón está autorizada a hacerlo, así como a las solicitudes de autorización que se presenten a tenor de lo previsto en el párrafo 3. Cada Estado, en el momento de entrar a ser Parte en la presente Convención, designará una o, en caso necesario, varias autoridades para que se encarguen de recibir dichas solicitudes y de responder a ellas. Esa designación

será dada a conocer, por conducto del Secretario General, a todas las demás Partes, dentro del mes siguiente a la designación.

8. *La Parte que haya adoptado cualquiera de las medidas previstas en el presente artículo informará con prontitud al Estado del pabellón de los resultados de esa medida.*
9. *Las Partes considerarán la posibilidad de concertar acuerdos o arreglos bilaterales y regionales para llevar a la práctica las disposiciones del presente artículo o hacerlas más eficaces.*
10. *Las medidas que se adopten en cumplimiento del párrafo 4 del presente artículo serán sólo aplicadas por buques de guerra o aeronaves militares, u otras naves o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como naves o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizadas a tal fin.*
11. *Toda medida adoptada de conformidad con el presente artículo tendrá debidamente en cuenta la necesidad de no injerirse en los derechos y obligaciones de los Estados ribereños o en el ejercicio de su competencia, que sean conformes con el derecho marítimo internacional, ni de menoscabar esos derechos, obligaciones o competencias».*

Como diferencias de la regulación que acabamos de transcribir con la del Convenio de Jamaica, podemos destacar:

- La cooperación de los Estados para eliminar el tráfico ilícito por mar de las referidas sustancias no la limita a la alta mar.
- Establece la obligación de los Estados Partes de prestar la asistencia, «*con los medios de que dispongan*», solicitada por otro Estado Parte para poner término a la utilización en el tráfico ilícito de una nave de su pabellón o que no enarbole ninguno o no lleve matrícula.
- Permite a los buques de guerra o aeronaves militares (u otros buques o aeronaves de Estado identificables y autorizados a tal fin) de un Estado Parte, cuando tengan motivos razonables para sospechar que una nave que enarbole pabellón de otra Parte y haga uso de la libertad de navegación, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, a realizar las siguientes actuaciones: notificarlo al Estado del pabellón y solicitarle que confirme la matrícula; si la confirma, solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas en relación con la nave sospechosa, entre las que se recogen abordarla, inspeccionarla y si se descubren pruebas «*adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo*».
- Dichas medidas podrán ser adoptadas en la extensión y con las condiciones que autorice el Estado del pabellón, teniendo en cuenta la nece-

sidad de no poner en peligro la seguridad de la vida humana en la mar. Entre ellas, son posibles la detención e inspección del buque, la toma de su control y de las personas que se encuentren a bordo y el obligar al buque y a las personas que se encuentren a bordo a que se dirijan a algún puerto de un Estado Parte, debiendo informar con prontitud al Estado del pabellón del resultado de las medidas adoptadas.

- Establece la obligación para los Estados Partes de responder con celeridad a las solicitudes de las otras Partes, a los efectos tanto de confirmación del pabellón y matrícula como de la adopción de las medidas antes señaladas, para lo que deberán designar una o varias autoridades encargadas de su recepción y respuesta.

Vemos por tanto que da algunos pasos más que la Convención de Jamaica, en orden a posibilitar la persecución universal de este delito, pero supedita siempre la posibilidad de intervención de los Estados Partes, distintos al del pabellón del presunto barco infractor, en aquellas zonas marítimas regidas por la libertad de navegación, a la autorización del Estado del Pabellón y en los términos contenidos en dicha autorización.

A nivel europeo cabe destacar, además de los convenios bilaterales (50), el Acuerdo número 156 del Consejo de Europa relativo al tráfico ilícito por mar para la aplicación del artículo 17 del Convenio de 1988, hecho en Estrasburgo el 31 de enero de 1995, si bien no aporta grandes novedades respecto de la Convención de 1988, limitándose a realizar un desarrollo de ésta, con algunas concreciones, entre las que cabe destacar las relativas a: las medidas que puede adoptar el Estado interviniente con autorización del Estado del pabellón, sobre el buque sospechoso del tráfico ilícito, las personas que se encuentren a bordo y la carga, (artículos 9, 10 y 11); las precauciones que se deben adoptar, como por ejemplo la necesidad de restringir el uso de la fuerza al mínimo imprescindible para garantizar el cumplimiento de las instrucciones del Estado interviniente (artículo 12); las reglas sobre jurisdicción, estableciendo el principio de *competencia preferente* a favor del Estado del pabellón, si bien puede renunciar expresa o tácitamente a favor del interviniente, y la posibilidad de que el Estado del pabellón y el interviniente acuerden con un tercer Estado Parte que se lleve el buque apresado a algún puerto de dicho tercer Estado, el cual será tratado como Estado interviniente, una vez que el buque se encuentre en sus aguas territoriales (artículo 10.4).

(50) Por ejemplo, el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, hecho en Lisboa el 2 de marzo de 1998.

Por lo que se refiere a nuestro Derecho Penal interno, el tráfico ilícito aparece tipificado en sus formas básicas y agravadas, de forma muy amplia, en los artículos 368 a 378 del Código Penal, dentro del capítulo dedicado a los delitos contra la salud pública. Así el artículo 368 se refiere genéricamente a «*los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines*», mientras que el artículo 371 lo hace al que «*fabrique, transporte, distribuya, comercie o tenga en su poder equipos, materiales o sustancias enumeradas en el cuadro I y cuadro II de la Convención de Naciones Unidas, hecha en Viena el 20 de diciembre de 1988, sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y cualesquiera otros productos adicionados al mismo Convenio o que se incluyan en otros futuros Convenios de la misma naturaleza, ratificados por España, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitas de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o para estos fines*».

Además, el alijo o trasbordo clandestino desde un buque dentro de las aguas interiores o el mar territorial español –o en las circunstancias previstas por el derecho de persecución en caliente realizado conforme al Derecho Internacional–, de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que su valor fuera igual o superior a 3.000.000 de pesetas, integraría el delito tipificado en el artículo 2.1. i. de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando (51).

Desde el punto de vista jurisdiccional, el artículo 23. 4. f. de la Ley Orgánica del Poder Judicial incluye el «*tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes*» entre los delitos de persecución universal y que por tanto podrían ser enjuiciados por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (artículo 65.1.d. y e. LOPJ) cuando se cometieran fuera de nuestro territorio, o por bandas organizadas, fueran o no españoles sus presuntos autores y el buque utilizado para el tráfico.

(51) Volveremos a hablar del delito de alijo o trasbordo de mercancías, géneros o efectos prohibidos, al final del siguiente apartado dedicado al tráfico ilícito de armas. Sobre éste y otros delitos de contrabando en la mar, puede consultarse el completo trabajo del General Consejero Togado D. José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto «El delito de contrabando por vía marítima», publicado en la obra colectiva Comentarios a la Legislación Penal, Tomo III, ed. Edersa 1984. Aunque el trabajo se basa en la Ley Orgánica 7/1982, de 13 de julio, relativa a los delitos e infracciones administrativas de contrabando, hoy derogada, muchos de sus comentarios resultan también de aplicación a la vigente Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando.

El tráfico de armas

«Gaza: una fragata porta-helicópteros francesa contra el tráfico de armas». Así rezaba el titular de una noticia fechada el 23 de enero de 2009 (52), en la que se daba cuenta de que la fragata francesa «Germinal» era esperada en las próximas horas frente a las costas de Gaza para participar en la lucha contra el contrabando de armas, en cooperación con Israel y Egipto, en aplicación de la iniciativa franco-egipcia de alto el fuego y de retirada israelí de Gaza.

Los primeros Convenios Internacionales afectaron sólo a las llamadas armas de destrucción masiva, es decir a las químicas, biológicas y, posteriormente a las nucleares, y estaban orientados más al compromiso de los Estados de no fabricarlas ni usarlas, vinculándose con el Derecho Humanitario de la Guerra (53), que al temor de que cayeran en manos de grupos incontrolados o terroristas.

Sin embargo, como declaró en 1999 el entonces Secretario General de Naciones Unidas Sr. Koffi Anan, las armas pequeñas se han convertido en «armas de destrucción en masa», debido a las matanzas que se provocan con ellas, manifestando que el propósito de frenar la proliferación de las armas pequeñas era uno de los empeños fundamentales para prevenir los conflictos en el próximo siglo. Según cálculos de la ONU (54) en el mundo circulan unos 500 millones de armas, de las que el 60%, es decir, 300 millones cambian de propiedad de forma ilícita.

(52) <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/noticias/7872122.html>.

(53) Así, el Protocolo sobre la prohibición del uso en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, fue aprobado en Ginebra el 17 de junio de 1925, ante los sufrimientos que dichas armas habían producido durante la Primera Guerra Mundial. Dicho Protocolo fue complementado y reforzado con la aprobación en el año 1972 de la Convención sobre las Armas Biológicas y, en el año 1993, de la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas y su Destrucción.

Entre los convenios internacionales referidos a las armas nucleares, cabe destacar el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), cuyo objetivo es evitar la proliferación de las armas nucleares y la tecnología armamentística, fomentar la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear y promover la meta de conseguir el desarme nuclear, así como el desarme general y completo. Este Tratado representa el único compromiso vinculante en un tratado multilateral para alcanzar la meta del desarme por parte de los Estados que poseen armas nucleares.

Abierto a la firma en 1968, el Tratado entró en vigor en 1970. En enero de 2000, un total de 187 partes se habían sumado al Tratado, incluidos los cinco Estados que poseen, de forma declarada, armas nucleares.

(54) Datos recogidos en: <http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/brochure.htm> y <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/23346>.

Aunque el tráfico ilícito de armas es uno de los delitos que mayor riesgo representa para la seguridad de los Estados por estar muy vinculado al narcotráfico, el terrorismo y otros crímenes contra la Humanidad –por ejemplo, el genocidio de Ruanda en 1994 (55)–, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 guarda silencio sobre su tráfico por mar, siendo éste, sin embargo, un medio muy utilizado para su transporte.

Al aprobar por unanimidad el Programa de Acción de las Naciones Unidas para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, en 2001, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a recoger y destruir las armas ilícitas, adoptando o mejorando su legislación nacional, lo que ayudaría a: tipificar como delito el tráfico ilícito de armas pequeñas; regular las actividades de los intermediarios; establecer controles rigurosos a la importación y la exportación; adoptar medidas contra los violadores de esas leyes, y coordinar mejor los esfuerzos internacionales con ese fin.

La consideración del tráfico ilícito de armas como delito internacional se ha visto reforzada con la aprobación en el año 2000 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada, siendo objeto específico de uno de sus tres Protocolos complementarios, el *Protocolo contra la Fabricación Ilícita y el Tráfico de Armas de Fuego* (56).

A los efectos del Protocolo, se entiende por arma de fuego:

«Toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas (en ningún caso las posteriores a 1899)».

Y por tráfico ilícito:

«La importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado Parte al de

(55) Un ejemplo de los más trágicos sucesos, favorecidos por esta actividad no regulada en el Convenio de Jamaica de 1982, es el genocidio de Ruanda de 1994. Los investigadores descubrieron después la existencia de redes de tráfico que armaron a los autores de las masacres en la Región de los Grandes Lagos, violando las sanciones de Naciones Unidas. Puede consultarse al respecto la página web: <http://www.es.catholic.net/abogadoscatolicos/435/853/articulo.php?id=28176>.

(56) Aprobado por la Asamblea General de la ONU el 31 de mayo de 2001. España se adhirió por Instrumento de 25 de enero de 2007, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 23 de marzo de 2007.

otro Estado Parte si cualquiera de los Estados Partes interesados no lo autoriza conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo o si las armas de fuego no han sido marcadas conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del presente Protocolo».

En cuanto al contenido del Protocolo, dicho de forma resumida, los Estados partes se comprometen a tipificar como delito la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, así como a establecer medidas para prevenir estos ilícitos. Entre ellas: la creación de registros de armas y sus componentes; la marcación de las armas para conocer su procedencia y que se las pueda hacer un seguimiento; el establecimiento de sistemas de licencias y autorizaciones; la emisión de avisos de importación y exportación y, en general el intercambio de información y la cooperación entre los Estados.

Otros convenios internacionales sobre prohibición de armas son la Convención de 1997 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de las minas antipersonas y sobre su destrucción (conocida como Convención de Ottawa), ya en vigor, y el Tratado de prohibición de las bombas de racimo, firmado el 3 de diciembre de 2008 en Oslo y que entrará en vigor el primer día del sexto mes a partir de la fecha de depósito del trigésimo instrumento de ratificación, de aceptación, de aprobación o de adhesión.

Ninguno de los convenios citados se refiere expresamente al transporte ilícito por mar de las armas que entran dentro de su ámbito objetivo.

A nivel europeo, podemos referirnos al Código de Conducta aplicable a las exportaciones de armamento a países no comunitarios, aprobado por el Consejo de Ministros de la Unión Europea el 8 de junio de 1998. Este instrumento que no tiene un carácter jurídicamente vinculante, sino que refleja un compromiso político que fija pautas de comportamiento a la hora de autorizar las exportaciones de ese tipo de productos, junto con las Convenciones antes citadas, han inspirado nuestra Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, desarrollada por el Reglamento aprobado por el Real Decreto 2061/2008, de 12 de diciembre.

La expresada Ley 53/2007, y con ella ya entramos en el Derecho interno español, tiene como fines, según dispone su artículo 1.1:

«...contribuir a una mejor regulación del comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, evitar su desvío al mercado ilícito, y combatir su pro-

liferación, al tiempo que se da cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos por España a este respecto y se garantizan los intereses generales de la defensa nacional y de la política exterior del Estado».

En materia de infracciones a la Ley 53/2007, constitutivas de delito, falta o infracción administrativa, su artículo 10, relativo al régimen sancionador, se remite a lo establecido tanto en el Código Penal como en la legislación especial de represión del contrabando.

Especial referencia debe hacerse de su artículo 11.1., relativo a los tránsitos, conforme al cual:

«La Administración General de Estado podrá proceder a la inmediata retención del material de defensa, del otro material y de los productos y tecnologías de doble uso en tránsito a través del territorio, o del espacio marítimo o aéreo sujetos a la soberanía española, cuando se den los supuestos previstos en el artículo 8 de esta Ley, sin perjuicio de los controles establecidos por disposiciones especiales».

Entre los supuestos previstos en el artículo 8, se encuentra la existencia de indicios racionales de que el material de defensa, el otro material o los productos y tecnologías de doble uso: puedan ser empleados en acciones que perturben la paz, la estabilidad o la seguridad en un ámbito mundial o regional; puedan exacerbar tensiones o conflictos latentes; puedan ser utilizados de manera contraria al respeto debido y la dignidad inherente al ser humano, con fines de represión interna o en situaciones de violación de derechos humanos; tengan como destino países con evidencia de desvíos de materiales transferidos; puedan vulnerar los compromisos internacionales contraídos por España; contravengan los intereses generales de la defensa nacional y de la política exterior del Estado; vulneren las directrices acordadas en el seno de la Unión Europea, en particular los criterios del Código de Conducta, de 8 de junio de 1998, en materia de exportación de armas, y los criterios adoptados por la OSCE en el documento sobre Armas Pequeñas y Ligeras de 24 de noviembre de 2000, y otras disposiciones internacionales relevantes de las que España sea signataria, o contravengan las limitaciones que se derivan del Derecho internacional, como la necesidad de respetar los embargos decretados por Naciones Unidas y la Unión Europea, entre otras.

Una de las dudas que plantea la Ley respecto de la posibilidad de *retención* del material en el que concurra alguno de los mencionados supuestos, durante su tránsito por el espacio marítimo, es el del alcance

que debe darse a la expresión «*sujeto a la soberanía española*», referida a dicho espacio. En concreto, si se refiere exclusivamente a las aguas interiores marítimas y al mar territorial o también a la zona contigua, a la zona económica exclusiva y a la plataforma continental.

Debe tenerse en cuenta al respecto que el sistema de atribución de competencias a los Estados ribereños sobre las aguas marítimas situadas frente a sus costas, establecido por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, se basa en la atribución de soberanía a los Estados sobre dichas aguas, más o menos limitada en función de los espacios que distingue y de su distancia. Así, de forma resumida, podemos decir que la soberanía reconocida al Estado ribereño sobre las aguas interiores es plena; sobre el mar territorial casi plena y sobre la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental es limitada para el ejercicio de los derechos que la propia Convención reconoce en cada una de ellas.

Por ello, la expresión «*espacio marítimo sujeto a soberanía española*» es un tanto ambigua, pues en un sentido estricto cabría entender que se refiere sólo a las aguas interiores y al mar territorial, mientras que en un sentido amplio cabría entender que también se refiere a la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma territorial.

La cuestión tampoco nos la aclara el artículo 7 de la Ley 27/192, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuando determina en su artículo 7.1 que «*son zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, además de las aguas interiores, el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva*».

Lo ideal, sin duda, hubiera sido que el artículo 11.1 de la Ley 53/2007, en lugar de referirse a «*espacio marítimo sujeto a soberanía española*», hubiera concretado a cuál o cuáles de los espacios marítimos sobre los que España ostenta derechos soberanos quería referirse.

Al no hacerlo parece lo más prudente acoger una interpretación acorde con la Convención de 1982 y entender que se refiere sólo a las aguas marítimas interiores, al mar territorial y a la zona contigua, en éste último espacio sólo para prevenir y reprimir las infracciones que en materia de tráfico ilícito de armas se hayan cometido en el territorio, aguas interiores o mar territorial español. La razón es que los derechos de soberanía que reconoce la Convención sobre la zona económica exclusiva y la plataforma continental lo son exclusivamente a los efectos de exploración y explotación, conservación y administración de sus recursos.

A la misma conclusión llegaríamos tras el examen de nuestra legislación penal, sustantiva y jurisdiccional, pues aunque el tráfico ilícito de armas puede encuadrarse tanto en los delitos de tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos del Código Penal (artículos 563 al 570), como entre los delitos de contrabando tipificados en el artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, no aparece contemplado entre los delitos de jurisdicción universal relacionados en el artículo 23, apartados 3 y 4, de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es más cuando el artículo 2.1.i de la expresada Ley Orgánica de Represión del contrabando tipifica el alijo o trasbordo clandestino desde un buque de cualquier clase de mercancías géneros o efectos, lo circunscribe a los producidos dentro de las aguas interiores o del mar territorial, «*en las circunstancias previstas por el artículo 23 de la Convención de Ginebra sobre alta mar de 29 de abril de 1958*», es decir durante el ejercicio del derecho de persecución en caliente, regulado actualmente por el artículo 111 de la Convención de Jamaica de 1982. Llama realmente la atención el carácter restrictivo del citado tipo penal respecto de los espacios en los que puede cometerse, pues ni siquiera contempla la posibilidad de su comisión en zona contigua española con el fin de introducirlo en España.

En definitiva, aunque el tráfico ilícito de armas tiene indudablemente la configuración de delito internacional, y también es delito en nuestro Derecho Penal interno, no existe norma nacional ni internacional específica que permita, con carácter general, a nuestros buques de guerra o aeronaves militares (y demás buques o aeronaves de Estado) su prevención, persecución y represión, respecto de buques extranjeros, en zonas económicas exclusivas (ni siquiera en la española) o en alta mar, ni a nuestros Tribunales de Justicia juzgarlos en dichos casos, lo cual nos parece un enorme contrasentido, cuando la voluntad manifestada de la Comunidad Internacional es la de luchar contra este delito. Todo ello con una importante salvedad, y es la de que el tráfico de armas se vinculara con los delitos de terrorismo, tendencia como veremos muy de actualidad y a la que nos referiremos en el siguiente apartado.

El terrorismo en la mar

Aunque ya con anterioridad a la aprobación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, se habían producido algunos episodios de apoderamientos o ataques a buques por fines distintos del mero lucro o interés particular, como los que afectaron a los

buques «Santa María» (1961), «Anzoátegui» (1963) o «Sierra de Aranzazu» (1964), dicha Convención se limitó a recoger sólo la piratería con la misma formulación del Convenio de Ginebra de 1958 sobre el Alta Mar, es decir exigiendo el propósito personal y que los tripulantes o pasajeros atacantes procedieran de un buque o aeronave distinto del atacado.

Sin embargo, cuando todavía no habían transcurrido tres años desde la aprobación de la Convención de 1982, se produjo el ataque al crucero de pasaje italiano «Achille Lauro» que estremeció al mundo. Cuatro hombres que aseguraban actuar en nombre del Frente para la Liberación de Palestina (FLP), cuyo líder era Abu Abbas, se hicieron con el control del buque y exigieron la liberación de cincuenta palestinos detenidos en Israel. Para demostrar que sus amenazas iban en serio, el súbdito israelí Leon Klinghoffer, anciano de 79 años de edad y en silla de ruedas fue asesinado y arrojado con ella después por la borda.

De acuerdo con la Convención de 1982, tan bárbaro atentado contra la seguridad marítima, ni podía ser considerado piratería –toda vez que faltaba, al menos teóricamente el famoso *propósito personal* y además los atacantes no procedían de otro buque o aeronave privados–, ni tampoco podía ser incluido en cualquier otro delito de persecución universal. Aunque con la perspectiva actual nos pueda alarmante, lo cierto es que la Convención de 1982 ni siquiera se refiere al terrorismo en la mar.

Como dice la profesora Rosario Domínguez-Matés (57), el terrorismo en el mar es relativamente reciente pero tiene ya una historia muy significativa. Refiriéndose a los casos de los buques «Santa María» (1961), «Anzoátegui» (1963), «Achille Lauro» (1985) y «City of Poros» (1988), considera que el escenario siempre era el mismo: un grupo armado toma el control del barco y asaltan la carga o los pasajeros para llamar la atención de la opinión pública internacional sobre un particular problema político. A los anteriores casos, el magistrado y miembro del Cuerpo Jurídico de la Armada José Alberto Fernández-Rodera, al tratar de la respuesta del Derecho Internacional al terrorismo en la mar (58), añade los casos de los ataques al «USS Cole» en Aden (2000) o al «Marqués de la Ensenada» en el puerto de Santander (1981), afirmando que estos ejemplos muestran

(57) DOMÍNGUEZ-MATÉS, ROSARIO: «From de Achille Lauro to the Present Day: An Assessment of the International Response to Preventing and Suppressing Terrorism at Sea», publicado en la obra colectiva *International Legal Dimension of Terrorism*, dirigida por FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, PABLO ANTONIO; ed. Nijhoff Leiden-Boston 2009.

(58) FERNÁNDEZ-RODERA, JOSÉ ALBERTO: «Terrorism at Sea. International Law Response», en la obra colectiva citada en la nota anterior, pgs. 107 yss.

que hay un riesgo de ataques terroristas en el mar y que pueden ser tan devastadores como en tierra o en el espacio aéreo.

Como señalábamos al tratar de la evolución del Derecho del Mar, tuvo que ocurrir un atentado con gran repercusión en los medios de comunicación y en la opinión pública para que se produjera el avance significativo que las reuniones de mandatarios internacionales y las opiniones de expertos no habían logrado. Así, aproximadamente dos años y medio después del secuestro del «Achille Lauro», fueron firmados en Roma, el 10 de marzo de 1988, la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (conocida también como Convenio o Convención SUA) y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas localizadas en la plataforma continental (conocido también como Protocolo SUA), que culminaban el mandato de la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante su Resolución 40/61 de 9 de diciembre de 1985, a la Organización Marítima Internacional (OMI) para que estudiara al problema del terrorismo en la mar (59).

El preámbulo de la Convención SUA comienza con una referencia a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mostrando su preocupación por *«la escalada mundial de los actos de terrorismo en todas sus formas, que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida, comprometen las libertades fundamentales y atacan gravemente contra la dignidad del ser humano»*, para, a continuación, considerar que los *«actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima comprometen la seguridad de las personas y de los bienes, afectan gravemente la explotación de los servicios marítimos y socavan la con-*

(59) Por medio de la Resolución 40/61, de 9 de diciembre de 1985, emitida apenas dos meses después del secuestro del «Achille Lauro», la Asamblea General de Naciones Unidas: «insta a todos los Estados, unilateralmente y en cooperación con otros Estados, y con los órganos competentes de Naciones Unidas, a que contribuyan a la eliminación gradual de las causas subyacentes del terrorismo internacional y a que presten especial atención a todas las situaciones, incluidos el colonialismo y el racismo, así como aquellas en que haya violaciones masivas y patentes de los derechos humanos y las libertades fundamentales, o las de ocupación extranjera, que pueden dar origen al terrorismo internacional y ponen en peligro la paz y seguridad internacionales»; condena «inequívocamente y califica de criminales todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, dondequiera y por quienquiera sean cometidos, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre los Estados y su seguridad», e invitaba a la Organización Marítima Internacional a que estudiara «el problema del terrorismo a bordo de barcos o en contra de éstos con miras a formular recomendaciones sobre la adopción de medidas apropiadas».

fianza de los pueblos del mundo en la seguridad de la navegación marítima», así como «que la realización de tales actos preocupa gravemente a toda la comunidad internacional».

Los delitos contemplados por la Convención SUA aparecen tipificados en su artículo 3.1, de la siguiente forma:

«Comete delito toda persona que ilícita e intencionadamente:

- a) se apodere de un buque o ejerza el control del mismo mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación; o*
- b) realice algún acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de un buque, si dicho acto puede poner en peligro la navegación segura de ese buque; o*
- c) destruya un buque o cause daños a un buque o a su carga que puedan poner en peligro la navegación segura de ese buque; o*
- d) coloque o haga colocar en un buque, por cualquier medio, un artefacto o una sustancia que puedan destruir el buque, o causar daños al buque o a su carga que ponga o puedan poner en peligro la navegación segura del buque; o*
- e) destruya o cause daños importantes en las instalaciones y servicios de navegación marítima o entorpezca gravemente su funcionamiento, si cualquiera de tales actos puede poner en peligro la navegación segura de un buque; o*
- f) difunda información a sabiendas de que es falsa, poniendo así en peligro la navegación segura de un buque; o*
- g) lesione o mate a cualquier persona, en relación con la comisión o la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos enunciados en los apartados a) a f)».*

El apartado 2 del artículo 3 de la Convención considera también delito: la tentativa y la inducción a cometer cualquiera de los anteriores delitos, así como la amenaza de cometer «con ánimo de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo, cualquiera de los delitos enunciados en los apartados b), c) y e) del párrafo 1, si la amenaza puede poner en peligro la navegación segura del buque de que se trate».

La universalización de la jurisdicción para perseguir los mencionados delitos, se materializa en el artículo 6 de la Convención mediante el establecimiento de distintos criterios para conferir jurisdicción a los Estados Parte, además del tradicional que la atribuye al Estado del pabellón.

En concreto, disponen los apartados 1 y 2 del referido artículo 6, lo siguiente:

«1. Cada Estado Parte tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos enunciados en el artículo 3 cuando el delito sea cometido:

- a) contra un buque o a bordo de un buque que en el momento en que se cometa el delito enarbole el pabellón de ese Estado; o*
- b) en el territorio de ese Estado, incluido su mar territorial; o*
- c) por un nacional de dicho Estado.*

2. Un Estado Parte podrá también establecer su jurisdicción respecto de cualquiera de tales delitos cuando:

- a) sea cometido por una persona apátrida cuya residencia habitual se halle en ese Estado; o*
- b) un nacional de ese Estado resulte aprehendido, amenazado, lesionado o muerto durante la comisión del delito; o*
- d) sea cometido en un intento de obligar a ese Estado a hacer o no hacer alguna cosa».*

En el Convenio SUA se prevén también numerosas reglas tendentes a favorecer la colaboración y auxilio de los Estados Partes en orden a la prevención, persecución y represión de estos delitos, con el fin de evitarlos y, si pese a todo se producen, que no queden impunes.

Entre dichas reglas destacamos por su curiosidad la contenida en el artículo 8.1, conforme a la cual:

«El capitán de un buque de un Estado Parte (el Estado del pabellón) podrá entregar a las autoridades de cualquier otro Estado Parte (el Estado receptor) a cualquier persona respecto de la que tenga razones fundadas para creer que ha cometido alguno de los delitos enunciados en el artículo 3».

Por su parte, el Protocolo SUA se refiere a las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, que son definidas en su artículo 1.3 como *«isla artificial, instalación o estructura sujeta de manera permanente al fondo marino con fines de exploración o explotación de los recursos u otros fines de índole económica».*

Los delitos de terrorismo contra las plataformas fijas son definidos en el artículo 2 del Protocolo, de forma análoga a como lo hace la Convención, mientras que el artículo 3 del Protocolo establece reglas también análogas a las de la Convención respecto del ejercicio de la jurisdicción de los Estados Partes. Además, el artículo 1 del Protocolo establece que

se aplicarán *mutatis mutandi*, a los delitos enunciados en su artículo 2, cuando tales delitos se cometan a bordo de plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental o en contra de éstas, los artículos 5 y 7, así como 10 a 16 del Convenio SUA.

La tipificación de los delitos de terrorismo es, como hemos visto tanto en la Convención como en el Protocolo SUA, muy amplia y muchas de las conductas que contemplan podrían ser también constitutivas del delito de piratería. Normalmente los autores se esfuerzan en argumentar (60) que la diferencia radica en el «*propósito personal*» propio de la piratería, al que se refiere el artículo 101 del Convenio de Jamaica de 1982. Sin embargo, cuando la Convención y el Protocolo SUA definen los actos de terrorismo no exigen, a mi juicio con acierto, un dolo específico en su comisión, sino el dolo genérico de que se realicen «*intencionadamente*», por lo que si bien teóricamente sí podrían existir problemas para calificar como actos de piratería aquellas conductas tipificadas en el artículo 101 de la Convención de 1982 cuando se realizaran por motivos políticos o religiosos, no existirían problemas para calificar como actos terroristas las conductas definidas en el artículo 3.1 de la Convención SUA aun cuando se realizaran con «*propósitos personales*».

Desde el punto de vista práctico, ya nos referimos al tratar de la piratería, a la dificultad de indagar y demostrar los propósitos últimos perseguidos por los delincuentes al cometer actos de piratería o de terrorismo, por lo que a nuestro juicio resulta más acertada la referencia al dolo genérico que realiza la Convención y el Protocolo SUA, por lo que propugnamos que en el futuro se produzca una aproximación y unificación en la descripción del elemento subjetivo en ambos tipos de delitos, otorgándoseles también un tratamiento similar.

Los actos terroristas cometidos en territorio de los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 dieron un nuevo impulso, ciertamente importante, a la regulación jurídica de la lucha contra el terrorismo en todos los ámbitos, no siendo una excepción el marítimo. Entre las iniciativas auspiciadas y aprobadas en el seno de la ONU y de la OMI podemos destacar:

- a) El Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (Código PBIP, o, en inglés, ISPS Code), en

(60) Por ejemplo, FERNÁNDEZ-RODERA, J.A. en «Terrorism at sea...», ob. cit. pg. 110, afirma: «In particular, it is clear that piracy must be differentiated from terrorism because it is committed «for private ends».....» .En el mismo sentido se pronuncia DOMÍGUEZ-MATÉS, R. en «From de Achille Lauro...», ob. cit. pg. 232, citando a Ronzitti.

vigor desde julio de 2004, con la adopción del nuevo Capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y enmiendas a algunas otras disposiciones del mismo. Como pone de manifiesto David Enríquez (61), el Código PBIP se enmarca en una dinámica de gerencia de riesgos, previendo una relación a partir de sujetos clave, instrumentos básicos y niveles de protección.

- b) Los protocolos de enmienda de 2005 a la Convención y al Protocolo SUA.
- c) El Sistema de Seguimiento de Largo Alcance (Sistema LRIT), en vigor desde enero de 2008, cuyas reglas se han introducido en el Capítulo V del Convenio SOLAS, referido a la seguridad en la navegación. Se trata de un sistema de monitorización de las embarcaciones a distancia (obligatorio para embarcaciones a partir de 300 TRB) con transmisión de datos sobre su identidad ubicación y fecha y hora de su posición. Los Estados Partes tienen derecho a que se les proporcione la información LRIT de embarcaciones que naveguen a una distancia que no exceda de las 1000 millas náuticas de sus costas.

El Código PBIP y el Sistema LRIT articulan una serie de medidas de carácter fundamentalmente técnico para la protección de los buques, los artefactos flotantes y las instalaciones portuarias con el fin de prevenir ataques terroristas y, en caso de que ocurran, poder actuar con eficacia y rapidez. Son tratadas en el trabajo «La Seguridad Marítima en la Marina Civil» (62), dentro de este mismo *Cuaderno de Estrategia* por lo que nos remitimos a su exposición con el fin de evitar repeticiones.

Por lo que se refiere a las enmiendas de 2005 al Convenio y al Protocolo SUA fueron decididamente impulsadas por los Estados Unidos (63) y tienen por objeto, básicamente, por una parte ampliar los tipos delictivos y, por otra, establecer normas que permitan y regulen la inspección en alta mar de un buque extranjero por oficiales de un Estado distinto al del pabellón.

(61) ENRÍQUEZ, DAVID: «Terrorismo Marítimo y Libertad de Navegación. La Actividad de la Organización Marítima Internacional en materia de Protección y los Claroscuros del Convenio SUA y del Protocolo SUA de octubre de 2005», publicado en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* nº 7, de 2007, pgs. 153-187. Puede consultarse en la siguiente web : <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2208208>.

(62) Trabajo realizado por el Subdirector General de Seguridad Marítima y Contaminación, de la Dirección General de la Marina Mercante, SUÁREZ-LLANOS GALÁN, FRANCISCO.

(63) La negociación estuvo a cargo de un grupo de trabajo del Comité Legal de la OMI, integrado por representantes de unos treinta Estados y presidido por Linda Jacobson, que fue también jefa de la Delegación de EEUU durante parte de la Conferencia de otoño de 2005. El primer proyecto fue presentado en 2002 y se basó en el borrador redactado por la delegación de EEUU.

Respecto de la ampliación de los tipos delictivos, las enmiendas incluyen como delito el transporte ilícito de material de doble uso, con la siguiente redacción:

«Comete delito toda persona que ilícita e intencionadamente... transporte a bordo de un buque...cualquier equipo, materiales o software o tecnología conexas que contribuya de forma importante al proyecto, fabricación o envío de un arma NBQ con la intención de que se use para ese fin».

También se tipifican como delitos (artículos 3 bis, 3 ter y 3 quarter): la utilización del buque como arma y el transporte en él de NBQ, explosivos y materiales relacionados; el transporte de personas implicadas en cualquiera de las categorías de delitos citadas, así como la tentativa y la coparticipación en la comisión de las conductas delictivas descritas.

Por lo que se refiere al procedimiento de visita e inspección, y las cuestiones de jurisdicción relacionadas, se puede resumir de la siguiente forma: cuando fuera del mar territorial de cualquier Estado, los agentes de un Estado Parte tengan sospechas de que un buque de otro Estado o persona a bordo del mismo, ha participado, participa o va a participar en la comisión de cualquiera de los delitos tipificados, podrá: a) solicitar la confirmación de la nacionalidad al Estado del pabellón; b) si confirma la nacionalidad, puede pedir autorización al Estado del pabellón para adoptar las medidas apropiadas con respecto al buque, entre las que se encuentran la interceptación, visita y registro del buque, su carga y las personas a bordo, así como interrogar a éstas con el fin de determinar si han cometido o van a cometer alguno de los delitos tipificados.

El Estado del pabellón puede: autorizar la visita e inspección solicitada, así como, en su caso, la adopción de las medidas adecuadas respecto de la retención del buque, su carga o las personas a bordo; hacer que sus propios agentes realicen la visita y el registro; realizar la visita y el registro de forma conjunta con el Estado solicitante, o negar la autorización de visita y registro. Con el importante matiz de que la falta de contestación del Estado requerido durante cuatro horas, puede ser interpretada por el Estado requirente como una tácita autorización.

Durante las negociaciones, las representaciones de algunos Estados sugirieron que este procedimiento de visita y registro resultaba incompatible con los principios de libertad de navegación y jurisdicción del Estado del Pabellón, expresando sus temores de que se produjeran abusos durante su aplicación práctica.

En cualquier caso, los Estados tienen el deber recíproco de informarse sin dilación. No pueden adoptarse medidas adicionales sin la autorización expresa del Estado del pabellón, excepto cuando sea necesario para mitigar riesgos inminentes para la vida de las personas, o las medidas se deriven de acuerdos bilaterales o multilaterales que las permitan, conservando el Estado del pabellón la jurisdicción sobre el buque, la carga y las personas a bordo, si bien podrá dar su consentimiento para que la ejerza otro Estado.

Entre las cautelas o salvaguardas durante la ejecución de las medidas, se recogen las siguientes: no poner en riesgo la seguridad de la vida humana en la mar; velar porque las personas a bordo sean tratadas de modo que se preserve la dignidad humana, conforme con la legislación internacional sobre derechos humanos; realizar las visitas y registros de acuerdo con el Derecho Internacional aplicable; tener en cuenta la seguridad del buque y su carga; procurar que las medidas que se adopten sobre el buque y su carga sean ecológicamente razonables; asegurarse de que el capitán del buque sea notificado de la intención de realizar la visita, así como que tenga oportunidad de contactar con el propietario del buque y el Estado del pabellón a la mayor brevedad y hacer lo posible por evitar la demora o inmovilización indebida del buque .

También se prevén indemnizaciones, por parte del Estado interviniente a favor de los perjudicados, en los casos en los que: resulten infundados los motivos para la adopción de las medidas realizadas durante la operación; cuando dichas medidas sean ilícitas, o cuando excedan de las razonablemente necesarias.

Entre los aspectos más discutidos de las enmiendas de 2005 a la Convención y el Protocolo SUA, se encuentran: la introducción de tipos poco definidos en su aspecto subjetivo, por cuanto no se especifica la exigencia de la intención terrorista en el transporte del material de doble uso, así como la extensión de las obligaciones del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP), de 1968, al ámbito de aplicación del Convenio SUA. Estados como India, Pakistán, Israel o Irán, mostraron su oposición a que la OMI utilizara, en la Convención SUA, conceptos respecto de los que sólo la Agencia Internacional de Energía resulta competente, estimando que mediante este Convenio y en contra del Derecho Internacional se estaban criminalizando las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear, alegando también un trato discriminatorio entre los Estados nucleares miembros del TNP respecto de los que no lo son.

Otros países, como Corea del Norte que no tomó parte activa en las negociaciones también han reaccionado en contra. Es más, en relación con la iniciativa de EEUU denominada PSI (*US Proliferation Security Initiative*), comenzada en 2003 y tendente a prevenir el tráfico de armas de destrucción masiva, misiles y otros materiales relacionados, Corea del Norte confirmó que cualquier interceptación de sus barcos sería considerada como un acto de guerra.

Además de las iniciativas ya expresadas adoptadas en el seno de la ONU-OMI, y de las emprendidas unilateralmente por EEUU con los Estados que quisieran adherirse (*coalition of the willing*), como la PSI que acabamos de citar, a raíz de los atentados del 11 de septiembre, se adoptaron otras en el seno de la OTAN (p.ej. la operación *Active Endeavour*) o en el seno de la Unión Europea, tendentes a garantizar la seguridad marítima, a las que se hará referencia en otras partes de este *Cuaderno de Estrategia*.

Por lo que se refiere a nuestro Derecho interno, el Código Penal define y castiga ampliamente los delitos de terrorismo en sus artículos 571 a 580, como cabía esperar de un país que ha sufrido durante mucho tiempo y de forma cruel la injusticia del terrorismo. Desde el punto de vista de la jurisdicción, el delito de terrorismo, en cualquiera de sus formas, aparece también recogido como delito de persecución universal en el artículo 23.4.b. de la LOPJ.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN EN BUQUES EXTRANJEROS, FUERA DE NUESTRAS AGUAS TERRITORIALES

Como hemos visto, en nuestro Derecho interno, casi todos los delitos (con excepción del tráfico de armas y la contaminación) que constituyen en estos momentos las grandes amenazas contra la seguridad marítima en el mundo, son considerados delitos de persecución universal por el artículo 23. 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (terrorismo, piratería, tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes, y tráfico ilegal de seres humanos).

Además, corresponderá, por regla general, la instrucción de los procedimientos por dichos delitos perpetrados en la mar, a los Juzgados Centrales de Instrucción, y su conocimiento a los Juzgados Centrales de lo Penal (delitos para los que la ley señale penas privativas de libertad de duración no superior a cinco años o pena de multa cualquiera que sea su cuantía) o

a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (delitos para los que la ley señale penas privativas de libertad de duración superior a cinco años), en virtud de lo dispuesto en el artículo 65. 1 de la misma Ley Orgánica (en relación con el artículo 14. 3 y 4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) que les atribuye el enjuiciamiento de los delitos de tráfico de drogas o estupefacientes, siempre que sean cometidos por bandas o grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas audiencias, así como de los delitos «*cometidos fuera del territorio nacional, cuando conforme a las Leyes o a los tratados corresponda su enjuiciamiento a los Tribunales Españoles*», extendiendo su competencia al conocimiento de los delitos conexos con los anteriormente reseñados. Además también corresponde a la Audiencia Nacional el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y sus conexos, en virtud del mandato contenido en la disposición transitoria de la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo.

No obstante esta proclamación de la jurisdicción universal de los tribunales españoles, dado que los delitos a los que nos referimos son también delitos internacionales, no podrá ejercerse de forma ilimitada, sino de conformidad con los tratados internacionales suscritos por España, lo que en ocasiones puede limitarla seriamente por lo parcos que como hemos visto se manifiestan algunos de dichos tratados, cuando de ejercer la jurisdicción se trata sobre buques de pabellón extranjero en espacios marítimos en los que rige el principio de libertad de navegación.

Pese a las dudas que por la expresada razón puede plantear en ocasiones la competencia de los tribunales españoles para conocer de estos delitos, resulta necesario y conveniente su inclusión entre los delitos de persecución universal, pues de otra forma podrían plantearse declaraciones de incompetencia frente a delitos que no serían juzgados por ningún otro Estado.

Como ejemplo de lo que acabamos de apuntar, podemos referirnos a algunos presuntos delitos de inmigración ilegal que fueron descubiertos en aguas próximas a las Islas Canarias, pero más allá de nuestro mar territorial. En sentencias de 17 de marzo, 30 de junio y 26 de octubre de 2006 (cayucos interceptados entre 50 y 150 millas de la isla de Gran Canaria) y 23 de febrero de 2007 (relativa al asunto MT KONAKRY), la Audiencia Provincial de Las Palmas apreció de oficio su falta de jurisdicción para el enjuiciamiento y fallo del delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, previsto y penado en el artículo 318 bis del Código Penal por el que venían siendo acusados los procesados al transportar ilegalmente

inmigrantes a bordo de buques y cayucos, acordando la inmediata puesta en libertad de los presuntos traficantes con entrega de sus efectos personales. Los argumentos de la Sala para llegar a tal conclusión se basaban en que el delito de tráfico ilegal de migrantes no aparecía contemplado específicamente entre los delitos de jurisdicción universal relacionados en el artículo 23.4 de la LOPJ, sin que fueran suficientes para atraer la jurisdicción los tratados internacionales ratificados por España.

Frente a tal doctrina se reaccionó por la Fiscalía interponiendo recursos de casación ante el Tribunal Supremo contra dichas sentencias y por la Armada proponiendo la inclusión del tráfico ilegal de personas entre los delitos de persecución universal relacionados en el citado artículo 23.4 de la LOPJ.

Ambas vías dieron buen resultado y así, dos sentencias de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2007 (64) anularon las respectivas sentencias recurridas de la Audiencia Provincial, declarando que los hechos denunciados eran competencia de la jurisdicción española, por lo que se devolvían las actuaciones al tribunal de procedencia para que dictara sentencia. El Tribunal Supremo manifestaba en sus sentencias que el bien jurídico protegido en estos delitos está integrado por dos tipos de intereses: a) el interés general de controlar los flujos migratorios, evitando que éstos movimientos sean aprovechados por grupos mafiosos de criminalidad organizada; y, b) el interés mediato de proteger la libertad, seguridad, dignidad y derechos de los emigrantes. Las sentencias recogen los principios en los que se basa la competencia del Estado español y señalan que en los casos de autos concurrían un conjunto de circunstancias que, de acuerdo con las normas y principios de Derecho internacional, de conformidad con el artículo 23.4 h) LOPJ en relación con el artículo 8.7 del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, dotaban de cobertura a esta atribución jurisdiccional, posibilitaban la adopción de medidas conforme al derecho interno (como la interceptación, la detención de los presuntos delincuentes o la realización del atestado policial) y justificaban el conocimiento del caso por los órganos jurisdiccionales españoles.

(64) Se pueden consultar en la base de datos de jurisprudencia del Tribunal Supremo: <http://www.poderjudicial.es/jurisprudencia/>. Las sentencias, ambas de la misma fecha, corresponden a los recursos nº 183/2007 y 402/2007. También pueden consultarse las sentencias de la misma Sala del Tribunal Supremo de: 27 de diciembre de 2007 (recurso 1164/2007), 3 de enero de 2008 (recurso 895/2007, recaída en el asunto KONAKRY), 31 de enero de 2008 (recurso 1155/2007) o de 18 de febrero de 2008 (recurso 10424/2007), todas en el mismo sentido.

Por lo que se refiere a la propuesta de reforma legislativa, también prosperó, culminando con la aprobación de la Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas que modificó el apartado 4 del artículo 23 de la LOPJ, introduciendo en la letra g., como delito de persecución universal, el «tráfico ilegal o inmigración clandestina de personas, sean o no trabajadores».

Esta reforma refuerza sin duda el ejercicio de la jurisdicción por España más allá de nuestro mar territorial y zona contigua aunque con ella no se agotan todos los problemas y dudas que pueden plantearse, cuya exposición excedería los límites que nos hemos fijado en el presente trabajo.

LA COMPATIBILIDAD DE LA INTERVENCIÓN SOBRE UN BUQUE SOSPECHOSO DE COMETER ILÍCITO INTERNACIONAL, SUS TRIPULANTES Y SU CARGA, CON EL RESPETO A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES: LIBERTAD E INVOLABILIDAD DE DOMICILIO

Los derechos del detenido cuando la intervención sobre del buque y su carga se produce en espacios marítimos lejanos

Uno de principales problemas que se les puede plantear a los Comandantes de nuestros buques de guerra o aeronaves militares (o demás buques o aeronaves de Estado debidamente autorizados), a la hora de intervenir en espacios marítimos lejanos de nuestras costas contra buques sospechosos de cometer alguno de los delitos internacionales de jurisdicción universal, es el de qué hacer con los presuntos delincuentes y con los efectos del delito, caso de confirmarse las sospechas. Y más en concreto, cómo se puede conciliar la necesaria detención o apresamiento de los presuntos delincuentes, el buque y su carga, con el derecho fundamentado a la libertad y sus distintas garantías.

Entre las garantías del derecho a la libertad y a la seguridad reconocidas por el artículo 17 de la Constitución se encuentran las siguientes: la detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial; toda persona deberá ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar; se garan-

tiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, y un procedimiento urgente de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente.

La Ley de Enjuiciamiento Criminal, desarrolla las anteriores garantías. Así, en su artículo 490 determina a quiénes y en qué momento se puede detener (básicamente «*al que intentara cometer un delito, en el momento de ir a cometerlo*» y «*al delincuente in fraganti*»); los artículos 496 y 497 determinan que dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención, el que la haya practicado deberá entregar al detenido a la Autoridad Judicial más próxima o ponerla en libertad, disponiendo la Autoridad Judicial de setenta y dos horas para elevar la detención a prisión, o dejarla sin efecto; mientras que el artículo 520 desarrolla los derechos del detenido (65).

¿Qué ocurre, entonces, cuando por razón de la lejanía a tierra y el aislamiento propio de los buques en la mar no es posible el cumplimiento total o parcial de las garantías mencionadas?

La cuestión ya ha sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en su sentencia 21/1997 (66), de 10 de febrero, dictada al resolver el recurso de amparo interpuesto por el Capitán del buque mercante «Archangelos». Por su importancia reflejaremos, a continuación, un breve extracto de la sentencia.

Los hechos se referían a la interceptación por el buque «Petrel I», del Servicio de Vigilancia Aduanera, del mercante buque de bandera panameña «Archangelos», el día 23 de enero de 1995, en aguas internacionales del Atlántico, en situación 20° 04' Lat. Sur y 19° 20' Long. W, como sospechoso de un delito de tráfico de drogas. La llegada al puerto de Las Palmas de Gran Canaria no tuvo lugar hasta el día 6 de febrero del mismo

(65) A tenor del citado artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, toda persona debe ser informada de forma inmediata y de modo que le sea comprensible, tanto de las razones de su detención como de sus derechos, entre los que se encuentran los siguientes: derecho a guardar silencio; a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable; a que si es extranjero se comunique el hecho de la detención y el lugar de custodia a la Oficina Consular de su país; a designar abogado; a ser asistido gratuitamente por un intérprete y a ser reconocido por médico forense.

(66) El texto completo de la sentencia y su extracto pueden ser consultados en: http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1997-0021, a la que puede accederse también desde la base de datos de la página web del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.es/jurisprudencia/jurisprudencia.html>.

año, momento en el que se procedió a la información de derechos y puesta a disposición judicial de los detenidos.

La cuestión de fondo planteada era si resultaba conforme al artículo 17 de la Constitución la actuación del Servicio de Vigilancia Aduanera al abordar el buque «Archangelos» en alta mar, proceder a su inspección, aprehender la droga y detener a las personas que integraban la tripulación del buque como presuntamente responsables de un delito de tráfico de drogas, custodiando seguidamente el buque, la carga y los detenidos hasta su llegada a puerto español, bajo el control de una dotación de presa. Todo ello ordenado y a consecuencia de las investigaciones seguidas por el Juzgado Central de Instrucción núm. 1 de la Audiencia Nacional.

Los fundamentos Jurídicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional parten de la premisa de que las actuaciones de los agentes del Estado español (en el presente caso pertenecientes al Servicio de Vigilancia Aduanera), aun realizadas fuera de los límites del territorio español, no dejan de estar sujetas a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico (art. 9.1 C.E.) y, en particular, al respeto de los derechos y libertades que nuestra Norma Fundamental reconoce y garantiza.

A continuación, el Tribunal se plantea la legitimidad de la intervención en aguas internacionales sobre un buque de pabellón extranjero, considerándola conforme a Derecho sobre la base de que el artículo 23.4 de la L.O.P.J. atribuye el conocimiento por nuestros órganos judiciales de los hechos cometidos por españoles y extranjeros fuera del territorio nacional, cuando los mismos sean susceptibles de tipificación como delitos, según la Ley penal española, en ciertos supuestos, entre ellos el del apartado f), relativo al «tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes». Lo que entraña, pues, que el legislador ha atribuido un alcance universal a la jurisdicción española para conocer de estos concretos delitos, en correspondencia tanto con su gravedad como con su proyección internacional. Proyección y reconocimiento internacional que se sustenta en con el artículo 4, apartados 1 y 3, del Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, hecho en Viena el 20 de diciembre de 1988. Acuerdo internacional respecto del que tanto España como la República de Panamá (Estado del pabellón de buque aprehendido) eran Estados partes y había entrado en vigor entre ambos Estados al ocurrir los hechos aquí considerados, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 29. Normativa a la que se ajusta tanto la medida adoptada por el Juzgado Central de Instrucción núm. 1 como su ejecución respecto al «Archangelos», pues en las actuaciones recibidas

consta que el Ministerio de Asuntos Exteriores recabó la autorización de la Embajada de la República de Panamá en Madrid y ésta fue concedida mediante nota verbal de dicha representación diplomática en la que se autorizaba a las autoridades españolas para proceder «al abordaje y apresamiento del buque «Archangelos», así como la detención de su tripulación por ser portadores, según parece, de un cargamento de cocaína».

Entrando ya en el examen de la alegada vulneración de los cuatro apartados del artículo 17 de la Constitución, el Tribunal Constitucional sienta la siguiente doctrina:

- a) Que no cabe estimar, en suma, que la privación de libertad que ha sufrido el recurrente tras ser detenido el 23 de enero de 1995 haya lesionado el derecho que el art. 17.1 garantiza, dado que se encuentra legalmente prevista para ese tipo de delitos y en cuanto a la forma de practicarla se ha ajustado a normas internacionales que forman parte de nuestro ordenamiento (art. 96.1 C.E. y art. 1.5 del Código Civil).
- b) Si bien la libertad en cuanto derecho fundamental y valor superior de nuestro Ordenamiento (art. 1.1 C.E.) no puede sufrir excepciones por razones de eficacia en la lucha contra el delito, no es menos cierto que la vulneración del derecho que el art. 17.2 C.E. garantiza sólo se producirá cuando se hayan transgredido los límites del mismo. Y al respecto basta recordar que si la disponibilidad sobre la pérdida de libertad es exclusivamente judicial, «el mandato de la Constitución es que, más allá de las setenta y dos horas, corresponde a un órgano judicial la decisión sobre mantenimiento o no de la limitación de la libertad» (STC 115/1987). Lo que es aplicable incluso respecto a un supuesto tan singular de detención como el presente, pues de esta decisión se desprende con claridad que el sentido y finalidad de esta exigencia constitucional *no requiere incondicionalmente la presencia física del detenido ante el Juez, sino que la persona privada de libertad, transcurrido el plazo de las setenta y dos horas, no continúe sujeta a las autoridades que practicaron la detención y quede bajo el control y la decisión del órgano judicial competente, garante de la libertad que el art. 17.1 reconoce*. Ha existido en este caso un pleno control judicial sobre la libertad del recurrente al término del plazo constitucionalmente previsto y, desde la perspectiva del control externo que corresponde a este Tribunal, ningún reproche en esta sede constitucional cabe hacer a la decisión acordando elevar la detención a prisión provisional, pues su adopción se ha acordado de forma fundada, razonada, completa y acorde con la finalidad de la institución (STC 128/1995).

- c) En el presente caso no se han vulnerado los derechos que el art. 17.3 C.E. reconoce. En relación con la doctrina elaborada por este Tribunal respecto al mismo y de las garantías configuradas legalmente en el art. 520.1 L.E.Crim. Basta observar que la captura del buque y la detención de su tripulación no fue seguida de diligencia alguna para el esclarecimiento de los hechos por parte de las autoridades del Servicio de Vigilancia Aduanera en el buque «Petrel I». No habiendo existido, por tanto, el presupuesto necesario para satisfacer las exigencias de defensa en tales diligencias policiales conforme al sentido y finalidad del art. 17.3 C.E., pues ninguna diligencia para el esclarecimiento de los hechos se ha practicado por las autoridades del buque captor; limitándose a custodiar a los detenidos y a proceder de forma inmediata e ininterrumpida a su traslado a un puerto español.
- d) Finalmente, cabe pensar que una situación de prolongación de la privación de libertad como la sufrida por el recurrente durante la navegación del «Archangelos» hasta su llegada a puerto español es susceptible de afectar a otro elemento esencial del entero sistema de protección judicial de la libertad, el instituto del «habeas corpus» (art. 17.4 C.E). Sin embargo, basta reparar que dicho instituto opera, potencialmente, en «todos los supuestos en los que se produce una privación de libertad no acordada por el Juez» (STC 31/1985) y en concreto, frente a una eventual «prolongación abusiva de la permanencia en las dependencias policiales» (STC 341/1993) –lo que aquí no es el caso–, de suerte que su finalidad esencial es la de controlar la legalidad de la detención practicada y hacer cesar de inmediato las situaciones irregulares de privación de libertad (SSTC 194/1989 y 104/1990, entre otras), frente a detenciones ilegales o que transcurran en condiciones ilegales (STC 153/1988).

De acuerdo con los anteriores razonamientos, el Tribunal Constitucional consideró ajustada a Derecho la actuación del Servicio de Vigilancia Aduanera, desestimando el recurso de amparo interpuesto por el Capitán del «Archangelos».

La legalidad de la expresada actuación fue también confirmada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 12 de enero de 1999, recaída en el caso *Rigopoulos versus el Reino de España*, en atención a las circunstancias excepcionales en las que se produjo aquella.

De la doctrina contenida en las expresadas sentencias, podríamos concluir que en caso de detención en espacios marítimos alejados de nuestro

territorio, no se produce una privación de los derechos fundamentales del detenido, pero sí una limitación a su ejercicio, derivada de la especial situación de lejanía y aislamiento en la que se produce la detención. Limitación para cuya legalidad resulta esencial su control, aunque sea a distancia, por la Autoridad Judicial competente, debiendo producirse el traslado del detenido a presencia judicial en el plazo más breve posible.

Sobre la posible colisión del registro del buque con el derecho a la inviolabilidad del domicilio

En los casos de registros de buques realizados en la mar, a los efectos de determinar si se confirman las sospechas de que el buque interceptado se dedica a tráfico ilícito, ha sido frecuentemente invocada por los imputados la supuesta vulneración del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, reconocido por el artículo 18.2 de la Constitución española.

De forma resumida, podríamos decir que, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo al respecto, confirmada por el Tribunal Constitucional (67), las bodegas, el puente, la sala de máquinas o los espacios comunes del buque no tienen la consideración de domicilio, mientras que sí la tendrían los camarotes particulares en los que la tripulación o los pasajeros desarrollan su vida íntima, personal o familiar. Para ilustrar la anterior afirmación recogemos algunas de las consideraciones de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en su sentencia de fecha 16 de noviembre de 2006, referida al cargamento de droga encontrado en el registro de una embarcación de recreo de 9,76 m. de eslora:

«...hay que considerar al barco domicilio, a los mencionados efectos de su protección constitucional del art. 18.2 CE, únicamente cuando en él una o varias personas lo utilicen como lugar para su vida privada, como nos dice otra sentencia nuestra, la nº 642/2002, de 10 de febrero. Entendemos que si, como aquí ocurrió el barco se utiliza sólo para pescar, no cabe hablar de actividades propias de la vida íntima de la persona que pudieran conferir al lugar el carácter de domicilio.

Como ha dicho un sector de la doctrina respecto del concepto de domicilio a estos efectos del art. 18.2 CE, aquello que, según la ley civil (art. 42 C.C .) o penal (art. 202 CP) es el lugar habitual de

(67) Entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1999 y 16 de noviembre de 2006, y auto del Tribunal Constitucional 103/2002, de 17 de junio.

residencia de una persona constituye el contenido esencial de este derecho fundamental, contenido que el legislador ha de respetar. En el extremo opuesto parece claro también que un simple terreno de propiedad particular ha de quedar excluido. Entre tales dos extremos hay una amplia zona intermedia que es donde la duda puede plantearse, duda que ha de resolverse acudiendo en cada caso al concepto que nos proporciona el Tribunal Constitucional cuando define el domicilio a estos efectos como un espacio en el cual el individuo ejerce su vida privada personal o familiar, espacio que debe quedar excluido de las observaciones ajenas y de las intromisiones de los demás salvo autorización del interesado (STC 110/84, de 26 de noviembre entre otras muchas).

Con relación a las embarcaciones, tal espacio privado queda limitado a los camarotes particulares de la tripulación o de los viajeros, quedando excluidos aquellos otros espacios comunes como la cubierta o escaleras o salones no individuales, y los destinados a albergar las mercancías u objetos transportados.

Cuando, como en el caso presente, nos encontramos con barcos de tamaño pequeño, habrá de estarse al hecho concreto, de modo que, si allí habitan una o varias personas, aun cuando sea de modo transitorio, como el supuesto contemplado en la sentencia que acabamos de citar, la de 13.3.1999, habrá de reputarse domicilio tal embarcación; si no fuera así, no cabría acudir a este concepto para invocar este derecho fundamental del art. 18.2 CE.

Entendemos que esto último es lo que ocurre con la embarcación que en esas actuaciones registró la Guardia Civil encontrando el mencionado cargamento de 208 kilogramos de hachís. Tal pequeño barco no lo utilizaba su usuario como lugar donde desarrollar su vida íntima personal o familiar, ya que quedó acreditado que sólo se usaba para pescar...

Por tanto fue legítima la entrada de la Guardia Civil en la pequeña nave para registrarla y asimismo legítimo el hallazgo de los 208 kilogramos de hachís encontrados en su interior.

No hubo vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio, por lo que hemos de desestimar también este motivo 2º del recurso».

Ello no quiere decir que los camarotes privados no puedan ser registrados, pero sí que para su registro será necesario, o el previo consentimiento del titular o, en su defecto, una resolución judicial que lo autorice, debiéndose cumplir las formalidades previstas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal al respecto.

CONCLUSIONES

- El Derecho del Mar es un Derecho Universal, pero también relativo, flexible y evolutivo, marcado por las tensiones entre la libertad de navegación y la extensión de los poderes soberanos de los Estados hacia espacios marítimos cada vez más alejados de sus costas, bien por intereses económicos o bien por la necesidad de autoprotección frente a riesgos de muy distinta naturaleza. Muchos de los grandes avances del Ordenamiento Jurídico Internacional se han producido a consecuencia de hechos trascendentes, ante los que los propios sujetos del Derecho Internacional han exigido una respuesta normativa acorde con sus principios.
- Hoy día la paz y la seguridad no se consideran sólo en términos de confrontación y conflictos militares. La actual comunidad de naciones se encuentra con una nueva generación de problemas complejos y urgentes que van más allá de las fronteras y a los que sólo cabe hacer frente eficazmente si las naciones actúan de consuno. Entre los más importantes, actualmente, se encuentran la piratería, el terrorismo, el tráfico ilegal de seres humanos, el tráfico ilegal de estupefacientes y el tráfico ilegal de armas. Frente a ellos surge el concepto de seguridad marítima, consistiendo en un conjunto de actividades y de medios destinados a proteger la vida de las personas y los bienes en la mar, tanto mediante la adopción de medidas preventivas, como mediante acciones correctivas. Esta renovada dimensión de la seguridad marítima, está motivando que los Estados más importantes de nuestro entorno estén formulando sus estrategias y planes de seguridad marítima orientándolos a las nuevas amenazas.
- La seguridad marítima, en el sentido al que nos referimos, constituye la premisa, el presupuesto o la *conditio sine qua non* para que puedan desarrollarse las actividades lícitas que hacen posible la subsistencia del ser humano en el Planeta y también para que pueda cumplirse y tener efectividad la propia Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, siendo además una disciplina que opera en sentido transversal.
- Si bien a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar hay que reconocerle el mérito de constituir un marco normativo, completo y universal, sobre los espacios marítimos, con algunas partes brillantes, como la que se refiere a la preservación del medio ambiente marino, sin embargo, como reconocen algunos documentos de la propia ONU, resulta incompleto, insuficiente y asistemático a la hora de abordar y tratar las amenazas o riesgos

- emergentes contra la paz y la seguridad marítima, probablemente porque en las fechas en las que se redactó y aprobó, muchos de dichos riesgos no habían adquirido la dimensión actual.
- Las importantes carencias de la Convención de 1982, tanto en lo que se refiere a la omisión de varios de los riesgos, como respecto de las medidas eficaces para prevenirlos y corregirlos, han tenido que ser suplidas mediante la adopción de Convenios específicos sobre las distintas materias o Resoluciones de la ONU para casos particulares que, no obstante, se han visto condicionados por los límites generales derivados de aquélla Convención, lo que aconsejaría su urgente revisión.
 - El buque de guerra y las aeronaves militares se configuran en los expresados Convenios Internacionales como el instrumento de poder por antonomasia para hacer frente en la mar a los expresados riesgos y amenazas, recibiendo una legitimación directa para intervenir frente a ellos.
 - También el Derecho de la Unión Europea ha avanzado en los últimos años en orden al establecimiento de medidas eficaces para la prevención y corrección de los expresados riesgos, en especial respecto del tráfico ilegal de personas y, últimamente, la piratería.
 - El derecho penal sustantivo español tipifica de forma suficiente todos los delitos tratados en relación con la seguridad marítima (tráfico ilegal de seres humanos, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas y terrorismo), con la importante excepción de la piratería que no aparece tipificada como delito en nuestro Derecho interno. En la reforma en curso del Código Penal, actualmente en fase de anteproyecto, se tipifica el delito de piratería de forma adecuada, siendo deseable que se apruebe cuanto antes, máxime cuando ya se encuentran en aguas frente a Somalia unidades españolas, con la misión de luchar contra la piratería en aquellas aguas, en el marco de la operación europea *Atalanta*.
 - Desde el punto de vista del ejercicio de la jurisdicción, en relación con los delitos considerados, nuestro Derecho interno (artículo 23.4 de la LOPJ) incluye como delitos de persecución universal: el terrorismo; la piratería (pese a no estar tipificada, por el momento, en el Código Penal); el tráfico ilegal de drogas psicotrópicas, tóxicas y estupefacientes y el tráfico ilegal de personas, sean o no trabajadores. A nuestro juicio, debería promoverse la reforma del citado artículo 23.4 de la LOPJ para incluir también, entre los delitos de persecución universal, el delito de tráfico ilegal de armas.

- En caso de detención en espacios marítimos alejados de nuestro territorio, no se produce una privación de los derechos fundamentales del detenido, pero sí una limitación a su ejercicio, derivada de la especial situación de lejanía y aislamiento en la que se produce la detención. Limitación para cuya legalidad resulta esencial su control, aunque sea a distancia, por la Autoridad Judicial competente.
- A los efectos del respeto debido al derecho fundamental a la inviolabilidad de domicilio, en relación con las embarcaciones sospechosas, es doctrina jurisprudencial que las bodegas, el puente, la sala de máquinas o los espacios comunes del buque no tienen la consideración de domicilio, mientras que sí la tendrían los camarotes particulares en los que la tripulación o los pasajeros desarrollan su vida íntima, personal o familiar.
- Además de los hechos ilícitos analizados, existen otros posibles riesgos y amenazas contra la seguridad marítima, que van creciendo de modo preocupante en intensidad y a los que probablemente en un futuro cercano haya que darles un tratamiento similar al de aquéllos. Entre ellos podrían encontrarse los vertidos contaminantes en la mar que son tratados en un anexo del presente *Cuaderno de Estrategia*, así como los atentados contra el patrimonio arqueológico subacuático y contra la biodiversidad en la mar.

ANEXO

LA CONTAMINACIÓN MARINA

Junto a la contaminación que podríamos considerar cotidiana o habitual –que no lícita ni legítima– del mar, procedente tanto de fuentes terrestres como de buques o plataformas, se producen también en la mar episodios puntuales, voluntarios o no, que por su trascendencia pueden poner en riesgo la vida y salud de las personas, perjudicar seriamente la economía de una región o de un país, o alterar gravemente sus ecosistemas. Sin menospreciar en absoluto la contaminación constante y habitual, ciertamente dañina, nos referiremos básicamente en este apartado a los episodios extraordinarios como más directamente relacionados con las amenazas emergentes contra la seguridad marítima.

Por desgracia han sido, y siguen siendo, muchos los accidentes marítimos que han provocado graves episodios de contaminación en los mares y océanos. Desde que en 1893 encallara el primer buque específico de transporte de crudo, el «Gluckauf», a los siete años de su efímera existencia, provocando la primera marea negra conocida en Isla Fire (Nueva York), a todos nos traen tristes recuerdos nombres como: «Torrey Canyon» (derrame de 120.00 tn. de crudo, en el archipiélago de las Scilly al sur de Inglaterra, en el año 1967); «Julios Schindler» (92.087 tn. vertidas en las Azores en 1969); «Sea Star» (115.000 tn. vertidas en el golfo de Amán en 1974); «Jakob Maersk» (80.000 tn., en Leixoes, Portugal, 1975); «Showa Maru» (237.000 tn. en el estrecho de Malaca, en 1975); «Amoco Cádiz» (80.000 tn. en la Bretaña francesa, en 1978); plataforma «Ixtoc I» (530.000 tn. derramadas en el Golfo de Méjico, en 1979); «Aegean Captain» y «Atlantic Empress» (280.000 tn., en Trinidad y Tobago, en 1979), o «Exxon Valdez» (40.000 tn en Alaska, en 1989), por citar sólo algunos de

los más importantes episodios de vertidos de hidrocarburos al mar por accidentes de petroleros. O los referidos a nuestras costas: «Polycommander» (13.000 tn. vertidas en las Islas Cies, Vigo, en el año 1970); «Urquiola» (100.000 tn. en A Coruña, año 1976), o «Aegean Sea» (80.000 tn., también en A Coruña, en 1992).

Los casos de los petroleros Erika y Prestige: un ejemplo reciente de la evolución del Derecho del Mar

Si todos los siniestros citados, y muchos más, han resultado dramáticos por la contaminación producida en la mar y sus ecosistemas asociados, especial referencia merecen los naufragios de los buques petroleros «Erika» (50.000 tn. derramadas que afectaron a unos 400 km. de las costas de la Bretaña francesa, en el año 1999) y «Prestige» (unas 63.000 tn. derramadas que afectaron a las costas comprendidas entre el norte de Portugal y las Landas en Francia, con especial incidencia en Galicia y la cornisa Cantábrica, en el año 2002).

Y nos interesa ahora destacar estos dos casos porque la gravedad de los daños que provocaron, su fuerte repercusión social y los esfuerzos de los Estados afectados han propiciado una de las grandes reformas en el Derecho del Mar en materia de prevención y responsabilidad por vertidos de hidrocarburos desde buques, tan sólo comparable a la que se produjo tras el desastre del «Torrey Canyon», con la aprobación de los convenios sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos y de constitución del Fondo Internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, aprobados en los años 1969 y 1971, respectivamente.

Constituyen, sin duda, un ejemplo visible del carácter evolutivo, dinámico y flexible del Derecho del Mar que hemos destacado al tratar de su evolución.

El naufragio del petrolero Erika en las costas francesas, en diciembre de 1999, constituyó el punto de partida de un nuevo impulso hacia el establecimiento de una política europea de seguridad marítima. Tres meses después del accidente, el 21 de marzo de 2000, la Comisión aprobó una *Comunicación sobre la seguridad marítima del transporte de petróleo*, que iba acompañada de una serie de propuestas concretas destinadas a evitar que se volviera a producir este tipo de accidentes. El Consejo Europeo de Biarritz propugnó la rápida adopción del primer conjunto de medidas –denominado «paquete Erika I»– y encargó a la Comisión que propusiera

lo antes posible un segundo conjunto de medidas que completarían las tres propuestas legislativas presentadas el 21 de marzo de 2000. Este segundo conjunto de medidas, destinado a aumentar de manera duradera la protección de las aguas europeas del riesgo de accidentes y de contaminación marina, se presentó el 6 de diciembre de 2000. Incluyó una propuesta de directiva y dos propuestas de reglamento (1).

Entre tales medidas se incluían: la modificación de la Directiva 95/21 sobre Port State Control (PSC), con el objetivo de incrementar y mejorar las inspecciones de los buques, en especial de los petroleros; la modificación de la Directiva 94/57 sobre Sociedades de Clasificación reconocidas en el ámbito comunitario, con el fin de endurecer los requisitos para su reconocimiento y realizar un seguimiento del cumplimiento de sus obligaciones; la propuesta de Reglamento sobre aceleración de la entrada en vigor de la obligatoriedad del doble casco para buques tanque que escales en puertos de la UE, al modo de lo que ya había hecho Estados Unidos en su legislación interna a raíz del accidente del «Exxon Valdez»; el establecimiento de un sistema de información y control sobre tráfico marítimo; la instauración de un fondo de compensación de daños por contaminación por hidrocarburos complementario del Internacional y la creación de la Agencia Europea de Seguridad Marítima.

Por su parte, el siniestro del «Prestige» puso de manifiesto con toda su crudeza las graves deficiencias de las regulaciones internacionales en materia de prevención y responsabilidad por vertido de hidrocarburos, entre las que cabe señalar las siguientes: la utilización abusiva de pabellones de conveniencia por la mayoría de los buques utilizados en el transporte de hidrocarburos y otras sustancias peligrosas y contaminantes, con escaso control efectivo sobre ellos por parte de los Estados de abanderamiento; el favorecimiento de verdaderos entramados de sociedades interpuestas, capaces de disolverse y desaparecer en un breve espacio de tiempo ante un siniestro, impidiendo la exigencia de responsabilidades, y siquiera llegar a conocer la verdadera identidad, del propietario, el armador o el cargador del buque; la notoria insuficiencia de las indemnizaciones a las que tienen limitada su responsabilidad los operadores, el cargador y el propietario del buque en caso de siniestro, así como de las cuantías cubiertas por los aseguradores y por el Fondo Internacional, ante los graves daños que pueden producir sus letales cargas; los deficientes

(1) Datos obtenidos de la página web oficial de la Unión Europea, http://europa.eu/scadplus/info_scad_es.htm

controles sobre las condiciones de seguridad del buque y las condiciones laborales y de formación de las tripulaciones, o la ausencia de transparencia en los movimientos de este tipo de barcos.

Los graves e injustos daños producidos en nuestras costas y los medios de vida de sus habitantes por la carga de un buque que pasaba a más de 24 millas de ellas, sin origen o destino en nuestro país, unido la inactividad del propietario, armador y cargador para reparar los daños ocasionados, en contraste con la extraordinaria movilización social que produjo el siniestro, legitimaron a España para promover en distintos foros comunitarios, internacionales e internos una serie de medidas que aunque necesarias venían siendo obstaculizadas por el poderoso *lobby* petrolero.

Entre ellas, podemos destacar las siguientes:

- a) Se suscribieron por España tres Declaraciones Conjuntas, firmadas, respectivamente, con Alemania, Francia y Portugal, sobre cooperación en materia de seguridad marítima en relación con la contaminación procedente de buques.

Aunque las citadas Declaraciones tenían un sentido más político que jurídico, tendente a impulsar medidas efectivas, tanto en el seno de la Unión Europea como en el de la OMI y otras Organizaciones y Foros Internacionales, en orden a reforzar la seguridad de la navegación marítima y prevenir desastres ecológicos como los del «Erika» y el «Prestige», también establecían mecanismos concretos de colaboración, algunos ciertamente innovadores y que levantaron ciertos recelos en la OMI. Por ejemplo, en la Declaración suscrita con Francia, con motivo de la cumbre Hispano-Francesa, celebrada en Málaga el 26 de noviembre de 2002, se establecía en el punto 4 la posibilidad de limitar el tráfico de buques que transportasen mercancías peligrosas dentro de las 200 millas, concretándose a continuación de la siguiente forma:

«España y Francia están de acuerdo en establecer un control firme, en sus zonas económicas exclusivas, de todos los barcos con una antigüedad superior a 15 años, monocasco, que transporten fuel, alquitrantes y crudo y que supongan un riesgo para la protección del medio ambiente marino. Para ello, España y Francia establecerán un sistema de información detallada a la entrada de sus zonas económicas exclusivas para permitir en caso de duda un control exhaustivo del buque en el mar cuyo resultado podría suponer la obligación de abandonar la zona. España y Francia solicitarán a la Unión Europea que estudie las condiciones para la generalización de esta medida».

- b) A nivel comunitario, el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones, Transportes y Energía de la Unión Europea, celebrado el 6 de diciembre de 2002, aprobó por unanimidad unas conclusiones en materia de seguridad marítima en relación con la contaminación, entre las que destacaba la supresión acelerada de los petroleros de casco único, a partir de 15 años de servicio, conclusiones que fueron refrendadas por el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 2002. Tal iniciativa, se convertiría siete meses después en el Reglamento (CE) nº 1726/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se modificaba el Reglamento (CE) nº 417/2002, de 18 de febrero de 2002, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco. La Comisión europea publicó la «lista negra» orientativa de los buques cuyo acceso a los puertos europeos se habría prohibido de estar en vigor las nuevas disposiciones comunitarias en elaboración. La Agencia Europea de Seguridad Marítima celebró su primera reunión el 4 de diciembre de 2002, reforzándose sus competencias en virtud del Reglamento (CE) 1644/2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003. Se anticipó la puesta en funcionamiento del sistema de seguimiento del tráfico marítimo europeo, denominado SafeSeaNet. Se dictó el Reglamento (CE) 2372/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por el que se establecían medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles, afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero «Prestige». Varios Estados miembros tomaron la iniciativa de presentar en la OMI, con el apoyo de la Comisión Europea, la propuesta de designación de un amplio abanico de zonas marinas especialmente sensibles (ZMES). En marzo de 2003, se formuló la propuesta de Directiva sobre contaminación procedente de los buques, con introducción de sanciones, incluso de carácter penal, que se aprobaría, el 7 de septiembre de 2005, como Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- c) En el ámbito internacional general, España presentó, el 25 de febrero de 2003, ante la OMI (en concreto, en el Subcomité de Seguridad en la Navegación), para su aprobación, un nuevo dispositivo de separación del tráfico marítimo frente a Finisterre, consistente en dos nuevas vías de navegación, una para cada sentido, para uso exclusivo de buques que transportasen mercancías peligrosas a granel, separadas de las vías de navegación de los buques con cargas convencionales. El citado dispositivo fue tramitado por pro-

cedimiento de urgencia y aprobado con ligeras modificaciones técnicas. También presentó propuestas, conjuntamente con otros países de la Unión Europea, en orden a: que los planes de auditoría modelo OMI, tuvieran carácter obligatorio para los Estados de abanderamiento y que sus resultados fuesen de acceso público; el establecimiento de «zonas marítimas especialmente sensibles», en las que se pudiera restringir el paso de buques, excepto los de doble casco, con mercancías peligrosas; enmiendas al Convenio MARPOL con el objetivo de prohibir el transporte de hidrocarburos pesados en buques monocasco y acelerar la retirada progresiva del servicio de los petroleros monocasco, en función del tipo de buque y la fecha de su construcción; la enmienda al Protocolo del Convenio Internacional de Indemnización de daños debidos a la Contaminación por Hidrocarburos, en el sentido de constituir un Fondo Complementario que incrementara en 5,5 veces el límite de la indemnización garantizada por el Fondo Internacional (FIDAC), pasando de 135 millones de derechos especiales de giro (equivalente a unos 170 millones de euros) a 750 millones de derechos especiales de giro (cifra cercana a los 1000 millones de euros). Esta propuesta fue adoptada por la Conferencia Diplomática auspiciada por la OMI, el 16 de mayo de 2003.

- d) A nivel de Derecho interno, se aprobaron, en un tiempo record, las siguientes normas: Real Decreto-Ley 9/2002, de 13 de diciembre, por el que se adoptaban medidas para buques tanque que transportaran mercancías peligrosas o contaminantes, el cual implicaba la prohibición de entrada en puertos, terminales o zonas de fondeo españoles, de los buques petroleros de casco único tipo «Prestige»; Real Decreto 1220/2002, de 22 de noviembre, por el que se creó la Comisión Interministerial para el seguimiento de los daños causados por el «Prestige»; Real Decreto 1/2003, de 3 de enero, por el que se creó el Comisionado para las actuaciones derivadas de la catástrofe del «Prestige»; Real Decreto 90/2003, de 24 de enero, sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las correspondientes actividades de la Administración marítima; Real Decreto 91/2003, de 24 de enero, por el que se aprobaba el Reglamento regulador de las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles; Real Decreto 1249/2003, de 3 de octubre, sobre requisitos de información exigibles a los buques mercantes que lleguen a los puertos españoles y salgan de éstos y Real Decreto-Ley 4/2003, de 20 de junio, por el que la Admi-

nistración General del Estado anticipaba las indemnizaciones a los perjudicados por el vertido del «Prestige», sin que ello supusiera asunción de responsabilidad por su parte.

Al margen de la normativa, la catástrofe del «Prestige» supuso la más extraordinaria movilización de personas y medios –civiles y militares, voluntarios y personal al servicio de las Administraciones Públicas–, jamás habida en España, ante un episodio grave contra la seguridad marítima ocurrido en tiempo de paz. En el momento de mayor actividad –mediados del mes de diciembre del año 2002– llegaron a estar desplegadas 12.000 personas en las playas y acantilados recogiendo los restos del fuel-oil del «Prestige», así como 44 embarcaciones y 35 aeronaves.

Además, se reforzó notablemente la vigilancia en la mar con participación de buques de la Armada para hacer cumplir los acuerdos adoptados. También se reforzaron las inspecciones de buques que transportaran productos nocivos o peligrosos, de tal forma que entre el mes de noviembre de 2002 y el mes de abril de 2003 fueron inspeccionados: 64 buques petroleros con 6 detenciones; 22 buques gaseros, sin detenciones; 27 buques quimiqueros, con 3 detenciones; 61 buques-tanque de productos peligrosos, con 3 detenciones; 2 buques combinados petrolero-granelero, sin detenciones, y 168 de cargas sólidas a granel, con 11 detenciones.

Realmente, y aunque resulte triste reconocerlo, el avance del Derecho del Mar en muchas materias, entre ellas algunas tan sensibles como la prevención de la contaminación y la conservación de sus ecosistemas, sólo es posible que se produzca, y aun así con muchas resistencias derivadas de los fuertes intereses económicos en juego, ante catástrofes tan significativas como las que acabamos de exponer.

Regulación de la contaminación en el Derecho Internacional

La normativa internacional sobre contaminación en la mar, se encuentra dispersa en multitud de Convenios internacionales, algunos con un enfoque generalista y otros más particularizado, poniendo el énfasis en aspectos tales como la criminalización de determinadas conductas, la responsabilidad e indemnizaciones debidas por contaminación, la protección de los ecosistemas, o las medidas preventivas y de seguridad en buques o plataformas.

Como la exposición de todos los Convenios, aunque fuera de forma resumida, traspasaría ampliamente los límites que nos hemos impuesto

en el presente trabajo, nos referiremos sólo y de forma esquemática a los más relevantes desde el punto de vista de la seguridad marítima, destacando únicamente los aspectos más relacionados con ella.

Partiendo, como hemos hecho con los demás riesgos emergentes contra la seguridad jurídica, del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, hemos de decir que desde un enfoque generalista, dedica una especial atención al problema de la contaminación, representando –junto con su preocupación por la conservación de los ecosistemas y los recursos naturales–, una de sus más importantes aportaciones.

En concreto, el Convenio de Jamaica de 1982 se refiere a la contaminación ya desde sus primeros artículos y así, en el 1 define la contaminación del medio marino y el vertimiento del siguiente modo:

Por «contaminación del medio marino» se entiende la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento.

Por «vertimiento» se entiende:

- La evacuación deliberada de desechos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;*
- El hundimiento deliberado de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar.*

Más adelante, se refiere a la contaminación al tratar los distintos espacios marítimos, como por ejemplo: en el artículo 19.2.h) al considerar *cualquier acto de contaminación intencional y grave contrario a esta Convención*, como uno de los supuestos excluyentes del derecho de paso inocente de los buques extranjeros por el mar territorial, por reputarse un *acto perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño*; en el artículo 21.1.f), como una de las materias respecto de las que se confiere potestad al Estado ribereño para dictar leyes y reglamentos; en el artículo 39. 2.b), al imponer el cumplimiento de *los reglamentos, procedimientos y prácticas internacionales generalmente aceptados para la prevención, reducción y control de la contaminación causada por buques, a los buques y aeronaves*, durante el ejercicio del derecho del paso en

tránsito por los estrechos internacionales; en los 42.1.b) y 43 b), como una de las materias que pueden ser reguladas, de acuerdo con las reglamentos internacionales, por los Estados ribereños de estrechos internacionales, debiendo cooperar en su prevención, reducción y control los Estados ribereños y los Estados usuarios; en el artículo 79 que legitima a los Estados ribereños para adoptar medidas razonables en su plataforma continental, en orden a *la prevención, reducción y control de la contaminación causada por tuberías*; en el artículo 94.4 c), que se refiere al deber de conocimiento y cumplimiento pleno por los capitanes, oficiales y tripulantes, de los reglamentos internacionales aplicables para la prevención, reducción y control de la contaminación, constituyendo una de las medidas de seguridad que debe adoptar todo Estado, respecto de los buques que enarboles su pabellón; o en los artículos 145 y 165.2.h), como una de las materias sobre las que la Autoridad Internacional de la Zona (*fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional*), debe establecer normas, reglamentos y procedimientos apropiados, en orden a la prevención, reducción y control de la contaminación.

Sin menoscabo de la relevancia de los artículos que acabamos de citar, el grueso de la regulación sobre contaminación marina en el Convenio de 1982, se contiene en su Parte XII (artículos 192 a 237), dedicada a la *Protección y Preservación del Medio Marino*, elevadas a la categoría de *obligación general* de todos los Estados.

La idea central que preside esta Parte se basa precisamente en esa obligación general, lo que en el ámbito de la contaminación y los vertidos se traduce en el deber de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación, cualquiera que sea su fuente, evitando causar o extender la contaminación a otros Estados y su medio ambiente.

Nos interesa destacar, en relación con el objeto de este trabajo, que los artículos 210 y 211 de la Convención de 1982 facultan a los Estados para dictar leyes y reglamentos más allá de su mar territorial, en su zona económica exclusiva, para reducir y controlar la contaminación, aunque eso sí, siempre que sean conformes con reglas estándares internacionales generalmente aceptadas, estando sujeto cualquier vertimiento, o vertido, al previo consentimiento expreso del Estado ribereño, una vez examinada la cuestión con los demás Estados que pudieran verse afectados por él. También quedan facultados para establecer, por conducto de las organizaciones internacionales competentes (actualmente la OMI), «*sistemas de*

ordenación del tráfico destinados a reducir al mínimo el riesgo de accidentes que puedan provocar la contaminación del medio marino, incluido el litoral, o afectar adversamente por efecto de la contaminación a los intereses conexos de los Estados ribereños», o áreas especiales en su zona económica exclusiva –justificadas por reconocidas razones técnicas relacionadas con sus condiciones oceanográficas y ecológicas, así como por su utilización o la protección de sus recursos y el carácter particular de su tráfico– en las que puede adoptar medidas obligatorias especiales (más rigurosas que las reglas y estándares internacionales), para prevenir la contaminación causada por buques.

En cuanto a la ejecución de las leyes y reglamentos dictados de acuerdo con la Convención, se la atribuye tanto al Estado del pabellón, respecto de los buques y aeronaves de su nacionalidad, como al Estado ribereño «*en cuanto se refiere a los vertimientos dentro de su mar territorial o de su zona económica exclusiva o sobre su plataforma continental*» (artículos 216 a 220), pudiendo llegar a la inspección física del buque y a su retención, en caso de vertidos que causen o amenacen con causar graves daños a sus costas, recursos e intereses conexos.

Especial relevancia hay que dar al artículo 221 de la Convención, titulado «*Medidas para evitar la contaminación resultante de accidentes marítimos*», el cual contiene una importante habilitación para los Estados que vean amenazadas sus costas o sus recursos a consecuencia de un accidente marítimo, aunque el mismo haya ocurrido fuera de las aguas sobre las que ostentan derechos de soberanía y el barco afectado no sea de su nacionalidad. El tenor literal del citado artículo es el siguiente:

- 1. Ninguna de las disposiciones de esta Parte menoscabará el derecho de los Estados con arreglo al derecho internacional, tanto consuetudinario como convencional, a tomar y hacer cumplir más allá del mar territorial medidas que guarden proporción con el daño real o potencial a fin de proteger sus costas o intereses conexos, incluida la pesca, de la contaminación o la amenaza de contaminación resultante de un accidente marítimo o de actos relacionados con ese accidente, de los que quepa prever razonablemente que tendrán graves consecuencias perjudiciales.*
- 2. Para los efectos de este artículo, por «accidente marítimo» se entiende un abordaje, una varada u otro incidente de navegación o acontecimiento a bordo de un buque o en su exterior resultante en daños materiales o en una amenaza inminente de daños materiales a un buque o su cargamento.*

Se trata, sin duda, de medidas excepcionales que cualquier Estado puede adoptar ante un accidente marítimo que amenace con causar graves daños a sus costas o sus recursos, justificadas en una situación de estado de necesidad y que deben ser adecuadas y proporcionadas al daño real o potencial que se pretende evitar.

Los artículos 223 a 233 aparecen dedicados a las garantías de los procedimientos por contaminación, en orden a asegurar su transparencia, el derecho a la defensa de los presuntos infractores, la notificación al Estado del pabellón, la no discriminación por razón de la nacionalidad del buque, y la protección de los intereses afectados, pudiendo imponerse sanciones sólo de tipo pecuniario a las infracciones en materia de contaminación, cuando sean cometidas por buques extranjeros fuera del mar territorial. Una de dichas garantías consiste en que *«las facultades de ejecución contra buques extranjeros previstas en esta Parte sólo podrán se ejercidas por funcionarios o por buques de guerra, aeronaves militares u otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno y autorizados a tal fin»*.

Vemos, por tanto, nuevamente, cómo el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no sólo atribuye una legitimación directa al buque de guerra o aeronave militar para la ejecución de las medidas que el propio Convenio contempla, en este caso en materia de contaminación, sino que su intervención es considerada como una garantía de su correcta ejecución.

Junto al marco normativo establecido por la Convención de 1982, existen multitud de convenios internacionales específicos que abordan la contaminación desde muy distintos puntos de vista.

Al ser una materia tratada también en otro trabajo de este mismo *Cuaderno de Estrategia* (2), enunciaremos aquí tan sólo, de forma esquemática, algunos de los más relevantes de dichos Convenios que deberán ser tomados en consideración con sus sucesivas enmiendas:

- Convenio MARPOL 73/78 para Prevenir la Contaminación por los Buques.
- Convenio de Londres de 1972, sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimientos de Deshechos y otras Materias.
- Convenio de Bruselas de 1969, relativo a la Intervención en Alta Mar en caso de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocar-

(2) Véase en este mismo Cuaderno de Estrategia, el trabajo «La Seguridad Marítima en la Marina Civil», elaborado por Suárez-Llanos Galán, Francisco.

buros, y su Protocolo de Londres de 1973 (sobre sustancias distintas de hidrocarburos).

- Convenio de Londres de 1990 (OPRC 90), sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, y su Protocolo del 2000 (OPRC-HNS 2000), relativo a la contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.
- Convenio de París de 1992 (denominado también OSPAR porque sustituyó al de Oslo de 1972 y al de París de 1974), para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste.
- Convenio de Barcelona de 1976, revisado en 1995, para la Protección del Mar Mediterráneo.
- Convenios (o Protocolos) de 1992, uno (CLC 92) sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos y el otro (FUND 92), con su Protocolo de 2003 (FUND 2003), sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, que revisan, respectivamente, los Convenios de de 1969 y 1971.
- Convenio de Londres de 2001, sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por los Hidrocarburos para Combustible de los Buques (BUNKERS 2001).

Derecho de la Unión Europea y Derecho interno

A nivel de Derecho comunitario, debemos destacar, entre la normativa más reciente:

- La Directiva 2005/35/CE, relativa a la contaminación procedente de buques y a la introducción de sanciones para hacer frente a las infracciones.
- La Decisión marco 2005/667/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques.

Ambos documentos, se suman a los que hemos reseñado al tratar de los episodios del «Erika» y el «Prestige», derivando también de ellos. Parten de la constatación de que ni el régimen internacional que gobierna la responsabilidad civil y las indemnizaciones por contaminación derivada de hidrocarburos, ni el que regula la contaminación procedente de otras sustancias peligrosas o nocivas son lo suficientemente disuasorios para inducir a los participantes en el transporte marítimo de cargas peligrosas a poner fin a prácticas que incumplen las normas, por lo que el efecto disuasorio buscado sólo puede conseguirse mediante la instauración de

sanciones aplicables a toda persona que cause contaminación marina o contribuya a ella. Las sanciones deben ser aplicables no sólo al armador o al capitán del buque, sino también al propietario de la carga, la sociedad de clasificación o cualquier otra persona involucrada.

La citada directiva 2005/35/CE ha sido transpuesta a nuestro Derecho interno, mediante el Real Decreto 394/2007, de 31 de marzo, sobre medidas aplicables a los buques en tránsito que realicen descargas contaminantes en aguas marítimas españolas. Dicho Real Decreto parte de constatar que la mayoría de los mandatos de la Directiva se encuentran ya recogidos en nuestro Ordenamiento Jurídico.

En efecto, respecto de los casos más graves de relevancia penal, el Código Penal, en sus artículos 325 a 331 y 338 a 340, castiga como responsable de delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, en sus formas dolosa y culposa (por imprudencia grave), agravadas o atenuadas en función de determinadas circunstancias que especifica, al que, *«contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos»*.

Sin embargo el citado delito no aparece contemplado entre los delitos de persecución universal relacionados en el apartado 4 del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que podría plantear problemas para el ejercicio de la jurisdicción en la zona económica exclusiva, la plataforma continental o el alta mar, espacios, en cambio, que sí se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2005/35/CE, por lo que desde el punto de vista del ejercicio de la jurisdicción penal, su transposición al Ordenamiento Jurídico español podría resultar defectuosa.

Tanto a tenor de la expresada Directiva, como del Convenio de Naciones Unidas de 1982, consideramos que existiría base suficiente para considerar el delito de contaminación, o de vertidos ilegales al mar, como delito internacional, y por tanto susceptible de persecución universal, en las condiciones determinadas en dicha normativa internacional, por lo que sería conveniente su inclusión en el citado apartado 4, del artículo 23, de la LOPJ.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo sancionador, las infracciones en materia de contaminación, se encontrarían recogidas, básicamente, en los artículos 114 a 116 de la Ley 27/1992, de 24 de

noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en el Reglamento de inspección y certificación de buques civiles, aprobado por el Real Decreto 1837/2000, de 10 de noviembre, y en el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles, aprobado por el Real Decreto 91/2003, de 24 de enero.

Aunque toda la normativa reseñada en este apartado, en sus tres niveles internacional, europeo y nacional, constituye un gran paso adelante en la prevención y represión de las conductas deliberadas o negligentes causantes de contaminación en la mar, sigue existiendo, en relación con los propietarios, armadores y cargadores de los buques dedicados al transporte de sustancias contaminantes, el problema de llegar a su identidad real y poder exigirles responsabilidad, sea de orden penal, administrativo o civil, puesto que es frecuente que se oculten, como ya expusimos al referirnos al caso del «Prestige», tras un entramado de sociedades capaces de disolverse en muy poco tiempo cuando ocurre un incidente grave, dificultando enormemente el descubrimiento de su verdadera personalidad. Todo ello favorecido con frecuencia, o al menos posibilitado, por los llamados pabellones de conveniencia.

**CUADRO ESQUEMÁTICO DE LA REGULACIÓN BÁSICA
DE LOS DISTINTOS RIESGOS O AMENAZAS EMERGENTES
CONTRA LA SEGURIDAD MARÍTIMA**

**CUADRO ESQUEMÁTICO DE LA REGULACIÓN BÁSICA
DE LOS DISTINTOS RIESGOS O AMENAZAS EMERGENTES
CONTRA LA SEGURIDAD MARÍTIMA**

PIRATERÍA MARÍTIMA:

Derecho Internacional universal:

- CNUDM (UNCLOS o CONVEMAR) (1): artículos 100 a 107 y 110 (regulación insuficiente)
- Resoluciones 2008 del CS ONU (2) n°: 1814, 1816, 1838, 1846 y 1851.

Derecho de la Unión Europea:

- Acción Común 2008/851/PESC DEL CONSEJO, de 10 de noviembre de 2008
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Somalia sobre el Estatuto de la Fuerza Naval, de 31 de diciembre de 2008.

Derecho interno español:

- Tipificación como delito: pendiente (fase de anteproyecto) de tipificar en el Código Penal (3)
- Delito de persecución universal: artículo 23.4.c. LOPJ (4).

(1) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982.

(2) Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

(3) Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

(4) Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, con numerosas modificaciones sobre la redacción originaria.

TRÁFICO ILÍCITO SE SERES HUMANOS EN LA MAR

Derecho Internacional universal:

- CNUDM: artículos 19.2.g), 21.1.h), 33.1, 42.1.d), 98, 99 y 110 (regulación insuficiente).
- Convención Naciones Unidas contra la delincuencia Transnacional Organizada (Palermo 2000), con sus Protocolos adicionales: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños y Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, por Tierra, Mar y Aire.

Derecho de la Unión Europea:

- Acuerdo de Schengen de 1985.
- Pacto Europeo sobre Migración y Asilo de 2008 (no vinculante).
- Iniciativa y Agencia FRONTEX.

Derecho interno español:

- Tipificación como delito: artículos 313 y 318 bis del Código Penal.
- Delito de persecución universal: artículo 23.4.g. LOPJ.

TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES EN LA MAR

Derecho Internacional:

- CNUDM: artículos 27.1.d) y 108 (regulación insuficiente).
- Convención de Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1988, contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (en especial artículo 17).

Derecho de la Unión Europea:

- Acuerdo número 156 del Consejo de Europa relativo al tráfico ilícito por mar para la aplicación del artículo 17 del Convenio de 1988.
- Acuerdos bilaterales.

Derecho interno español:

- Tipificación como delito: artículos 368 a 378 del Código Penal y 2.1. i. de la Ley Orgánica 12/1995.
- Delito de persecución universal: artículo 23.4. f. de la LOPJ.

TRÁFICO DE ARMAS EN LA MAR

Derecho Internacional Universal:

- CNUDM: no lo contempla.
- Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada (Palermo 2000), con su Protocolo adicional contra la Fabricación Ilícita y el Tráfico de Armas de Fuego.
- Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), de 1968.
- Convención de Ottawa (1997) sobre la prohibición de las minas antipersonal.
- Programa de Acción de las Naciones Unidas para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, de 2001.
- Protocolos de enmienda 2005 a la Convención y el Protocolo SUA (5) de 1988.
- Tratado de prohibición de las bombas de racimo, firmado el 3 de diciembre de 2008 en Oslo.

Derecho de la Unión Europea:

- Código de Conducta aplicable a las exportaciones de armamento a países no comunitarios, aprobado por el Consejo de Ministros de la Unión Europea el 8 de junio de 1998 (no vinculante).

Derecho Interno español:

- Tipificación como delito: artículos 563 a 570 del Código Penal (en relación con el 10 de la Ley 53/2007), y 2 de la Ley Orgánica 12/1995.
- Delito de persecución universal: no se contempla en el artículo 23.4 de la LOPJ.

TERRORISMO EN LA MAR

Derecho Internacional universal:

- CNUDM: no lo contempla.
- Convención y Protocolo SUA, de 1988, y sus protocolos de enmienda de 2005.

(5) Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas localizadas en la plataforma continental.

(6) Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en la Mar

- Convenio SOLAS 74/78 (6) (en especial, Capítulo V sobre sistema LRIT y Capítulo XI-2 sobre Código PBIP).

Iniciativas EEUU y OTAN:

- US Proliferation Security Initiative (PSI).
- Operación OTAN Active Endeavour.

Derecho interno español:

- Tipificación como delito: artículos 571 a 580 del Código Penal.
- Delito de persecución universal: artículo 23.4. b. LOPJ.

CONTAMINACIÓN MARINA

Derecho Internacional universal:

- CNUDM: Artículos 1, 19.2.h), 21.1.f), 39.2.b), 42.1.b), 43.b), 79.2., 94.4.c), 142.3., 145, 165.2.h), 192 a 237 (Parte XII), 263, 277 y Anexo VIII (Arbitraje especial).
- Convenio MARPOL 73/78 para Prevenir la Contaminación por los Buques.
- Convenio de Londres de 1972, sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimientos de Deshechos y otras Materias.
- Convenio de Bruselas de 1969, relativo a la Intervención en Alta Mar en caso de Accidentes que causen una Contaminación por Hidrocarburos, y su Protocolo de Londres de 1973 (sobre sustancias distintas de hidrocarburos).
- Convenio de Londres de 1990 (OPRC 90), sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, y su Protocolo de 2000 (OPRC-HNS 2000) contra la contaminación por sustancias nocivas y potencialmente peligrosas.
- Convenio de París de 1992, para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico Nordeste.
- Convenio de Barcelona de 1976, revisado en 1995, para la Protección del Mar Mediterráneo.
- Protocolos CLC 92 sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos y FUND 92, con su Protocolo de 2003 (FUND 2003), sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos.

- Convenio BUNKERS 2001, sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por los Hidrocarburos para Combustible de los Buques.

Derecho de la Unión Europea:

- Reglamento (CE) nº 417/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre introducción acelerada de normas en materia de doble casco de petroleros, modificado por los Reglamentos (CE) nº 1726/2003, 2172/2004 y 457/2007.
- Directiva 2005/35/CE, relativa a la contaminación procedente de buques y a la introducción de sanciones para hacer frente a las infracciones.
- Decisión marco 2005/667/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques.

Derecho interno español:

- Tipificación como delito: artículos 325 a 331 y 338 a 340 del Código Penal.
- Tipificación como infracción administrativa: artículos 114 a 116 de la Ley 27/1992, en relación con el Real Decreto-Ley 9/2002 y los Reales Decretos 1837/2000, 91/2003 y 394/2007.
- Delito de persecución universal: No se contempla en el artículo 23.4 de la LOPJ.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

SEBASTIÁN ZARAGOZA SOTO

Coordinador del Grupo de Trabajo

El objetivo que se trazó al iniciar la elaboración de este Cuaderno de Estrategia fue el de analizar en profundidad la cuestión de la seguridad marítima en sus múltiples dimensiones. No ha sido un trabajo fácil, porque sabemos que la mar es un mundo complejo, pero creemos que el objetivo se ha cumplido razonablemente, como no cabía menos esperar de un grupo de expertos que han sabido exponer con franqueza y transparencia sus respectivos puntos de vista. Y al beneficio de un mayor conocimiento mutuo esperamos añadir la ventaja de que este Cuaderno contribuya a la divulgación de un tema de palpitante actualidad.

Como síntesis, podemos afirmar que ha sido interesante e instructivo conocer como sienten y cómo abordan las cuestiones de Seguridad Marítima tres actores importantes como son la Dirección General de la Marina Mercante (DGMM), la Guardia Civil y la Armada, para ver los puntos de encuentro y pensar si hay algo mejorable en el futuro. Y tan interesante como eso ha sido reflexionar sobre la aportación del poder aéreo y naval e identificar las capacidades clave para las opciones de respuesta militar en seguridad marítima, todo ello dentro de un marco legal cuya evolución viene impuesta por una realidad cambiante.

Del conjunto de un trabajo tan extenso parece obligado señalar algunas conclusiones generales como resultado global y coherente del conjunto, obviamente en línea con las conclusiones particulares de cada uno de los autores.

Durante el trabajo hubo que detenerse en cuestiones terminológicas, que tienen su importancia para que las palabras signifiquen lo mismo para todos los interlocutores. Hubo que precisar la diferenciación entre los términos «Seguridad Marítima», «Protección Marítima» y «Operaciones de

Seguridad Marítima», ya que, aunque pueda parecer una sutileza, marcan entre sí diferencias importantes.

Así, se ha podido clarificar el término «seguridad marítima» que abarca la «maritime safety», toda ella competencia legal de la DGMM y la incurción reciente del ámbito civil en la «maritime security», también competencia de la DGMM en cuanto a «Protección» de buques e instalaciones portuarias como, consecuencia de riesgos emergentes como el terrorismo y la piratería, de cuyo avance por parte de la Administración Civil del Estado, contiene el Cuaderno una valiosa síntesis.

Dando por superada la cuestión terminológica, concluimos que para usar con propiedad el término «seguridad marítima» se debe utilizar junto con el término «protección marítima» cuando se refiera a la actividad civil y utilizar en el ámbito militar el término «operaciones de seguridad marítima» (MSO) cuando se refiera a actividad militar en la mar ya sea para colaborar con autoridades civiles o para operaciones de esa naturaleza bajo exclusiva responsabilidad militar.

Incluso se ha tenido que interpretar algún concepto en términos gramaticales por no haber encontrado definición, como ha sido el caso de las «Fronteras Marítimas».

La falta de definición de lo que son las fronteras marítimas, concepto ajeno y extraño al Derecho del mar, no puede excusarnos de decir lo que entendemos por un término que ya se está usando con profusión. Y para ello, no tenemos mas remedio que recurrir a lo que se entiende hoy en español cuando se habla de fronteras. Según el DRAE, frontera es el «confín de un Estado» y Estado es «el territorio de un país independiente». Así pues, creemos que hay que entender como frontera marítima del Estado español las costas de España y sus puertos como puntos de control fronterizo para acceso al territorio por mar. Otra cosa es que la vigilancia de esas costas y puertos se tenga que hacer, en las aguas territoriales o, con más profundidad en la alta mar, por quien tiene las competencias para ello.

En el Cuaderno se analiza el control de fronteras marítimas para evitar la inmigración ilegal, que, aunque es responsabilidad del Ministerio del Interior, no podría resultar eficaz sin la colaboración de otros organismos del Estado, encargados y responsables de otras actividades que lleva asociadas, como son el salvamento marítimo (DGMM), la vigilancia por fuera de las aguas territoriales (Ejército del Aire y Armada) y la eventual persecución y detención de buques negreros en alta mar (Armada).

Como consecuencia, se pone de manifiesto en este problema, por una parte, la conveniencia de actuar con visión de Estado y aportar a su solución tanto medios civiles como militares de diferentes organismos, respetando sus respectivas competencias y, por otra, la necesidad ineludible de integrar las operaciones nacionales con las europeas

En otro campo, se ha explorado el alcance del concepto Política Marítima Integrada hasta descubrir que unas políticas sectoriales como son las que existen en el ámbito marítimo con fines, medios y normas tan diferentes entre sí ni son integrables como un todo ni tienen por qué serlo. Efectivamente, cuando a la vista de políticas con fines tan dispares como, por ejemplo, la pesca, la protección del patrimonio subacuático, la represión del contrabando o el control de la inmigración ilegal por mar, hubo que contestar a las preguntas ¿para qué la integración? y ¿cómo se hace esa integración? no se llegó a respuestas con mucho sentido.

Sin embargo, hubo acuerdo en que lo que sí parece integrable en cada una de las políticas sectoriales marítimas del ámbito civil es la componente de seguridad que pueden aportar a cada una de ellas las capacidades militares como garantía de que sus respectivas actividades se podrán desarrollar con normalidad. La reciente asignación legal de responsabilidades sobre vigilancia y seguridad marítima a las Fuerzas Armadas contribuye a clarificar este aspecto, dada su probada capacidad de colaboración en la mar con cualquier organismo de la Administración Civil.

El conjunto de Convenios o Acuerdos entre organismos del ámbito marítimo, especialmente entre civiles y militares, dará idea del índice de madurez de las relaciones y materializará la capacidad de coordinación entre unos profesionales de la mar que se conocen, y saben trabajar juntos dentro de sus respectivas competencias. Y ello tendrá su reflejo en la actividad rutinaria del día a día. Cuando surja una situación especial o una situación de crisis, y en la mar eso nunca es descartable, es evidente que su gestión corresponderá al nivel político. Y si en ese proceso de gestión surge la necesidad del nombramiento ocasional de una Autoridad de Coordinación, esta tiene que saber que existen instrumentos eficaces y que en la estructura que pueda o deba crearse para la ocasión, cuenta con profesionales que se entienden y saben coordinarse entre ellos porque están acostumbrados a ejercitar sus mutuos acuerdos.

Esto nos ha llevado a sugerir la elaboración de un documento que defina un modelo de integración basado, como no podía ser de otra manera, en nuestro modelo de Estado y de Administración Marítima, que se asiente en

la coordinación horizontal entre organismos con competencias en asuntos marítimos, sin necesidad de una Autoridad de coordinación permanente, respetuoso con las competencias legales asignadas y cuyo instrumento es el Convenio o el Acuerdo.

El modelo que proponemos parece exportable a la Unión Europea. En efecto, las políticas sectoriales marítimas de cada nación pueden resultar, y de hecho resultan, integrables a nivel europeo porque ahí sí que los fines que se persiguen son similares. De ahí nacen los acuerdos entre países miembros para compartir información, normas de actuación y conocimiento, de forma que pueda concretarse una normativa europea para explotación y conservación del medio marino beneficiosa para todos y de obligado cumplimiento. Pero, si no se llegara más que a eso, tampoco se habría pasado de un conjunto ampliado de políticas sectoriales europeas, que solo estará completo cuando se integre la componente de seguridad que ofrece la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y dentro de ella, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Aquí vuelve a aparecer, de la misma forma que en el plano nacional, el hecho de que para que una política sea realmente integrada hay que contar con el aspecto de seguridad. Una buena fórmula sería establecer un mecanismo de contribución de la PESD a la Política Marítima Integrada (PMI) europea, basado en la aportación de capacidades militares europeas para garantizar una determinada actividad cuando la ocasión lo requiera, que, obviamente, tendría carácter voluntario. La operación Atalanta de la Unión Europea en Somalia es un buen ejemplo.

En la vertiente operativa se concluye que la experiencia adquirida en las operaciones de seguridad marítima (MSO) en que las Fuerzas Armadas españolas están tomando parte, como son la colaboración al control de fronteras marítimas para prevenir la inmigración ilegal por mar («Noble Centinela» en Canarias), la de control de tráfico marítimo para evitar tráficos ilícitos de organizaciones terroristas («Active Endeavour» de la OTAN en el Mediterráneo), la de embargo marítimo para prevenir el tráfico de armas («FINUL» de Naciones Unidas frente a las costas de Líbano) y la represión de piratería («Atalanta» de la Unión Europea en aguas de Somalia) han permitido constatar la importancia creciente del poder aéreo como instrumento del Estado capaz de contribuir eficazmente a la seguridad marítima ante los riesgos emergentes e identificar las capacidades clave dentro de las opciones de respuesta militar tanto en las situaciones en que las Fuerzas Armadas actúan como organismo responsable como cuando actúan como organismo colaborador.

Por último, en el aspecto jurídico, el autor de ese capítulo del Cuaderno aporta una interesante síntesis sobre el origen y evolución del Derecho del mar y el momento en que actualmente se encuentra, incluyendo como anexo los aspectos legales del problema de la contaminación marina.

Se trata de un estudio muy completo y versado que se inicia explicando como las decisiones o resoluciones en asuntos marítimos, ya se tomen de forma unilateral por un Estado o provengan de tratados entre uno o más Estados o de Organismos Internacionales pueden constituir fuentes de derecho y obligaciones y dar lugar a normas jurídicas vinculantes. Y se concluye resumiendo la regulación legal básica ante los distintos riesgos emergentes para la seguridad marítima en los niveles de Derecho universal, europeo y español.

Ciertamente, la actuación de las Fuerzas Armadas españolas en todas las operaciones de seguridad marítima en las que están interviniendo cuenta con la necesaria cobertura legal en el plano nacional, es conforme al Derecho del mar y tiene la legitimidad, en el plano internacional, que representan las Resoluciones de Naciones Unidas o las de la OTAN o U.E. amparadas por estas. No obstante, merece la pena analizar, y en el Cuaderno se analiza, la situación jurídica actual, las carencias legislativas ante riesgos emergentes y las iniciativas en marcha o necesarias para acomodar la legislación a una nueva realidad.

Hasta aquí las conclusiones que anteceden solo tratan de recoger con visión de conjunto algunas de las muchas ideas que contienen los distintos trabajos del Cuaderno. Pero, convencidos que el éxito de la reflexión se mide por el estímulo que pueda suponer para la iniciativa, no quisiéramos dar por terminado este trabajo sin extraer de las conclusiones lo que, para nosotros serían consecuencias de orden práctico. Y son las que siguen:

- Asumir que en cuestiones de control de fronteras marítimas para evitar la inmigración ilegal, España tiene que abordar el problema con visión de Estado y, de la misma manera que las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) actúan conjuntamente en el plano nacional con un modelo de coordinación eficiente en Canarias, creemos que las Fuerzas Armadas y las FCSE deben estar juntas, cada una con sus medios y dentro de sus competencias, en todas las iniciativas europeas en ese campo tales como FRONTEX.
- Considerar la importancia de la creación de un Grupo de Trabajo a nivel interdepartamental que elabore un documento sobre Política

Marítima Integrada nacional en el que, basado en la mutua confianza, se defina esta dentro de un modelo de coordinación horizontal directa, sin necesidad de Autoridad de coordinación permanente cuyo instrumento es el Convenio entre los organismos que realizan actividades en la mar y los que aportan seguridad a esas actividades, donde se contengan procedimientos de coordinación, sistemas de compartir información y normas de actuación en la mar. Más concretamente, se trataría de revisar los Convenios y Acuerdos vigentes y de completarlos con los que fueran necesarios, para conformar un modelo capaz de dar respuesta al mas amplio abanico de situaciones. Para ello se acompaña un cuadro como ejemplo que, sin pretender que tenga carácter exhaustivo, podría servir como esquema del modelo propuesto.

- Considerar la importancia de que uno de los Objetivos de la Presidencia española de la UE en 2010 sea la elaboración de un documento del Consejo Europeo cuyo título podría ser «Seguridad Marítima. Contribución de la Política Europea de Seguridad y Defensa a la Política Marítima Integrada» y cuyo contenido podría seguir la metodología recomendada para el modelo español.
- Considerar la importancia de que se incluya la Seguridad Marítima en la definición y desarrollo de nuestra Estrategia de Seguridad Nacional y que, como consecuencia, las que se consideran capacidades clave para las opciones de respuesta militar en seguridad marítima, tanto referidas al poder aéreo como al poder naval, sean tenidas en cuenta para el planeamiento de fuerzas de la defensa nacional.
- Considerar la importancia de impulsar las iniciativas jurídicas necesarias, tanto en el plano nacional como en el internacional, manteniendo una postura común en todos los foros en los que España participe, para salvar las carencias que hoy presenta el Derecho del mar ante la realidad a que nos enfrentan los riesgos emergentes.

Consciente de que los problemas comunes exigen soluciones colectivas, la postura española ha sido notablemente activa en cuestiones de Seguridad Marítima ante riesgos emergentes y ha estimulado la implicación de diversos foros europeos en este tipo de problemas. Creemos que hay ideas y que este es un buen momento para impulsarlas.

Esa es la postura que, a nuestro juicio, puede ofrecer mejores soluciones, seguros de que, cuanto mayor sea la visión de Estado con que se aborde, mayor será la visibilidad y protagonismo de nuestro país, mayor la eficacia y mayor el respaldo del pueblo español, que sabrá apreciar el

buen uso que se haga de los recursos del Estado para mejorar su seguridad.

Nuestra esperanza es haber sabido transmitir ese mensaje a lo largo de estas páginas.

**COLABORACIÓN INTERMINISTERIAL
EN ACTIVIDADES CONTEMPLADAS EN LA POLÍTICA MARÍTIMA
INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA.**

<i>Organismo Responsable</i>	<i>Actividad</i>	<i>Organismo Cooperador (Carácter Militar)</i>	<i>Instrumento</i>
Ministerio de Fomento (DIMAMER)	Seguridad de la Vida Humana en la Mar, y de la Navegación («Safety»).	Armada a través del Instituto Hidrográfico de la Marina, mediante levantamientos hidrográficos y Avisos a los Navegantes.	REAL DECRETO 1545/2007, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional. Normas de la Organización Hidrográfica Internacional.
	Salvamento Marítimo	Armada y EA (SAR).	Ley Orgánica 5/2005 (Art. 16 c.)
		Guardia Civil (SMGC).	Acuerdo Marco entre los Ministerios de Ministerios del Interior y Fomento para la colaboración en el desarrollo del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha Contra la Contaminación Marina. (22 de julio de 1999).
Protección del Medio Marino.	Armada y EA.	Acuerdos puntuales.	
Ministerio de Fomento. (DIMAMER). Ministerio de Defensa.	Control del Tráfico Marítimo.	Armada.	Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
Ministerio de Fomento. Ministerio de Interior. Ministerio de Defensa.	Protección de buques y puertos.	Armada.	Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. REAL DECRETO 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo. Orden por la que se Regulan Determinadas «Medidas para la Mejora de la Protección de los buques civiles españoles que naveguen a lo largo de la costa de Somalia».
Ministerio de Fomento Ministerio de Defensa (Armada).	Auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimas.	Armada.	Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Disposición transitoria décima.

conclusiones

<i>Organismo Responsable</i>	<i>Actividad</i>	<i>Organismo Cooperador (Carácter Militar)</i>	<i>Instrumento</i>
Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.	Protección recursos pesqueros. Protección del Medio Ambiente Marino.	Armada.	Acuerdo Conjunto de los Ministerios de Ministerios de Defensa y Agricultura, Pesca y Alimentación sobre la Inspección y Vigilancia de las actividades de Pesca Marítima (24 de octubre de 1988).
		Guardia Civil (SMGC).	Acuerdo Marco entre los Ministerios de Ministerios del Interior y Agricultura, Pesca y Alimentación sobre la Inspección y Vigilancia de las actividades de Pesca Marítima (12 de noviembre de 1997).
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (Subcomisión de Investigación Científica Marina de la CIPMI).	Actividades Científicas marinas en zonas sometidas a la jurisdicción española.	Armada (Medios oceanográficos).	REAL DECRETO 799/1981 sobre normas aplicables a la realización de actividades de investigación científica marina en zonas sometidas a la jurisdicción española.
Ministerio de Educación y Cultura.	Protección Patrimonio Arqueológico Subacuatico.	Armada (Medios de vigilancia marítima y subacuatica).	Acuerdo Interministerial en proceso de elaboración.
Ministerio de Ciencia e Innovación.	Investigación Oceanográfica.	Armada.	Protocolo de actuación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Ciencia e Innovación sobre el mantenimiento y explotación del buque de investigación oceanográfica «Hespérides» y del buque de apoyo «Las Palmas» durante el Ejercicio 2008.
Ministerio de Economía y Hacienda (DAVA). Ministerio del interior (GC)	Lucha contra el contrabando marítimo.	Armada y Ejército del Aire.	Decreto 1002/61 de 22 de junio en el que se regula la Vigilancia Marítima del Servicio Especial de Vigilancia Fiscal para la represión del Contrabando. Aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente y excepcionalmente fuera del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los Tratados Internacionales vigentes. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y REAL DECRETO 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio marítimo de la Guardia Civil.

conclusiones

Organismo Responsable	Actividad	Organismo Cooperador (Carácter Militar)	Instrumento
Ministerio del Interior. GC.	Vigilancia de costas y fronteras (inmigración ilegal).	Armada.	Vigilancia marítima. Participación en Operaciones Internacionales. Aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente y excepcionalmente fuera del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los Tratados Internacionales vigentes. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y REAL DECRETO 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio marítimo de la Guardia Civil.
Ministerio del Interior (CICO).	Lucha contra el tráfico de drogas.	Armada y Ejército del Aire.	Acuerdo Interdepartamental entre los ministerios de Defensa e Interior en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. (14 de febrero de 2006).
Ministerio del Interior (Protección Civil).	Respuesta a Accidentes y Desastres.	Armada.	Ley Orgánica 5/2005 (Art. 16 d.) Orden de 15 de septiembre de 1994, sobre colaboración entre los Ministerios de Justicia e Interior, de Obras Públicas y Medio Ambiente y de Defensa para la actuación en caso de Maremoto en el Golfo de Cádiz.
Ministerio de Defensa.	Vigilancia y Seguridad de los espacios marítimos.	Armada y EA.	Ley Orgánica 5/2005. (Art. 16 a) REAL DECRETO 787/2007, de 15 de junio, por el que se regula la estructura operativa de las Fuerzas Armadas. Disposición adicional.
Ministerio de Defensa.	Delitos de Jurisdicción universal: Tráficos ilícitos de personas, organizaciones terroristas (iniciativas OTAN, OAE, PSI), piratería (iniciativas UE y multinacionales, ATALANTA).	Armada y EA.	Convención de naciones Unidas sobre el Derecho el Mar. Estatuto del Buque de Guerra y Aeronave Militar. Operaciones de Vigilancia Marítima. Integración en operaciones multinacionales.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:** **D. SEBASTIÁN ZARAGOZA SOTO**
*Almirante General del Cuerpo General de la Armada
Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada entre
los años 2004 y 2008.
Segundo Comandante de las Fuerzas Navales Aliadas
en Europa entre enero y abril de 2004.
Diplomado en Estado Mayor por la Escuela de Guerra
Naval.*
- Vocal-Secretario:** **D. JOAQUÍN CASTELLÓN MORENO**
*Capitán de Corbeta del Cuerpo General de la Armada.
Instituto Español de Estudios Estratégicos
Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la
Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid*
- Vocales:** **D. FRANCISCO JOSÉ SUÁREZ-LLANOS GALÁN**
*Capitán de la Marina Mercante
Subdirector General de Seguridad Marítima y Conta-
minación del Ministerio Fomento.
Capitán Marítimo de Alicante y Jefe Provincial de la
Marina Mercante entre los años 1993 y 1997.
Capitán Marítimo de la Coruña en el año 2004
Diplomado en Altos Estudios de la Defensa Nacional
por el CESEDEN*
- D. RAMÓN CORTES MÁRQUEZ**
*Teniente Coronel de la Guardia Civil
Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Ceuta
Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la
Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid
Representante Español (suplente) en el Consejo de
Administración de la Agencia de Fronteras Europeas
(FRONTEX)*

D. JOSÉ ANTONIO RUESTA BOTELLA

*Contralmirante del Cuerpo General de la Armada.
Jefe de la División de Planes del Estado Mayor de la Armada.
Diplomado en Estado Mayor por la Escuela de Guerra Naval.*

D. FRANCISCO JOSÉ GARCÍA DE LA VEGA

*General del Aire
General Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire entre los años 2004 y 2008.
Representante Militar Español ante el Comité Militar de la OTAN y el Comité Militar de la Unión Europea entre los años 2003 y 2004.
Diplomado de Estado Mayor del Aire.*

D. JUAN MARTÍNEZ NÚÑEZ

*Vicealmirante del Cuerpo General de la Armada
Jefe de la División de Estrategia y Planes del Estado Mayor Conjunto.
Diplomado en Estado Mayor por la Escuela de Guerra Naval.
Licenciado en Ciencias Físico- Matemáticas.*

D. FERNANDO MARIN CASTÁN

*Coronel Auditor
Asesoría Jurídica del Cuartel General de la Armada.
Doctor en Derecho
Director General de Costas entre los años 1996 y 2000.
Vocal Asesor del Secretario de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento entre los años 2000 y 2004.*

ÍNDICE

SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	11
<i>Capítulo I</i>	
LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA MARINA CIVIL	19
Concepto: ¿Qué es «seguridad marítima»?	19
– La «seguridad marítima» en el ámbito civil (Marina Mercante y de Pesca)	19
– Concepto de «seguridad marítima» en el ámbito civil	22
– La protección de los buques contra amenazas y actos terroristas	24
– Terminología española e internacional	26
La Seguridad Marítima (civil) en la esfera nacional	28
– La Dirección General de la Marina Mercante (DGMM)	29
– La Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)....	33

	<i>Página</i>
La Seguridad Marítima (civil) en la esfera internacional	36
– La Organización Marítima Internacional –OMI– (Naciones Unidas)	36
– La Agencia Europea de Seguridad Marítima –EMSA?.....	37
La «Seguridad Marítima» en el ámbito militar (marina de guerra)	37
Conclusión.....	43
 <i>Capítulo II</i>	
LA VIGILANCIA DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS EN LA UNIÓN EUROPEA	49
La evolución del concepto de vigilancia de fronteras en la unión europea	49
– Las fronteras, elemento indispensable del espacio de seguridad..	49
– Los estándares de Schengen.....	52
– Gestión integrada de las fronteras exteriores	53
Las fronteras marítimas en la Unión Europea.....	55
– La inmigración ilegal por vía marítima.....	55
– El papel de FRONTEX en las fronteras marítimas	61
– Eurosur	67
La respuesta española	70
– El SIVE y los centros de vigilancia marítima de costas y fronteras	70
– Las operaciones en el Atlántico: el CCRC	72
– Los proyectos SEAHORSE.....	74
Conclusiones.....	75
 <i>Capítulo III</i>	
SEGURIDAD MARÍTIMA: TENDENCIAS Y RETOS	79
Evolución histórica	80
Situación actual. ¿Por qué interesa la seguridad marítima?	82
Actividades en la mar.....	86
– Actividades que corresponden a Política Marítima Integrada. Ámbito de la Comisión Europea.....	88
– Actividades que corresponden a la Política Europea de Seguridad y Defensa. Ámbito del Consejo de la Unión	94
– Partes que son comunes a la Política Marítima Integrada y a la Política de Defensa y Seguridad	98

	<i>Página</i>
¿Qué se entiende hoy por Seguridad Marítima (Maritime Security)?.	101
– Seguridad Marítima en la Armada.....	101
– Seguridad Marítima en el entorno internacional	102
Estudio de los riesgos en el entorno marítimo	106
Respuestas.....	107
Política marítima integrada y política Europea de Seguridad y Defensa.....	109
– ¿Qué estamos haciendo en España?	109
– ¿Qué deberíamos hacer en España?	111
– En el ámbito de la Política de Seguridad y Defensa.....	112
– En el ámbito de la Política Marítima Integrada	112
– ¿Qué podemos hacer con respecto a otros países?.....	113
Presidencia española de la Unión Europea. ¿Qué podemos aportar?	114
– Avanzar hacia una Visión europea de Seguridad Marítima	114
Gráfico: Integración europea.....	116
<i>Capítulo IV</i>	
COMPONENTE AEROESPACIAL DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA	119
Introducción	119
Objeto y actualidad del estudio	119
Origen, causas y factores contribuyentes	121
Dificultades genéricas	122
Medios, actores y factores.....	124
Componente Aeroespacial	127
Estrategias.....	131
– Tráfico de drogas.....	131
– Tráfico de armas	132
– Actividades de carácter permanente	133
– Inmigración ilegal.....	134
– Piratería.....	136
Consideraciones finales	140

	<i>Página</i>
Anexo: Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relacionadas con la piratería en Somalia	141
<i>Capítulo V:</i>	
CAPACIDADES CLAVE EN LA SEGURIDAD MARÍTIMA	147
Introducción	147
El planeamiento militar basado en capacidades	150
El entorno marítimo y las capacidades necesarias	152
Respuestas a los desafíos en seguridad marítima	155
– Coordinación internacional.....	155
– Coordinación inter-agencias en el ámbito nacional.....	156
– El conocimiento de la situación marítima	159
Opciones de respuesta. Desarrollos y capacidades clave	161
– Piratería.....	164
– Operaciones contra el terrorismo internacional	165
– Operaciones de Embargo Marítimo	166
– Inmigración ilegal por vía marítima	166
– Otras Operaciones de Seguridad Marítima.....	167
Conclusiones.....	167
<i>Capítulo VI:</i>	
MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA	171
Breve referencia a la evolución histórica del derecho del mar	171
– Las tensiones del principio de libertad de los mares	171
– El proceso de formación del Derecho Internacional del Mar.....	174
– El carácter evolutivo del Derecho del Mar	176
Delimitación de conceptos: seguridad marítima y frontera	179
– En torno al concepto de seguridad marítima.....	179
– En torno al concepto de frontera	186
Las principales amenazas actuales contra la seguridad marítima global. Esquema de su regulación jurídica internacional e interna	187
– La piratería.....	188
– El tráfico ilegal de seres humanos	202
– El tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.....	210
– El tráfico de armas	216

	<i>Página</i>
– El terrorismo en la mar	221
Algunas reflexiones sobre el ejercicio de la jurisdicción en buques extranjeros, fuera de nuestras aguas territoriales.....	230
La compatibilidad de la intervención sobre un buque sospechoso de cometer ilícito internacional, sus tripulantes y su carga, con el respeto a los derechos fundamentales: libertad e inviolabilidad de domicilio	233
– Los derechos del detenido cuando la intervención sobre del buque y su carga se produce en espacios marítimos lejanos.....	233
– Sobre la posible colisión del registro del buque con el derecho a la inviolabilidad del domicilio.....	238
Conclusiones.....	240
Anexo: La contaminación marina.....	243
– Los casos de los petroleros Erika y Prestige: un ejemplo reciente de la evolución del Derecho del Mar.....	244
– Regulación de la contaminación en el Derecho Internacional.....	249
– Derecho de la Unión Europea y Derecho interno	254
Cuadro esquemático de la regulación básica de los distintos riesgos o amenazas emergentes contra la seguridad marítima.....	257
CONCLUSIONES	265
COLABORACIÓN INTERMINISTERIAL EN ACTIVIDADES CON- TEMPLADAS EN LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA	273
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	277
ÍNDICE	279

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
*02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº	TÍTULO
*22	La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
*23	Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
*24	La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
*25	Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
*26	Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
*27	El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
*28	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
*29	Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
*30	La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
*31	Estudio de “inteligencia operacional”.
*32	Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
*33	Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
*34	La energía y el medio ambiente.
*35	Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
*36	La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
*37	Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
*38	Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
*39	Las fronteras del Mundo Hispánico.
*40	Los transportes y la barrera pirenaica.
*41	Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº	TÍTULO
*42	Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
*43	Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
*44	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
*45	Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
*46	Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
*47	Factores de riesgo en el área mediterránea.
*48	Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
*49	Factores de la estructura de seguridad europea.
*50	Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
*51	Los transportes combinados.
*52	Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
*53	Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
*54	Evolución y cambio del este europeo.
*55	Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
*56	La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
57	Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
*58	La sociedad y la Defensa Civil.
*59	Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
*60	Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
61	El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
*62	La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº	TÍTULO
63	Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
*64	Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
*65	El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
*66	Los estudios estratégicos en España.
*67	Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
*68	Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
*69	Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
*70	Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
*71	Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
*72	El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
*73	Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
*74	El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
*75	Gasto militar e industrialización.
*76	Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
*77	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
*78	La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
*79	El derecho de intervención en los conflictos.
80	Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
*81	La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
*82	Los <i>cascos azules</i> en el conflicto de la ex Yugoslavia.
83	El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
*84	El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº	TÍTULO
*85	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
86	Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
87	Sistema de información para la gestión de los transportes.
88	El mar en la defensa económica de España.
*89	Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
*90	Participación española en las fuerzas multinacionales.
*91	Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
92	Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
*93	La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
*94	Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
95	La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
96	Panorama estratégico 1997/98.
97	Las nuevas españas del 98.
*98	Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
99	Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
100	Panorama estratégico 1998/99.
*100	1998/99 Strategic Panorama.
101	La seguridad europea y Rusia.
102	La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
*103	La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
104	La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
105	Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº	TÍTULO
106-B	Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
*107	Panorama estratégico 1999/2000
*107	1999/2000 Strategic Panorama.
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111	Ideas sobre prevención de conflictos.
112	Panorama Estratégico 2000/2001.
*112-B	Strategic Panorama 2000/2001.
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
*113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117	Panorama Estratégico 2001/2002.
*117-B	2001/2002 Strategic Panorama.
118	Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121	La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122	La energía en el espacio Euromediterráneo.
*122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
124	Nihilismo y terrorismo.
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
*125-B	The mediterranean in the new strategic environment.

Nº	TÍTULO
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
128	Comentarios de estrategia y política militar.
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
*130	El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
131	Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
132	Turquía a las puertas de Europa.
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
*135	La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
136	Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.
137	Iran, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo.
138	La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno.
139	Security sector reform: the connection between security, development and good governance.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas de la Red de Bibliotecas de Defensa (RBD).

