

LA SEGURIDAD PORTUARIA

Alferez D. Angel Jesús Martín Díaz
Servicio de Costas y Fronteras de la Jefatura Fiscal y Fronteras

1. ANTECEDENTES. LA IMPORTANCIA DE LOS PUERTOS.

Hablar de puertos, hoy en día, es hablar de transporte, los puertos siempre han tenido un papel “silencioso” en el crecimiento económico de un país, pues han constituido y constituyen la puerta de entrada y salida de un gran número de mercancías.

El transporte en general es una necesidad, pero en particular el transporte marítimo, ya que representa aproximadamente el 80% del intercambio comercial mundial. Los últimos 10 años han supuesto una consolidación y ampliación del transporte marítimo, esto ha llevado parejo un desarrollo del sector naviero y portuario; barcos capaces de transportar un mayor número de contenedores y a su vez, inversiones en los puertos para acoger a estos barcos, y acondicionar y preparar espacios idóneos para recepcionar y almacenar los contenedores, es decir terminales.

Los puertos se han configurado como centros de distribución de mercancías, esto significa que gran parte de la estabilidad económica global se basa en la industria del transporte marítimo, lo que implica a su vez, que la estabilidad de esa industria depende en gran medida de la seguridad portuaria.

Para darnos cuenta de la importancia del transporte marítimo, basta con saber que solo a nivel europeo, los intercambios comerciales entre la Comunidad Europea y el resto del mundo representan un 70% del total. Por los puertos europeos pasan cada año aproximadamente 2.000 millones de toneladas de mercancías de toda índole.

La importancia que da la Unión Europea al transporte marítimo, ha quedado reflejada en, el “Libro Blanco: La política europea de transportes de cara al 2010” (COM (2001) 370), presentado por la Comisión Europea el 12 de septiembre de 2001, con el objetivo de conciliar el desarrollo económico y las exigencias de una sociedad que demanda calidad y seguridad en transporte.

Este documento promueve el transporte marítimo de corta distancia en Europa, e instaura el concepto de “autopistas del mar”, dentro de una nueva concepción del conjunto de la cadena marítimo-terrestre, espacio que abarca el tramo terrestre (puerto) y el tramo marítimo (mar), para de esta manera crear espacios alternativos, competitivos y complementarios a los trayectos terrestres. Pretende fomentar el transporte marítimo y fluvial, como alternativas que hasta el momento han tenido una explotación insuficiente y pueden responder a la congestión actual de algunas infraestructuras viales y/o a la falta de las mismas.

Centrándonos en España, con aproximadamente 8.000 kilómetros de costa, podemos decir que constituye un nudo estratégico para las rutas europeas y mundiales. El Estrecho de Gibraltar es la puerta natural al mar mediterráneo, y no podemos olvidar que frente a nuestras costas transcurren algunas de las rutas más importantes del mundo, ya sean de barcos mercantes o cruceros.

Para hacernos una idea de la importancia que suponen los puertos españoles, en especial los de interés general¹ para el sector económico español, no hay más que conocer los datos estadísticos de pasajeros, buques y mercancías que “pasan” por los recintos portuarios al cabo de un año.

	Nº buques	Nº Pasajeros	Mercancía General (toneladas)	Nº Contenedores en TEUS ²
Año 2004	116.005	22.636.840	153.238.901	10.161.112
Año 2005	117.149	23.108.981	167.106.151	11.147.155
Año 2006	122.898	24.391.344	184.258.737	12.135.244

Estos datos, ofrecidos por el Organismo Público Puertos del Estado, ponen de manifiesto que el transporte marítimo va en aumento, ya sea en mercancías, contenedores o pasajeros.

En España el 85% de las importaciones y el 59% de las exportaciones³ se realizan por vía marítima a través de los puertos de interés general. En términos globales el 55% del comercio exterior español es con la Unión Europea y el 45% con terceros países, es obvio que los puertos, por lo tanto contribuyen al desarrollo económico nacional y tienen un papel clave en la gestión de este transporte.

Por otro lado, no hay que olvidar que los puertos cumplen otra función, no solo facilitan y garantizan el transporte marítimo, sino que son también la puerta de entrada al territorio nacional, y por ende al espacio de la UE, son el acceso legal a través de nuestras fronteras marítimas. Así el recinto portuario se constituye, todo él, como punto habilitado para la entrada y salida de personas o mercancías; ya sea desde el concepto de Aduanas en cuanto a las mercancías o desde el concepto de extranjería, en cuanto al control de las personas.

Si estamos dejando claro, por un lado la importancia de los puertos para la economía nacional y por otro la importancia del puerto como frontera nacional y europea, se hace evidente, que los recintos portuarios deben contar con un plus de protección.

Debido a esta dualidad se debe tomar conciencia de que los puertos de interés general principalmente, constituyen objetivos estratégicos, cuya protección y seguridad debe ser una prioridad, o por lo menos elevar su importancia a la altura que se merece. Con ello no se pretende dejar a un lado los autonómicos, pero a día de hoy la gran mayoría del tráfico de mercancías y pasajeros, se ha concentrado en los de interés general, y es en éstos donde hoy por hoy se deben volcar los recursos estatales en cuanto a seguridad.

¹ Son los puertos que cita el Anexo de la Ley 27/92, de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificado por la Ley 62/97 de modificación de la Ley 27/92 y por la Ley 24/01 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

² TEU: Unidad de medida equivalente a un contenedor de 20 pies de largo, 8 de ancho, y 8'5 de alto. Un metro equivale a tres pies.

³ Datos Revista Puertos”, año XVI nº 137 noviembre-diciembre 2006.

Por todos es sabido y conocido que, los medios de transporte bien pueden ser usados como vectores para realizar atentados o como objetivos terroristas, debido entre otros motivos, a la repercusión social, el daño económico, la imagen en el exterior, etc.

Se han empleado coches, autobuses, camiones, aviones, trenes, y aunque ya ha habido algún ataque terrorista contra buques, éstos no han tenido gran repercusión, por no ocasionar muchas víctimas, salvo en el caso del USS Cole americano que el 12 de octubre del año 2000 sufrió un ataque terrorista suicida en el puerto de Adén (Yemen), llevado a cabo por dos personas a bordo de un bote inflable cargado de explosivos que mató a 17 tripulantes e hirió a 36. Y contra el buque-tanque francés LIMBURG el 6 de octubre de 2002 al sudeste de Yemen, cuando otra pequeña embarcación impactó contra el Buque-tanque desapareciendo un marinero y siendo heridos otros doce.

No obstante, después de lo expuesto hasta aquí, no hace falta realizar un gran esfuerzo para imaginar lo que supondría un atentado en un recinto portuario y que dejara inutilizada una Terminal de carga de contenedores, o imaginemos la trascendencia que tendría para el sector de cruceros de pasajeros, un atentado contra un buque de estas características, sea en el mar o con el buque amarrado en puerto, o el hecho de un secuestro, recordemos el Achile Lauro. Sin olvidar por supuesto, la amenaza y el riesgo que supone, que un grupo terrorista se haga con el control de un buque de mercancías peligrosas, (petróleo, gas licuado...), convirtiendo así al buque en una enorme bomba, cuyo objetivo potencial podría ser un puerto o una ciudad costera.

Es necesario mencionar que desde el incidente del Achile Lauro, el terrorismo se convirtió en de las principales preocupaciones para la industria de cruceros, tanto es así que algunas empresas de cruceros desplazan a personal a determinados puertos para que observen las actividades de los mismos, con los datos que aportan se realiza inteligencia que ayuda a diseñar la estrategia de la compañía. Igualmente realizan seminarios y jornadas sobre terrorismo para sus empleados.

Es evidente que un atentado ocasionaría un gran impacto en el comercio mundial con un elevado coste económico que repercutirían en un gran número de naciones.

Desgraciadamente, hoy en día, existe una demanda especial de seguridad ante la amenaza terrorista, tan de actualidad tanto a nivel internacional como en nuestro país, y a la cual las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen la obligación de responder, y la primera respuesta es la prevención y por ende la protección.

Actualmente cuando se habla de protección marítima y portuaria se hace desde un contexto de prevención contra un ataque terrorista y es licito por su importancia, pero los esfuerzos para proteger un recinto portuario deben extenderse a otros campos y prevenir actos como el contrabando de armas ya sean convencionales o de destrucción masiva, de materiales de doble uso, el narcotráfico, los robos de mercancías o cargas, los polizones, la inmigración irregular, la piratería, los actos contra el orden público y la seguridad ciudadana, es decir, hablamos de la seguridad y la protección integral de un espacio que, como ya hemos dicho, cumple dos funciones, una asegurar el transporte marítimo, y otra ser frontera del Estado español.

A nivel internacional, la propia Organización de las Naciones Unidas, (ONU), adoptó la Resolución Nº 1373 (2001), del 28 de septiembre de 2001, la cual ponía de

manifiesto la creciente preocupación por el aumento del terrorismo, e instaba a los Estados a colaborar y cooperar en su prevención. Así mismo ponía de relieve la conexión que existe entre el terrorismo y otras formas de delincuencia, como pueden ser las citadas en el párrafo anterior.

Todas estas circunstancias, han ido propiciado una mentalidad de seguridad y protección, de la que en un primer momento se hizo eco Estados Unidos, propiciando que Organismos internacionales, en concreto a la Organización Marítima Internacional (OMI) dependiente de la ONU, tomara cartas en el asunto, para de esta forma poder dar una respuesta global a esta nueva perspectiva, empujada y creada sobre todo por los acontecimientos ocurridos el 11-S en New York.

A partir de aquí todo vino rodado, y hasta la Unión Europea ha dado pasos en la homogeneización de normas de protección para todos los recintos portuarios de todos los Estados miembros. Nos hemos convencido de que los recintos portuarios deben ser objeto de especial protección.

Como la inquietud de la protección y seguridad de estos recintos tiene su origen en el mundo anglosajón, a la hora de traducir los textos legales al castellano ha surgido la famosa diferencia, entre la seguridad y la protección, derivada de los términos anglosajones “safety” y “security”, la primera referida principalmente a la seguridad industrial, prevención de accidentes fruto de la actividad laboral que se desarrolla en el puerto, y que englobaría lo que entendemos por riesgos laborales y a la contaminación, mientras que el segundo concepto, se refiere más a la protección frente a agresiones o actos ilícitos que tienen un origen antisocial.

Hasta hace muy poco en los recintos portuarios se atendía principalmente al concepto “safety”, pero en el año 2002, se suma y aplica el concepto “security”, que es por donde apunta y dirige todos sus esfuerzos la diferente legislación internacional y europea que debe aplicarse en los recintos portuarios, en relación con este campo.

Así en el año 2002, entraron en vigor las modificaciones al Convenio SOLAS, fruto de largas deliberaciones en la OMI. La medida más importante adoptada fue el Código de Protección de Buques y de Instalaciones Portuarias (en adelante Código PBIP⁴), que ha marcado un antes y un después en la protección y seguridad portuaria.

En el año 2004, y a la luz de estas disposiciones aprobadas por la OMI, la Unión Europea consideró que se debían adoptar medidas útiles en la política del transporte marítimo, así como establecer normas comunes para la interpretación, aplicación y control de la implantación del citado Código PBIP, para lo cual aprobó el Reglamento 725/2004 CE del Parlamento y del Consejo Europeo de 31 de marzo de 2004, (en adelante Reglamento 725 CE) de obligado cumplimiento en todos los Estados Miembros.

Uno, entre otros, y explicado a grosso modo, de los aspectos más novedosos de este Reglamento 725 CE, es que concibe el espacio portuario como un conjunto de instalaciones portuarias independientes, cada una de las cuales puede interactuar directamente, y siempre de forma temporal, con los buques. Por lo que si “se hace segura” cada instalación y cada buque que llega al puerto, es decir, ambos cuentan con

⁴ También se le conoce por sus siglas en inglés, ISPS Code, (Internacional Ship and Port Facility Security Code).

un Plan de Seguridad, y una persona responsable de la seguridad, estaremos incrementando la seguridad y protección marítima.

A estos responsables de los Planes el Código PBIP, les denomina Oficiales de Protección, y pueden ser de Buque, de Instalación Portuaria y de la Compañía que opere con el buque. En estos Oficiales de Protección se deposita la responsabilidad de desarrollar los diferentes Planes de Protección que recoge el citado Código y tienen como misión específica la implantación, manteniendo, revisión y actualización, del citado Plan, así como la coordinación con las demás personas responsables de la seguridad, y en el caso del Oficial de la Compañía la evaluación de la protección de los buques.

En definitiva, se trata de aplicar unas medidas de seguridad y protección, a todo buque e instalación portuaria, partiendo desde un nivel básico, que serían las medidas de protección mínimas necesarias y adecuadas en todo momento para el desarrollo normal de la actividad correspondiente. Para desde aquí ir incrementando esta protección en función de la graduación de la amenaza y el riesgo, y porque se intente provocar un suceso que afecte a la protección marítima.

En este sentido, España “ha hecho los deberes” quizá demasiado deprisa, no debemos olvidar que lo que pretende el Reglamento 725 CE y el Código PBIP, es proteger los puertos y los buques contra actos de terrorismo e ilícitos de raíz antisocial para garantizar en todo momento la protección, no solo de estos espacios sino la de los ciudadanos que los utilizan y el medio ambiente, por lo que estamos hablando de seguridad pública y esto no se ha entendido muy bien, a la hora de realizar los distintos Planes de Protección, ya que se ha colaborado poco con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a la hora de su redacción.

El Reglamento 725 CE y el Código PBIP dejan en manos de los distintos Gobiernos, el decidir a quién hacer cargo de las exigencias en materia de seguridad, en España, la realización de los distintos Planes de Protección de las Instalaciones Portuarias, ha corrido a cargo de las diferentes Autoridades Portuarias, para los puertos que gestionan respectivamente, aprobándolos Puertos del Estado.

No es mi intención extenderme a comentar el Reglamento 725 CE, sus aciertos y sus lagunas, pues ya existe un buen estudio al respecto realizado por D. Ramiro Santalices Fernández, gran experto en temas marítimos, y que ha sido publicado en estos cuadernos de la UNED. Tan solo comentar que ese Reglamento junto con el Código PBIP, constituyen los cimientos de la protección en el ámbito portuario, a escala mundial y europea respectivamente.

Como ya se ha apuntado, gran parte de la protección de estos recintos tiene que ver con la seguridad pública, de hecho en situaciones graves serán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las encargadas de resolver y gestionar las crisis que se produzcan. Aquí la Guardia Civil tiene un papel protagonista en tanto en cuanto que la Ley 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, concede a la Guardia Civil la custodia de los puertos.

Aquí cabría preguntarse que se entiende por CUSTODIA, según la RAE., “*guardar con cuidado y vigilancia*”, es obvio que nadie va a llevarse el recinto portuario por lo que es de suponer que la custodia del puerto, “*su cuidado y vigilancia*” se debe entender desde un punto de vista práctico, la misión encomendada es hacer seguro el recinto

portuario. Y cuando ejercemos esta labor también preservamos la seguridad ciudadana, por lo tanto custodiamos para salvaguardar entre otras cosas, la seguridad ciudadana y aquí están incluidas las funciones de policía administrativa y de policía judicial.

Actualmente la Guardia Civil tiene plantilla destinada en todos los puertos de interés general, siendo la principal función que realiza de índole fiscal y aduanera, estando en un segundo plano la de seguridad del espacio portuario, no obstante el despliegue facilita a la Guardia Civil, asumir, no sin esfuerzo, la misión que le encomienda la Ley.

Consciente de este reto, desde el Servicio de Costas y Fronteras de la Guardia Civil se están llevando acciones y propuestas para que la función de Fiscal y la de Seguridad sean compatibles y estén al mismo nivel, en el fondo son dos caras de la misma moneda.

2. MEJORA DE LA PROTECCIÓN PORTUARIA.

Hasta ahora hemos visto que el Reglamento 725 CE, circunscribe su ámbito de aplicación a las medidas de protección a bordo de los buques y a la zona del puerto que actúa de interfaz con el buque, es decir, la terminal.

Fruto de la paulatina implantación de este Reglamento se ha visto la necesidad de extender la seguridad y protección más allá del buque y de las terminales, de nada sirve controlar los accesos y el interior de una instalación portuaria y descuidar el exterior y sus zonas colindantes. Así el 26 de octubre del año 2005 vio la luz la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre mejora de la protección portuaria, su título no pudo ser más acertado.

Esta Directiva intenta recuperar el concepto de puerto, en tanto en cuanto extiende la protección a zonas que no contempla o no son importantes para el Reglamento 725 CE, es decir las zonas adyacentes.

La Directiva pretende que el puerto sea el conjunto de todas las instalaciones portuarias, para lo cual requiere de los Estados que definan los límites de los puertos, y de esta manera dejar claro cuál es la totalidad del recinto portuario a efectos de protección. De esta forma no se quedan espacios vacíos de protección, ya que en todos ellos se debe aplicar el Código PBIP.

La Directiva actúa como complementaria al Reglamento 725 CE, para ello no crea nuevas obligaciones en las zonas donde se tiene que aplicar el citado Reglamento, y sí en las zonas en que no se aplica, por lo tanto las medidas de protección adoptadas en virtud del Reglamento 725 CE, se benefician por el incremento de la protección en las zonas portuarias colindantes.

Este texto no obstante nació con un periodo moratorio, con el objetivo de que los Estados se preparasen y dispusieran lo necesario para transponer esta Directiva a sus legislaciones nacionales, la fecha límite para comunicar a la Comisión Europea la transposición de esta Directiva era el 15 de junio de 2007.

La Directiva tiene como finalidad establecer reglas básicas comunes para todos los puertos con el objeto de aumentar la protección marítima y portuaria, y crear mecanismos tanto para la aplicación de estas reglas, como para vigilar su cumplimiento.

Entre los aspectos más importantes de la citada Directiva figuran una serie de obligaciones para los Estados, que se deben reflejar en un nuevo texto legislativo, y que se detallan a continuación.

Límites de los puertos.

Una de estas obligaciones, consiste en que se deben fijar los límites de los puertos, a efectos de protección, para lo cual es vinculante la evaluación que se debe realizar sobre la misma, es decir los límites de los recintos portuarios deben fijarse tras haber sido evaluados los requisitos necesarios para garantizar su seguridad. Ya que las medidas a implantar deben responder y reflejar las diferencias que existen en cuanto al riesgo entre unas zonas y otras del recinto portuario.

Esto significa que deberían diferenciarse y la vez quedar claras cuales serán las zonas restringidas y cuáles de uso público, pues ambas zonas responden a perfiles distintos de riesgo. Entendiendo por zona restringida, aquella cuyo acceso es controlado y que para acceder o estar en ella es necesaria algún tipo de autorización o título habilitante. De igual modo el resto de zonas del recinto portuario que no respondan a las características de zona restringida, deben ser catalogadas como zonas públicas.

Es cierto que para la realidad de nuestros puertos la división en estas dos zonas del recinto es pobre, pues la situación actual es que existen zonas restringidas, zonas de uso público y “zonas controladas”, y que en cada puerto tienen características distintas. En algunos puertos en estas zonas se controla el acceso a vehículos pero no de peatones, en otros durante unas horas del día estas zonas son restringidas y el resto de horas no. No hay una definición exacta de lo que pudiera ser “zona controlada” si bien es cierto que el Código PBIP y el Reglamento 725 (CE) no recogen este tipo de zonas.

Una primera definición de estas áreas la ha hecho Secretaria de Estado de Seguridad en septiembre del año 2006, mediante el Plan Permanente de Seguridad Antiterrorista en los Puertos y en el Transporte Marítimo de Pasajeros. Define estos espacios a efectos de implantar las medidas de seguridad y determinar la competencia entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

No obstante y aunque se pudiera pensar que dividir el espacio portuario simplemente en dos zonas, sería limitar muy mucho la idiosincrasia del puerto, a efectos de protección facilitaría mucho la aplicación de medidas de seguridad y la coordinación entre los Cuerpos de Policía. A similitud de lo que ocurre en los aeropuertos en que las zonas restringidas y pistas son competencia de la Guardia Civil y el resto, zona pública, si esta en demarcación del Cuerpo Nacional de Policía es competencia de este Cuerpo, también se podría adoptar este criterio en los puertos.

Podría darse el caso de que un puerto defina como áreas de interés para su protección zonas adyacentes o que estén fuera del recinto portuario, en este caso habría que extender la seguridad a estas áreas. Hay que tener en cuenta que la definición que da la Directiva y el Reglamento 725 (CE) de un puerto, es que éste es un espacio de agua y tierra definido por el Estado miembro, por lo que la protección se extiende más allá del ámbito terrestre, estos dos textos legislativos incluyen como instalaciones

portuarias los fondeaderos, atracaderos y accesos desde el mar. Se pretende dotar al recinto portuario de una seguridad integral.

Evaluaciones y planes de protección del puerto.

Respecto a las evaluaciones, la Directiva obliga a los Estados miembros a velar para que se efectúen las oportunas evaluaciones de la protección de sus puertos. Estas evaluaciones se configuran como el eje fundamental en el que se debe apoyar la realización del Plan de Protección del Puerto (PPP).

Se entiende la protección del puerto como un concepto abierto, es decir, el Plan de Protección recoge las medidas de protección que tiene que tener el puerto, pero estas medidas no son absolutas, sino que pueden ser modificadas mediante las evaluaciones que se realicen, que son las que en realidad calibrarán y medirán la efectividad de esas medidas. Las evaluaciones se deben realizar cada 5 años.

Tanto las evaluaciones como los Planes de Protección del Puerto (PPP) deben cubrir una serie de requisitos mínimos que la propia Directiva recoge. En el caso de los Planes es una novedad pues exige que exista, entre otros, documentos de identificación de la gente que trabaja o puede acceder al recinto portuario, con varias categorías (gente del mar, funcionarios de la autoridad, trabajadores, visitas), así como las medidas concretas a aplicar en cada nivel de protección.

Y en el caso de las evaluaciones estos requisitos mínimos van desde la identificación de los bienes que hay que proteger, sus puntos débiles y la determinación de las amenazas, hasta la jerarquización de las medidas.

Un dato trascendente de la evaluación, es que ésta no deben limitarse al recinto portuario en general, sino que deben extenderse más allá, es decir, a las zonas adyacentes si se considera que éstas son importantes para la seguridad del recinto o de alguna Terminal. Así mismo tendrá en cuenta, por lo tanto se debe de mostrar de alguna manera, aquellas otras evaluaciones realizadas en las instalaciones portuarias puedan tener incidencia en la protección del puerto.

Otro aspecto importante de estas evaluaciones es que deben evaluar si están determinados los aspectos organizativos, normas y procedimientos para la gestión de la protección. Para lo cual la propia Directiva establece que deben crearse los correspondientes Comités para la protección portuaria, con la función de prestar asesoramiento en esta materia. Más adelante hablaremos sobre estos Comités.

En cuanto a los Planes de Protección del Puerto (PPP), es importante señalar que viene a cubrir una laguna que dejaba el Reglamento 725 (CE), éste exigía un plan por cada instalación portuaria pero no decía nada sobre la coordinación entre todos estos planes. La Directiva pretende remediar esta situación mediante la integración de los planes de las instalaciones portuarias en el Plan de Protección del Puerto, se configura así éste como el coordinador de todos estos planes.

Las zonas definidas como importantes para la protección portuaria deben contemplarse también en este PPP, por lo tanto los Planes tienen que ser conocidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al objeto de saber qué hay que proteger pues en función de esto se podrán diseñar los despliegues del personal y poder así dar una respuesta adecuada y rápida, de ahí la importancia de poder acceder a estos planes.

Aunque lo ideal es poder participar junto con las diferentes Autoridades Portuarias en la elaboración de estos Planes. Si bien es cierto que la Directiva prevé que estos planes puedan ser realizados por empresas consultoras privadas, a las que llama Organizaciones de Protección Reconocidas, más adelante hablaremos de ellas.

Estructura organizativa para la protección

La Directiva pretende que por los Estados miembros se cree una estructura organizativa que contribuya a la mejora de la protección portuaria.

Sin duda un hito importante en España, pues a día de hoy no existen este tipo de órganos. Esto facilitará la coordinación y colaboración de todos los actores que tengan responsabilidad en el ámbito portuario y la seguridad, huelga decir que en estos comités deben estar presentes la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía como responsables de la seguridad pública.

La Directiva no dice nada acerca de su composición ni competencias, por lo que se entiende que deja en manos de los Estados miembros, la creación de estos comités, la Administración española debería aprovechar esta circunstancia para crear una “estructura” de órganos de acuerdo con nuestro sistema portuario, prestando especial atención al sistema de Puertos de Interés General.

Para la realidad española en cuanto a los Puertos de Interés General, se hace necesario contemplar como mínimo dos comités, uno a nivel nacional y otro a nivel provincial o mejor por cada Autoridad Portuaria, este último además podría estar auxiliado por un órgano técnico y de apoyo.

Como propuesta en el Comité u órgano a nivel nacional, deberían de estar representados, Secretaria de Estado de Seguridad, Ministerio de Defensa, la Guardia Civil, la Policía Nacional, el Organismo Público Puertos del Estado, la Dirección General de Marina Mercante y Protección Civil, evidentemente la composición de este Comité no sería cerrada, pudiendo participar otros representantes del Estado en función de los temas a tratar.

Como principales cometidos de este órgano estarían, entre otros, proponer y decidir las principales acciones a desarrollar por el Gobierno en el ámbito portuario, vigilar el cumplimiento de las reglas de protección, coordinar la aplicación de estas normas y las actividades de todos los implicados en la seguridad, elaborar procedimientos generales y normativas relativas a la seguridad, actuar como último órgano para resolver problemas o discrepancias sobre competencias entre otros órganos de la Administración. Sin olvidarnos por supuesto de aprobar todas las evaluaciones y planes de protección de los puertos.

Este Comité podría asumir la figura de Autoridad de Protección Portuaria que recoge la Directiva, más adelante hablaremos de esta figura. No obstante no hay que

olvidar que ya el Reglamento 725 exige a los Estados miembros la designación de una Autoridad nacional única que asuma las competencias en materia de protección de buques e instalaciones portuarias.

Y otro a nivel, un Comité por cada Autoridad Portuaria, que haría un total de 28, de esta manera se respondería a las características propias de cada puerto y sus necesidades concretas.

Este Comité sería un órgano asesor y consultivo en materia de seguridad, y entre sus cometidos se encontraría la elaboración, revisión y modificación del Plan de Protección del Puerto, de los Planes de Protección de las Instalaciones Portuarias, impulsar y promover la realización de evaluaciones para la seguridad, coordinar la actuación de los implicados a nivel local en la seguridad portuaria, establecería protocolos de actuación entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los agentes de seguridad en los puertos, como puede ser la Policía portuaria, sin duda este Comité tendría capacidad decisoria dentro de su ámbito de competencias.

Este Comité estaría compuesto como mínimo por el Subdelegado del Gobierno de la provincia, el Director del Puerto, el Jefe Provincial de la Guardia Civil, el Jefe Provincial del Cuerpo Nacional de Policía, la Autoridad de Protección del Puerto, y un representante de la Capitanía Marítima. Igualmente estaría abierto a otros participantes en función de los temas a tratar.

Cabría la posibilidad de que este órgano provincial, pudiera estar auxiliado en determinados momentos por un Subcomité u otro órgano con un carácter más operativo y técnico, cuya misión principal sería la de auxiliar al comité superior, y llevar a cabo todas las decisiones que se tomen por aquel, de manera concreta podría realizar seguimientos de la aplicación de la normativa de seguridad, comprobar que todas las instalaciones portuarias cuentan con sus respectivos planes de protección en vigor, que las medidas de seguridad implementadas se encuentran operativas, etc.

Este Subcomité podría estar compuesto por los Jefes de las Unidades de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que prestan su servicio en el puerto, el Jefe del Servicio Marítimo Provincial del a Guardia Civil, el Director de Seguridad del Puerto y el Director de Explotación del puerto, el Oficial de Protección del Puerto, el Jefe de Policía Portuaria, un representante de la Capitanía Marítima.

Estos comités tendrían un papel relevante en caso de que sea necesario activar un nivel 3 en el recinto portuario, a la hora de asesorar, organizar y apoyar a las distintas unidades del Cuerpo o especialistas que acudieran a resolver la situación de crisis.

No cabe la menor duda de que la creación de estos órganos o comités redundaría en una mejor coordinación y colaboración en la protección y resolvería las carencias que tienen hoy nuestros puertos en cuanto a protocolos de actuación y órganos de gestión de crisis.

Autoridad de protección portuaria y oficial de protección del puerto

La Directiva crea estas dos figuras nuevas. La Autoridad de Protección Portuaria (APP) que será responsable de la preparación y aplicación de los planes de protección

basándose en los resultados de las evaluaciones y que deberá haber una por cada puerto, aunque podrá haber una para más de un puerto.

Como ya se ha indicado esta Autoridad podría ser la misma, en España, y debido a nuestro peculiar sistema portuario, que la Autoridad nacional antes citada.

Además esta figura podría ser asumida por el Comité Nacional de Seguridad Portuaria, o viceversa, es decir la Autoridad podría ser un órgano colegiado, multidisciplinar, esto facilitaría la labor de coordinación entre todos los órganos de la Administración, debido a las funciones que sumiría, como ya se han expuesto. El hecho de crear una Autoridad de Protección Portuaria concreta, reforzaría la sensación de la seguridad portuaria y marítima y mejoraría el trabajo de todos los que participamos en la protección y seguridad marítima y portuaria, tanto a nivel central como periférico.

Y un Oficial de Protección del Puerto (OPP), cuya misión principal será la de punto de contacto para los asuntos de protección del recinto portuario y será el encargado de asegurar la colaboración entre todos los Oficiales de Protección de Instalaciones que existan en el puerto. La Directiva pretende crear así una figura de coordinador que se sitúe por encima de los demás Oficiales de Protección y sobre la que, en la práctica, recaerá el “trabajo de campo”. Esta tarea de coordinación era una laguna que dejaba el Reglamento al crear Oficiales de Protección de instalaciones portuarias, pero no imponía ningún tipo de coordinación entre ellos.

Un “trabajo de campo” que, a priori, principalmente debería de consistir en garantizar el establecimiento, la actualización y seguimiento de las evaluaciones que se realicen y de los planes.

Como ya hemos apuntado estas dos figuras deberían integrarse en los Comités u órganos que se debieran crear al efecto.

Organizaciones de protección reconocidas

Para hablar de las Organizaciones de Protección Reconocidas, tenemos que acudir al Reglamento 725, pues es ahí donde primeramente aparecen, atribuyéndoles una serie de funciones.

En el Anexo I Enmiendas al Anexo del Convenio SOLAS, Capítulo XI-2 Medidas especiales para incrementar la protección marítima, se las define como organizaciones *“debidamente especializadas en cuestiones de protección y con un conocimiento adecuado de las operaciones de los buques y de los puertos, autorizadas para realizar actividades de evaluación, de verificación, de aprobación o de certificación”*

En la parte B, de obligado cumplimiento para los Estados Miembros, en lo referente a estas organizaciones, dice que a éstas se las puede autorizar para llevar a cabo actividades relacionadas con la protección, entre las que están:

- Aprobar los planes de protección de los buques o enmendarlos.
- La verificación y la certificación de que un buque cumple con lo prescrito en el capítulo XI-2, y en la parte A del Código SOLAS.
- Realizar evaluaciones de la protección a los buques y a las instalaciones portuarias.

Ciertamente todo esto por delegación del Gobierno correspondiente.

Y la Directiva en su artículo 7.4, prevé que los Planes de Protección Portuaria puedan ser elaborados por una de estas organizaciones.

Es evidente, y así lo recoge también el Reglamento 725, que una organización de protección reconocida que haya efectuado o revisado una evaluación de protección portuaria de un puerto no podrá elaborar ni revisar el plan de protección portuaria del mismo

Se puede apreciar la importancia de estas tareas para con la seguridad, en algunos casos la línea que separa la faceta privada y pública de la seguridad es muy delgada. El Reglamento 725 da la impresión que no se paró a pensar en ello, por lo que es posible que por esta razón en la Directiva sí se recojan las condiciones deben reunir estas organizaciones (anexo IV).

Puede extrañar que se deje en manos de organizaciones privadas tareas de protección que pueden afectar a la seguridad pública, pero esto puede ser debido a la gran variedad de sistemas y estructuras portuarias, así como de seguridad, que se dan en los Estados Miembros, ya que abarcan desde sistemas de titularidad estatal hasta municipal, lo que implica diferentes sistemas de seguridad.

Se podría entablar un debate sobre si esa acertado dejar en manos de organizaciones, que en realidad son empresas privadas, estas funciones sobre la protección de los buques y las instalaciones portuarias, y seguro que habría voces partidarias y no tan partidarias, pero es cierto que en el fondo el Reglamento y la Directiva, vienen a indicar que *“el que quiera seguridad que la pague”*, por lo que se el papel que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrían sería el de supervisar el correcto funcionamiento de la protección dentro de una situación normal. Por el contrario en situaciones “no normales” por razón de amenaza o riesgo o que este en peligro la seguridad pública son éstas Fuerzas y Cuerpos las encargadas de asumir el gestión y dirección de la situación.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrían que asumir un gran coste personal y material si asumieran esta tarea como suya, no obstante esto es un campo en el que caben todos, si bien cada uno con sus funciones claramente establecidas y definidas, por lo que es obvio que las FCS tienen mucho que decir y deben ser escuchadas en las evaluaciones o informes que puedan realizar sobre la protección de determinados puertos o instalaciones portuarias, máxime cuando en los niveles 2 ó 3 la dirección de la situación va a ser asumida por éstos.

Actualmente en España hay empresas que están realizando ya las tareas que el Reglamento 725 y la Directiva, para los buques y los puertos, si bien es cierto que todavía no se ha transpuesto la Directiva, que es donde se recogen las condiciones que deben reunir, es decir, no existe reglamentación sobre las mismas, si bien es cierto que se las puede asimilar a empresas de seguridad debido a las tareas que realizan, de consultoría, análisis y estudios en el campo de la seguridad, por lo que les serían de aplicación las normas relativas a la Seguridad privada.

Aún así lo natural y el sentido común, deben colocar a cada uno en su sitio, por lo que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y principalmente las del Estado si estamos

hablando de puertos de interés general, deben estar en un plano superior en lo referente a la protección y seguridad, frente a los otros actores como pueden ser organizaciones de protección reconocidas, vigilancia privada y policías portuarias.

Mecanismos para vigilar la aplicación de las medidas de protección portuaria.

Es innegable que el establecimiento de una serie de medidas, que además afectan a una pluralidad de actores, necesita de una vigilancia para su mantenimiento.

Ya el Reglamento 725 prevé la realización de inspecciones para controlar que los Estados miembros aplican las medidas que contiene el citado Reglamento en las instalaciones portuarias y en compañías navieras en lo que se refiere a buques. La Directiva hace lo mismo para los Planes de Protección Portuaria, con la particularidad de que estas inspecciones al Plan de Protección del Puerto deben llevarse a cabo junto con las inspecciones establecidas en el Reglamento 725, antes mencionadas.

Los legisladores europeos no han querido que este sistema supusiera una carga extra de trabajo administrativo o de los organismos competentes y los puertos, por lo que estas inspecciones deben realizarse auxiliándose de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, con sede en Lisboa.

Esta agencia depende de la Comisión Europea y es la encargada de prestarle asistencia técnica en las tareas de inspección a buques, compañías y organizaciones de protección reconocidas, entre otras funciones.

El procedimiento de las inspecciones en el ámbito de la protección marítima esta regulado en el Reglamento (CE) 884/2005 de la Comisión, en éste se fijan los procedimientos, condiciones, plazos, competencias de los inspectores y composición de los equipos de inspección y requisitos de los mismos, así como los efectos para el Estado cuando uno de sus puertos no aplique las medidas de protección y seguridad establecidas.

Las inspecciones no son por sorpresa sino que se avisa al Estado miembro con una antelación mínima de 6 semanas, esto puede poner en tela de juicio su efectividad, pero en la Unión Europea la confianza mutua entre los Estado miembros es una máxima a seguir, y aquí se ve reflejada. Estas inspecciones pretender ser iguales a las Evaluaciones Schenguen que ya se viene realizando desde hace años en las fronteras exteriores de la Unión Europea.

Un aspecto importante de las inspecciones es que previamente a las mismas, el equipo de inspectores que la pasará debe tener conocimiento del Plan Nacional de Protección, el cual hay que remitírselo.

La existencia de este Plan Nacional viene exigido por el Reglamento 725, el cual obliga a los Estados miembros a adoptarlo con el objetivo de aplicar las normas contenidas en el citado Reglamento. Es obvio que de este Plan debe tener conocimiento y participar el Ministerio del Interior, a través de su Secretaria de Estado de Interior.

De toda inspección realizada se realizará un informe en el que se plasmarán los resultados, el cual se enviará al Estado miembro afectado, con el objetivo de que corrija o subsane las deficiencias observadas. En caso de que dicho Estado lo incumpla la

Comisión puede adoptar medidas de fuerza contra el mismo, que pueden acabar en la iniciación de un procedimiento de infracción contra el Estado afectado.

La Unión Europea quiere garantizar el cumplimiento de las medidas de protección y seguridad marítima, por lo que la Directiva prevé que los Estados miembros puedan introduzcan sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas para los casos de infracción de las disposiciones de la Directiva y del Reglamento. Esta es una competencia que podría ser asumida por la Autoridad o Comité Nacional de Protección.

3. CONCLUSIONES Y RETOS PARA LA GUARDIA CIVIL.

Queda claro que la legislación europea tiene como objetivo dar una respuesta coordinada y unificada, a través de la imposición de medidas de protección, a la amenaza de que se puedan cometer atentados terroristas en el ámbito del transporte marítimo. Causa de todo ello fue un cambio de visión respecto al problema de la seguridad marítima y portuaria, a la vez este tipo de medidas refuerza el sector marítimo como clave para la economía nacional y europea, al hacer de él un medio seguro.

Actualmente y fruto de la globalización y centralización de los centros de distribución y transporte, la protección se esta extendiendo a las actividades de la cadena logística, es decir, a todos lo procesos, operaciones, de producción, transporte y manipulación de la carga desde su origen al destino final, ya que son puntos vitales considerados dentro de la seguridad de las instalaciones portuarias.

No cabe duda que la diferente legislación avanza hacia un concepto de seguridad integral en este ámbito, la Unión Europea entiende un puerto como un espacio que hay que hacer seguro, para proteger el transporte marítimo de la UE, los ciudadanos que lo utilizan y el medio ambiente frente a la amenaza de actos ilícitos deliberados y de los buques e instalaciones portuarias, especialmente los buques de pasajes, debido a número de vidas que se ponen en juego.

La Directiva define un puerto como “...*cualquier zona específica de tierra y agua, con límites definidos por el EM, en el que este situado el puerto, dotado de obras y equipo que faciliten las operaciones de transporte marítimo comercial.*” Esto debe de implicar un cambio a la hora de planificar la seguridad de un recinto portuario, porque siempre se atiende por un lado a la parte terrestre, y por otro a la parte mar, cuando se trata de un todo, ambas partes deben constituir el objeto de la protección y seguridad, de manera conjunta no por separado.

Tradicionalmente la Guardia Civil ha venido desempeñando principalmente la función de fiscal en los recintos portuarios, de hecho se ha venido considerando el puerto como un recinto fiscal, dejando en un segundo plano la faceta de seguridad que nos encomienda la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no se trata de asumir algo nuevo y olvidarse de la parte fiscal, sino complementar la tarea fiscal con la de la seguridad.

La Guardia Civil no debería quedarse fuera de toda esta “revolución” que se viene dando desde el año 2004. Me consta que está dando pasos en este sentido, formando a sus componentes sobre la importancia de la seguridad y protección en el ámbito portuario y marítimo, desde el Servicio de Costas y Fronteras de la Jefatura Fiscal y de Fronteras se han organizado varios seminarios de seguridad portuaria, con el objetivo de

dar a conocer la nueva legislación y sensibilizar a los miembros que ejercen sus funciones en recintos portuarios de la importancia de su misión, así como de los cambios en la misma.

Aunque ya se han ido dando los primeros pasos en este campo, por parte de la Secretaría de Estado de Interior, se ha confeccionado el Plan Permanente de Seguridad Antiterrorista en los Puertos y en el Transporte Marítimo de Pasajeros, de 14 de septiembre de 2006, para cumplimiento tanto de la Guardia Civil como del Cuerpo Nacional de Policía, y que la Guardia Civil ha adoptado en su normativa interna como la Orden de Servicio 39/2006 Plan permanente de seguridad antiterrorista en los puertos y en el transporte marítimo, todavía queda mucho por hacer.

Es evidente que es necesario un esfuerzo considerable y ampliar los recursos humanos y materiales, pero ya se han realizado varias propuestas por parte del Servicio de Costas y Fronteras, que van desde la creación de un Guarda Costas español, cuya base sería el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, esto integraría la vigilancia marítima y terrestre de los recintos portuarios.

Otro frente abierto es reestructurar las Unidades de los puertos y convertirlas en unidades independientes, que no dependan de un Mando territorial, pues es un ámbito específico el de la protección y seguridad portuaria que no tiene nada que ver con el trabajo de seguridad ciudadana en otro tipo de demarcación. Se ha propuesto que se conviertan en una especie de Puestos Principales a semejanza de los que ya existen en la Guardia Civil. Estas Unidades tendrían áreas funcionales para la división del trabajo, que irían en función de las características del puerto donde desarrollarían su servicio. Podría existir un Área de Atención al ciudadano, con las mismas funciones que tienen las mismas áreas en los Puestos Principales ya existentes; un Área de investigación con las funciones de las actuales ODAIFIS, más la de Información y Policía Judicial, esto facilitaría la labor de crear inteligencia específica en este ámbito, es obvio que esta área actuaría de paisano; un Área de Fiscal, con los cometidos propios de esta especialidad y que se desarrollan actualmente; sin olvidar por supuesto un oficina encargada de toda la parte administrativa de la Unidad.

Dependiendo de la importancia del puerto, sus características y circunstancias algunas de estas Unidades se podrían complementar con equipos de Guías caninos, ya sea de drogas o explosivos.

Todavía queda mucho por hacer, la Directiva aún no ha sido transpuesta a nuestra legislación, a pesar de que el plazo para ello era el pasado 15 de junio de 2007. Todos los que estamos trabajando en el ámbito de la seguridad portuaria y marítima, ya sea desde el sector público o el privado, debemos hacer un esfuerzo por concienciarnos de la importancia de nuestro trabajo, cuyos beneficiarios son los ciudadanos. Especialmente los que formamos parte del sector público estamos llamados a colaborar y coordinarnos para tal fin.

Bibliografía.

- Ramiro Santalices Fernández.
- Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Ley 27/92 de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

- Ley 48/2003, de 26 de noviembre, Régimen Económico y prestación de servicios en los Puertos de Interés General.
- Resolución Nº 1373 (2001), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, celebrado el 28 de septiembre de 2001.
- Código Protección de Buques e Instalaciones Portuarias, Enmiendas al capítulo XI del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el mar SOLAS de 1974, en conferencia diplomática de la Organización Marítima Internacional, el 12 de diciembre de 2002.
- Reglamento (CE) 884/2005 de la Comisión de 10 de junio, por el que se fijan los procedimientos para las Inspecciones de la Comisión en el ámbito de la Protección Marítima.
- Reglamento 725/2004 (CE) del Parlamento y del Consejo Europeo de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias.
- Reglamento 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002 pro el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima.
- Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre mejora de la protección portuaria.
- Libro Blanco presentado por la Comisión el 12 de septiembre de 2001 - La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad [COM (2001) 370 final - no publicado en el Diario Oficial].
- Revista “Puertos”, año XVI nº 137 noviembre-diciembre 2006. Información mensual de Puertos del Estado.
- Revista “Cuadernos de Seguridad”, número 209, febrero 2007
- Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es
- Organismo Público Puertos del Estado, www.puertos.es
- Facultad Náutica de Barcelona, www.fnb-upc.es
- Universidad de Educación a Distancia UNED, www.uned.es