

LA ARMADA ANTE UN NUEVO RETO: LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA NACIONAL

Aurelio FERNÁNDEZ DIZ
Capitán de navío (RR)

Antecedentes

El objetivo principal de este trabajo es tratar de analizar cómo la reciente aparición de una nueva Estrategia de Seguridad Marítima, derivada de la Estrategia de Seguridad Nacional, puede afectar a la Armada.

La distinta naturaleza de las agencias civiles españolas, del Servicio Marítimo de la Guardia Civil y de la propia Armada y las grandes diferencias de los medios disponibles por parte de cada una de ellas, propician que puedan tener una forma distinta de concebir y participar en la solución de los problemas de seguridad marítima. Uno de los objetivos de este trabajo es plantear la situación en la que actualmente nos encontramos para poder ver con mayor claridad cuál podría ser la mejor solución para que todos los organismos directamente implicados en la ejecución de misiones de Seguridad Marítima puedan llevarlas a cabo del modo más eficaz posible.

Todo lo que a continuación se escribe debe de interpretarse desde la consideración de un pensamiento naval preexistente y que anida en el corazón de la mayoría de los profesionales del mar que dedican con denodado esfuerzo lo mejor de su vida al ejercicio de una única vocación: la Armada y la mar en la que se desarrollan sus actividades. En este punto conviene dejar constancia de que la verdadera razón de ser de la Armada es, en primer lugar, la mar en toda su extensión y, en segundo lugar, la Fuerza Naval. Nuestros buques solo tienen sentido cuando permanecen en la mar, es decir cuando navegan. Y este es el fundamento de cualquier estrategia marítima, o de cualquier estrategia naval, en lo que a la Armada se refiere (1). Y dejar constancia también de que

(1) Escrito esto en el sentido de considerar, de un modo genérico, estrategia marítima aquella que afecta a todas las agencias del Estado con competencias marítimas y estrategia naval a la parte de la estrategia militar que afecta principalmente a la Armada.

la sola existencia de una Armada con la historia y la tradición como solo la nuestra puede ostentar es la mejor demostración de la condición marítima de España.

Por su propia naturaleza los buques de la Armada son la genuina representación de la soberanía del Estado en la mar, la máxima representación de España allí donde sus intereses puedan estar amenazados o deban ser defendidos a todo trance aunque sea en aguas muy alejadas de lo que es su habitual jurisdicción. Los profesionales de la Armada saben, por su propia vocación de servicio, y porque así son instruidos, que cualquier sacrificio personal está completamente justificado y sometido al logro de aquel objetivo.

Ante la nueva Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, la Armada sin duda se verá obligada a actualizar, a matizar o adaptar su propio concepto de seguridad marítima que se inspira en una permanente presencia en la mar durante años y años.

Consideraciones

En un país de tan amplio litoral como el de España y con intereses marítimos por todos los mares del mundo se necesitan gran cantidad de recursos para dotarse de los medios que permitan cumplir y hacer cumplir el Derecho Marítimo Internacional, los convenios bilaterales y multilaterales, los tratados, las obligaciones derivadas de nuestra pertenencia a las Naciones Unidas, a la Unión Europea y a la OTAN, y , de un modo también prioritario, para hacer frente a los crecientes retos que una situación internacional progresivamente inestable plantean a la Seguridad Marítima.

Si bien es verdad que en los últimos años se han producido significativos cambios en el medio marítimo, también lo es que los problemas de fondo permanecen, incluso agravados por razones fáciles de explicar, y cuya posible solución no puede encontrarse sin tener en cuenta la condición marítima de España.

Las «agencias civiles» y el servicio marítimo de la Guardia Civil, hoy volcadas en la mar, como conviene que así sea, se dotan hoy de las capacidades necesarias para alcanzar el eficaz cumplimiento de sus misiones. Si se suman todos los medios disponibles en el haber de las distintas agencias, podrían juzgarse más que suficientes para resolver cualquier problema de seguridad marítima, siempre que se empleen, naturalmente, de una forma mínimamente coordinada.

Todos estos medios, que tienden a crecer de forma natural y espontánea, parece que alimentan la posibilidad, o pueden sugerir, la creación de una Guardia Costera para resolver no solo problemas de seguridad marítima nacional sino también para responder a las obligaciones derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea. Hasta hoy, y solo en los casos en los que la



BAM *Rayo*.

gravedad de los problemas planteados lo demostrase conveniente, la Armada podría llegar a ejercer la coordinación de todos los medios disponibles bajo la dirección del nuevo Comité Especializado de Seguridad Marítima. Ello facilitaría, por otro lado, mantener engrasada la maquinaria de control operativo ante una eventual situación de crisis o guerra, situación en la que todos estos medios deben de pasar a depender del Ministerio de Defensa, como sucede en las organizaciones de casi todos los países que son nuestros aliados. La virtualidad de esta solución podría mantenerse sin que tuvieran que verse afectadas en ningún caso las misiones y responsabilidades asignadas por ley a las agencias civiles y al servicio marítimo de la Guardia Civil. En realidad, la redacción de una nueva Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, en los términos en la que está redactada, allana el camino para resolver todos los problemas planteados.

La Armada no desea, como tantas veces ha declarado de forma reiterada, tener un protagonismo principal o adornarse con misiones más allá de las que le corresponden en cuestiones de Seguridad Marítima. De acuerdo con la ley, y con su propio sentir, la Armada ha ido desarrollando su propio Concepto de Seguridad Marítima que hoy se contiene en el Concepto de Operaciones Navales 2015 (COPNAV) que es una precisa descripción de los problemas, de los retos, muchas veces difíciles de alcanzar, que plantea hoy la Seguridad

Marítima en España (2). Por otro lado, la Armada tiene asignadas funciones de colaboración con las fuerzas y cuerpos de la seguridad del Estado y otros ministerios y órganos de la Administración. La nueva Estrategia de Seguridad Marítima Nacional respeta todos los acuerdos firmados entre sí por las distintas administraciones relacionadas con esta seguridad.

Con la lectura de todo lo legislado hasta hoy se puede comprender fácilmente la dificultad real para establecer el límite entre lo civil y lo militar, o limitar entre sí, en beneficio de la eficacia del conjunto, las competencias asumidas por cada uno de los organismos implicados en la acción del estado en la mar, lo que está en el origen de algunas disfunciones detectadas y que muy probablemente tengan respuesta cuando se desarrolle la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional recientemente promulgada.

Esta situación, en su conjunto, supone un reto trascendental para la Armada que se ve rodeada en la mar por multitud de protagonistas marítimos, con competencias muchas veces unilateralmente asumidas, reto que implica propiciar que la evolución normativa de un tema de tanta trascendencia se lleve a cabo por un camino que a todos beneficie.

La promulgación de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013 y la aparición del consiguiente Comité Especializado de Seguridad Marítima parece demostrar que al más alto nivel político se reconoce la necesidad de un mínimo nivel de coordinación en la actuación de todas las agencias participantes en la resolución de cualquier problema de seguridad marítima, especialmente si éste es de la envergadura suficiente.

Esta necesaria coordinación es la misma que persigue la Unión Europea cuando se refiere a las Guardias Costeras concebidas como los órganos más adecuados para resolver cualquier cuestión relacionada con la seguridad marítima. Sin embargo, cuando la Unión Europea estudia estas cuestiones no dice cómo las naciones deben de organizarse para resolver los problemas planteados y, por este motivo, cada país le da una solución diferente de acuerdo con su particular entendimiento de cómo hacer frente en la mar a los retos que plantea la seguridad marítima en un ambiente de una progresiva inestabilidad política internacional. Por ello, dado que la Unión Europea no nos va a decir cómo debemos de resolver nuestros problemas de seguridad marítima parece conveniente estudiar sobre cuál podría ser la solución orgánica más conveniente, teniendo en cuenta las peculiaridades de la realidad marítima española.

Hasta hoy las agencias civiles y el servicio marítimo de la Guardia Civil se vienen dotando de competencias en el ámbito marítimo a través de leyes que sus respectivos ministerios llevan al Consejo de Ministros. Si esta asunción

(2) El COPNAV «responde a la responsabilidad del AJEMA de asesorar al JEMAD en el empleo de las unidades de la Armada» y sirve, entre otros no menos importantes fines, «para orientar las relaciones de la Armada con el resto de instituciones y organismos con competencias en el ámbito marítimo».



unilateral de competencias se lleva a cabo sin la conveniente coordinación con otros órganos del Estado con proyección marítima ya consolidada, ello puede conducir a situaciones orgánicas no deseables como necesariamente se producen cuando cualquier estamento público adopta unilateralmente como propias las competencias ya ejercidas por otro. Parece que en esto también es necesario un mínimo nivel de coordinación y consenso previos a la promulgación de la cualquier ley que afecte a la seguridad marítima.

La superposición de funciones, aun reconocida menor y de carácter circunstancial, y la falta de coordinación, inherentes a toda situación en la que las diferentes responsabilidades no están bien delimitadas, pueden producir dudas o actitudes pasivas que pueden conducir a dispersión de esfuerzos y consiguiente falta de rendimiento de los recursos disponibles. La situación obliga a tener siempre presente, en cada caso, de quién es la responsabilidad y cuál es el límite competencial y geográfico que corresponde a cada una de las agencias que participan en España en la Seguridad Marítima. La necesidad de una autoridad de coordinación, bajo las directrices que probablemente puedan corresponder al ya mencionado Consejo Consultivo de Seguridad Marítima parece evidente. Y parece, por lo menos, que debe ser en el desarrollo de la nueva Estrategia de Seguridad Marítima Nacional donde esta necesidad encuentre cumplida respuesta.

La cualidad principal de la Armada es su condición militar que le permite hacer frente y resolver problemas que las agencias civiles no pueden siquiera



plantearse. A su vez debemos de aceptar que esta condición militar de la Armada la aleja de la posible solución de todos aquellos problemas que conviene que sean resueltos en un ambiente simplemente civil. En cambio, es evidente que para soluciones en las que es necesaria la ostentación de la fuerza, o su eventual empleo, la participación de la Armada se hace imprescindible para que el Estado pueda hacer cumplir la Ley en aguas de su jurisdicción o para defender sus intereses nacionales allí donde se vean amenazados, incluida la alta mar y sin limitación geográfica alguna, de un modo claro y determinante.

Llama la atención que en la nueva Estrategia de Seguridad Marítima Nacional no se mencione a la Armada probablemente debido a la necesaria generalidad en la redacción de documentos concebidos al más alto nivel político. Tampoco se menciona a la Armada en relación con la creación del Comité Especializado en Seguridad Marítima que tendrá como función principal asesorar al presidente del Gobierno y al Consejo de Seguridad Nacional sobre cuestiones de su competencia y contribuir a la prevención de riesgos y amenazas a la Seguridad Marítima Nacional. Este Comité tendrá una presidencia anual y rotatoria entre representantes de los ministerios de Exteriores, Defensa, Interior y Fomento. Falta mucho por desarrollar para conocer cómo va a funcionar este Comité. Parece lo más probable que las funciones de coordinación del Comité se limitarán al nivel de Gobierno porque resulta difícil que pueda llegar a la coordinación de funciones en la ejecución concreta y detalla-



da de operaciones de seguridad marítima. Y aún falta por ver cómo podrán desarrollarse funciones de mando sobre las unidades militares que tengan que participar en las operaciones que se ordenen cuando la presidencia del Comité no sea el propio Ministerio de Defensa. Sin duda todas estas cuestiones deberán ser desarrolladas en el futuro para que no den lugar a problemas en las relaciones funcionales entre las autoridades intervinientes.

Es sin duda deseable que cada agencia afectada sea muy celosa de las competencias que por ley tenga asignadas, pero los problemas de Seguridad Marítima pueden ser tan complejos que en muchos casos las inquietudes particulares deberán quedar en un segundo plano cuando sea necesaria la participación de varios ejecutantes. Se puede dar por supuesto que la función de coordinación surge espontáneamente como resultado de la lógica de las operaciones, pero parece lógico considerar que esta función no pueda ser atribuible automáticamente a cualquiera de los organismos que tomen la iniciativa en la acción marítima.

Una eventual Guardia Costera parece que tendría que estar formada, tal como está evolucionando la normativa sobre el particular en España, por todos los sujetos responsables de la seguridad marítima, incluida la Armada naturalmente.

Esta guardia costera «multi-agencias» será particularmente eficaz si se aprovechan debidamente las posibilidades de coordinación y de intercambio de la información y de conocimiento del entorno, este último uno de los habe-

res más importantes con los que cuenta la Armada, que proporciona la cibernética moderna lo que sin duda será tenido muy en cuenta por el Consejo Especializado de Seguridad Marítima.

Ante esta situación de una cierta falta de regulación e indeterminación en la resolución de los problemas de seguridad marítima por parte de las agencias civiles, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil y la Armada, parece que son tres las posibilidades entre las que cabría adoptar una decisión en lo que a una posible Guardia Costera se refiere:

- Primera posibilidad: sería una prolongación en el tiempo de lo que se viene haciendo en la actualidad. Cada agencia civil, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil y la Armada, actuarían en la mar con independencia en el ejercicio de sus responsabilidades. No existe Guardia Costera organizada y, por tanto, parece que la imprescindible coordinación debe lograrse a través de las decisiones del Comité Especializado de Seguridad Marítima al menos mientras esta coordinación no esté ordenada por ley. No parece la mejor solución ni parece que este sea el fin último de la nueva Estrategia de Seguridad Marítima. Si se adoptase esta solución parece conveniente que habría que hacer las modificaciones administrativas correspondientes y su necesaria difusión pública para que la Armada, es decir, sus buques, sus Comandantes y sus dotaciones sean reconocidos por todos como la genuina representación de la soberanía del estado en la mar como lo establece el Derecho Marítimo Internacional y, por tanto, puedan actuar por su propia naturaleza como agentes de la autoridad ante cualquier infracción de la ley de la que puedan ser testigos. Es decir, las actuaciones de los buques de la Armada no pueden estar limitadas ni geográficamente ni competencialmente porque es el propio Estado el que no admite esta distinción. Parece que corresponde al Ministerio de Defensa promulgar la normativa necesaria para que cualquier juez competente pueda tener debidamente clara esta trascendente cuestión.
- Segunda posibilidad: En el foro abierto en la Unión Europea sobre guardias costeras es la Guardia Civil la que ocupa la silla que corresponde a España. Ante esta realidad sería verosímil que el Gobierno de la Nación decidiese la organización de una guardia costera dirigida, coordinada y plenamente dependiente de la Guardia Civil. Por tanto, si así fuese, estaríamos ante la presencia de una Guardia Costera eminentemente policial y con capacidad coactiva muy limitada, tan limitada como puede corresponder a un buque de estado que no sea de la Armada.
- Tercera posibilidad: De acuerdo con esta posibilidad el Gobierno de la Nación puede organizar una Guardia Costera bajo las directrices del Comité especializado de Seguridad Marítima y la ejecución dirigida o

coordinada por la autoridad que se designe y que bien podría recaer, por razones de mando y función y conocimiento del entorno, en un almirante de la Armada, tal como se viene haciendo en los ejercicios anuales MARSEC. Sería una Guardia Costera que integraría la posibilidad de ejecución de misiones tanto civiles como militares, sin más límites que las posibilidades operativas de los medios disponibles. Habitualmente, en condiciones normales y rutinarias los buques y los medios a cargo de las respectivas agencias civiles y del Servicio Marítimo de la Guardia Civil podrían desarrollar su trabajo en un ambiente de propia autonomía hasta que la gravedad o amplitud del problema de seguridad marítima planteado obligue a una coordinación superior. Toda la Fuerza de acción marítima de la Armada, hoy bajo la dependencia del JEMAD a través del ALFLOT en misiones de vigilancia marítima, podría integrarse en esta Guardia Costera a la que proporcionaría, llegado el caso, la más completa capacidad de coerción como corresponde a los buques de guerra operando en la mar. Esta Guardia Costera dependería de Presidencia del Gobierno a través del Comité Especializado de Seguridad Marítima y estaría naturalmente al servicio de los ministerios de Hacienda, Interior, Fomento y Defensa para depender exclusivamente de éste en caso de situación de crisis o guerra, como se mencionó anteriormente.

Por todo ello, parece que esta tercera posibilidad es la más viable y conveniente para dar la mejor solución a los problemas de seguridad marítima que se puedan plantear y para mejor defender los intereses marítimos de España.