

LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO NACIONAL ANALIZADAS DESDE EL PUNTO DE VISTA NAVAL

Enrique Pérez Ramirez
Vicealmirante Retirado

Síntesis

En época de crisis son previsibles reducciones en el presupuesto, pero a pesar de los recortes no se puede prescindir de la defensa del territorio. Se analizan las capacidades navales necesarias y las posibles acciones para reorientar el esfuerzo de defensa, lo que incluye no sólo reorientar la actividad y las capacidades militares, sino también abordar reformas legislativas y orgánicas, como la defensa civil o la creación de un Servicio de Guardacostas

PALABRAS CLAVE: Territorio nacional, defensa del territorio, capacidades navales, defensa civil.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, la defensa del territorio nacional ha sido una de las principales preocupaciones de los gobernantes de todos los países.

Las guerras de agresión eran frecuentes, y una de las vías más comunes por las que un país fuerte acrecentaba sus dominios, era a expensas de sus vecinos más débiles. Así creció la Roma clásica y todos los grandes imperios de la antigüedad.

La guerra, más que la continuación de la política por otros medios, era un medio más de la política. Y además, un medio lícito, que no fue proscrito ni siquiera por la Sociedad de Naciones, ya en pleno siglo XX.

Hubo que esperar al pacto Briand-Kellog de 1928 para encontrar un acuerdo internacional, por el que los firmantes se comprometían a no emplear la fuerza para resolver sus disputas políticas. El pacto, propuesto por Francia y los Estados Unidos, fue firmado por 15 países y suscrito posteriormente por otros 57.

Sin embargo, como casi todos los acuerdos internacionales, en muchas ocasiones no se respetó y, además, no todos los países eran signatarios¹. Eso llevó a que en la Carta de Naciones Unidas se reconociera el derecho a la legítima defensa, o sea, el derecho de los estados a defenderse mediante el empleo de la fuerza, de ataques armados de otros estados.

Las fuerzas armadas son el medio principal del que disponen los estados para ejercer ese derecho a la legítima defensa ante ataques armados o amenazas de los mismos.

Las capacidades militares necesarias para una adecuada defensa del territorio dependen, por lo tanto, no sólo de la extensión y complejidad del propio territorio a defender, sino también de las capacidades de los posibles agresores.

La historia demuestra claramente que para llevar a cabo operaciones militares en teatros alejados del territorio propio, se requieren unas capacidades logísticas muy considerables, sólo al alcance de las grandes potencias o de organizaciones multinacionales en las que participen grandes potencias. Por ello, al considerar a los posibles agresores, sólo debemos considerar a las grandes potencias y a los estados vecinos o próximos.

EL TERRITORIO ESPAÑOL

El territorio español no está constituido por un bloque continuo, sino que está disperso. Lo forman un amplio territorio en la península Ibérica, un archipiélago en el mediterráneo occidental (las Baleares), otro en el Atlántico oriental (las Canarias) y un conjunto de ciudades, islas y peñones en la costa sur del mar de Alborán (Ceuta, Melilla, las islas Chafarinas y los peñones de Vélez de la Gomera y Alhucemas).

(1) En los juicios de Núremberg se adujo la violación de este acuerdo, del que Alemania era signataria. Véase PAZ, Fernando. "Núremberg. Juicio al nazismo". Cap. 3. Los cargos. *Todos esos ataques [contra Polonia, Dinamarca, Noruega, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Francia, Yugoslavia y Grecia], se continuaba, fueron planteados de antemano, incumpliendo de este modo los acuerdos Briand-Kellog de 1928.*

A estos territorios hay que añadir los espacios marítimos y aéreos de soberanía (mar territorial y espacio aéreo supra yacente a los espacios terrestres y mar territorial) y los espacios marítimos donde se tiene una jurisdicción limitada, o sea la zona económica exclusiva y la plataforma continental, estas últimas únicamente en los aspectos correspondientes a la citada jurisdicción.

En la mayoría de estos espacios terrestres, marítimos y aéreos, la soberanía española está universalmente reconocida, pero en algunos de ellos está cuestionada o reivindicada por parte de los países vecinos. Debemos distinguir las reivindicaciones de soberanía o jurisdicción de los espacios marítimos en las áreas donde no se han alcanzado acuerdos de delimitación frontal o lateral², de las reivindicaciones de espacios terrestres, junto con los espacios marítimos y aéreos que generan, cuya soberanía se objeta sobre la totalidad de dichos espacios.

En el primer grupo, tenemos espacios marítimos de extensión no definida, por falta de acuerdos bilaterales con Francia (mar Cantábrico y golfo de León), Portugal (Atlántico frente a la desembocadura del río Miño, golfo de Cádiz y zona comprendida entre las islas Salvajes y las Canarias), Reino Unido (aguas de Gibraltar), Marruecos (zona entre las islas Canarias y la costa de Marruecos y el Sahara Occidental, y mar de Alborán), Argelia (Sur de las islas Baleares) e Italia (zona entre las islas Baleares y la de Cerdeña).

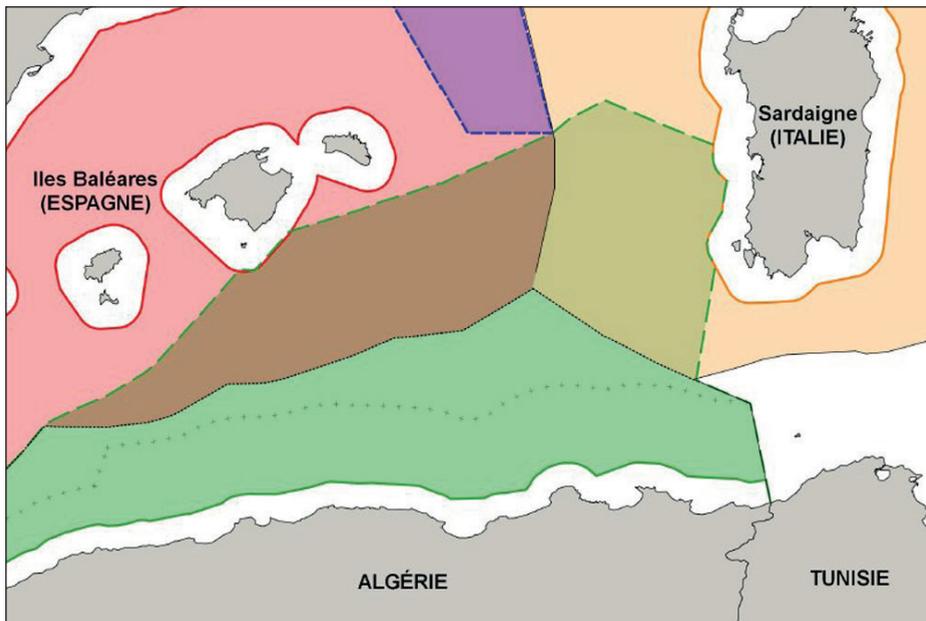
En el segundo grupo tenemos los espacios terrestres de Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas junto con los espacios marítimos y aéreos generados por estos territorios, cuya soberanía reclama Marruecos, estado que no considera necesario, por tanto, ningún acuerdo de delimitación de estos espacios marítimos y aéreos.

LAS GRANDES POTENCIAS

En cuanto a las grandes potencias o países con enorme superioridad militar sobre la otra parte, tenemos ejemplos de operaciones militares exitosas, como la recuperación de las Malvinas por Gran Bretaña en 1982 y operaciones malogradas como el ataque británico a Cartagena de Indias en 1741.

(2) Los problemas de "delimitación frontal" y "delimitación lateral" de nuestros espacios marítimos pueden consultarse en LACLETA MUÑOZ, José Manuel, "Las fronteras de España en el mar", Real Instituto Elcano, DT nº 34/2004.

Actualmente podemos reducir las grandes potencias a los Estados Unidos, Rusia y China. Las posibilidades de que alguna de estas potencias emprenda operaciones militares contra el territorio español son muy remotas. En el caso de los Estados Unidos, no sólo nos une el pertenecer a la OTAN y a la comunidad occidental, sino que disponemos de un Convenio bilateral de Cooperación para la Defensa, en cuya virtud, los Estados Unidos pueden emplear determinadas bases en España, dentro de los términos del Acuerdo, para sus operaciones militares. Rusia no tiene contenciosos directos con España y parece probable que los problemas que se puedan presentar sean entre Rusia y la OTAN u otros miembros de la OTAN, antes que entre Rusia y España. China tampoco tiene contenciosos con España y en cambio sí los tiene, y muchos, en el Pacífico Sudoeste y, además, España no se ve afectada en gran medida, al menos de momento, por posibles conflictos derivados de la Belt and Road Initiative, que por ahora no llega a alcanzar el Mediterráneo Occidental.



Zona Económica Exclusiva reclamada por Argelia³

(3) Disponible en https://i.blogs.es/647961/cabrera-conflicto-argelia/1366_2000.jpeg

LOS ESTADOS PRÓXIMOS

Según hemos visto, desde el punto de vista de la soberanía del territorio nacional, los estados vecinos o próximos a España que debemos considerar son Francia, Portugal, el Reino Unido (por Gibraltar), Marruecos, Argelia e Italia.

Francia, Portugal e Italia son aliados de España en la OTAN, miembros de la Unión Europea, y no existe ninguna razón para considerar que la falta de acuerdo en la delimitación de algunos espacios marítimos pueda desembocar en un conflicto armado entre estados. Los problemas más graves, relativos a la pesca, se pueden resolver en el marco de la Unión Europea, y la delimitación entre las islas Salvajes y las Canarias no conllevan lesiones graves para los intereses de ninguno de los dos países limítrofes.

El contencioso de Gibraltar, a pesar de la salida del Reino Unido de la Unión Europea, tampoco parece que pueda dar lugar a un conflicto armado.

La ampliación de la zona económica exclusiva de Argelia prácticamente hasta las islas Baleares es reciente⁴, y sería prematuro evaluar su posible incidencia en relación con la soberanía. Debe tenerse en cuenta la importancia de los recursos pesqueros y la posible existencia de reservas de hidrocarburos en la amplia zona que ahora se plantea como zona en litigio.

El caso de Marruecos es el más complejo. En el Mediterráneo, el problema principal es la permanente reclamación de la soberanía de las ciudades, islas y peñones españoles en la costa sur del mar de Alborán, que va acompañada de sus espacios marítimos y aéreos. La delimitación de las aguas correspondientes a la isla de Alborán es un problema menor que queda oscurecido por el anterior.

En el Atlántico, se plantean dos problemas importantes: el problema principal es la delimitación de la zona económica exclusiva y la plataforma continental por los recursos del subsuelo (petróleo entre las islas Canarias y Marruecos y minerales estratégicos en el monte

(4) Argelia estableció su zona económica exclusiva en abril de 2018, aplicando el criterio contemplado en una declaración interpretativa argelina que acompañaba a su ratificación de la Convención sobre el Derecho del Mar, por la que no reconoce a las islas el derecho a generar zona económica exclusiva, sino únicamente al territorio continental. Por ello la delimitación la realizan sin tener en cuenta ni las islas Baleares ni la de Cerdeña, salvo su mar territorial. Se presentaron sendas protestas por parte de España e Italia. Véase, por ejemplo "Manual de derecho del mar", Vol. 1. Armada española. 2016. p. 55

submarino Tropic y otras zonas al sudoeste de las Canarias). El segundo problema es que Marruecos reclama como propias las aguas y subsuelo marino correspondientes al Sahara Occidental, lo que complica la posición española, ya que si acepta negociar con Marruecos la delimitación de estos espacios marítimos, implícitamente está aceptando la jurisdicción marroquí sobre los espacios marítimos saharauis.



Plazas y peñones del norte de África⁵

LA DEFENSA DEL TERRITORIO DESDE EL PUNTO DE VISTA NAVAL

Los espacios de soberanía que deben considerarse en el planeamiento de defensa español son aquellos de los citados en los que se pueden plantear conflictos en el futuro, esto es:

Espacios terrestres de Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas en relación con Marruecos. Los posibles conflictos podrían consistir en ocupaciones de islotes deshabitados, como ocurrió en Perejil, o en conflictos de mayor entidad que involucren territorios habitados.

Mar territorial de Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas, en relación con Marruecos. Los posibles conflictos incluirían acciones como aprehensiones de pesqueros u hostigamiento al tráfico marítimo en aguas españolas.

(5) Disponible en <https://static3.abc.es/media/espana/2020/04/06/nueva-zee-marruecos--510x475-k56H--510x349@abc.jpg>

Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental al este y sur de las islas Canarias, en relación con Marruecos. Los posibles conflictos serían derivados de la protección de investigaciones o prospecciones autorizadas por España, o de prevenir o impedir investigaciones o prospecciones autorizadas por Marruecos, todas ellas, en áreas reclamadas por España.

Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental al sur de las islas Baleares en relación con Argelia. Los posibles conflictos estarían relacionados con la pesca y con autorizaciones de prospecciones de hidrocarburos en áreas reclamadas por España.

Puede observarse que gran parte de los posibles conflictos se desarrollarían en espacios marítimos, lo que justifica de algún modo que se realice un estudio de la defensa del territorio desde el punto de vista naval.



Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental en el área de Canarias⁶

(6) Disponible en <https://static3.abc.es/media/espana/2020/04/06/nueva-zee-marruecos--510x475-k56H--510x349@abc.jpg>

Si repasamos los posibles conflictos desde ese punto de vista, podremos apreciar que los aspectos navales de la defensa del territorio no se centran en "asegurar la conexión entre los distintos espacios terrestres españoles", como determinaba la estrategia nacional de los años 80 con su eje Baleares-Península-Canarias, sino en contribuir con medios navales a la defensa directa de cada uno de los espacios, terrestres, marítimos y aéreos, que hemos considerado.

Todos estos espacios se encuentran dentro del radio de acción de la aviación basada en tierra, tanto española como de nuestros vecinos y, en algunos casos, dentro del radio de acción de posibles armas antibuque basadas en tierra. Por ello, el primer aspecto a considerar respecto a las capacidades navales españolas, es que deben reunir los siguientes requisitos:

- Disponer de una potente defensa antiaérea de corto y medio alcance y de una eficaz defensa antimisil superficie-superficie, tanto buque-buque como tierra-buque, capaces de operar eficientemente en ambientes de gran saturación y cerca de costa. Disponer, además, de suficiente doctrina, procedimientos y adiestramiento para operar eficazmente junto con aeronaves del Ejército del Aire en operaciones de defensa antiaérea en aguas próximas a costa.
- Disponer de capacidades suficientes para contrarrestar amenazas de submarinos convencionales, en especial en el Mediterráneo, contando con el apoyo de los aviones de patrulla marítima del Ejército del Aire operando desde sus propias bases.
- Disponer de capacidades para contrarrestar acciones de unidades navales de superficie o aeronaves sobre buques civiles, plataformas de prospección u otras instalaciones desplegadas en la mar, así como de capacidades para actuar sobre plataformas e instalaciones.
- Disponer de capacidad logística para mantener operaciones prolongadas en los citados espacios marítimos de soberanía y jurisdicción, basadas en nuestras propias bases.
- Disponer de una capacidad de proyección sobre tierra complementaria de la que pueda realizarse desde nuestras bases. Disponer, además, de suficiente doctrina, procedimientos y adiestramiento para efectuar operaciones de proyección sobre tierra de mayor entidad junto con unidades del Ejército de Tierra y el Ejército del Aire basadas en nuestras propias bases.

La cuantificación de estas capacidades debe realizarse considerando la posibilidad de tener que operar simultáneamente en todos estos espacios.

Lógicamente, la referencia para esta cuantificación es, sencillamente, la capacidad aérea y naval de Marruecos y Argelia, por lo que, en nuestro planeamiento, deben tenerse muy en cuenta los continuos incrementos de las capacidades militares de ambos países. En estas capacidades hay que incluir posibles apoyos de terceros, en especial en sistemas de alta tecnología y fácil manejo.

LA DEFENSA COLECTIVA

Los “posibles apoyos de terceros” citados en el párrafo anterior, abren un importantísimo capítulo que no puede obviarse. En los tiempos que corren, es bastante improbable que un conflicto entre estados se dirima exclusivamente con las capacidades nacionales de cada uno. Basta considerar el peso que tiene el apoyo diplomático o los esfuerzos de mediación de las grandes potencias, y de potencias medias interesadas, o de organizaciones internacionales, en la mayoría de los actuales conflictos bilaterales. Y también debe considerarse el apoyo directo, tanto en forma de suministro de material bélico como del más sutil de inteligencia, acciones híbridas, adiestramiento, etc.

Y estos apoyos no sólo pueden darse en nuestros adversarios. Indudablemente, también los debemos buscar nosotros. Basta repasar a título de ejemplo los conflictos de Perejil o de la “Guerra del Fletan” y compararlos con el muy anterior y peor gestionado, de la Marcha Verde.

La vigente Directiva de Defensa Nacional 2020 establece que *“En el escenario que incluye el territorio nacional y los espacios de soberanía e interés —marítimos, aéreos, y los del ciberespacio con una dimensión de defensa— se actuará habitualmente con capacidades propias”*. Parece claro, por el resto del apartado⁷, que en este caso

(7) DDN 2020. Líneas generales y objetivos de la política de defensa. d. En el escenario que incluye el territorio nacional y los espacios de soberanía e interés —marítimos, aéreos, y los del ciberespacio con una dimensión de defensa— se actuará habitualmente con capacidades propias. Las Fuerzas Armadas desarrollarán sus misiones permanentes, frecuentemente apoyando a las autoridades civiles para hacer frente a desafíos no siempre convencionales. Las labores de colaboración y apoyo a autoridades civiles alcanzan su máxima expresión en la gestión de las situaciones de crisis y emergencias. En este escenario se materializará el enfoque integral en la gestión de la Seguridad Nacional, aunando la acción del Ministerio de Defensa con la de otros Departamentos y los organismos de seguridad e inteligencia.

"habitualmente" significa "en ausencia de conflicto armado". Lo que no se dice es cómo actuar en caso de conflicto armado, pero no cabe duda de que en ese caso se buscarán todos los apoyos que sean necesarios. En el fondo, eso es la defensa colectiva.

POR QUÉ SE HA ANALIZADO LA DEFENSA DEL TERRITORIO

Vivimos en tiempos de grandes dificultades presupuestarias. La crisis de 2008, de la que aún no habíamos salido, se va a ver muy agravada por la crisis post-Covid 19, en la que entramos con un altísimo nivel de paro y una deuda mayor que el 100% del PIB, estimándose una caída del PIB mayor del 10%. Los recortes en el gasto son inevitables en numerosas partidas, entre ellas, en defensa. De ahí, el desarrollo por el Ministerio de Defensa del Plan "Ave Fénix" recientemente comentado en los medios de comunicación⁸.

La defensa de nuestros intereses tendrá que ajustarse a la capacidad real de nuestra economía, pero existe una línea roja que es la defensa del territorio. Ésta debe asegurarse, incluso en tiempos de vacas flacas.

Por lo tanto, las capacidades esbozadas como necesarias para la defensa del territorio, pueden considerarse como las mínimas de las que debe disponer nuestro país. La defensa de nuestros intereses en teatros alejados requiere capacidades adicionales, algunas muy importantes y onerosas, que pueden tener que reducirse.

Las capacidades que, desde el punto de vista naval, hemos considerado necesarias, no son sólo capacidades de la Armada (buques, aeronaves de la Armada, etc.), sino también otras capacidades militares (aeronaves, medios ciber, satélites, etc.), capacidades de defensa civil (medios movilizables de salvamento marítimo, buques de transporte, etc.) y una política exterior sólida que facilite los apoyos de terceros en caso necesario.

De todas estas capacidades, las navales y, en general, las militares no están fundamentalmente enfocadas a la defensa del territorio, aunque un cambio de enfoque parece abordable. En cambio, la defensa civil está enteramente sin desarrollar, incluso en sus aspectos básicos, como son los legislativos y organizativos. Hay que tener la capacidad de movilizar y emplear eficazmente medios civiles en caso

(8) Ver, por ejemplo, <https://www.infodefensa.com/es/2020/05/27/noticia-defensa-amortiguara-impacto-covid19-elabora-fenix-reactivar-industria.html>

necesario, y la política de defensa en este campo no puede limitarse a sostener o potenciar la industria de defensa, que es el objeto del citado Plan "Ave Fénix".

Al igual que las capacidades militares no pueden improvisarse (el mejor sistema de armas o la mejor aeronave, sin una continua ejercitación o sin un sostenimiento adecuado, resultan ineficaces), la defensa civil tampoco y, sobre todo, la política exterior tiene que ser firme y permanente, y no estar sujeta a vaivenes derivados de la política doméstica.

Además, no debe olvidarse que el mejor momento para avanzar en la consecución de cualesquiera reivindicaciones de soberanía, es cuando la otra parte está debilitada, sobre todo si la parte que actúa no ha sufrido merma o, incluso, está potenciando sus propias capacidades.

CONCLUSIONES

Las mínimas capacidades de defensa que debe tener un país como España, incluso en medio de una grave crisis económica, son las que aseguren la defensa de su territorio. Estas capacidades, como se ha analizado desde el punto de vista naval, incluyen medios militares, una adecuada defensa civil y una política exterior sólida que permita una eficaz defensa colectiva.

En cuanto a la composición de la fuerza y capacidades navales y, en general, las militares, habría que reorientarlas con carácter inmediato a la defensa del territorio, aplicando los recortes presupuestarios exclusivamente a otras capacidades no imprescindibles para este cometido. Esta reorientación enviaría un fuerte mensaje disuasorio a posibles agresores.

Por otra parte, éste es un momento muy oportuno para desarrollar la defensa civil, puesto que los primeros elementos a abordar son de carácter legislativo y organizativo, con escasa incidencia económica en el corto plazo.

Entre los aspectos organizativos de la defensa civil en el ámbito marítimo, cabría considerar reformas tendentes a simplificar la organización de la acción del Estado en la mar, hoy muy dispersa, disfuncional y redundante, abordando entre otras medidas, la creación de un Servicio Español de Guardacostas que sustituya, con mayor economía y eficiencia, a la multitud de Organismos y Agencias que hoy se dedican a la seguridad naval.

Entre los legislativos, podría abordarse el desarrollo de la normativa que permita, en caso de conflicto, el empleo de medios civiles (salvamento, transporte, comunicaciones, etc.) y la reorientación de determinadas industrias para cubrir las necesidades de la defensa, como se contempla en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional⁹.

(9) Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la defensa nacional. Artículo 22. *Disposición permanente de los recursos. 1. El Gobierno establecerá los criterios relativos a la preparación y disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, teniendo en cuenta para su aplicación los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes poderes públicos. 2. En tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de sitio, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional.*