

LA PARTICIPACIÓN DE LA ARMADA EN OTROS FOROS DE DISCUSIÓN RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD MARÍTIMA

José Luis NIETO FERNÁNDEZ



Introducción



A seguridad empieza lejos de nuestras fronteras». Esta afirmación, que aparece en numerosos documentos nacionales e internacionales, pretende transmitir la idea de que en un mundo globalizado la lucha contra los riesgos y amenazas que acechan a nuestras sociedades debe realizarse también en el lugar en que se originan, independientemente de la distancia a nuestras fronteras. No es esto el fruto de una elección arbitraria sino, como demuestran no pocos ejemplos, se trata de una cuestión de realidad. Y esta realidad es aún más relevante en el entorno marítimo, donde la libertad de navegación permite tanto el tránsito ininterrumpido y rápido de personas y mercancías como la expansión de riesgos.

El mejor ejemplo de las afirmaciones anteriores es el problema de la piratería en aguas del océano Índico. La importante reacción de la comunidad internacional para atajar este mal permite afirmar que la mayoría de las naciones ha asumido que los riesgos y amenazas que tienen la mar por escenario son globales.

Sin embargo, a pesar de la atención mediática que suscita, la piratería no es más que uno de los efectos negativos, entre otros, de la falta de gobernanza de los mares. El océano Índico, los golfos de Adén y de Omán, además de la

piratería, sufren también los problemas del tráfico ilegal de personas, de drogas y armas, y el terrorismo. Aunque menos conocido por el momento, podría establecerse un diagnóstico similar sobre lo que ocurre en el golfo de Guinea, a partir de lo que algún autor que ha estudiado ambas situaciones ha concluido en denominar como mares fallidos (1). Por tanto, los riesgos y amenazas que se proyectan a los espacios marítimos y que tienen la mar como tablero de juego, además de ser globales, no pueden sino gestionarse en su conjunto con una visión integral.

Por otro lado, afirmar que la seguridad marítima empieza lejos de nuestras fronteras no debe llevarnos a olvidar que los espacios marítimos más cercanos también se ven expuestos a riesgos y amenazas. Lo contrario sería tanto como decir que los «árboles no nos dejan ver el bosque». La inmigración ilegal y el tráfico de drogas son problemas que diariamente se producen en nuestros espacios de soberanía, significándose principalmente desde el África occidental y el norte de África, aunque las costas gallegas tampoco se libran del segundo de los riesgos mencionados, el de los tráfico de estupefacientes en el ámbito marítimo, como corresponde a su naturaleza global.

Con objeto de dar una mejor respuesta a los problemas de la seguridad marítima, la Armada viene participando desde hace tiempo activamente en distintos foros internacionales. Al conjunto de iniciativas en las que participa la Armada en el marco de la OTAN y la UE, que se han tratado en otros artículos de este número, se suman aquellas que exponemos a continuación.

Iniciativa «Defensa 5 + 5»

Antes de hablar de la «Iniciativa 5 + 5 Defensa» conviene hablar del «Diálogo 5 + 5» en tanto que, como orden superior, ampara a la primera. Éste comenzó en el año 1990 como foro de discusión y diálogo de los países de la cuenca del Mediterráneo occidental (Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez) ante la creciente preocupación por la estabilidad en la zona después de la Guerra Fría. El Diálogo está protagonizado al más alto nivel por las reuniones de los jefes de Estado y de Gobierno o los ministros de Asuntos Exteriores, que se han reunido en ocho ocasiones hasta la fecha. Reuniones que sólo se han interrumpido en el año 1992 por las sanciones de las Naciones Unidas a Libia por el atentado de Lockerbie.

(1) «Incapacidad de algunos Estados para controlar sus espacios marítimos con repercusiones regionales o globales y susceptibles de ser utilizados como plataformas de actuación contra la seguridad regional o mundial». FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando (2006): «África Occidental: el fenómeno de los mares fallidos y los riesgos para el entorno marítimo español». REVISTA GENERAL DE MARINA. Agosto/sept. Tomo 251. Madrid, p. 254.

A partir del año 2001 el Diálogo vuelve a tomar el necesario impulso político al celebrarse en Lisboa la Tercera Conferencia Ministerial. Este impulso político, al más alto nivel, dio lugar a la aparición de iniciativas sectoriales relativas a Interior, Defensa, Turismo y Transporte. En concreto, la Iniciativa «5 + 5 Defensa» nació el 21 de diciembre de 2004, con la firma por parte de los ministros de Defensa de una declaración de intenciones para mejorar la cooperación mediante la ejecución de actividades prácticas en cuatro áreas: Seguridad Marítima, Seguridad Aérea, participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades de Protección Civil y Formación.

Las actividades prácticas de la Iniciativa se concretan anualmente en planes de acción. El primero de ellos, que se puso en marcha en el año 2005, finalizó con notable éxito y cabe destacar el papel muy activo de España, que ofreció tres de las cuatro actividades realizadas. En el ámbito de la seguridad marítima, la Armada organizó un seminario que contó con la presencia de todos los jefes de Estado Mayor de las marinas para tratar medidas concretas de cooperación. También durante ese año, los jefes de las marinas acordaron distintos planes de acción que recogieron la necesidad de complementar los trabajos realizados durante la primera edición con actividades concretas en el área de la seguridad marítima. Así, en los planes de acción para los años 2006 y 2007 la Armada organizó dos ejercicios básicos tipo CPX sobre gestión de crisis y búsqueda y salvamento en la mar, denominados GALEÓN 06 y GALEÓN 07.

En el año 2008, y a la vista de la madurez adquirida a través de los ejercicios GALEÓN, la Armada organizó, junto con la Marina de Portugal, un ejercicio más avanzado de seguridad marítima, denominado SEA BORDER 08, que además de una primera fase CPX incluía un LIVEX.

Libia organizó la reunión de los ministros de Defensa de la Iniciativa 5 + 5 en Trípoli, los días 16-17 de mayo de 2009. En esta reunión se firmó una declaración conjunta en la que se volvía a manifestar la voluntad de los países de cooperar en el área de la seguridad marítima.

En los planes de acción para el año 2010 España y Portugal continúan programando los ejercicios SEA BORDER, involucrando a los países de la orilla sur en el planeamiento, lo que supone un paso más en la implicación de los mismos. En este sentido, cabe destacar que se está trabajando activamente para tratar de conseguir el compromiso de Marruecos para organizar la fase CPX en próximos años.

En el Plan de Acción 2010 la Armada dio un paso más y organizó un seminario para el desarrollo de un manual de procedimientos comunes del 5 + 5 en materia de seguridad marítima. El resultado del seminario fue satisfactorio, ya que se consiguió un consenso amplio entre todos los países sobre el marco conceptual y de colaboración en seguridad marítima.

De la sintonía habida en este tema nos da una idea el hecho de que todos los países aceptaron una definición de seguridad marítima que es casi idéntica

a la que podemos encontrar en nuestro Concepto de Seguridad Marítima (CONSEGMAR), lo que pone de manifiesto el papel jugado por la Armada en cuanto al trabajo, estudio y conocimiento detallado de la materia a nivel internacional.

Una muestra de los resultados alcanzados por parte de la Iniciativa es el número de actividades relacionadas con la seguridad marítima, como son los ejercicios de salvamento y rescate y de lucha contra la contaminación marina que Argelia, Marruecos, Túnez y Libia están organizando.

Además de las actividades mencionadas, la Iniciativa ha conseguido la colaboración de todos los países en el ámbito del intercambio de información, gracias a la iniciativa de la Marina italiana sobre el Centro Virtual Regional de Control de Tráfico Marítimo (V-RMTC 5+5). El sistema ya está operativo, a pesar de no contar con la participación activa de Libia, y ha sido utilizado en los ejercicios SEA BORDER.

Uno de los aspectos a destacar de esta iniciativa en el ámbito de la seguridad marítima es que aprovecha hábilmente la necesidad que siente cada país de sentirse coprotagonista de las actividades que se organizan, cosa que no sucede en otras aéreas de cooperación.

No obstante, aún quedan algunos retos: uno de los más importantes es el hecho de ser un foro de carácter eminentemente militar, a pesar de que la seguridad marítima es un problema civil-militar. En este sentido hay que señalar la necesidad de la cooperación civil y militar para afrontar los problemas de seguridad, cosa que no está todavía asumida en muchos países del sur del Mediterráneo.

Foros de Guardacostas

Al estudiar la organización que adoptan distintos países para ejercer las funciones relacionadas con la seguridad marítima, vemos que es bastante diversa. Algunos han desarrollado organismos o estructuras específicas, que denominan guardacostas, que ejercen en nombre del Estado la mayoría de las competencias relacionadas con la seguridad marítima.

Sin embargo, en otros países la organización es más dispersa y las competencias están distribuidas entre distintas agencias.

Conscientes de esta realidad, y a pesar de su denominación, los foros de guardacostas son ambientes de discusión en los que intervienen todas las agencias y organismos con competencias en seguridad marítima, por lo que suelen ser de carácter cívico-militar, con presencia de marinas de guerra, guardacostas, policías y otras agencias civiles. La Armada participa en dos de ellos.

Foro de Guardacostas del Atlántico Norte (North Atlantic Coast Guard Forum-NACGF) (2)

El Foro de Guardacostas del Atlántico Norte nació en 2007 con el objetivo de incrementar la cooperación entre los países de ambas orillas del Atlántico Norte en materia de seguridad marítima, salvamento y rescate y lucha contra la contaminación. En su reunión inaugural, celebrada en Suecia, los dieciocho países asistentes (3) acordaron que el Foro tendría una participación voluntaria, exenta de orientaciones políticas y con respeto a los distintos marcos legales existentes, procurando no duplicar el trabajo que realizan otros foros internacionales. España y Portugal se le unieron en el año 2008. Los trabajos del foro se organizan actualmente mediante dos reuniones anuales: una a nivel de expertos, que reúne a los miembros de los siete grupos de trabajo con los que cuenta el foro (4), y una cumbre a la que asisten los representantes de alto nivel de los países miembros. Como se puede observar por la variedad de grupos de trabajos es un foro cuya vocación es tratar los problemas de seguridad marítima de manera integral, con una importante presencia civil y militar. Además, cuenta con la importante presencia de Rusia y Estados Unidos.

Se puede afirmar que el Foro de Guardacostas del Atlántico Norte está experimentando un impulso notable, tanto por el aumento de asistentes como por la intensidad y continuidad de temas tratados. Asimismo, la organización en grupos de trabajo permite una progresión durante todo el año.

La Armada lidera el grupo de Inmigración Ilegal y está en permanencia en el grupo de Seguridad Marítima. Además, en la última reunión en Noruega la delegación española contó con representantes del Servicio de Vigilancia Aduanera y de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima.

La principal ventaja del Foro es su carácter informal y su composición civil-militar, lo que permite discutir de manera franca y abierta; es además interesante para compartir conocimientos, identificar tendencias en el entorno marítimo y conocer ejemplos de buenas prácticas.

Foro de Guardacostas de la Unión Europea

Patrocinadas por la Agencia de Fronteras de la Unión Europea (FRONT-TEX), se están organizando desde el año pasado reuniones de los responsables de los servicios de guardacostas de la Unión Europea para discutir temas rela-

(2) Para más información, consultar <http://www.ccg-gcc.gc.ca/>

(3) Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Islandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Noruega, Polonia, Rusia, Suecia, Reino Unido.

(4) Contaminación Marina, Control de Pesca, Inmigración Ilegal, Salvamento y Rescate, Seguridad Marítima, Tráfico de Drogas, Técnico.

cionados principalmente con el control de fronteras y la inmigración. La presencia, durante la última reunión, de agencias de la UE, como la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y la Agencia Comunitaria de Control de Pesca (CFCA) parece indicar un intento de expandir su ámbito de actuación a otras aéreas no relacionadas con el control de fronteras. Para conseguir esto debería tener más representación y una estructura semipermanente que permitiera avanzar en los trabajos en marcha.

Foro de los jefes de las Marinas Europeas (*Chiefs of the European Navies CHENS*) (5)

Este foro comenzó en el año 1990 cuando, a propuesta del *First Sea Lord* de la Royal Navy, se reunieron ocho jefes de marinas europeas. Actualmente cuenta con representación de 24 países europeos (incluido Turquía) y la asistencia, como observadores, de la Marina de los Estados Unidos, la OTAN y la UE.

El foro CHENS tiene como objetivo compartir información sobre tendencias o iniciativas de los países en el entorno marítimo y fomentar el conocimiento de la contribución de las marinas de guerra a la dimensión marítima europea.

Desde el año 2002 este marco ha sido muy activo en este último aspecto, publicando distintos documentos de carácter estrictamente profesional. Así, ese año vio su aparición el *Maritime Dimension of European Joint Operations*, en el que se explica la importante contribución de las marinas a las operaciones conjuntas.

El foro CHENS se caracteriza por estar a la vanguardia en los temas relacionados con la mar y, en los últimos años, con los temas de seguridad marítima. Ya en 2007 produjo el documento *Develop a European Interagency Strategy for Maritime Security Operations*, en el que se trataban de establecer unas guías genéricas de actuación para mejorar la seguridad marítima.

El foro está estructurado en distintos grupos de trabajo, de carácter permanente, que hacen que se puedan continuar los trabajos entre las reuniones anuales de los jefes de Estado Mayor de las marinas.

Actualmente cuenta con tres grupos de trabajo:

- *Maritime Strategy Dialogue*: creado para realizar un estudio comparativo de los documentos navales de nivel estratégico existentes en Europa y los Estados Unidos, que ha evolucionado para convertirse en el grupo de elaboración de documentos de alto nivel del foro. En 2010

(5) Ver <http://www.chens.eu/>

ha producido el *CHENS Maritime Operations Concept* para dar una visión común de las marinas europeas sobre sus cometidos y modos de operar.

- *Maritime Security Operations*: cuya misión es el impulso de las iniciativas de seguridad marítima. En el año 2008 produjo el documento *CHENS MSO Best Practice Guidelines*, como referencia común, que está siendo ampliamente utilizado para la elaboración de manuales de seguridad marítima en otros foros e iniciativas.
- *Maritime Cooperation with Africa-MCA*: este grupo se creó en el año 2008 y tiene entre sus objetivos el compartir información sobre las actividades que las marinas están haciendo en relación con la cooperación con África, en especial con aquellas relacionadas con *Maritime Capacity Building-MCB*. Además, está en elaboración un documento sobre la visión de los CHENS sobre MCB en África, que se está realizando contando con la participación de la Unión Africana.

A modo de conclusión sobre la contribución de CHENS en este último aspecto, durante el mes de agosto del año 2010 el jefe de la Marina de Guerra danesa, en calidad de presidente de turno de CHENS, entregará al secretario general de las Naciones Unidas un documento elaborado por los diferentes grupos de trabajo antes mencionados, en los que la participación de la Armada ha sido realmente activa, y que versa sobre la contribución de las armadas europeas a la seguridad marítima en África.

Otras iniciativas relacionadas con África

También, y desde el año 2005, la Armada sigue de cerca los acontecimientos que rodean la seguridad marítima en el golfo de Guinea. Este interés se ha manifestado con la presencia de representaciones de la Armada en los foros de discusión celebrados desde el año 2005 y que por lo general han sido patrocinados por el entonces Mando de las Fuerzas de los Estados Unidos en Europa (EUCOM) y por la Marina Nacional francesa. Los resultados prácticos de estos encuentros y de los contactos mantenidos desde entonces se han concretado en la participación de la Armada, desde el año mismo de su lanzamiento, en la iniciativa *Africa Partnership Station*, en la cual, a partir del concepto «universidad flotante», se llevan a cabo bajo una perspectiva interagencias trabajos enfocados al fortalecimiento de capacidades en seguridad marítima de los propios países africanos, muy especialmente los situados en los litorales de África occidental y golfo de Guinea. La participación de la Armada se ha llevado a cabo acorde con el nivel de implicación que han recogido las sucesivas ediciones del Plan África elaborado por el Ministerio de Asuntos Exterio-

res y de Cooperación. Cabe destacar que durante el presente año la Armada ha dado un salto cualitativo con el envío de un patrullero de altura a colaborar con las marinas de Senegal y Cabo Verde.

Conclusión

Para concluir habría que decir que en los últimos años la seguridad marítima ha cobrado una relevancia importante. El número de foros en los que se trata este asunto es amplio y la Armada participa activamente para conseguir la colaboración o cooperación más amplia posible. Sólo si asumimos que la seguridad marítima es una tarea colectiva, conseguiremos mejorar y garantizar el buen gobierno de los mares.

