

## ¿Sobrevivirá el Plan Mares al Plan Integral de Seguridad Marítima? La falta de doctrina estratégica española hacia el área del Estrecho de Gibraltar



ROMERO BARTUMEUS, Luis

Luis ROMERO BARTUMEUS  
UCA, España

Paix et Sécurité Internationales – Journal of  
International Law and International Relations  
Universidad de Cádiz, España  
ISSN-e: 2341-0868  
Periodicidad: Anual  
núm. 7, 2019  
domingo.torrejon@uca.es

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/474/4742149013/>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

**Resumen:** La aprobación del nuevo Plan de Acción de Seguridad Marítima por parte del Consejo de Seguridad Nacional plantea la necesidad de revisar el Plan Integral de Seguridad Marítima para el estrecho de Gibraltar, denominado Plan MARES y, en base a él, elaborar un Plan Integral de Seguridad Marítima que abarque todos los espacios marítimos de soberanía nacional. No queda claro, sin embargo, si el Plan MARES sobrevivirá al Plan Integral propuesto o quedará como un anexo a este último. A lo largo de las últimas décadas, la relevancia del Estrecho en los documentos político-estratégicos ha seguido una línea en forma de diente de sierra, con altos y bajos, lo que ha impedido que se elaborara una doctrina coherente y constante en torno a este espacio de relevancia estratégica internacional. Esa misma falta de coherencia se ha constatado también con el nombramiento de una Autoridad de Coordinación para luchar contra la inmigración irregular en el Estrecho al margen del Sistema de Seguridad Nacional.

**Palabras clave:** Plan MARES, Estrecho de Gibraltar, Plan de Acción de Seguridad Marítima, Estrategia Nacional de Seguridad Marítima, Estrategia de Seguridad Nacional.

### I. INTRODUCCIÓN

El Plan de Acción de Seguridad Marítima (PASM) 2019<sup>2</sup>, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) el 15 de marzo de 2019, y difundido a través del Boletín Oficial del Estado (BOE) dos meses después (25 de mayo), contempla revisar el Plan Integral de Seguridad Marítima para el estrecho de Gibraltar, conocido como Plan MARES, y la elaboración, en base al anterior, de un Plan Integral de Seguridad Marítima aplicable a todos los espacios de soberanía marítima nacional.

El Plan de Acción de Seguridad Marítima de 2015, al que sustituye el ahora aprobado, contemplaba la elaboración de un plan integral para el Estrecho que se materializó, el 20 de enero de 2015, en el Plan MARES. El PASM 2015, no difundido en su momento, definió cinco líneas de actuación para las cuales se crearon cinco grupos de trabajo en el seno del Consejo Nacional

de Seguridad Marítima (CNSM), uno de los cuales estaba centrado en el Plan MARES, según explicó en su momento el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), almirante general Fernando García Sánchez, a la sazón presidente el CNSM<sup>3</sup>.

A la vista del contenido del PASM 2019, aunque ambiguo en alguno de sus extremos, parece claro que el Plan MARES perderá su singularidad y el Estrecho dejará de ser la única zona de nuestra geografía con un

plan específico de seguridad. Arrojar luz sobre por qué se va a producir esta circunstancia es el objetivo este documento. Para ello analizaremos el contenido del último PASM, nos adentraremos en la consideración que el Estrecho ha tenido en los documentos político-estratégicos de las últimas décadas y nos detendremos en una decisión gubernamental reciente que afecta al Estrecho y que resulta relevante para comprobar el permanente vaivén de decisiones en torno a esta zona de nuestra geografía, por otro lado, tan evidentemente estratégica.

## II. EL NUEVO PLAN DE ACCIÓN DE SEGURIDAD MARÍTIMA (PASM)

El PASM 2019 contempla cinco líneas de acción y cuatro objetivos específicos. Para el cumplimiento de estos objetivos se configuran siete 'hitos', asociados tanto a las distintas líneas de acción como a los objetivos. Se identifica como «esfuerzo principal» el referido a los hitos 1 y 2: conocimiento compartido del entorno marítimo y «la implementación de un Plan Integral de Seguridad Marítima» que abarque todas las zonas marítimas de soberanía. En el segundo de estos hitos, denominado genéricamente: «Planes de coordinación operativa interdepartamental implementados», se considera como acción prioritaria la revisión del Plan Integral de Seguridad Marítima para el estrecho de Gibraltar (Plan MARES), cuyo objetivo era «conseguir una adecuada coordinación y cooperación de los organismos competentes en la zona del Estrecho, mar de Alborán y golfo de Cádiz». La experiencia acumulada en estos años, asegura el nuevo PASM, hacen aconsejable una revisión de este documento.

Junto a esto, y citando dos iniciativas llevadas a cabo en los últimos tiempos por el Gobierno, como el nombramiento de una Autoridad de Coordinación para hacer frente a la inmigración irregular en el Estrecho y la adopción de nuevas medidas legales contra el tráfico ilícito de personas y mercancías (la limitación del uso de embarcaciones semirrígidas), justifican, dice el PASM,

«la redacción de un nuevo Plan Integral de Seguridad Marítima», tomando como punto de partida el Plan MARES, y que, paulatinamente, deberá extenderse a todos los espacios de soberanía marítima nacional, así como la inclusión de la función de coordinación en toda la zona del mar Mediterráneo (NAVAREA III)<sup>4</sup>.

El órgano responsable de la ejecución de dicha nueva redacción será el Ministerio de Defensa y la programación temporal establecida para dicha labor se sitúa entre 2019 y 2021.

Hasta el momento, la única zona geográfica del territorio nacional que contaba con un plan específico de seguridad derivado de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) era la del Estrecho, precisamente gracias a la elaboración e implementación del Plan MARES. La tendencia a expandir dicha planificación a todas las zonas marítimas, centrada en la coordinación de organismos públicos y privados ante una situación de crisis en el ámbito marítimo, venía resultando evidente, al menos, desde la segunda de las reuniones de la Conferencia de Centros Operativos de Seguridad Marítima, celebrada el 7 de junio de 2016, en la sede del Departamento de Seguridad Nacional (DSN).

En este segundo encuentro, y a diferencia de lo ocurrido en el primero, celebrado el 29 de junio de 2016, el Estrecho fue el gran ausente entre los

asuntos planteados y debatidos, al menos eso se deduce de los comunicados difundidos por el mismo DSN.

Valga como muestra que a la primera de las conferencias señaladas asistieron los responsables de seguridad marítima de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de Ceuta y Melilla, tratándose entre otros asuntos el Plan Especial de Protección Civil «Operación Paso del Estrecho 2015», así como el Plan MARES y «las medidas operativas de coordinación reforzada a implementar en escenarios exigentes de inmigración y salvamento marítimo, así como la contaminación marina», que claramente apuntaban a la zona del Estrecho.

En la segunda Conferencia, los asuntos a debate se centraron en «la creación de un entorno de conocimiento virtual en seguridad marítima» cuya finalidad era «mejorar el conocimiento compartido del entorno marítimo mediante un proceso que favorezca el intercambio de información». A este segundo

encuentro ya no fueron invitados los responsables autonómicos de la zona del Estrecho, sino los jefes nacionales de los centros operativos de seguridad marítima de cinco ministerios.

Dado que desde el primero de estos encuentros, en junio de 2015, no ha vuelto a reunirse la mencionada Conferencia para analizar el Plan MARES, o al menos no se ha difundido información al respecto, y que los ejercicios desarrollados han sido siempre diseñados y dirigidos por la Armada, nunca por el DSN, en un contexto donde se incluían otras zonas marítimas, cabe deducir que una vez elaborado el nuevo Plan Integral de Seguridad Marítima, el Plan MARES pasará a convertirse en un anexo más de aquel, junto a los de otras zonas marítimas. Dada la innegable dimensión y relevancia marítima de España parece lógico pensar que el Plan MARES fuese el embrión de una serie de planes de seguridad marítima por zonas, aunque eso nunca se explicó en los documentos accesibles. El propio CSN, al aprobar el PASM 19, expresó que éste constituía «un paso decisivo hacia el diseño de una seguridad marítima más eficiente e integral» y que su objetivo era «impulsar una política global de seguridad en este ámbito»<sup>7</sup>.

### III. EL ESTRECHO EN LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Sin embargo, y teniendo en cuenta la consideración del PASM 19 como

un documento político-estratégico, resulta significativo que en él se destaque

«la intensidad con que se manifiesta la inmigración irregular y el tráfico de flujos ilícitos en un área de gran importancia estratégica como el estrecho de Gibraltar, el mar de Alborán y aguas adyacentes», concluyendo que se constata «una tendencia al alza de estas amenazas en el Mediterráneo Occidental». De nuevo la única referencia en este documento a una zona concreta de nuestra geografía se centra en el Estrecho.

Pese a todo, la relevancia del Estrecho en las últimas décadas para los responsables de la Seguridad Nacional no ha seguido una línea recta, sino más bien la de dientes de sierra. Desde que la Junta de Jefes de Estado Mayor (JU-JEM) estableciera en febrero de 1980 que «el centro de gravedad de nuestra estrategia es la zona del estrecho de Gibraltar con sus accesos prolongados hasta las islas Baleares y las Canarias»<sup>8</sup>, constituyendo el acta de nacimiento del denominado ya para siempre Eje Baleares-Estrecho-Canarias; hasta que la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2017 cite al estrecho de Gibraltar como «área de máxima relevancia estratégica» en dos ocasiones<sup>9</sup>; en estos casi cuarenta años, el enfoque no ha sido el mismo y los vaivenes, constantes.

Así, la Directiva de Defensa Nacional de julio de 1984 (DDN 01/84)<sup>10</sup> proclama de forma explícita el Estrecho como uno de los principales objetivos de la Defensa Nacional. Con anterioridad, y durante la presidencia de Calvo-Sotelo, se produce el ingreso de España en la OTAN y tras las tres rondas de conversaciones para concretar la forma que iba a adoptar dicho ingreso (aunque no se llegó a ningún acuerdo por falta de tiempo ante la inminencia de las elecciones generales) el documento que se redactó con este motivo reconocía «la importancia del eje Baleares-estrecho de Gibraltar-Canarias para la seguridad de España»<sup>11</sup>.

Ya por entonces, no todos los que debían asumir esta visión estratégica española como propia interpretaban de la misma manera el concepto. Mientras para la Armada, diseñadora desde los años 60 del siglo XX de esta visión, la trascendencia de la relación este-oeste era lo que en realidad unía los intereses estratégicos aliados y los españoles, destacados representantes del Ejército de Tierra se centraban en la necesidad de ligar la Península con las plazas del norte de África, es decir, ponían el énfasis en la relación norte-sur. El teniente general Díez-Alegría dudaba, incluso, que la totalidad del Eje pudiera responder a una sola estrategia<sup>12</sup>.

En octubre de 1985 se produce el primer indicio de que algunas cosas empiezan a cambiar. El Plan Estratégico Conjunto (PEC) introduce en la definición del Eje una novedad: de los tres elementos que lo componen, el Estrecho es sustituido por la Península, por lo que queda definido como Eje Baleares-Península-Canarias.

Tras el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN se reanudan las conversaciones para concretar nuestro encaje en la Alianza Atlántica. Jaime Ojeda, el embajador español ante la organización, tras quince meses de negociaciones presenta la conocida como «Carta Ojeda»<sup>13</sup>, donde se especifican los seis cometidos a desarrollar por las Fuerzas Armadas españolas, al margen de la estructura militar aliada. De los seis cometidos, tres tienen que ver con el Eje estratégico y de estos uno es, con claridad, «el control del estrecho de Gibraltar y sus accesos». En diciembre de 1988 se aprueban las Directrices para la coordinación de las fuerzas españolas con las aliadas, pero hasta 1992 no se da el visto bueno al último de los acuerdos de coordinación, el que resultó más complicado, conocido como punto «Charlie», que era precisamente el del control del Estrecho y sus accesos.

Al final de la década de los ochenta empieza a materializarse un progresivo abandono del Eje estratégico como único elemento relevante de nuestro planeamiento. La nueva Directiva, la DDN 01/92, no incluye ni una sola referencia al Estrecho ni mucho menos al Eje estratégico. Es más, puede interpretarse en alguno de sus párrafos una especie de justificación de esta ausencia, al manifestar que «nuestra seguridad [...], no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos fuera de los límites de ese espacio».

El Concepto Estratégico de 1993, fruto inmediato de la Directiva de 1992, constituye una definición claramente terrestre de los postulados estratégicos, donde se afirma que el territorio nacional es una entidad estratégica única, cuyo centro de gravedad reside en el territorio peninsular, base fundamental de proyección de fuerzas<sup>14</sup>.

La caída del muro de Berlín, la disolución del Pacto de Varsovia, la distensión internacional y un enfoque gubernamental más centrado en la cooperación y las relaciones comerciales, propicia un cambio sustancial en el enfoque estratégico.

En pleno proceso de abandono del Eje estratégico como elemento central del planeamiento español, un acontecimiento internacional viene a reverterlo todo. Se produce la invasión de Kuwait por los ejércitos iraquíes y se pone en marcha el mecanismo de reacción internacional. Más de medio millón de soldados con todo su material debe desplazarse hasta Arabia Saudí, dando lugar a la II Guerra del Golfo (1991) y a la liberación de Kuwait. El Estrecho y sus accesos aparecen como una zona clave de paso en las rutas de abastecimiento y despliegue desde el Atlántico. Las Fuerzas Armadas españolas, como parte de su aportación al esfuerzo internacional, ponen en marcha en la zona, y durante meses, tres operaciones distintas para garantizar el libre tránsito sin dificultades y una navegación segura de los convoyes con destino al otro extremo del Mediterráneo (Canal de Suez)<sup>15</sup>.

Una nueva Directiva, la DDN 01/96, ya con el primer Gobierno del Partido Popular, excluye también al Estrecho de su contenido. En el proceso de incorporación de España a la estructura militar de la Alianza, incluidos los in-

tenso debates parlamentarios que se produjeron<sup>16</sup>, la delimitación de responsabilidades en el área del Estrecho adquirió de nuevo todo el protagonismo.

Satisfacer los intereses estratégicos españoles era el objetivo general de los debates, que se concretaba en que «tanto las islas Canarias como los accesos atlántico y mediterráneo al estrecho de Gibraltar habrán de quedar en el área de responsabilidad del mando aliado ubicado en España», definiendo como

«nuestro inmediato interés estratégico» el que se encontraba proyectado «en la estabilidad del Mediterráneo y la garantía de los accesos al estrecho de Gibraltar». De los cuatro objetivos militares que el Gobierno definió durante la negociación, tres se referían al Estrecho o a su área de influencia.

Tras el acuerdo final, lleno de dificultades sobre todo por la posición británica, los Términos de Referencia del Comandante en Jefe del Cuartel General Subregional Sudoeste, que se estableció en Retamares (Madrid), incluían entre sus misiones la de contribuir a la salvaguarda de las líneas de comunicación, incluyendo los accesos desde y hacia el Mediterráneo. En realidad ese extremo resultó ser una función para la que el referido mando no estaba dotado<sup>17</sup>.

En diciembre de 2000 una nueva Directiva, la DDN 01/2000, vuelve a no incluir referencias directas a zonas de esencial interés estratégico. Un documento novedoso, el «Libro Blanco de la Defensa 2000»<sup>18</sup>, sí incluye como zonas de interés estratégico para España: el estrecho de Gibraltar, el Mediterráneo occidental y el Norte de África. Se trata de la primera vez, desde 1992, que en un texto oficial público vuelve a aparecer citado expresamente como zona de interés estratégico el estrecho de Gibraltar.

Otro documento elaborado por primera vez, la «Revisión Estratégica» de 2003<sup>19</sup>, incluye también al Estrecho y sus zonas de influencia de forma explícita. Tras ligar la seguridad española a la estabilidad general en el área mediterránea, plantea como un riesgo para nuestra seguridad la condición del Estrecho como paso de las líneas de comunicación por las que fluyen los recursos básicos energéticos para España.

En ese mismo año 2003 se va a producir un salto cualitativo en lo que a la relevancia del Estrecho se refiere en el contexto internacional. La invasión de Irak por Estados Unidos (III Guerra del Golfo) pone sobre la mesa, de nuevo, la relevancia de este paso angosto para buena parte de los pertrechos de guerra necesarios. Tras el 11-S todo había cambiado y ya no se trataba solamente de establecer controles ante una amenaza lejana y puramente convencional, como en 1991. La Operación Active Endeavour (Esfuerzo Activo), que la OTAN había puesto en marcha en el Mediterráneo para disuadir en la zona oriental de dicho mar, se va a trasladar al Estrecho<sup>20</sup>.

El ataque en octubre de 2000 al destructor norteamericano USS Cole con una lancha cargada de explosivos en el puerto de Aden (Yemen) y al petrolero francés Limburg, cargado con 54.000 toneladas de crudo, en julio de 2002, también en la costa yemení, fue una llamada de atención.

Previamente a la decisión aliada, desde el 9 de febrero se había puesto en marcha una operación de carácter bilateral España-USA, a petición norteamericana, para dar seguridad a su paso por el Estrecho de los buques mercantes fletados para el transporte de material militar. Se activó así la operación Strog Escort, para dar escolta y protección a los buques aliados no combatientes a su paso por el Estrecho.

La decisión norteamericana de solicitar a España su colaboración para hacer efectivo este control, puede llevarse a cabo dada la multiplicación de medios que desde hacía al menos un par de décadas España estaba acumulando en la zona del Estrecho para asegurar su control. También resulta relevante la identificación del Gobierno español de la época con la estrategia norteamericana respecto a Irak.

El 10 de marzo, la misión que durante un mes ha sido bilateral es asumida por la Alianza, al ampliar la Active Endeavour al Estrecho, por lo que Strog Escort pasa a formar parte de la anterior, bajo la denominación Active Endeavour Rev 1. Un contralmirante español, al frente en esos momentos STANAVFORLANT, asume el mando de la nueva operación, subordinado al comandante de las fuerzas navales aliadas del Sur de Europa, con sede en Nápoles. El relevo programado de este mando debía recaer, por rotación, en un oficial británico, lo que el Gobierno español considera inaceptable. El control

operativo de la misión es asumido entonces por la Armada española, con la intervención de fuerzas navales de diez países, todos miembros de la OTAN. En la zona considerada de mayor riesgo, la más angosta de solo 14 kilómetros de anchura, es el Mando de Artillería de Costa español (MACTA) quien asume el cometido de mantener actualizada la situación de los buques que navegan por el Estrecho, proceder a su identificación y proporcionar la información precisa al Centro de Operaciones Navales de la Flota (CONFLOT) y al buque que actúa en cada caso como mando de escoltas. En esta operación el Centro de Operaciones del MACTA realiza la coordinación de todos los demás sistemas desplegados y actuantes en el Estrecho, asumiendo

la última decisión de dar paso a los convoyes.

Durante más de un año, el MACTA se mantuvo activado de forma permanente durante todas las horas de luz, durante las cuales se efectúan pasos, asistido por sus sistemas optrónicos y electrónicos desplegados a ambos lados del Estrecho. La protección física se complementa con la prohibición de sobrevuelo a baja cota del Estrecho mientras dure la operación de escolta y la obligación de respetar un resguardo mínimo de 500 yardas alrededor de los buques convoyados, así como mantener la escucha en el canal 16 de VHF. El comandante militar naval de Algeciras difundió un aviso a navegantes en los primeros meses de 2003 en el

que se informaba que «cualquier buque que se aproxime a la formación militar sin establecer comunicación (previa), se le puede considerar que tiene intenciones potencialmente hostiles». Desde el 9 de febrero de 2003 a finales de mayo de 2004, se escoltaron 543 cargueros, interviniendo algo más de medio centenar de escoltas de diez Armadas distintas. Para el profesor Antonio Marquina «la actuación española en la operación Active Endeavour nos indica el camino a seguir», dado que fortaleciéndose en el Estrecho permitirá a España «no seguir corriendo el riesgo de posibles puentes y consecuencias indeseables en una zona especialmente caliente como es el Magreb»<sup>21</sup>. En definitiva, para el profesor Marquina, «esta es una buena lección sobre lo que es necesario potenciar y mejorar»<sup>22</sup>.

La DDN 01/2004, sin embargo, mantuvo la ausencia de referencias al Estrecho<sup>23</sup>. En la de 2008 se hace directamente referencia a la necesidad de una Estrategia de Seguridad que englobe la DDN, manteniendo que la «seguridad de España está también ligada a la seguridad en el área mediterránea»<sup>24</sup>. La Estrategia Española de Seguridad de 2011, la primera de estas características con que ha contado España, incidiría en esta línea al señalar que «el Magreb es una zona prioritaria para España»<sup>25</sup>.

La ESN de 2013 incluye «la paz, la estabilidad y la prosperidad en la ribera meridional del Mediterráneo» como prioritarias para la Seguridad Nacional, a la vez que resalta el particular interés que tiene para España la situación en el Magreb<sup>26</sup>. Cita además a Gibraltar y la califica como «una anomalía en la Europa de hoy», entendiendo que plantea «problemas de seguridad en distintos ámbitos»<sup>27</sup>.

La actualmente en vigor Estrategia de Seguridad Nacional 2017 señala que «la Seguridad Nacional de España sigue estando condicionada por su singular posición geoestratégica, crucial para la definición de prioridades y la planificación en esta materia»<sup>28</sup>. Hasta en siete ocasiones se cita expresamente la posición geoestratégica de España como determinante de buena parte de su visión de seguridad. Es por ello que define al Mediterráneo y al norte de África como espacios de «prioridad estratégica para España» y al estrecho de Gibraltar como «enclave estratégico de máxima relevancia»<sup>29</sup>, destacando en varias ocasiones el volumen del tráfico marítimo que por él transita como elemento de referencia.

Por su parte, la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013<sup>30</sup>, que se ha decidido no revisar tras la entrada en vigor de la ESN 2017, define al estrecho de Gibraltar como «uno de los estrechos con mayor tráfico maríti-

mo del mundo (con una media de 300 buques al día)<sup>31</sup>, además de como «un punto estratégico de confluencia del tráfico marítimo mundial»<sup>32</sup>.

#### IV. EL PLAN MARES

El Plan Integral de Seguridad Marítima para el estrecho de Gibraltar (Plan MARES), fue aprobado por el CNSM el 9 de diciembre de 2014, recibiendo el visto bueno del CSN el 20 de enero de 2015, en las mismas fechas que lo hacía el PASM 2015. Se trataba de trasladar a la zona del Estrecho la visión y las previsiones de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (ESMN) y conseguir que se pudiera llevar a cabo una respuesta coordinada de todos los organismos del Estado, con competencias en seguridad marítima, en los espacios que conforman el estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y golfo de Cádiz. Esta zona se consideró la más relevante y la de mayor riesgo de la geografía española, donde con mayor probabilidad podría materializarse una crisis grave, de ahí la necesidad de contar con un plan específico.

La consideración del Estrecho como una de las zonas de mayor tráfico marítimo del mundo, con más de 115.000 buques al año<sup>33</sup>; con la presencia de tres dispositivos de separación de tráfico tanto en la angostura (Estrecho) como en sus accesos oriental (Cabo de Gata) y occidental (Cabo San Vicente); su consideración como frontera sur de la Unión Europea; la presencia permanente de dos potencias ajenas a la realidad geográfica de la zona (Estados Unidos en Rota y Gran Bretaña en Gibraltar); la presencia de numerosas infraestructuras estratégicas, mayoritariamente relacionadas con el transporte y producción de energía; ser zona de paso obligado para comunicar con las ciudades de Ceuta y Melilla y la isla de Alborán (eje norte-

sur) y para acceder al canal de Suez desde el Atlántico (eje este-oeste); ser el escenario donde convergen al menos cinco dispositivos españoles distintos de control 24/7, además de soportar la mayor presión del flujo migratorio regular (Operación

Paso del Estrecho)<sup>34</sup> e irregular<sup>35</sup> de la península, así como estar a la cabeza de las estadísticas del tráfico de productos estupefacientes, le confieren objetivamente la consideración de zona de elevado interés estratégico<sup>36</sup> y de necesario y permanente control, junto a la consideración de principal escenario potencial de una crisis.

Mantener la libertad de navegación en una zona tan sensible y relevante, además de prevenir y luchar contra cualquier tipo de actividad ilícita y de cualquier posible afectación del medio ambiente, además de proteger el litoral y ser capaz de hacer frente de forma integral a cualquier crisis que pudiera producirse en un entorno marino tan congestionado, fueron motivos más que suficientes para considerar la necesidad de un plan como éste<sup>37</sup>, en principio único.

Para la gestión de este entorno lo primero que se consideró necesario fue una monitorización que permitiera contar con una información actualizada y permanente 24/7 de la actividad en la mar, lo que significa un adecuado conocimiento del entorno marino tanto del Estrecho como de sus accesos. Tres fueron las situaciones de seguridad marítima previstas inicialmente en el Plan MARES (SEGMAR 1, 2 y 3). La primera, de normalidad, definía nueve

acciones a desarrollar en todo tiempo por los elementos actuantes en la zona de forma habitual y cotidiana. Estas acciones abarcan tareas de monitorización, patrulla, salvamento, policía, investigación, seguimiento, coordinación e inteligencia. La segunda describía una emergencia que precisara del refuerzo de medios no habituales o del apoyo de varios organismos para afrontarla. La tercera situación se canalizaría a través de lo previsto en el artículo 23 de la Ley de Seguridad Nacional, para Situaciones de Interés para la Seguridad Nacional, que requieran «de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias, bajo la dirección del Gobierno, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional, garantizando el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles»<sup>38</sup>.

Una veintena de organismos pertenecientes a ocho ministerios se identificaron como implicados con distintas competencias y tareas por lo que era necesaria su coordinación para llevar a cabo este plan.

Los ejercicios denominados MARSEC, herederos de los FAMEX y luego FLOTEX, que la Armada realizaba desde 2004, centrados en la seguridad marítima, se publicitaron en 2017 para poner en práctica el Plan MARES<sup>39</sup>, aunque desde sus comienzos tuvieron una proyección hacia todas las zonas marítimas peninsulares e insulares del país. La Armada fue y es la responsable de su ejecución cada año, aunque dependiendo de cada escenario (hasta quince diferentes) asume la dirección de cada uno de ellos un organismo distinto de la Administración, según sus competencias. En el ejercicio MARSEC 17, uno de los supuestos fue definido como de «escenario avanzado», aplicándose, según informó el propio DSN, el Plan MARES, para dar respuesta a una incidencia grave en el área del Estrecho. Desde 2015 el Departamento de Seguridad Nacional aparece como participante en estos ejercicios, pero no es hasta 2017 que uno de sus escenarios es definido concretamente para poner a prueba dicho Plan.

En el MARSEC 18 se diseñó un ejercicio de seguridad marítima, con participación del CNSM, que requería «coordinación interministerial al más alto nivel» y toma de decisiones en el nivel político-estratégico, para poner en práctica las situaciones MARSEC 2 y 3<sup>40</sup>. Se desarrolló en el golfo de Cádiz y el objetivo era, igualmente, evaluar el Plan MARES. El CNSM, en conexión con los centros operativos en tiempo real, puso en práctica su función de órgano de apoyo para el asesoramiento del CSN en los asuntos relacionados con la seguridad marítima<sup>41</sup>. En el último MARSEC, el de 2019<sup>42</sup>, también se diseñó un escenario específico en torno al plan MARES, en el golfo de Cádiz, con la finalidad de «fomentar la coordinación interdepartamental en un escenario relacionado con el tráfico ilícito de armas y/o personas» unido a un incidente de catástrofe medioambiental.

## V. LA AUTORIDAD DE COORDINACIÓN DE LA INMIGRACION EN EL ESTRECHO

Tanto el PASM como el Plan MARES se encuentran perfectamente imbricados en el Sistema de Seguridad Nacional. El Sistema se apoya en el Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia del Gobierno, que actúa como secretaría técnica del CSN y de los demás órganos sectoriales que se derivan de éste. Así sucede con el CNSM y con el Comité Especializado de Inmigración.

Este último Comité actúa como órgano de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional «para reforzar, a nivel político-estratégico, los esfuerzos del conjunto de las Administraciones Públicas y demás actores implicados, para atender las consecuencias de la inmigración con un enfoque omnicompreensivo»<sup>43</sup>.

La ESN 2017 identifica la inmigración irregular como un desafío para la Seguridad Nacional y, entre las principales líneas de acción a llevar a cabo, establece: vigilar y controlar los accesos a las fronteras exteriores españolas.

Tras el evidente repunte de las cifras de inmigración irregular en el sur de la península durante el año 2017, y que se incrementarían aún más en 2018, el Gobierno adopta la decisión de crear una «Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes»<sup>44</sup>. En contra de lo que podría parecer lógico, esto se produce al margen del Sistema de Seguridad Nacional. A imagen y semejanza de lo que se hizo cuando la crisis de los Cayucos en las Islas Canarias en 2006<sup>45</sup>, el Ejecutivo decidió poner a un general de la Guardia Civil al frente de un autodenominado «mando único»<sup>46</sup> en el sur peninsular, pero sin relación ninguna con el Comité Especializado de Inmigración del Sistema de Seguridad Nacional. La gran diferencia entre un caso y otro tiene que ver con las fechas en que se producen ambos. En el primer caso, el de Canarias<sup>47</sup>, no existía Estrategia de Seguridad Nacional, ni Sistema de Seguridad Nacional, ni Ley de Seguridad Nacional. Por lo tanto, tampoco existía un Comité Especializado de Inmigración. Cuando se produce el caso del Estrecho, todo lo anterior está en pie y funcionando, por lo que, aunque fuera necesario realizar tal nombramiento, no se entiende que se hiciera al margen de lo ya construido. Todavía se entiende menos que sea precisamente uno de los motivos aducidos para revisar el PASM la creación de

esta Autoridad de Coordinación, que parece totalmente desligada del Sistema de Seguridad Nacional.

Bien es cierto que desde el 6 de octubre de 2014 en que se constituye el Comité Especializado de Inmigración, hasta el 21 de septiembre de 2018, en que vuelve a reunirse, no se constata ninguna sesión de dicho órgano, según puede leerse en la misma página web del DSN<sup>48</sup>. A este encuentro de 2018 no asiste el general Contreras, nombrado para el puesto, aunque sí lo hace unos días después a la reunión del Consejo Nacional de Seguridad Marítima<sup>49</sup>.

La Orden que crea la Autoridad de Coordinación fue sustituida por otra cuando apenas se habían cumplido seis meses desde su publicación<sup>50</sup>. Aunque se mantenían sus funciones en el ámbito de la coordinación, supervisión, asignación de zonas, solicitud de refuerzos y propuesta de operaciones, su contenido varía en no pocos apartados. Desaparece la referencia a la integración del Centro de Coordinación y Control de FRONTEX en el Centro de Coordinación de dicha Autoridad. Igualmente deja de afirmarse que el Centro de Coordinación se constituye en Centro de Situación y Seguimiento «de la gestión de fronteras marítimas», a la vez que la asunción de la coordinación de las actividades «que lleve a cabo la Armada con carácter permanente» y las del Departamento Adjunto de Vigilancia Aduanera, es sustituida por: «Coordinar las actuaciones de apoyo de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera y de las Fuerzas Armadas, relacionadas con la inmigración irregular, en la zona de responsabilidad de la Autoridad».

También se suavizan algunas expresiones, sustituyendo la frase «la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones[...]», por «la coordinación y el seguimiento de las actuaciones[...]». Los roces que se produjeron entre distintos organismos de varios ministerios, también implicados en las operaciones contra la inmigración irregular, a raíz de la publicación de la Orden que creaba la Autoridad de Coordinación para el Estrecho, estuvieron en el trasfondo de estos cambios. El relevo de un general de

brigada por otro de división de la Guardia Civil igualmente pudo tener que ver con las relaciones que debían establecerse entre organismos con mandos dispares y niveles administrativos no coincidentes. Circunstancia que podría haberse evitado si hubiera tenido encaje en el Sistema de Seguridad Nacional.

Pese a esa falta de coherencia entre el Sistema de Seguridad Nacional y la decisión gubernamental de no integrar la gestión de esta crisis relacionada con la inmigración irregular en el Estrecho en aquel, lo cierto es que las cifras de inmigrantes se han moderado de forma clara. Hasta el mes de agosto de 2019, inclusive, han llegado por mar a España este año un 45 por ciento menos de inmigrantes que en 2018<sup>51</sup>. En el Ministerio del Interior se habla de un «cambio», y aluden como razones del descenso a «la creación de la Autoridad de Coordinación en el Estrecho, la colaboración de la UE y el trabajo realizado por España en cooperación con los países de origen y tránsito, especialmente con Marruecos»<sup>52</sup>.

## VI. CONCLUSIONES

Resulta evidente que, a lo largo de las últimas décadas, no ha habido en los documentos político-estratégicos y, en consecuencia, tampoco en las decisiones operativas subsiguientes, continuidad a la hora de considerar al Estrecho una zona de especial relevancia, lo que ha traído consigo un constante vaivén en la materialización de una doctrina sólida. Así, la falta de una idea clara a lo largo del tiempo explica que, pese a la multitud de indicadores que avalan la relevancia del área del Estrecho, que provocó que se conformara en la única zona de nuestra geografía con un plan político-estratégico específico, el Plan MARES acabe transformándose en un anexo de un Plan general.

El PASM 2019 contempla una revisión del Plan MARES y la elaboración, en base a él, de un Plan Integral que abarque todas las zonas marítimas de soberanía. No queda claro si el Plan MARES, que nació con la vista puesta

en la zona del Estrecho, Mar de Alborán y Golfo de Cádiz, va a mantenerse como tal o va a quedar integrado en el nuevo, como un anexo. Todo indica que así será.

¿Es coherente esta deriva con la consideración del Estrecho como la zona que soporta el mayor riesgo de crisis? ¿Es coherente con un análisis objetivo de su relevancia estratégica? ¿Es coherente con la ESN 2017 que califica al Estrecho como «enclave estratégico de máxima relevancia»?

Como se constató en 2003, disponer desde tiempo de no crisis de un despliegue y una práctica basada en lo conjunto e incluso en lo combinado, en una zona tan sensible a nivel mundial como el estrecho de Gibraltar, proporciona capacidad de proyectar seguridad y prestigio internacional.

Además, la creación de una Autoridad de Coordinación de la lucha contra la inmigración irregular en el área del Estrecho, al margen del Sistema de Seguridad Nacional, no es precisamente una decisión coherente con el desarrollo del propio Sistema, que es el que debe dar continuidad a su vez a la acción de Gobierno en el ámbito de la Seguridad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

– ACOSTA SÁNCHEZ, M.A y DEL VÁLLE GÁLVEZ, A.: “La crisis de los cayucos. La agencia Europea de Fronteras-FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina”. En *Tiempo de Paz*, nº 83, 2016, pp. 19-30.

– ARGUMOSA PILA, J.R.: “El nuevo marco estratégico”. *Ejército*; nº 656, noviembre de 1994.

– DÍEZ-ALEGRÍA, M.: “La integración en la OTAN. B) Aspectos militares de la integración”. En, HAGEMEYER, B., RUPÉREZ, J. y PEÑA, F.J. (Eds.): *España, Europa, Occidente. Una política integrada de seguridad*. Madrid, Distribución y Comunicación SA, 1984.

- FRANCO GONZALEZ-LLANOS, H: “La Zona Marítima del Estrecho”. *Revista General de Marina*; mayo de 1983. Tomo 204. p. 672.
- MARQUINA, A.: “La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar”. En *Gibraltar. 300 años*. DEL VALLE GALVEZ, A. y GONZALEZ GARCIA, I. (Eds.) Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2004. pp. 177-192.
- MARTÍNEZ-ESPARZA VALIENTE, J.: “España en la Alianza Atlántica: siete años después”. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, abril de 1989.
- ROMERO BARTUMEUS, L., “Los actores que intervienen en la estrategia del estrecho de Gibraltar”. En, *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports*, Universidad de Cádiz, nº 2, 2016/17. pp. 29-32.
- ROMERO BARTUMEUS, L.: “La relevancia del Estrecho en el planeamiento estratégico español”. *ARI (Real Instituto Elcano)* nº 181/2004 (26/11/2004). [En línea] [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido!/ut/p/a1/04\\_Sj-9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38\\_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvsl/?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI%20181-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!/ut/p/a1/04_Sj-9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%20181-2004)
- ROMERO BARTUMEUS, L.: “Lo estratégico en la cuestión de Gibraltar”. *UNISCI Discussion Papers*. Octubre 2006, nº 12. [En línea], <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72529/UNISCIRomero12.pdf>
- ROMERO BARTUMEUS, L.: *El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX*. Algeciras, APCG, 2003.
- RUPÉREZ, J.: “Cuando entramos en la OTAN”. *Revista Española de Defensa*. nº 112, junio de 1997.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACOSTA SÁNCHEZ, M.A y DEL VÁLLE GÁLVEZ, A.: “La crisis de los cayucos. La agencia Europea de Fronteras-FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina”. En *Tiempo de Paz*, nº 83, 2016, pp. 19-30.
- ARGUMOSA PILA, J.R.: “El nuevo marco estratégico”. *Ejército*; nº 656, noviembre de 1994.
- DÍEZ-ALEGRÍA, M.: “La integración en la OTAN. B) Aspectos militares de la integración”. En, HAGEMEYER, B., RUPÉREZ, J. y PEÑA, F.J. (Eds.): *España, Europa, Occidente. Una política integrada de seguridad*. Madrid, Distribución y Comunicación SA, 1984.
- FRANCO GONZALEZ-LLANOS, H: “La Zona Marítima del Estrecho”. *Revista General de Marina*; mayo de 1983. Tomo 204. p. 672.
- MARQUINA, A.: “La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar”. En *Gibraltar. 300 años*. DEL VALLE GALVEZ, A. y GONZALEZ GARCIA, I. (Eds.) Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2004. pp. 177-192.
- MARTÍNEZ-ESPARZA VALIENTE, J.: “España en la Alianza Atlántica: siete años después”. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, abril de 1989.
- ROMERO BARTUMEUS, L., “Los actores que intervienen en la estrategia del estrecho de Gibraltar”. En, *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports*, Universidad de Cádiz, nº 2, 2016/17. pp. 29-32.

## REFERENCIAS

la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional

## REFERENCIAS

Son radioavisos transmitidos por satélite (Inmarsat C) por una autoridad hidrográfica. Están dentro del Servicio Mundial de Radioavisos Náuticos, que ha dividido la tierra en 21 zonas, llamadas Zonas NAVAREA. España está incluida en dos zonas NAVA- REA: la II y la III. El coordinador de la NAVAREA III, que abarca todo el Mediterráneo y Mar Negro

## REFERENCIAS

Ver el texto íntegro de dicho documento «Cuando entramos en la OTAN».

«La integración en la OTAN. B) Aspectos militares de la integración».

«España en la Alianza Atlántica: siete años después».

El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente.

“La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar”.

tanto en el eje este-oeste como el norte-sur, las dos torres de control de tráfico marítimo existentes en el Estrecho, en Tarifa y Tánger respectivamente, totalizaron en 2017: 115.394 buques identificados. En 2018, la cifra total ascendió a 115.708

La Operación Paso del Estrecho, que se concreta del 15 de junio al 15 de septiembre todos los años, es la mayor operación periódica de migración controlada del planeta, registrando en 2018 un volumen total de tránsito, ida y vuelta, de 3.244.679 pasajeros y 734.240 vehículos. En 2019 las cifras de la misma operación fueron de 3.343.795 pasajeros y 761.061 vehículos

Por primera vez en los últimos cinco años, en 2018 España estaba a la cabeza de Europa en llegada de inmigrantes irregulares por mar, siendo las costas andaluzas donde mayor número de llegadas se producían. Ver, HERRERA, M.J., «Análisis y reflexión sobre las migraciones en España»

El Ministerio del Interior publicó (BOE nº 204, de 23 de agosto de 2018) el nombramiento del primer general que ocupó este cargo con la denominación de «Mando Único Operativo en la Zona del Estrecho contra la inmigración irregular» sin que la Orden que creaba la figura (Ver cita 43) respaldara dicha denominación. Cuando el general Manuel Contreras fue sustituido por el general Félix Jesús Blázquez (BOE nº 2, de 2 de enero de 2019) éste último ya fue nombrado Autoridad de Coordinación y no «mando único». Sin embargo, la Nota de Prensa del Ministerio del Interior (28/12/2018) que daba cuenta de este relevo insistía en esta denominación.

En 2017 llegaron a la península y Baleares 20.757 inmigrantes irregulares por vía marítima. En 2018 la cifra ascendió a 54.703. Hasta el 1 de septiembre de 2019 fueron 14.425. Datos del Ministerio del Interior.

“Marruecos controla las pateras tras un sinfín de favores de España”