

**ARMADA DEL ECUADOR
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL
Guayaquil**

- 0 -



**LECTURA RECOMENDADA
UNA ARMADA DE 500 BUQUES**

Recomendada por:

**CPFG-SP CARLOS MONCAYO BENAVIDES
INSTRUCTOR ESPECIALIZADO EN EL AMBITO NAVAL
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL**

2024

MOTIVACIÓN PARA LA LECTURA

El uso de buques mercantes para atender la logística de las operaciones navales se ha vuelto común en el contexto de la guerra moderna. Debido a que las fuerzas navales están cada vez más limitadas de adquirir buques especializados en diferentes tipos de carga, la construcción de buques multipropósito busca ser una respuesta para la logística naval como una opción para las marinas de mediano y pequeño tamaño. Estas naves son capaces de desempeñar múltiples funciones dentro de las operaciones navales y anfibia como transporte de tropas, vehículos, combustible, aeronaves y, por su diseño modular, cargas intercambiables. Sin embargo, su adquisición es restringida y está sujeta a los presupuestos estatales.

El propósito de esta lectura es analizar la participación de los buques mercantes en las actividades de defensa de las fuerzas navales para garantizar la preparación y supervivencia necesaria, y adquirir conocimiento de los procedimientos adecuados que permiten a las Armadas operar en situaciones de conflicto interno o externo.

El autor plantea en este artículo que la Marina Mercante es un medio estatal que puede atender las necesidades de la defensa cuando se lo requiera, observando los articulados legales existentes, pero este uso debe darse de forma excepcional considerando que la seguridad de un país requiere la aportación y colaboración de todos los sectores, inclusive del sector marítimo nacional.

Los ejemplos del uso de buques mercantes en operaciones navales y conflictos armados son numerosos. En muchos casos, su participación ha generado fletes en retribución por los servicios prestados, considerando el riesgo. Por esta razón es importante la aplicación de una legislación que permita al Estado definir el contexto del uso de estas embarcaciones.

La lectura planteada también enumera los mecanismos utilizados para el empleo de estos medios marítimos como son la expropiación, la requisa y la adscripción. Se trata de figuras legales que están establecidas, pero que deben ser utilizadas excepcionalmente pues, caso contrario, el sector mercante sería vulnerado con la expropiación o enajenación de sus activos.

Una interesante lectura para examinar la complejidad de la logística durante las operaciones militares y cómo el aporte del sector marítimo nacional puede ser vital para el sostenimiento logístico de la fuerza operativa naval.

Lectura tomada de:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO23_2024_LUIPER_Armada.pdf

Autor: Luis Perales Garat.

Fecha: 29 de febrero de 2024.



23/2024

29 de febrero de 2024

Luis Perales Garat *

Una Armada de 500 buques

Una Armada de 500 buques

Resumen:

La Marina Mercante es un medio del Estado que deberá atender a las necesidades nacionales de la defensa cuando así se requiera. Existen los mecanismos legales adecuados para su empleo, pero únicamente como medidas excepcionales. Sin embargo, la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional establece la colaboración y cooperación como pauta de actuación principal en el sector marítimo.

Se propone la participación de los buques mercantes en las actividades de las Fuerzas Armadas, comenzando con su integración en ejercicios, para mantener la necesaria preparación para su uso. De la experiencia adquirida, se deberán arbitrar los procedimientos adecuados para que se pueda realizar de la manera más conveniente, sin recurrir específicamente al flete.

Palabras clave:

Armada, buques mercantes, colaboración, flete, adscripción, expropiación, requisa, Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

A 500-ship Navy

Abstract:

Spanish Merchant Marine is a part of the State, which should be ready to respond to any specific Defense requirements. Although there are legal dispositions for its use, these can only be employed in special circumstances. However, the National Maritime Security Strategy fosters cooperation as the mechanism to achieve synergy.

What it is proposed is the participation of merchant ships in the Armed Forces activities, starting with its integration in exercises, to improve and maintain the required level of preparation and training. Based on this experience, new arrangements should be made, offering additional options to supplement the use of chartering.

Keywords:

Spanish Navy, merchant ships, cooperation, chartering, allocation, expropriation, requisition, Spanish Maritime Security Strategy.

Cómo citar este documento:

PERALES GARAT, Luis. *Una Armada de 500 buques*. Documento de Opinión IEEE 23/2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO23_2024_LUIPER_Armada.pdf y/o enlace bie³ (consultado día/mes/año)

Introducción

Conocida es la obsesión americana por disponer de una marina de 300 buques, no siendo esta más que una adaptación a la baja de la histórica ambición latente en la US Navy¹. Menos conocidas son otras posibilidades que se comienzan a plantear para hacer frente a la carencia de buques, y a la creciente amenaza de la marina china en un ámbito global, proponiendo la posibilidad de emplear buques civiles², y el empleo de patentes de corso³ para poder equilibrar la falta de medios.

Y, aunque la cifra de 500 buques para la Armada es necesariamente arbitraria, y supera la cifra de buques que China y EE. UU. quieren llegar a poseer⁴, no deja de significar claramente cuáles son las posibilidades que la numerosa flota mercante española presenta para el necesario concurso de cualquier operación.

Los ejemplos históricos de empleo de buques mercantes son muchos, siendo los casos más recientes la designación de los petroleros de CAMPSA Campeón y Camponubla en los años 80, antes de la incorporación a la Armada del Mar del Norte (después Marqués de la Ensenada) como posibles buques de aprovisionamiento de la Flota durante la primera guerra del Golfo⁵, y la instalación de la maniobra necesaria para aprovisionamiento en la mar al Campeador⁶; la evacuación de El Aaiún en 1975, donde participaron buques de la Compañía Transmediterránea⁷ en la denominada Operación Golondrina; y la evacuación de Guinea en 1968, donde participaron los buques de Transmediterránea Ernesto Anastasio, Ciudad de Toledo y Río Francolí, y el mercante

¹ LAGRONE, Sam. «Navy's Force Design 2045 Plans for 373 Ship Fleet, 150 Unmanned Vessels», *USNI News*. 26 julio 2022. Disponible en: <https://news.usni.org/2022/07/26/navys-force-design-2045-plans-for-373-ship-fleet-150-unmanned-vessels>

Nota: Todos los enlaces se encuentran activos con fecha de 18 de diciembre de 2023.

² ROBINSON HARRIS, Captain R., U. S. Navy (Ret.); *et al.* «Converting Merchant Ships to Missile Ships for the Win», *USNI*. January 2019. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2019/january/converting-merchant-ships-missile-ships-win>.

³ CANCIAN, Mark, Colonel U. S. Marine Corps (Retired) and SCHWARTZ, Brandon. «Unleash the Privateers!», *USNI*. April 2020. Disponible en: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2020/april/unleash-privateers>

⁴ LENDON, Brad. «Expert's warning to US Navy on China: Bigger fleet almost always wins», *CNN*. January 17, 2023. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2023/01/16/asia/china-navy-fleet-size-history-victory-intl-hnk-ml/index.html>

⁵ DÍAZ LORENZO, Juan Carlos. «La vida marinera del petrolero de flota "Marqués de la Ensenada" (1991-2011)», *blog de Juan Carlos Díaz Lorenzo*. 29 de marzo de 2012. Disponible en:

<https://delamarylosbarcos.wordpress.com/2012/03/29/la-vida-marinera-del-petrolero-de-flota-marques-de-la-ensenada-1991-2011/> Según el autor, se llegó a adquirir en Canadá la maniobra de aprovisionamiento en la mar para dos buques.

⁶ Disponible en: <https://foro.todoavante.es/viewtopic.php?p=102262>. Según el apuntador del foro, se le dotó de una maniobra de aprovisionamiento por la popa, y se realizaban contrataciones puntuales, fletamiento por tiempo.

⁷ GONZÁLEZ-ALLER HIERRO, José Ignacio. *España en la mar. Una historia milenaria*. 1998, p. 187.

Villa de Bilbao⁸. En la guerra civil ambos bandos utilizaron profusamente los buques mercantes⁹, y en otros conflictos y operaciones previas ha sido una constante, como en el desembarco de Alhucemas¹⁰; sin dejar de considerar los movimientos de personal, pertrechos y despachos que en épocas más remotas se hacían hacia Cuba y Filipinas¹¹. En la otra cara de la moneda tenemos el apoyo de la Armada a la Marina mercante, como el Correo Marítimo y el Resguardo Marítimo (antecedente de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera) que, como consecuencia de la crisis generalizada, asumió la Armada en el siglo XIX¹².

Entre los casos más recientes, el flete de buques mercantes para movimiento de tropas, tanto para el refuerzo de la Alianza en los países bálticos¹³, como para su participación en ejercicios¹⁴, acompaña a los traslados que realizan las unidades propias. Las capacidades de las que disponen el Ejército de Tierra y la Armada no son suficientes para todos los movimientos de material y personal necesarios, a pesar de la adquisición (y adaptación) de buques como el Ysabel, y de sus impresionantes capacidades, planteándose nuevas adquisiciones¹⁵.

Y esto mismo sucede en otras actividades puramente navales. Por poner un caso significativo, ha sido permanente la solicitud —más o menos formal— de una mayor presencia de unidades de la Armada en el golfo de Guinea¹⁶, donde los incidentes se han sucedido en ocasiones con una frecuencia casi diaria, y donde la presencia de

⁸ GONZÁLEZ-ALLER HIERRO, José Ignacio. *Ibidem*. P. 189.

⁹ GONZÁLEZ ECHEGARAY, Rafael. *La Marina mercante y el tráfico marítimo en la Guerra Civil*. Editorial San Martín, 1977.

¹⁰ QUINTANA MARTÍNEZ, Eduardo y LLABRÉS BERNAL, Juan. *La Marina en la guerra de África*. Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1925.

¹¹ IRIARTE, Luis M. *Alfonso XIII*. Disponible en: <http://home.coqui.net/sarrasin/alfonso.htm>. Narra las peripecias del correo entre Puerto Rico y Cuba.

¹² BORDEJÉ Y MORENCOS, Fernando. *Crónica de la Marina Española en el siglo XIX, 1800-1868*, tomo I. Ministerio de Defensa, pp. 129 y 246.

¹³ DEFENSA.COM. «Embarque del material del Ejército de Tierra a Letonia», *defensa.com*. 10 de junio de 2017.

Disponible en: <https://www.defensa.com/galeria/embarque-material-ejercito-tierra-letonia>. El traslado se realizó en el RORO *Friedrich Russ*.

¹⁴ LA RAZÓN. «España envía 150 vehículos de combate y apoyo y 450 militares para el ejercicio “Strong Cohesion” de la OTAN en Eslovenia», *La Razón*. 4/11/2023. Disponible en: https://www.larazon.es/espana/defensa/espana-envia-150-vehiculos-combate-apoyo-450-militares-ejercicio-strong-cohesion-otan-eslovenia_2023110465458779f6ca7200014a3d46.html

¹⁵ PALACIOS, Alonso. «Dos nuevos buques logísticos para la defensa española», *El Debate*. 14/9/2023. Disponible en:

https://www.eldebate.com/espana/defensa/20230914/dos-nuevos-buques-logisticos-armada-espanola_139698.html

¹⁶ ABUÍN, E. «La flota pesquera revive en el golfo de Guinea la pesadilla de los piratas somalíes», *La voz de Galicia*. 31 de mayo del 2021. Disponible en:

https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/somosmar/2021/05/31/flota-pesquera-revive-golfo-guinea-pesadilla-piratas/0003_202105G31P22991.htm

unidades de la Armada ha sido crucial para la feliz resolución de algunos de estos¹⁷. En descargo de la Armada podemos decir que no es que esta no quiera estar allí¹⁸; de hecho, el plan desmontado por el virus —ya se sabe, que ninguno soporta el primer contacto con el enemigo, aunque sea microscópico— era mantener, desde el año 2020, un buque en permanencia en la zona.

La Estrategia de Seguridad Marítima, un marco de actuación

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional¹⁹, en proceso de revisión, pero promulgada en 2013, marca una pauta clarísima en la orientación de las actividades en el entorno marítimo: la cooperación. La cooperación entre los sectores públicos y privados, y entre los distintos actores dentro de cada uno de ellos, completamente alineada con la tónica general de los nuevos tiempos.

Durante el periodo que marca el final de la Guerra Fría y el comienzo de los incidentes contra la libertad de navegación —si como tales podemos definir el brusco aumento de incidentes de piratería en las costas de Somalia, después extendida a otras zonas— el sector marítimo se «independizó» de consideraciones militares previas. Antes de la cooperación, la doctrina aliada —y nacional— se definía como el control de los buques mercantes. La organización CONTRAMAR (Control de Tráfico Marítimo) de la Armada, apoyada en todos los puertos nacionales a través de las comandancias y ayudantías de Marina, mantenía un enlace permanente con la Marina Mercante. La participación en CONTRAMAR estaba regulada para todos los buques mercantes españoles²⁰, y su enseñanza era obligatoria²¹.

El final de la Guerra Fría trajo consigo el fin del control, pero la aparición de la piratería y la proliferación de actividades ilícitas en la mar —migración, contrabando, accidentes

¹⁷ ARIAS BORQUE, J. «Un patrullero de la Armada libera a un barco mercante secuestrado en el golfo de Guinea», *Libertad Digital*, 7/5/2019. Disponible en: <https://www.libertaddigital.com/espana/2019-05-07/un-patrullero-de-la-armada-libera-a-un-barco-mercante-secuestrado-en-el-golfo-de-guinea-1276637906/>; y *La Vanguardia*, «Así liberan un buque secuestrado por piratas en el golfo de Guinea». 10/4/2019. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190410/461579570104/golfo-guinea-liberan-buque-secuestrado-piratas-patrullero-espanol-serviola-video-seo-lv.html>

¹⁸ El despliegue de buques en el golfo de Guinea lo realiza la Armada como Mando Operativo Marítimo, bajo dependencia del comandante Mando de Operaciones (CMOPS).

¹⁹ Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>

²⁰ Históricamente se consideraban los buques superiores a 1.600 toneladas de registro bruto (TRB).

²¹ ORDEN de 31 de diciembre de 1973 sobre enseñanzas de Control de Tráfico Marítimo en las Escuelas Oficiales de Náutica.

ligados al estado precario de los buques mercantes— condujo poco a poco a una vuelta a situaciones anteriores, demandando cada vez más la presencia de fuerzas militares — bien unidades navales, bien unidades de cuerpos de guardacostas u otras agencias, ej. Servicio Marítimo de la Guardia Civil— y un paulatino acercamiento en las relaciones entre los sectores civil y militar en el área marítima.

La estrategia nacional, de manera similar a las de otros países, no podía sino resaltar esa necesidad, y formular unas acciones derivadas, todas ellas en el sentido indicado: mejorar la coordinación y la cooperación de todos los actores implicados en el espacio marítimo. Para lograrlo estableció cinco líneas de acción:

- Adopción de un enfoque integral que potencie la actuación coordinada y cooperativa de las diferentes administraciones en la resolución de problemas que afectan a la seguridad marítima.
- Adopción de medidas eficaces y eficientes en un empleo óptimo de máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.
- Fomento de la cooperación internacional.
- Fomento de la colaboración con el sector privado.
- Mejora de la ciberseguridad en el ámbito marítimo.

Como se puede observar, sin menoscabo de la necesaria coordinación que prima en el enfoque integral, solo la última de las líneas de acción no incluye específicamente la cooperación y colaboración (aunque se sobreentiende de los enunciados anteriores).

Nada hace pensar que la nueva estrategia vaya a cambiar esta orientación; antes bien la reforzará. Porque el signo de los tiempos apunta más y más hacia la cooperación, coordinación y sinergia entre todos los actores del Estado.

La flota mercante nacional

La flota mercante española, a pesar de las reducciones que ha sufrido en los últimos años, y los distintos avatares a los que se enfrenta: abanderamiento²², multinacionalidad, descarbonización, etc. sigue consistiendo en un número importante de buques, con un

²² PERALES GARAT, Luis. *Banderas de inconveniencia*. Documento de Opinión IEEE 107/2019.

valor militar incalculable. Imaginemos solo dos casos fáciles: el empleo de buques de transporte de personal y carga rodada (*RORO, Roll-On/Roll-Off*); o el empleo de buques petroleros para el aprovisionamiento de una fuerza en la mar (válidos en los ejemplos históricos mencionados). Son solamente dos ideas rápidas de las muchas posibilidades que ofrecen otros buques para su empleo militar.

En otros países —y en otros tiempos— era recurrente la participación de buques mercantes en operaciones y ejercicios militares, como preparación para lo que pudiera ocurrir. Por ejemplo, la adaptación de buques de crucero o transporte de pasajeros como buques hospital²³. En nuestro caso, nada excluye esta participación cuando las necesidades de la defensa lo requieran, tal como dicta la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante²⁴. En su disposición adicional quinta, política de defensa en los ámbitos portuario y marítimo, regula explícitamente que deben existir los mecanismos para que se pueda llevar a cabo.

Pero, todavía más importante, la propia definición de Marina Mercante en el artículo 6 de la Ley dicta que se considera para la Marina Mercante:

- j) La garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar.

Vemos, pues, que en España la idea no es nueva, aunque esté poco desarrollada. En el año 1985 informaba el CESEDEN (por medio del CA jefe de la División de Logística del Estado Mayor de la Armada) de las posibilidades de reservas a movilizar por la Armada²⁵. Incluía actividades en el área de transporte marítimo, movilización industrial, y movilización marítima, contempladas en el Plan Estratégico Conjunto.

A pesar de tratarse de un documento realizado ex profeso para unas jornadas, y no de un plan, apuntaba las siguientes consideraciones para el empleo de buques civiles:

- Transporte de tropas – Transatlánticos.

²³ MS «Otto Sverdrup», *Wikipedia*. Recuperado el 24 de noviembre de 2023. Disponible en: https://no.m.wikipedia.org/wiki/MS_%C2%ABOtto_Sverdrup%C2%BB. La pandemia trajo muchas más propuestas de convertir buques en hospitales, (e. g.) BLENKEY, Nic. «Stena offers to convert ferry to hospital ship», *Marinelog*. April 14, 2020. Disponible en: <https://www.marinelog.com/news/stena-offers-to-convert-ferry-to-hospital-ship/>

²⁴ Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

²⁵ GÓMEZ CASTILLO, Eduardo. «Provisiones de reservas a movilizar para la Armada», *Boletín de Información* n.º 188-II. CESEDEN, diciembre de 1985-enero de 1986. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es>

- Buques hospitales – Buques de pasaje.
- Portaaeronaves auxiliares – Buques portacontenedores.
- Buques de apoyo logístico – Petroleros.
- Buques de asalto anfibio – Transbordadores.
- Remolcadores – Remolcadores.
- Dragaminas auxiliares – Pesqueros.

El documento estaba claramente influenciado por la movilización del Reino Unido para la guerra de las Malvinas, y reconocía el ponente en su introducción que la Armada se sentía «desasistida» para la movilización de los recursos. La situación actual no es mejor que entonces, porque la derogación de la Ley 50/69 Básica de Movilización Nacional limita más las posibilidades de actuación.

La Marina Mercante

Las listas de buques de la Marina Mercante²⁶ incluyen más de 3.000 embarcaciones, de distinto porte. Estas van desde pequeñas embarcaciones de pesca artesanal, de pocos metros de eslora, hasta grandes buques gaseros y petroleros, que igualan —si no superan— a los más grandes portaaviones. Los buques se agrupan en las siguientes listas:

- Lista primera. Plataformas de extracción, remolcadores de altura, buques de apoyo y suministro a plataformas.
- Lista segunda. Buques de construcción nacional o importados dedicados al transporte de mercancías, de pasajeros o de ambos.
- Lista tercera. Buques de construcción nacional o importados dedicados a la pesca con fines comerciales.
- Lista cuarta. Buques auxiliares de pesca o de actividades de acuicultura.
- Lista quinta. Remolcadores, embarcaciones y artefactos navales dedicados a servicios de puerto, radas o bahías.

²⁶ Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo.

- Lista sexta. Embarcaciones de recreo o deportivas que se exploten con fines lucrativos.
- Lista séptima. Buques de construcción nacional o importados dedicados a la práctica deportiva o la pesca sin ánimo de lucro.
- Lista octava. Buques y embarcaciones de organismos públicos.
- Lista novena o de registro provisional. Buques en construcción, salvo las embarcaciones deportivas construidas en serie.

El empleo de unos y otros puede ser fundamental en caso de necesidad. Podemos evocar en el sentido más romántico la evacuación de Dunkerque, tan bien reflejada en la película homónima, como en el empleo de unidades de pesca de distinto porte en nuestra Guerra Civil —o en la guerra de las Malvinas— como unidades de guerra de minas²⁷, además de la más intuitiva participación de unidades mayores.

¿Cómo podemos utilizarla?

Desde un punto de vista teórico la pregunta es sumamente fácil, ya que el Estado dispone de los mecanismos adecuados para el empleo de todos los medios necesarios en los momentos que lo sean, bajo las figuras de adscripción, expropiación y requisa.

Sin entrar en honduras jurídicas, que no se corresponden ni a la experiencia ni cualificación del autor, ni al objeto de este artículo, estos mecanismos están contemplados en sus correspondientes normas legales. Los casos históricos comentados dan muestra fehaciente de que se puede hacer, se ha hecho ya, y se hará llegado el caso.

Expropiación

La expropiación forzosa de medios por parte del Estado está regulada en la Ley de Expropiación Forzosa²⁸, que data de 1954 (última modificación en 2015). En el ámbito militar, que una norma como esta date de una fecha tan remota indica que su empleo, o

²⁷ UNIVERSITY OF HULL. «Hull trawlers' role in Falklands conflict». Disponible en: <https://blaydesmaritime.hull.ac.uk/2022/04/01/hull-trawlers-role-in-falklands-conflict/>

²⁸ Disponible en: <https://www.boe.es/>. Esta nota es aplicable a toda la legislación contenida en el documento.

no ha sido necesario, o lo ha sido en fechas próximas a su promulgación, donde el contenido de la ley satisfacía plenamente las necesidades del momento.

La ley contempla en su artículo 100, dentro del espíritu de la norma de satisfacer al bien público o general (y siempre con la correspondiente indemnización) que se puede proceder a la expropiación de inmuebles por necesidades militares.

Requisa

La misma ley contempla la requisita de bienes en sus artículos 101 a 107: para los estados de guerra o de movilización parcial o total en el 101, y para ejercicios o maniobras en el 102, fijando los límites temporales y las indemnizaciones correspondientes. Incluye, obviamente, los medios terrestres, marítimos o aéreos para locomoción o transporte de personal, ganado o material de los ejércitos o sus servicios.

Amplía esta norma la Ley 4/81 de los estados de alarma, excepción y sitio, que regula las requisas explícitamente para el estado de alarma, e implícitamente para el estado de sitio, puesto que, muy probablemente, requeriría la movilización total o parcial, contemplada como un supuesto en el artículo 101 de la ley de expropiación de 1954.

La Ley 17/2015 de Protección Civil también contempla en su artículo 7 bis la posibilidad de requisar con carácter temporal todo tipo de bienes, así como a la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios. La participación de la UME como actor principal del apoyo de las Fuerzas Armadas (sin excluir otros medios), y la asunción de las emergencias de interés nacional (en ambos casos a solicitud del ministro de Interior) le podría otorgar una función en esta posibilidad de la requisita.

Adscripción

La Ley de Seguridad Nacional 36/2015 contempla la adscripción de personal, instalaciones y medios al Sistema de Seguridad Nacional (art. 29). Esto se realizará mediante real decreto que incluirá (art. 24. e)) la determinación de los recursos humanos y materiales necesarios para afrontar la situación de interés para la Seguridad Nacional, previstos en los correspondientes planes de preparación y disposición de recursos, así

como de otros recursos adicionales que se requieran en cada caso. Obviamente, acompañados de la correspondiente indemnización.

Excepcionalmente, existen otras normas (Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, art. 48), podrían tener sentido en esta Armada de 500 buques, porque ¿qué son los barcos sin aeronaves, objeto de esta ley? Aunque la norma hace referencia al Ministerio del Aire, no parece difícil considerar la requisa o incautación de aeronaves dentro de las competencias del Ministerio de Defensa.

De todas las figuras legales contempladas, la adscripción es la que mejor se adapta a las necesidades que puedan existir. Pero, no podrá aplicarse si no es por la vía de excepcionalidad, por lo que no parece que sea la solución para nuestra «gran Armada».

Si vis pax...

Como acabamos de ver, la aproximación teórica al problema es sumamente fácil: si existen los mecanismos, úselos. El problema es que los mecanismos solo están disponibles en situaciones excepcionales, y no resulta razonable esperar a que la situación se vuelva crítica para saber qué es lo que podemos hacer, si va a funcionar o no. Con lo que lo fácil resulta tan complejo que no se ha aplicado nunca, y cuando ha sido necesario se ha recurrido al flete.

En las actuales circunstancias tanto en el entorno nacional como internacional, lo que realmente resulta razonable es estirar el concepto de cooperación hasta donde dé de sí... y más allá. La situación internacional dista mucho de ser idílica, y cada día surge un conflicto nuevo y más próximo, que nos acerca más a los momentos de la Guerra Fría (y no sabemos si, quizás en un futuro más cercano de lo que pensamos, de la guerra abierta: Rusia ha justificado la invasión de Ucrania como una «operación especial», en cuya resolución todos contribuimos militarmente; pero Israel ha declarado el estado de guerra tras los ataques de Hamas).

Por eso, urge la necesidad de establecer y practicar los procedimientos que se puedan necesitar antes de que llegue el momento, para comprobar si somos o no capaces de hacerlo. Las actividades de la Armada —y de las Fuerzas Armadas— requieren con

frecuencia de la aportación de medios adicionales para su ejecución. El recurso al flete, aunque supone obviamente una solución parcial al problema, no permite ni practicar ni integrar las necesidades de la defensa en las actividades generales del Estado, en la mencionada y necesaria sinergia, ya que no se realiza necesariamente con actores nacionales.

Como aproximación inicial, se debería reforzar la participación de todos los buques de vinculación nacional (o flota controlada²⁹) en las actividades que realiza la Armada, tanto en actividades propias como conjuntas. Esto ya se efectúa diariamente en las zonas de riesgo de piratería, con el informe de todos los avistamientos de actividades que puedan suponer un riesgo para la seguridad (protección, *security*³⁰).

Como los barcos mercantes españoles, al menos los que navegan por aguas internacionales, tienen como referencia al Centro de Operaciones de Vigilancia y Acción Marítima de la Armada (COVAM³¹), y es frecuente su participación en colaboraciones y ejercicios tipo MARSEC³², la mitad del camino ya lo tenemos recorrido. Pero esto solo nos sitúa en la casilla de salida. Debemos arbitrar un procedimiento para «resucitar» el antiguo CONTRAMAR (sin llegar a soluciones como el Maritime Sealift ni la Royal Fleet Auxiliary³³, que supondrían un cambio probablemente inadmisibles), facilitando la «adscripción» de buques a actividades militares con carácter periódico.

Como idea más audaz e inmediata, como prueba de concepto, se propone incorporar en los ejercicios navales y conjuntos de entidad las condiciones para que estos procedimientos se practiquen. Por ejemplo, utilizar un buque de una naviera para el transporte de tropas, o de material, o de combustible; para instalar un hospital de campaña; el empleo de pesqueros para operaciones de limpieza de minas...

La idea puede parecer osada o peregrina, porque los buques mercantes y de pesca tienen una función, que es producir un beneficio económico. Pero los expertos en el

²⁹ Los buques con intereses nacionales, pero con pabellones extranjeros se denominan de manera diferente en la Armada y el mundo civil: para nosotros son buques de vinculación nacional; para el resto flota controlada.

³⁰ La diferencia entre *safety* y *security* es fundamental. *Safety* se refiere a los asuntos que afectan a la seguridad de y en la navegación, de carácter natural y consecuente al medio marítimo y su empleo; *security* implica todas aquellas acciones que pueden interferir o impedir la libertad de la navegación, contraviniendo las normas internacionales. El concepto *security* se ha traducido al español como protección.

³¹ ARMADA. Disponible en: <https://encomar.covam.es/>

³² Ejercicio anual que organiza la Fuerza de Acción Marítima. Consta de varios escenarios en los que participan muchas de las agencias del Estado en la mar, para mejorar la coordinación en la respuesta ante diferentes supuestos: accidente, contaminación, crisis sanitaria, contrabando...

³³ Disponible en: <https://sealiftcommand.com/> y <https://www.royalnavy.mod.uk/organisation/rfa>

sector saben que esto no significa que todos los buques estén operativos todo el tiempo (de hecho, el sector marítimo tiene, como otros, un importante componente de estacionalidad), y existen momentos donde detraer buques de una línea marítima o actividad sería fácilmente realizable. De la misma manera, los buques de pesca están sujetos a condiciones variables, como vedas, mareas y otras vicisitudes varias. E, incluso, la sola participación de los responsables de los sectores en el planeamiento de los ejercicios supondría un paso adelante, aportando su conocimiento específico.

Tenemos ejemplos recientes del empleo de buques civiles, como los cruceros que alojaron a los medios policiales durante las protestas por el 1-0 en Barcelona y Tarragona³⁴. También tenemos idea de la flexibilidad del sector y de la disponibilidad de medios, dada la facilidad con que se coordinó la adquisición y reconversión del buque Galicia de Suardíaz en Ysabel, con el concurso de la Dirección General de la Marina mercante; o el nuevo buque de apoyo Carnota³⁵, que en breve entrará en servicio en la Armada.

Quid pro quo

Una vez validada la participación será necesario desarrollar los correspondientes procedimientos: definición de necesidades, preasignación de medios, acuerdo de los procedimientos de colaboración... tal como dicta la Ley de Seguridad Nacional (los correspondientes planes de preparación y disposición de recursos). Algo que se deberá integrar dentro de las capacidades de la defensa, y de sus planes de actuación, contando con las dificultades inherentes a la propia naturaleza del sector (ej. abanderamiento, multinacionalidad).

Obviamente, esta actividad tiene un coste asociado, que alguien deberá asumir. El recurso al flete es razonablemente fácil, pero como hemos mencionado no implica la participación de buques nacionales, sino de aquellos que se puedan contratar.

³⁴ Es difícil pensar que los buques Movy Dada, Rhapsody y GNV Azzurra los detrajera de actividades con cruceristas o de su actividad comercial habitual. Disponible en:

<https://www.elmundo.es/cataluna/2017/12/28/5a450f60268e3ef52d8b4586.html>

³⁵ DÍAZ LORENZO, Juan Carlos. «El buque multipropósito de la Armada A-61 se llama “Carnota”», *Puente de Mando*. 26 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.puentedemandando.com/el-buque-multiproposito-de-la-armada-a-61-se-llama-carnota/>

Por eso es conveniente buscar otras posibilidades para su concurso. La pregunta es si se debe pagar al contado, o en especies. Por ejemplo, una reducción de tasas, ventajas fiscales, etc.; sin olvidar, si fuera necesario o conveniente, el flete. Es decir, arbitrar los mecanismos necesarios para que, en beneficio de todos, se pueda realizar la aportación de medios a los ejercicios y operaciones militares, en determinadas condiciones y previamente coordinados. Y, una vez definidos los medios, la adquisición o adaptación del material necesario para la conversión de los buques a las actividades previsibles (como la mencionada maniobra de aprovisionamiento en la mar, o los necesarios sistemas de comunicaciones militares; un ejemplo muy ilustrativo es la mencionada adaptación del Ysabel, de la que sin duda se habrían adquirido muchas enseñanzas); sin olvidar la designación de personal de enlace a bordo, bien personal en activo, bien reservistas.

Digamos, por poner el ejemplo más consecuente con lo que estamos hablando, que la Royal Navy utilizó durante la guerra de las Malvinas un total de 62 buques mercantes (sin incluir los 22 de la Royal Fleet Auxiliary³⁶), entre los que se incluían transatlánticos, petroleros, RORO, arrastreros, etc. No es superfluo mencionar que el número de buques de guerra era muy inferior, en torno a la mitad de la suma de ambos.

De nuevo este conflicto puede parecer obsoleto, y la aproximación difícil. Pero la aparición de minas en el mar Negro ya es una amenaza militar, los buques dañados por acciones militares³⁷, intencionados o no, son conocidos; y los buques mercantes deben reaccionar, incluyendo la gestión de seguros y cláusulas de guerra (la zona está incluida en las áreas del Joint War Committee³⁸). Las recomendaciones que el COVAM proporciona a los buques en la zona incluyen las medidas a adoptar en el caso de riesgo de minas, extractadas de la publicación aliada *ATP-2.1 Guide to Owners, Operators, Masters and Officers*³⁹; y los responsables de actualizar la doctrina aliada de tráfico marítimo⁴⁰ trabajan frenéticamente para recuperar las tácticas y procedimientos

³⁶ EVANS, Gareth. «Falklands War – UK and Argentine naval power then and now», *Naval technology*. April 18, 2012. Disponible en:

<https://www.naval-technology.com/features/featurefalklands-war-uk-navy-argentina/?cf-view>

³⁷ THE MARITIME EXECUTIVE. Disponible en: <https://maritime-executive.com/article/merchant-ships-attacked-and-on-fire-off-ukraine>, y más recientemente <https://maritime-executive.com/article/missile-strike-details-emerge-as-ukraine-says-bulkers-are-still-sailing>, causando la muerte de uno de los prácticos del puerto.

³⁸ LLOYD'S MARKET ASSOCIATION. Disponible en: <https://www.lmalloyds.com/lma/jointwar>

³⁹ ARMADA. Disponible en: <https://encomar.covam.es/mar-negro>

⁴⁰ ATP-02 *Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS) Manual*.

anteriores para la formación de convoyes, planes de comunicaciones, zigzag, etc. de buques mercantes.

Conclusiones

La participación de buques civiles en actividades militares es previsible, dadas las condiciones del entorno estratégico, y las necesidades que del planeamiento de una operación puedan surgir, avalado por múltiples ejemplos históricos.

Los mecanismos disponibles son limitados, ya que se circunscriben a situaciones excepcionales. Sin embargo, la Estrategia de Seguridad Marítima y la colaboración actual suponen un punto de partida para dicha participación, contando con abundante experiencia en la colaboración con buques civiles para ampliar estas actividades en los límites necesarios.

La integración de unidades civiles en ejercicios militares es una prueba de concepto que demostrará, con total seguridad, las numerosas posibilidades que se ofrecen. Aunque supone un reto importante, vale la pena acometerlo con el fin de estar preparados para afrontar el futuro. El objetivo último es mantener una Marina Mercante alistada y acostumbrada a sumarse a las capacidades de la defensa en el caso de que fuera necesario. Si el resultado —y el coste— de su empleo únicamente redundaría en el adiestramiento, sin ser necesaria nunca su utilización, habremos conseguido nuestro objetivo.

De esta participación se deberán extraer las consecuentes enseñanzas para desarrollar procedimientos eficaces. Aunque las competencias y ejecución recaerían normalmente —directa o indirectamente— en la Armada, esta actividad trasciende su ámbito, ya que las necesidades que satisface la Marina Mercante son el apoyo a las posibles operaciones... y el garante de nuestra forma de vida.

En el caso de que no lo hagamos, nos pillarán el toro. No somos, desde luego, ni los primeros ni los únicos. Muchos países están dando los pasos convenientes para mantenerse preparados (China prevé el empleo de todos sus buques como una milicia

naval⁴¹; pero también Noruega presume de disponer de los mecanismos para la recuperación del pabellón —entre los que se encuentra muy probablemente gaseros de Knutsen abanderados en España— en menos de cuatro horas). Una Armada de 500 buques redundaría, indudablemente, en beneficio de todos.

*Luis Perales Garat**
Capitán de fragata (reserva)

⁴¹ LUO, Shuxian and PANTER, Jonathan G. «China's Maritime Militia and Fishing Fleets», *Military Review*. January-February 2021. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/January-February-2021/Panter-Maritime-Militia/>