

SEGURIDAD MARÍTIMA. UN CONCEPTO NUEVO, ¿PARA VIEJAS MISIONES?

Alejandro KLECKER DE ELIZALDE



UNQUE la Seguridad Marítima parezca ya un concepto arraigado y forme parte de las doctrinas marítimas de la OTAN, de la Armada y del resto de marinas del mundo occidental, lo cierto es que su formulación y su desarrollo apenas tienen veinte años.

Surgida en el mundo naval anglosajón, se ha incluido en los documentos estratégicos de marinas como las de Estados Unidos, Reino Unido, Chile, Japón y todas las que, tras la caída del Muro de Berlín, vieron replantearse los postulados de la Guerra Fría, esencialmente la lucha antisubmarina, la protección de las líneas de abastecimiento del Atlántico Norte y el despliegue de grupos de portaviones en el caso de la Marina

estadounidense.

Pero este concepto no nació aislado, sino en el fragor, por una parte, de los que defendían las teorías del final de la historia, de la aparición de un mundo menos amenazado, que abogaban por el regreso de las flotas costeras y, por otro lado de los que con previsión y buen conocimiento de la historia naval vaticinaron que el panorama estratégico iba a cambiar rápidamente, como de hecho sucedió a principios de la primera década de 2000.

La aparición de *mares fallidos*, donde ninguna autoridad nacional o internacional podía imponer su presencia, como en las décadas anteriores, fue el primer síntoma de que algo estaba cambiando rápidamente. A lo que se sumó el fenómeno de la piratería, de honda raigambre en los mares de Filipinas, Malaca, América Latina, golfo de Guinea, y después en las costas de Somalia y el Índico.

La amenaza islámica radical no era nueva, aunque muchos lo crean así, ya que en los años ochenta existía documentación que hablaba de la amenaza verde —color de bandera del Islam— ... hasta que se ha vuelto negra.

Los posibles ataques terroristas al transporte por mar o a buques, el tráfico de armas de destrucción masiva, las acciones en puerto o cercanas a la costa, la nula actividad de muchos gobiernos con litoral, donde en sus propias aguas territoriales se cometen los llamados *ataques o robos armados por mar* (distinto al terrorismo), el gigantesco incremento de las emigraciones masivas, la concienciación de la necesidad de proteger el medioambiente marino, las infraestructuras críticas de plataformas petrolíferas, gasoductos, cables submarinos, e incluso la expoliación del patrimonio sumergido fueron señales para replantearse el pensamiento naval.

El *buen orden en los mares* es otro concepto de la Seguridad Marítima. Su mantenimiento por organismos internacionales, tribunales del mar y una extensa normativa —desde la Carta de las Naciones Unidas al United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) de 1982, SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea), directivas de la OMI (Organización Marítima Internacional), etc.— requerían de un replanteamiento en profundidad no solo del papel de las marinas de guerra, sino de las fuerzas marítimas auxiliares de los estados costeros, de la coordinación internacional y, en el caso español, de las múltiples administraciones públicas con competencias en el mar.

Fueron los inicios de 2000 los años de los libros y documentos estratégicos de marinas como la británica, la australiana, la india, la china, etcétera.

Nosotros llegamos algo tarde a estos nuevos principios; aunque recogidos en las *Líneas Generales de la Armada de 2007*, solo tímidamente se hacía hincapié en las Directivas de Defensa Nacional, en el Plan Estratégico Conjunto (PEC), etcétera.

Adicionalmente la expansión del comercio mundial por mar, la dependencia energética y del buen funcionamiento de las rutas estratégicas de petroleos y buques de gas licuado obligaba a un reforzamiento de la vigilancia y el control, especialmente de los bien escasos puntos de acceso a los mares y rutas marítimas: canales de Panamá y de Suez, estrecho de Gibraltar, Bósforo, Magallanes, cabo de Hornos, estrecho de Malaca y, por supuesto, la nueva ruta del mar de Bering, que acortaba las distancias entre el norte de Europa y China, poniendo en riesgo el futuro de puertos españoles como Valencia, Sagunto, Tarragona o Barcelona.

La proliferación de cruceros de recreo y de barcos de pesca era también algo a considerar si se tenía una mínima visión de prospectiva.

Algunos sostenían que en el caso de la OTAN, esta rápidamente, cínicamente según ellos, buscó su supervivencia adaptando nuevos conceptos que analizaremos en detalle. Pero lo cierto es que del conjunto de la OTAN, una alianza esencialmente marítima, solamente las Fuerzas Permanentes, los



Buques integrantes en el ejercicio PASSEX, que llevaron a cabo las Agrupaciones SNMG-2 y SNMCMG-2 de la OTAN, en el que participaron el BAC *Patiño*, la fragata *Méndez Nuñez* y el cazaminas *Tajo*. (Foto: www.flickr.com/photos/armadamde).

Standing Naval Maritime Groups (SNMG) 1 y 2, y las dos de Medidas Contraminas disponían de la capacidad para operar y dar respuesta a estos desafíos.

Aunque para muchos quedaban atrás los enfrentamientos navales de la Segunda Guerra Mundial, como Leyte o Midway, lo cierto es que tras la Caída del Muro resurgieron por doquier escenarios de confrontación en el espacio marítimo, no solo en el mar de Ojotsk — con la isla de Sajalín con un rico subsuelo de gas —, Taiwán, islas Kuriles, Paracelso, Senkaku, estrecho de La Pérouse, Sabah en Borneo y una larga lista de estrechos asiáticos cuya seguridad es clave para el comercio mundial (San Bernardino, Surigao, Torres, Sunda Lombok...), sino también en Nicaragua, frente a Colombia (1) por ejemplo. La tensión en muchos de esos puntos no ha hecho más que acrecentarse. A final de la década anterior, la apertura de puertos chinos en Asia o África se vislumbró como una amenaza, aunque más bien debemos pensar que es el desarrollo natural de una potencia, ya sea hoy la china o la india, que requiere puertos que aseguren las comunicaciones, faciliten el transporte de materias primas, y no por ello son necesariamente una amenaza.

(1) KLECKER, Alejandro: *Geopolítica de la industria de defensa en Iberoamérica*. I Congreso de Seguridad y Defensa en Iberoamérica. Atenea. Madrid, 2011.

Diferente es el papel de Rusia, que claramente en estos años decidió sacar de la postración a su Marina y disponer de puertos y bases militares allá donde sus intereses lo requerían —no tanto comerciales, dado que su economía es apenas 2,5 veces el PIB español—, y presentarse así como una potencia nuclear a seguir teniendo en cuenta.

La transformación de todos estos aspectos incluyó la redefinición de todas las marinas con modelos bien diferenciados. Así, aquellos que tienen una gran capacidad económica, como Estados Unidos o Japón, vieron incrementarse notablemente sus flotas de guardacostas. En las de tipo medio, como España, se produjo la aparición o reforzamiento de las fuerzas policiales en la mar costera, especialmente con misiones antitráfico ilícito de toda naturaleza y protección de costas, complicando, y mucho, la gestión de los espacios marítimos nacionales con el desarrollo de múltiples organismos y cuerpos de vigilancia.

Francia adoptó un modelo mixto, por el que desarrolla las misiones típicas de una marina de guerra y otras nuevas, con sus servicios de guardacostas, pero donde existen las prefecturas navales, con gran peso en el mundo civil, Marina Mercante, etcétera.

Por su parte, Chile cuenta con una Marina que siempre debemos estudiar con detalle (prácticamente posee el mismo número de kilómetros de costa que España y con islas alejadas del continente). Optó por una racionalización del esfuerzo económico nacional, dejando en manos de su Marina de Guerra el control de todo lo marítimo, no por militarismo, ya dejada atrás la dictadura, sino por una eficiente gestión, que incluía desde los servicios de guardacostas hasta los faros y sus puertos.

Además de estos modelos, durante estos años hemos visto la proliferación de buques multipropósito en otras marinas (Brasil, Chile, Colombia, México, Venezuela...), y España puede presumir de sus BAM, pero también el deseo de contar con grupos aeronavales en las nuevas potencias como China, Australia, India...

Los tres espacios tradicionales navales, el de superficie, el submarino y el aeronaval, vieron aparecer una cuarta dimensión, la espacial, en la que los satélites juegan cada vez más un papel en el control y la vigilancia.

Pese a la amplitud de lo que se avecinaba muchos gobiernos occidentales decidieron reducir drásticamente sus flotas, desde los Estados Unidos, que pasaba durante la presidencia de Bush de 540 a 451 buques (realmente fueron 416) y de 15 a 12 portaviones, y ya con Clinton se bajó de 416 a 346 y a 10 portaviones, para quedarse en 2006 en 306 navíos. Las flotas española, británica, francesa, holandesa e italiana sufrieron recortes semejantes. Se planteaba el problema además de la necesidad de rebajar considerablemente las dotaciones en los buques, automatizando todo lo que se podía y restringiendo el número de profesionales, hasta el punto de poner en peligro las misiones llevadas a cabo por cada estado y por la Alianza Atlántica. Frente a esta tendencia, Rusia,

China, Japón, India y Australia apostaron por la modernización y ampliación de sus flotas.

El aspecto expedicionario de estas, con capacidad para despliegues lejanos y soporte logístico para ello, ha sido otro factor de cambio, especialmente teniendo en cuenta la carencia en muchas marinas de buques petroleros o de abastecimiento (carencia clara en Australia o Canadá, donde nuestra Armada sirve de ejemplo con sus buques). La idea subyacente es ser autosuficientes y no depender de puertos amigos, que puede que no se encuentren en algunos de los mares donde se opera, o que sean de uso muy restringido.

La principal contradicción doctrinal ha sido que todos los documentos estratégicos marítimos o navales han ampliado el objeto de sus misiones, como veremos, pero al mismo tiempo recortando los presupuestos en sus marinas hasta hacerlas quedar en la mera supervivencia. La lectura de los documentos de cualquier país de nuestro entorno y los propios es un paradigma de deseos que no pueden ser cumplidos. Son los célebres *dividendos de la paz*, cuyo resultado, desgraciadamente, ha sido la proliferación de mares fallidos, reaparición de la piratería, nuevas amenazas de terrorismo y asimétricas, entre otras.

Volviendo al concepto de Seguridad Marítima, este dejaba atrás las teorías de Mahan (tan bien criticadas y analizadas por Gonzalo Parente) (2) o las de Julien Corbett (3). Aparecen nuevos tratadistas, como Geoffrey Till (4), Ian Speller (5), Peter D. Haynes (6), Paul Shemella (7), Bernard D. Cole (8), Barry Posen (9), Robert Haddick (10) o Toshi Yoshihara (11), y algunos artículos y ponencias de almirantes españoles, como José María Treviño, Ruesta, Urcelay, Díaz del Río y otros, especialmente en los Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

(2) MAHAN, Alfred: *Influencia del Poder Naval en la Historia*. Ministerio de Defensa, 2007.
 (3) CORBETT, Julien: *Principles of Maritime Strategy*. Dover Publications Mineola. Nueva York, 2014.

(4) TILL, Geoffrey: *Seapower a guide for the Twenty-Firts Century*. Routledge. Nueva York, 2013.

(5) SPELLER, Ian: *Understanding Naval Warfare*. Routledge. Nueva York, 2014.

(6) HAYNES, Peter D.: *Toward a new Maritime Strategy, American Naval thinking in the Post-Cold War Era*. Naval Institute Press. Annapolis, 2015.

(7) SHEMELLA, Paul: *Global responses to Maritime Violence*. Stanford Security Studies. Stanford, 2016

(8) COLE, Bernard D.: *Asian Maritime Strategies*. Naval Institute Press. Annapolis, 2013

(9) POSEN, Barry R.: *Restraint a new foundation for US Grand Strategy*. Cornell University Press. Londres, 2014.

(10) HADDIK, Robert: *Fire on the water, China, America and the Future of the Pacific*. Naval Institute Press. Annapolis, 2014.

(11) YOSHIHARA, Toshi, y HOLMES, James: *Red Star Over The Pacific, China's Rise and the challenge to US Maritime Strategy*. Naval Institute Press.

Pero a la vista de lo anterior, queda clara la supremacía norteamericana en la elaboración de la *Doctrina de Seguridad Marítima*.

Nos basaremos tanto en ella como en los documentos de la Armada, especialmente las *Líneas Estratégicas de 2007 y 2012* y el *Punto de Situación*, así como el *Concepto de Operaciones Navales de 2015*, textos donde se han ido introduciendo los nuevos conceptos, al igual que en la *Estrategia Marítima de la Alianza de 2011*, *Estrategia de Seguridad Marítima española de 2013* y otros documentos internacionales.

Los norteamericanos han visto aparecer desde 2005 una larga serie de documentos que replantearon el papel de la US Navy. Fueron años muy duros, con recortes de presupuestos absorbidos por los conflictos en Afganistán e Irak y donde la Marina quedó relegada a un segundo plano. Diversos almirantes fueron construyendo una nueva doctrina que culminó en la Estrategia Nacional para la Seguridad Marítima de Bush en 2005, en la que se hacía hincapié en que la seguridad económica de los Estados Unidos depende, en una parte sustancial, del uso seguro de los océanos mundiales. Y las naciones que tienen intereses comunes en el sostenimiento de un comercio basado en lo marítimo deben proteger su economía y su seguridad contra el terrorismo, la piratería, la degradación medioambiental y los tráfico ilícitos humanos. En 2006 se promulgó el *Navy Strategic Plan*, que proclamaba «una América segura en sus costas y en ultramar, líneas aéreas y marítimas abiertas al comercio internacional, reforzamiento de las relaciones e incremento de la cooperación con socios emergentes», completado con un *Concepto de Operaciones Navales* que caracterizaba cuatro entornos estratégicos: el tradicional, el irregular, el catastrófico y el disruptivo. Y finalmente, la publicación de *Una estrategia cooperativa para el poder naval en el siglo XXI*, cuyo principio primordial era que tan importante es prevenir los conflictos como ganar las guerras. Peter Haynes sostiene que este documento no es realmente una estrategia, pues no señala cómo debe emplearse la flota y tampoco aborda el principal escenario de la US Navy: China.

Por su trascendencia, ya que somos un importante aliado naval, la *Estrategia Marítima de la Alianza* (12) surgida tras la Cumbre de Lisboa establece como misiones y cometidos de la misma los siguientes:

- Disuasión y Defensa Colectiva.
- Gestión de Crisis.
- Seguridad Cooperativa a través de socios, no miembros de la Alianza; diálogo y cooperación, entre los que caben destacar el *Diálogo Mediterráneo* y el *Partnership for Peace* (PfP); convenios, como el realiza-

(12) OTAN. *Alliance Maritime Strategy* (última actualización de 17 de junio de 2011).

do con Colombia, y la participación en maniobras de la OTAN de diversas marinas de diferentes países no aliados.

- Seguridad Marítima, cuyas fuerzas deben contribuir al mantenimiento de la seguridad y protección del entorno marítimo mediante sus capacidades únicas en actividades en *aguas azules* (alta mar), dejando de lado las *verdes* (costeras) y *marrones* (estuarios y ríos).

Lo anterior se hará de acuerdo con las leyes internacionales dirigiendo operaciones de patrulla y vigilancia, compartiendo información y realizando misiones de interdicción, incluido el soporte a actividades de imposición de la ley y prevención contra el transporte y despliegue de armas de destrucción masiva. Las fuerzas de la OTAN deberán estar listas para el soporte y protección de la libertad de navegación.

Para el apoyo a estas actuaciones se implantaron a su vez otros nuevos conceptos, como el MDA (*Maritime Domain Awareness*), que alberga la inteligencia de todo lo relacionado con el dominio marítimo y su seguridad, identificando todos los escenarios y la distribución de la información para ello, incluyendo el Sistema de Identificación Automática (AIS), que permite el rastreo e identificación de cualquier tipo de buque en la mar. Por su parte el MSO (*Maritime Security Operations*) busca ampliar el campo de operaciones policiales, según la US Navy, «de acuerdo a las leyes internacionales y dirigidas a establecer las condiciones de seguridad y protección de la soberanía en el dominio marítimo». Para la Royal Navy se incluyen las policiales, pero se incrementa «a otras operaciones navales, desde la defensa a la utilización de todo el espectro de empleo de fuerzas marítimas y sus atributos».

Las *Maritime Interdiction Operations* (MIO) de la OTAN, cuyo centro de doctrina está en Creta (13), se definen como «operaciones dirigidas a implantar la prohibición de movimientos de personas, materiales, buques y aeronaves sospechosos en un área predefinida», y siempre bajo la cobertura legal de una resolución *ad hoc* de las Naciones Unidas. Incluye embargos, bloqueos, registros, desvío a puertos y aseguramiento de las sanciones que se determinen.

Conclusiones

En resumen, se han elaborado nuevos conceptos incluidos a su vez en el de Seguridad Marítima; pero a la vista del tipo de operaciones comentadas, realmente no encontramos nada nuevo que no se haya hecho por parte de las marinas de guerra a lo largo de la historia. Tal vez la novedad resida en la concreción y sistematización de las misiones que antes no estaban definidas

(13) OTAN: NMIOTC, NATO *Maritime Interdiction Operational Centre*.

en detalle, así como en el empleo masivo de sistemas informáticos. Siempre han existido medidas de bloqueo, embargos, registros de buques, acotación de zonas en conflicto, aunque reservadas a las marinas militares y que hoy en día asumen parcialmente las fuerzas de tipo policial de guardacostas y otros servicios auxiliares.

Ello conlleva una mayor complejidad de la gestión de lo que se llama el *buen orden de los mares*, al intervenir una larga serie de fuerzas, bien auxiliares bien diferenciadas, de las marinas nacionales de cada país y, sobre todo, complejos sistemas informáticos y satelitales de inteligencia. En escenarios como los actuales de austeridad económica, puede parecer una ineficiencia de recursos en la mar, especialmente de estados como España, con una seria limitación presupuestaria. El hecho de que países como Estados Unidos o Japón cuenten con decenas o centenares de buques guardacostas, además de potentes marinas, tiene sentido, pero no en aquellos que entran internamente en competencia para captar los fondos para su subsistencia de los diferentes cuerpos con competencias en la seguridad marítima.

Paradigmático puede ser el caso español, donde el sistema de Control y Vigilancia de la Armada (COVAM) ha sido duplicado en parte por el de la Guardia Civil o con otros de Fomento. Hubiera sido más eficiente contar con un solo centro, incluyendo a personal de Guardia Civil o Aduanas bajo el COVAM, que de esta forma podría utilizar sus recursos de manera escalable en función de la situación de crisis o conflicto.

Ello obliga, además, a una compleja colaboración en el sistema diseñado en la estructura recogida en la *Estrategia de Seguridad Marítima* (donde por cierto no se cita a la Armada) y a invertir en otro sistema informático de gestión de los actores involucrados: nueve ministerios y once comunidades autónomas, entre otros. Tal vez habría que estudiar para el futuro de la seguridad marítima española los modelos francés y chileno: uno, intermedio con el nuestro, muy descentralizado, y el otro, que centraliza fuertemente todo lo marítimo en su Marina.

