

REVISTA GENERAL DE MARINA



FUNDADA EN 1887
AGOSTO-SEPT. 2010





CARTA DEL DIRECTOR	201
CARTA AL DIRECTOR	203
LA ARMADA Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE SEGURIDAD Y DEFENSA	
PANORAMA ESTRATÉGICO MUNDIAL Contralmirante Buenaventura López Rodríguez	205
DIMENSIÓN MARÍTIMA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS Capitán de navío Jaime Redondo Abollado	225
INFANTERÍA DE MARINA, 20 AÑOS DE OPERACIONES Coronel de Infantería de Marina Antonio Planells Palau	241
<i>¿QUO VADIS OTAN?</i> Almirante José M.^a Treviño Ruiz	261
LA ESTRATEGIA MARÍTIMA ALIADA. NUEVAS TENDENCIAS Capitán de fragata Gonzalo Sanz Alisedo	273
LA FUERZA DE RESPUESTA DE LA OTAN (NRF): PASADO, PRESENTE Y FUTURO Vicealmirante Juan Antonio Cuadrillero Pinilla	287
LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LA MAR. UNA OPERACIÓN «ARTÍCULO 5» Almirante Carlos Tortosa Saavedra	301
LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD) DE LA UNIÓN EN EL NUEVO MARCO DEL TRATADO DE LISBOA Vicealmirante Fernando Lista Blanco	311
APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA DEL TRATADO DE LISBOA Alférez de navío Fernando Fernández Fadón	319
LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA Contralmirante José Antonio Ruesta Botella	337
LAS OPERACIONES CONTRA LA PIRATERÍA EN EL ÍNDICO: UN MODELO DE COOPERACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA Contralmirante Bartolomé Bauzá Abril	347
LA PARTICIPACIÓN DE LA ARMADA EN OTROS FOROS DE DISCUSIÓN RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD MARÍTIMA Capitán de fragata José Luis Nieto Fernández	355
LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: ENTORNO, FUTURO Y SUS PROYECTOS MARÍTIMOS Capitán de fragata (ing.) Emilio Fajardo Jimena	363

EDITA:



Las opiniones y afirmaciones contenidas en los artículos publicados en estas páginas corresponden exclusivamente a sus firmantes. La acogida que gustosamente brindamos a nuestros colaboradores no debe entenderse, pues, como identificación de esta REVISTA, ni de ningún otro organismo oficial, con los criterios de aquéllos.

Depósito legal: M. 1.605-1958
ISSN 0034-9569
NIPO: 076-10-017-0 (edición en papel)
NIPO: 076-10-018-6 (edición en línea)
Imprime: Imprenta Cuartel General de la Armada

VENTA EN ESTABLECIMIENTOS

MADRID.— Museo Naval. Paseo del Prado, 5
Librería Náutica *Robinson*. Bárbara de Braganza, 10.
Librería *Moya*. Carretas, 29.
Diálogo Libros. Diego de León, 2.
Librería *Castellana*. Paseo de la Castellana, 45.
BARCELONA.— Librería *Collector*. Pau Claris, 168.
BURGOS.— Librería *Del Espolón*. Espolón, 30.
CÁDIZ.— Librería *Jaime*. Corneta Soto Guerrero, s/n.
CARTAGENA.— Museo Naval. Menéndez Pelayo, 8.
FERROL.— *Central Librería*. Dolores, 2. Página web: www.centrallibreria.com
Central Librería. Real, 71. Correo electrónico: centrallibreria@telefonica.net
Kiosko Librería. Sol, 65
SANTANDER.— Librería *Estudio*. Avenida de Calvo Sotelo, 21.
SEVILLA.— Museo Marítimo *Torre del Oro*. Paseo de Cristóbal Colón, s/n.
TARRAGONA.— Librería Náutica *Cal Matías*. Sant Pere, 45 (Serrallo).
VISO DEL MARQUÉS (CIUDAD REAL).— Archivo Museo don Álvaro de Bazán.
ZARAGOZA.— Publicaciones *ALMER*. Cesáreo Alierta, 8.

VENTA ELECTRÓNICA

www.fragata-librosnauticos.com

Precio ejemplar (IVA incluido):

España	1,65 €
Unión Europea	2,10 €
Otras naciones	2,25 €

Suscripciones anuales (IVA y gastos de envío incluidos):

España	14,88 €
Unión Europea	19,57 €
Otras naciones	20,16 €

PUBLICIDAD: Vía Exclusivas, S. L.
Viriato, 69. 28010 MADRID
Teléfono: 91 448 76 22. Fax: 91 446 02 14
Correo electrónico: viaexclusivas@viaexclusivas.com - macarena@viaexclusivas.com
DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN:
Montalbán, 2 - Cuartel General de la Armada - 28071 MADRID.
Teléfono: 91 379 51 07. Fax: 91 379 50 28
Correo electrónico: regemar@fn.mde.es

CARTA DEL DIRECTOR

Querido y respetado lector:

Posiblemente pequemos de pesados al iniciar esta carta haciendo mención de los cambios que, en el orden mundial, supusieron el derrumbe del muro de Berlín y el desplome soviético, prelude de todo análisis de la situación actual en cuantas publicaciones, artículos, tertulias o conferencias han venido teniendo lugar desde finales de la década de los 80. Pero no podemos dejar de hacerlo, ya que el tradicional número monográfico correspondiente a los meses de agosto-septiembre trata en esta ocasión de las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa y del papel jugado por la Armada en ellas. Y es mucho lo que influyó la caída del telón de acero en el posterior planteamiento y desarrollo de las citadas organizaciones.



Anteriormente, conocida la identidad del oponente, sus capacidades y sus planteamientos políticos y militares, resultaba relativamente sencillo establecer la correspondiente estrategia para hacer frente a sus posibles acciones. Hoy día sin embargo, desaparecida la situación de bipolaridad entre los dos grandes colosos, se observan cambios radicales en el ámbito de la seguridad, la amenaza adquiere un mayor grado de complejidad y obliga a la permanente búsqueda de fórmulas apropiadas para contrarrestarla.

Por otro lado, los acontecimientos del 11 S y el posterior incremento de la piratería marítima impulsaron la adopción de un nuevo enfoque en los planteamientos estratégicos de las distintas organizaciones para hacer frente a dos de las amenazas que más se han materializado en los últimos años: terrorismo y piratería.

La situación de bloqueo a la que se encontraba permanentemente sometido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que impedía cualquier acuerdo en cuanto a iniciativas para actuaciones conjuntas en el ámbito multinacional, se ha visto gratamente suavizada por una mayor disponibilidad para el consenso por parte de algunos países miembros que destacaban anteriormente por su continua obstrucción a la hora de acordar cualquier resolución que implicase acciones sancionadoras o punitivas contra algún estado, incluida —especialmente— la intervención militar.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte se ve obligada a rediseñar su Concepto Estratégico para adaptarse a la nueva situación, en la que las

fronteras del Tratado de Washington parecen diluirse en bien de la seguridad colectiva. Como decía el almirante Giampaolo di Paola, *chairman* del Comité Militar de la OTAN, en una conferencia dada a finales de septiembre del año pasado en el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma: *...in countering terrorism in Afghanistan we defend our people and our homeland from it.*

En cuanto a la Unión Europea, se observan decididas iniciativas para que dicha organización tenga el peso específico que le corresponde en el escenario internacional, aportando las herramientas adecuadas para su contribución a la solución de conflictos que afecten a la seguridad de sus miembros. El impulso dado por la Armada a la Política Marítima Integrada de la Unión durante el periodo rotatorio de presidencia española es digno de ser resaltado.

Y tanto hoy como ayer, todas estas organizaciones prestan especial atención a los espacios marítimos, pues no en vano dichos espacios conforman los principales escenarios de posibles disputas entre numerosos e importantes países con intereses encontrados. La ubicación de los recursos básicos necesarios para el desarrollo de los pueblos es importante, por supuesto, pero no lo son menos las líneas de comunicación por las que han de ser distribuidos, y en ellas las marítimas ocupan lugar predominante. El Pacífico occidental hace años que se ganó el mayor interés estratégico como centro de gravedad mundial, y en su prolongación hacia el Índico a través de los estrechos del sureste asiático confluye una de las zonas más preocupantes en cuanto a posibles inestabilidades en los países del entorno. Y no olvidemos el Ártico, última *vedette* internacional tras la apertura de nuevas líneas marítimas de comunicación como consecuencia del deshielo polar, lo que ofrece inmensas posibilidades para la explotación de sus, al parecer, incalculables recursos.

Qué duda cabe de que el panorama geopolítico internacional sigue siendo apasionante a medio y largo plazo. Por otro lado, el aumento de organizaciones internacionales y del número de miembros dentro de ellas hace impensable hoy día permanecer ajenos ante cualquier desencuentro de importancia, aun en las zonas más recónditas del globo. Confiemos que la sensatez y el buen entendimiento imperen en cuantas disputas de intereses puedan darse como consecuencia de lo anteriormente expuesto.

Guillermo VALERO AVEZUELA



CARTAS AL DIRECTOR

Estimado señor director:

Deseo hacer llegar a usted como director de la REVISTA GENERAL DE MARINA y al contralmirante Ángel Luis Díaz del Río Martínez como autor mi felicitación y agradecimiento por el magnífico ensayo dedicado a los servicios de inteligencia americanos en el Pacífico durante la Segunda Guerra Mundial publicado en el Suplemento núm. 11, primer semestre de 2010, de los Cuadernos de Pensamiento Naval.

Sin duda, se trata de un estudio riguroso, con una redacción muy cuidada y con un manejo de las fuentes difícilmente superable, argumentos con los que el contralmirante

Díaz del Río consigue que el lector mantenga el interés desde la primera hasta la última línea del ensayo.

Considero que uno de los temas oscuros de este periodo es el asunto del carguero Uritsky, que recibe un tratamiento singular por parte del autor, planteando una serie de cuestiones al lector que mantienen la perspectiva abierta del tema a pesar de los años transcurridos desde los acontecimientos que se tratan, y ya veinte años desde la desclasificación de los principales documentos de la Inteligencia Naval de los Estados Unidos.

Reiterando mi felicitación, reciba un cordial saludo.—L. V. Pérez Gil.



SUSCRÍBASE A
REVISTA GENERAL DE MARINA
FUNDADA EN 1877

POR 14,88 EUROS (2.475 PESETAS) AL AÑO (DIEZ NÚMEROS)*
 (IVA y gastos de envío incluidos)

Recorte o copie este cupón y envíelo a REVISTA GENERAL DE MARINA, Montalbán, 2. 28071 MADRID.

(Puede también suscribirse llamando al teléfono 91 379 51 07, remitiendo un fax al n.º 91 379 50 28, o por correo electrónico: regemar@fn.mde.es)

Sí, deseo suscribirme a la REVISTA GENERAL DE MARINA

- Por el periodo de un año, a partir del mes de _____
- Indefinidamente (mínimo un año), a partir del mes de _____

 Nombre Primer apellido Segundo apellido

 Domicilio, calle, plaza Número Piso Cód. Postal

 Ciudad Provincia Teléfono

 Correo electrónico

DATOS BANCARIOS

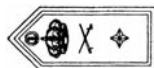
ENTIDAD	OFICINA	DC	N.º CUENTA

FECHA Y FIRMA

* Precio para los residentes en España: 14,88 euros.
 Unión Europea: 19,56 euros. Otros países: 20,16 euros.

PANORAMA ESTRATÉGICO MUNDIAL

Buenaventura LÓPEZ RODRÍGUEZ
Jefe de Estudios de la ESFAS



Introducción



GRADEZCO al capitán de navío Guillermo Valero, director de la REVISTA GENERAL DE MARINA (RGM), la oportunidad que me ofrece de abrir este ejemplar especial dedicado a «La Armada y las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa», y hacerlo con esta exposición, que pretende analizar la situación internacional actual y servir de hilo conductor al resto de artículos que incidirán sobre las organizaciones internacionales y la participación

en ellas de la Armada.

Agradecer también al Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) su colaboración e ideas para poder llevar a buen puerto este artículo sobre el «Panorama Estratégico Mundial».

¿Hacia un mundo apolar?

Sin duda podemos afirmar que el mundo está cambiando de un periodo bipolar que caracterizó la Guerra Fría, pasando por una etapa unipolar, la «Pax Americana», de corta vida, para llegar al mundo multipolar actual, con una gran superpotencia, Estados Unidos, y unas potencias renacidas, China, India y Rusia, que junto con la emergente Brasil forman los llamados «BRIC». A ellos hay que sumar las potencias ya establecidas, la Unión Europea, Japón y Corea, y otras con vocación de liderazgo regional, como Indonesia, Irán o Sudáfrica.



Si hacemos un análisis sistémico, el mundo como un sistema único (1), los resultados nos mostrarán una concentración del interés geopolítico en Eurasia —nada nuevo— con un eje estratégico Estados Unidos-¿Rusia?-China-India y el centro de gravedad desplazado hacia el Pacífico-Índico (2), destacando la importancia estratégica de los estrechos de Ormuz y de Malaca, donde se concentra una parte sustancial del tráfico marítimo mundial. El estudio ofrecerá una cierta indeterminación en los papeles que juegan la Unión Europea, Rusia e Iberoamérica, apareciendo África como un espacio irrelevante (pero teatro de operaciones de los distintos «polos»).

El predominio cultural, político y económico, otrora occidental, se desplaza hacia un sistema internacional más heterogéneo, donde los actores reemergentes y emergentes no sólo defienden sus propios intereses individuales, sino que promueven sus diferentes visiones del mundo. La combinación de multipolaridad emergente con la profundización de la interdependencia da lugar a espacios interpolares —e incluso apolares—, donde como en África o en el Ártico confluyen los vectores de múltiples actores (3).

(1) DUSSOUY, Gérard: *Systemic Geopolitics: A Global Interpretation Method of the World*, Geopolitics, 15: 1,133-150.

(2) ÁGREDA, Ángel: *Extremo Occidente*. Tribuna del CESEDEN, núm. 20.

(3) GREVI, Giovanni: *The interpolator world: a new escenario*. EU ISS Occasional Paper 79.



El gran tablero puede cambiar de dimensión

El pasado día 3 de mayo se celebró en el CESEDEN el seminario «El contexto estratégico de la EES (Estrategia Española de Seguridad)», organizado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos y la Fundación Alternativas. El acto, presidido por el doctor Francisco Javier Solana de Madariaga, ex alto representante para la Política Exterior y Seguridad Común de la Unión Europea y actualmente comisionado por el Gobierno para la elaboración de la EES, contó con la participación de relevantes especialistas en temas de seguridad y política exterior, circunstancia que permitió una aproximación abierta y multifacética, llena de sugerentes ideas que alimentaron el debate en torno a la elaboración de una Estrategia de Seguridad Nacional.

En este estimulante marco de reflexión, el ex ministro Josep Piqué Camps presentó en su ponencia un nuevo panorama estratégico donde, de nuevo, el centro de gravedad de los asuntos mundiales se situaba en el océano Pacífico. No es que se esté produciendo un desplazamiento, afirmaba, sino que en estos momentos ya se ha producido el salto. Hemos pasado de tener como eje de referencia el meridiano de Greenwich a tener como referencia el meridiano

que pasa por Hawái; por cierto, lugar de nacimiento del actual presidente de los Estados Unidos.

La situación que describía el señor Piqué había sido anticipada hace algunos años por Henry Kissinger en un artículo publicado por el diario *ABC* (4). Entonces ya se anunciaban las grandes convulsiones que, por debajo de la ansiedad provocada por la guerra de Irak y de Afganistán, se estaban produciendo a escala global. «El centro de gravedad de los asuntos mundiales se está moviendo hacia el Pacífico, y casi todos los actores principales de la escena internacional están definiendo sus nuevos papeles».

No obstante, las tensiones generadas por las guerras de Afganistán e Irak han distorsionado dichas percepciones, y la identificación del cambio de eje en el mundo no ha sido tan evidente como podría haberse esperado. La guerra global contra el terror, iniciada después de los ataques del 11 de septiembre, ha fijado la atención de la Administración americana en Oriente Medio y Asia Central, comprometiendo tantos recursos como para limitar su capacidad de gestionar los problemas de otras áreas del mundo, reduciendo la libertad de acción de los Estados Unidos en el escenario global.

Las fuerzas terrestres de los Estados Unidos han mantenido durante mucho tiempo demasiados soldados y unidades atascadas en Irak y ahora en Afganistán. Las operaciones del Mando Central han llegado, en repetidas ocasiones, a estirar hasta casi romper la sostenibilidad de la fuerza.

Sin embargo, insisto, el centro del mundo no parece que, en el recién estrenado siglo XXI, se localice en las proximidades de Bagdad o Kabul, aunque desde luego la prueba de fuerza que soportan los norteamericanos en esta zona será para muchos un test de la determinación de los Estados Unidos en la persecución de sus intereses estratégicos ahora allí, y mañana Dios dirá dónde. Pero atendiendo a la lógica que imponen los fundamentos estratégicos de las grandes potencias, cabe esperar que igual que Indochina en su día dejara de ser el centro de interés del mundo cuando los norteamericanos se retiraron de allí, Afganistán volverá a tener su lugar en medio de sus montañas y desiertos, y volverá a jugar un papel importante como tránsito de petróleo y de gas de Asia central al Índico.

Ciertamente las reservas de petróleo tienen una destacada importancia, pero no más que el acceso a ellas. La creciente importancia del Pacífico occidental, el ascenso y desarrollo de China, el despegue económico de Corea del Sur, las necesidades comerciales de Japón, el papel relevante de Singapur y Taiwán multiplican la destacada importancia del estrecho de Malaca, tanto como para que algunos anticipen que en el futuro el meridiano de referencia global pasará por allí. En la actualidad, un cuarto del comercio mundial, la

(4) «Se desplaza el Centro de Gravedad de los Asuntos Internacionales». *ABC*, 29 de julio de 2004.



mitad del petróleo y un tercio del gas natural que circula por el mar pasa por las aguas del estrecho de Malaca. Es, por tanto, ya hoy, un punto vital para todo el Lejano Oriente.

No obstante, la apertura próximamente de la Ruta del Norte por el Ártico podrá aliviar estos *choke points* (5). El Ártico será navegable durante los meses de verano debido a la reducción de la extensión y grosor de la capa de hielo que la cubre, y viene siendo desde hace unos años la parte del planeta donde más acusadas son las variaciones climáticas y donde más se perciben los efectos del calentamiento global.

Hay tres efectos principales que se deducen de la pérdida de masa de hielo en el casquete ártico:

- A partir de 2013 el deshielo va a permitir la navegación por aguas actualmente cubiertas de hielo. La ruta del Ártico será eminentemente más barata que la del Índico. Su control puede suponer una ventaja económica significativa.
- Tránsito de las marinas de guerra por el Ártico. Se amplía en teoría el campo de batalla potencial del globo y las implicaciones defensivas de los países implicados.
- Acceso a los recursos que se encuentran bajo el Ártico (gas, petróleo, etc...). Riqueza pesquera, mineral, energética...

(5) AGREDA, Angel: *Duelo al Sol de Medianoche*. 2010.

Rusia, Canadá, Estados Unidos, Noruega, Dinamarca, podrían alegar derechos jurídicos sobre la zona. Las expediciones científicas chinas se han multiplicado en los últimos años, buscando acortar los plazos en los que los recursos estarán disponibles. Rusia será la principal ruta de transporte marítimo que se abra a través del Ártico, lo que le proporcionará una influencia creciente a la par que unos pingües beneficios económicos. El verano ártico, con sus interminables días de sol, es un escenario geoestratégico importante para las próximas décadas.

La carrera armamentística naval que se vive en Asia es consecuencia de una serie de acontecimientos que pueden ser determinantes en el devenir de las próximas décadas. Por un lado está la consolidación de China como una potencia económica de primer nivel basada en la producción y la exportación; por otro, la búsqueda incesante de recursos energéticos y minerales en los que sustentar esos niveles productivos y de crecimiento; y finalmente, la política de alianzas y asociaciones que ha seguido Pekín en su fachada continental (que le ha asegurado una relativa tranquilidad en dicho flanco, si bien no le garantiza el acceso a todos los recursos que necesita).

Por otra parte, una campaña de ataques combinados de piratas y terroristas alrededor de las aguas de Indonesia tendría un efecto demoledor en la economía mundial. Esta hipótesis no es fruto de un juego propio de una imaginación perturbada. Los incidentes de piratería han crecido de forma dramática desde 1998 y la presencia de organizaciones terroristas yihadistas en la zona son tan importantes como para que los Estados Unidos consideren el área como el segundo frente de lucha contra el terrorismo internacional. Jemaah Islamiya es una de las más activas ramas terrorista de Al Qaeda en el mundo, responsable de los atentados en Bali y en Yakarta contra el Hotel Marriott en 2003 y la embajada de Australia en 2004. Ante esta situación, especialmente preocupante es la posibilidad de un ataque terrorista utilizando como vector un buque portacontenedores, un petrolero o un transporte de productos químicos. La explosión de uno de estos barcos en puertos como Hong Kong o Singapur tendría unos efectos imposible de calcular.

Si aceptamos como hecho que el centro de gravedad de los asuntos internacionales se está desplazando al Pacífico, tendríamos que aceptar la pérdida de posición central de Europa, que con este movimiento se descubriría en los márgenes del nuevo mapa global, lo que en principio no parece ser una buena noticia para el viejo continente. Por otra parte, el cambio supondría un giro geopolítico de primera magnitud. Durante muchos años el tablero principal del juego geoestratégico ha estado en Eurasia, pero el nuevo enfoque podría recolocar al océano Pacífico como espacio clave en el choque de poderes y pivote fundamental en el equilibrio de poder mundial.

Un salto geográfico, un salto de escenario y un cambio de ámbito. Las propuestas del británico Halford John Mackinder quedarían superadas. Dejaría de ser válido el antiguo axioma que identificaba en la tierra corazón la

pedra angular del dominio mundial. Si Mackinder decía que quien gobierne Europa oriental dominará la tierra corazón y quien domine la tierra corazón dominará el mundo, mañana quizá podríamos decir que quien domine el estrecho de Malaca dominará el Pacífico, y quien domine éste dominará el mundo.

La nueva centralidad del océano otorga al poder naval una posición privilegiada en el juego geoestratégico (6). Seguramente, no resulta casual el importante crecimiento de la construcción naval en todo el Lejano Oriente y las compras de barcos en Australia. El presupuesto militar de China oficialmente reconocido se ha doblado en el periodo 2000-2008, aunque sus cifras no son transparentes.

El Gobierno de los Estados Unidos estima que el gasto militar real dobla el gasto reconocido. Pero esta falta de transparencia en el presupuesto no está reñida con la declarada y abierta intención de construir sus propios portaaviones, realizada en público en 2009 por las autoridades chinas, ni con sus patrullas en las aguas del Cuerno de África desde finales de 2008 para luchar contra los piratas somalíes.

El presupuesto militar de China lleva 20 años creciendo por encima del 10 por 100. Su actual producción y adquisición de submarinos es cinco veces superior a la de los Estados Unidos. En los últimos cinco años se han incorporado más de 20 nuevos submarinos convencionales y nucleares a la flota



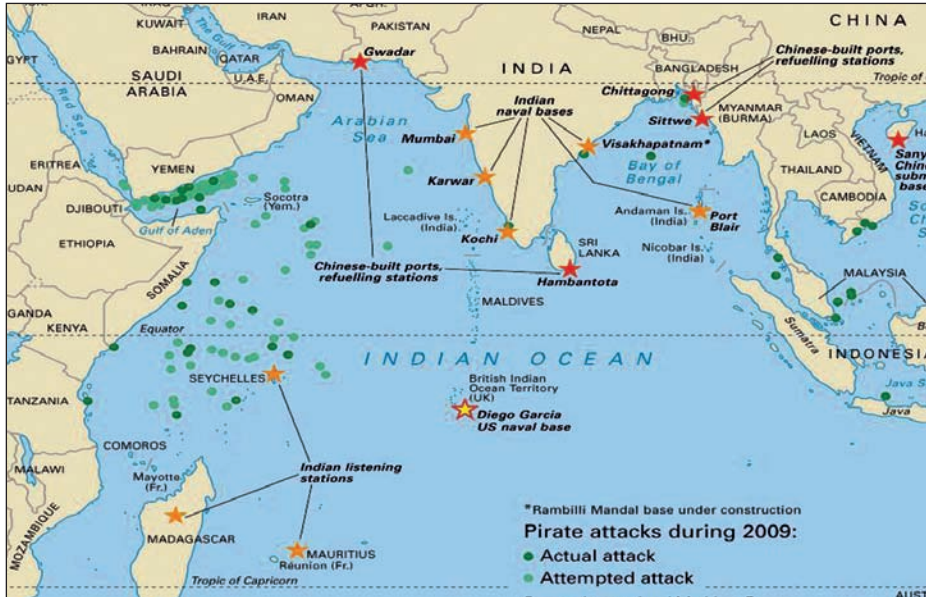
(6) Construcción de Submarinos.

china. Esto supone un arsenal de unos 55, siendo además importante la atención que en estos momentos dedican a la producción de minas navales, misiles balísticos que puedan complicar los movimientos en el mar y tecnología para interceptar satélites y comunicaciones. Este esfuerzo pretende negar el uso del mar a la Marina de los Estados Unidos en la llamada segunda cadena de islas, que se extiende desde Japón hasta Guam y las islas Marshall. La creciente presencia de submarinos chinos alrededor de Guam y Okinawa, mucho más allá de lo que hasta ahora eran sus aguas tradicionales de navegación, parece confirmar su gradual expansión estratégica en el Pacífico.

Además, China ha concedido ayudas a Pakistán por valor superior a los doscientos millones de dólares para la construcción de un puerto adecuado para barcos de gran tonelaje en Gwadar, a poco menos de 400 millas náuticas del estrecho de Ormuz. Por otra parte, el Gobierno chino y la Junta Militar de Myanmar están en contacto para la posible construcción de otro gran puerto en el golfo de Bengala, al tiempo que busca financiar la construcción de un canal que cruce el istmo de Kra en Tailandia y que permita unir los océanos Índico y el Pacífico evitando el paso por el estrecho de Malaca. Estas infraestructuras permitirían a China potenciar sus relaciones comerciales con África, donde la presencia China es ya tan importante como para justificar la constitución, por parte de los Estados Unidos, de un nuevo mando estratégico, el AFRICOM.

Pero esto no es todo. La India puede en breve disponer de la tercera mayor armada del mundo en competencia con la creciente presencia China en el océano Índico. Los estrechos más importantes en relación al tráfico de petróleo están muy cerca: el de Ormuz en el golfo Pérsico, el de Malaca y el de





Bad el-Mandeb a las puertas del mar Rojo. Más al norte y al oeste, Japón dispone en la actualidad de una flota de mayor envergadura que la británica, superando con sus 120 barcos de guerra, incluidos 20 submarinos, en tres veces las dimensiones de la armada que en otro tiempo dominó los mares. El Japón mantiene abierta con China la disputa de la soberanía de las islas Senkaku, además del conocido resentimiento chino respecto a Japón por la dura ocupación nipona durante la Guerra Mundial. Las relaciones entre estos dos países no son fáciles. Complicándolo todo está Corea de Norte y su ambición nuclear. Por supuesto, sin olvidar que Rusia, el tercer país del mundo con mayor gasto militar, es también una potencia que mira al Pacífico. En cuanto al mar de China, vemos la difícil cuestión de las islas Spratly, localizadas entre Vietnam y las Filipinas, donde compiten por su soberanía China, Taiwan, Vietnam, las Filipinas, Brunei y Malasia. También en el mar de China, la disputa por el control de las islas Paracelso es un problema pendiente de resolver entre Vietnam y la República Popular China. Tanto las Paracelso como las Spratly forman parte, desde 2007, de la provincia china de Hainan, a pesar de las protestas de sus vecinos. La independencia de Taiwan, que también es una isla, es para China causa de guerra, como no se cansa de recordar el gobierno de Beijing.

La preocupación por la seguridad marítima y la creciente importancia militar de China han reforzado los lazos entre Australia, Japón y los Estados Unidos con la intención de diseñar aproximaciones estratégicas complementa-

rias ante los riesgos que emergen en la zona y para asegurar las vías marítimas vitales para el comercio mundial.

El escenario que se descubre no puede ser ignorado por un observador que mira al mundo desde una perspectiva nacional y también europea. El mar puede ser el gran tablero de juego geoestratégico en los próximos años.

La disputa de la hegemonía mundial puede plantearse en las aguas del Pacífico. Desde luego, la importancia de esta partida no puede ignorarse.

Futuros riesgos y amenazas. Desafíos a la seguridad y a la defensa

Los años que vivimos están marcados sin duda por la crisis económica, consecuencia de la financiera que se inició en EE. UU. en el verano de 2007. Esta crisis financiera es sin duda la mayor amenaza para la seguridad en el corto y medio plazo, incluso por encima del terrorismo.

La inestabilidad política que genera la crisis económica y la creación de nuevos Estados fallidos, alimento del fundamentalismo islámico, multiplican las amenazas existentes, curiosamente a la vez que se ven reducidos los gastos dedicados a seguridad y defensa con la citada crisis.

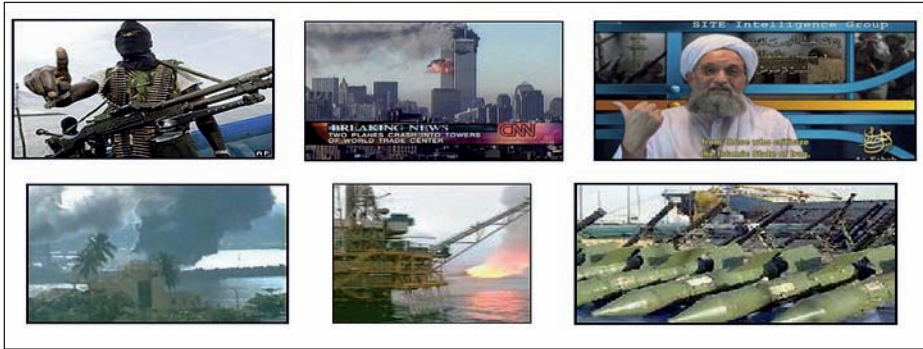
Por otro lado, el tan renombrado «cambio climático» y su indiscutible relación con la energía y el medio ambiente lo convierten en tema preferente al estudiar el panorama estratégico de los próximos años y los desafíos a la seguridad. Cambio climático que no es sólo una amenaza en sí misma para la seguridad y supervivencia del planeta, sino que es también un multiplicador de riesgos que agudizan las tensiones y la inestabilidad existentes.

Los principales impactos del cambio climático y las repercusiones en la seguridad colectiva son:

- La inmigración ilegal.
- La delincuencia asociada a los flujos migratorios.
- El rechazo social hacia los inmigrantes.
- Los desastres naturales y sus cifras de víctimas.
- El ecoterrorismo, es decir, el terrorismo para defender la naturaleza.

Todos los países en nuestro entorno coinciden en señalar, en mayor o menor grado, el gran componente social que tendrán los conflictos en los próximos 25 años, factor que habrá de prevalecer sobre el geográfico, que pasará a ocupar un segundo plano. El deshielo no sólo va a afectar a las comunicaciones, sino que va a permitir el acceso a otros recursos naturales, pesqueros, minerales y energéticos.

A corto plazo, las grandes guerras entre Estados serán la excepción, debido, entre otros factores, al aumento de la dependencia económica entre ellos. De todos modos, la posibilidad de que ocurran estos conflictos no debe desde-



ñarse, pues la competencia por el dominio de los recursos naturales (agua, petróleo, gas, etc...) generará tensiones que podrían desembocar en guerras entre Estados.

De cualquier modo, la mayoría de los conflictos en los próximos años se espera sean a pequeña escala, lo que implicará violencia entre comunidades próximas, insurgencia y guerras civiles; y aunque es probable que sean conflictos pequeños, no lo es menos que se caractericen por la complejidad y la extrema violencia. La amenaza procedente del terrorismo internacional será una constante y las Fuerzas Armadas desempeñarán un papel clave en la lucha contra este flagelo, a menudo desplegando a grandes distancias en cortos periodos de tiempo.

La localización y la escala de dichos conflictos, así como el grado de participación en ellos de las Fuerzas Armadas de los países aliados, es difícil de predecir, pero lo que se puede afirmar con rotundidad es que las *Regiones Claves del Planeta* (*core regions=regiones donde la inestabilidad es una constante o son claves desde el punto de vista geoestratégico*) seguirán siendo las más probables áreas de operaciones. En todos los casos, la capacidad para desplegar, sostener y recuperar fuerzas conjunto-combinadas más allá de las fronteras reconocidas será esencial. Llevando a cabo un ejercicio de prospectiva sobre los diversos riesgos a los que habrá que hacer frente hacia el año 2030, se pueden identificar cuatro tipos de amenazas a las que se deberá responder con medios civiles y militares:

- Terrorismo internacional derivado de individuos o redes motivadas por el extremismo en sus diversas vertientes. Posibilidad de ciberataques.
- Estados fallidos incapaces de controlar su territorio y regímenes autoritarios al margen de la legalidad internacional, que serán los santuarios de organizaciones terroristas y criminales, a la vez que desestabilizadores de la seguridad regional e internacional.



- Amenazas a la seguridad energética, cada vez más vital para las naciones, proveniente de organizaciones terroristas o regímenes intransigentes que retengan o interrumpan el abastecimiento energético.
- Tensiones derivadas del cambio climático y el control de recursos naturales, que tendrán efectos políticos, sociales y económicos.

Otro punto a considerar al hablar de seguridad y defensa es sin duda la posición relativa de los Estados Unidos en el nuevo orden mundial que se ha ido perfilando desde el fin de la Guerra Fría y en paralelo con la Globalización. Creo que es claro que Estados Unidos es invencible en el campo militar, pero no lo es en el terreno político; por ello sus enemigos adoptan *estrategias asimétricas*.

Entre los elementos básicos que definen la nueva situación, el más importante probablemente es, como ya se ha dicho, la emergencia del área Pacífico-Índico, región con la mayor concentración demográfica del mundo, que está ahora en un periodo de espectacular expansión económica.

En el tema de seguridad, los principales desafíos a los que enfrentarse serán:

- Los nacionalismos, y en particular el chino.
- El islamismo fanático religioso.
- La proliferación de armas de destrucción masiva, y en concreto la carrera armamentística entre India y Pakistán o entre India y China.

La Globalización nos llevará a un mundo más multilateral y asociativo protagonizado por una tupida red de organizaciones de variopinta naturaleza, unas procedentes del pasado y otras de reciente creación, en la que Estados Unidos seguirá siendo la única hiperpotencia, si bien naciones como Japón, India y China marcarán un nuevo protagonismo.

Sobre Rusia ha habido una profunda reflexión, cuyo techo reside en el concepto de que comparte sin ninguna duda las mismas amenazas y la misma seguridad que la OTAN, no siendo necesario ningún nuevo tratado de seguridad, como es la pretensión rusa, sino la ejecución de una política de transparencia sobre las posiciones respectivas, las doctrinas, el armamento, las instalaciones, planeamiento de ejercicios militares y observación de los mismos.

La OTAN aspira a tener un papel de organización de seguridad más globalizado, concentrándose con otras organizaciones como la ONU y la OSCE para conseguir una actuación eficaz, pero también con otras naciones no OTAN, dado que su actuación a «distancia estratégica» precisará establecer unas relaciones profundas fuera del área euroatlántica («Nueva Estrategia de Seguridad»).

El mundo estará dividido en regiones específicas (Pacífico-Índico, América Latina, Mundo Árabe, etc...) con problemas de seguridad propios que, sumados a los globales (abastecimiento energético, proliferación nuclear, modernización de la sociedad musulmana...), dibujarán la situación estratégica del siglo XXI. Una «multilateralidad multipolar» en la que las alianzas serán coyunturales (*alliance of the willing*) para realizar misiones de interés común. En Europa, y tras el Tratado de Lisboa, la nueva PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) trata de impulsar un salto cualitativo en el campo de la seguridad para permitir a Europa seguir siendo un actor importante de la escena internacional. A la Presidencia española le ha correspondido efectuar esa transición. Los instrumentos de esa PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) son:

- La cooperación estructurada permanente, establecida por los Estados que satisfagan requisitos exigentes de capacidades militares y hayan suscrito compromisos vinculantes para realizar misiones comprometidas.
- Las cooperaciones reforzadas, instauradas entre los Estados que desean entre sí una cooperación reforzada.
- Realización de misiones por un grupo de Estados miembros que lo deseen y tengan las capacidades necesarias.
- Ampliación de las misiones Petersburg recogidas en el Tratado de Amsterdam, principalmente en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo.
- Establecimiento de mecanismos de financiación rápida de misiones PCSD.
- El reforzamiento de la Agencia Europea de Defensa, destinada a mejorar las capacidades militares de la Unión, reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa y participar en la definición de una política europea de capacidades y armamento.

Un aspecto especialmente significativo del programa de la Presidencia española ha sido la prioridad en la mejora tanto de la planificación como de la conducción de las operaciones militares.

¿Mahan redivivo?

Como decía previamente, las reservas de petróleo tienen una destacada importancia, pero no más que el acceso a ellas. El proceso de globalización incluye la progresiva interdependencia de los recursos producidos en localizaciones lejanas que se convierten a su vez en mercados para nuestras empresas. Esto ha desplazado geográficamente los intereses nacionales del entorno inmediato, hecho que se manifiesta muy especialmente en la disponibilidad de recursos estratégicos, entre los que destacan en nuestros días los energéticos. Y es que, efectivamente, vivimos inmersos en una sociedad y en una *economía energívora*, como la define el *Libro Verde* de la Comisión Europea (7). Nuestra civilización es una civilización que quema petróleo, y su masiva utilización ha creado una geopolítica del petróleo, que ordena y configura el mundo sobre la base de la interrelación de las áreas de producción, las de consumo y las rutas que las unen.

Si tenemos en cuenta que en torno al 50 por 100 del petróleo que se produce diariamente se transporta por vía marítima y que este flujo constante se mueve por rutas establecidas y perfectamente identificadas, descubriremos un canal clave del mundo globalizado por el que se mueve la fuerza que alimenta el movimiento del mundo. Además, en este tránsito nos encontramos con una serie de puntos de paso obligado donde confluyen millones de barriles de petróleo todos los días, transportados en enormes buques que superan, algunos, las 500.000 toneladas: son los ULCC (*Ultra Large Crude Carrier*).

Estos puntos focales del transporte de hidrocarburos contemplaron en 2006 el paso de las siguientes cantidades, referidas exclusivamente al petróleo:

- Estrecho de Ormuz: 17 millones de barriles/día.
- Estrecho de Malaca: 15 millones de barriles/día.
- Canal de Suez: 4,5 millones de barriles/día.
- Estrecho de Bab el-Mandeb: 3,3 millones de barriles/día.
- Estrecho de Dardanelos: 2,4 millones de barriles/día.
- Canal de Panamá: 0,5 millones de barriles/día.

Estos estrechos son puntos especialmente sensibles donde un ataque terrorista podría interrumpir el suministro de petróleo y provocar un alza de los

(7) *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, p. 14.

precios del barril, con consecuencias catastróficas para la economía mundial. De hecho, un ataque llevado a cabo en alguno de estos puntos u otros de gran densidad de tráfico y paso obligado —*choke points*— contra un buque gasero podría provocar una explosión de tal magnitud que afectase seriamente tanto a otros barcos próximos como a instalaciones portuarias, además de a poblaciones costeras, con efectos letales tanto desde el punto de vista de la pérdida de vidas como de daños materiales, sin olvidar las consecuencias contra el medio ambiente de la zona.

Además, la amenaza de la piratería se cierne sobre los grandes buques que transitan por los estrechos y sus accesos, afectando a la seguridad de las comunicaciones y los suministros básicos. El primer efecto de esta amenaza es la subida de los seguros de flete y un potencial aumento de los precios de las materias primas. El problema de la piratería no es nuevo, pero su reaparición ha sorprendido a la inmensa mayoría por la escalada creciente de sus acciones y por la amplitud de las zonas afectadas. La historia nos enseña que la solución de la piratería exige, además de un despliegue naval, una acción coordinada en tierra contra puertos y bases desde las que operan los piratas.

Estos nuevos desafíos suponen nuevas misiones para la Armada, que necesariamente tienen, con el tiempo, que reflejarse en los planes de fuerza porque la interrupción de las líneas de comunicación es un daño inaceptable para los países que dependen del suministro de petróleo y otros recursos básicos.

Entorno internacional.

Armada Española

FRONTEX
LIBERTAS SECURITAS IUSTITIA

EDA

EMSA

COMAND TRANS

ACTIVE AT AVOUR

Compromiso por una Seguridad Compartida.

Iniciativas internacionales

Aunque actualmente existen múltiples iniciativas nacionales en el marco concreto de los países de nuestro entorno, la tendencia internacional es conformar un entramado en el que organizaciones como la ONU, la UE o la OTAN coordinen e impulsen la actuación de cada uno de los Estados mediante la aplicación de los mecanismos de seguridad marítima que tengan disponibles.

La nueva orientación de la política exterior norteamericana, reflejada por el presidente Barack Obama llamando a la multinacionalidad en la toma de decisiones, requiere la existencia de una Europa fuerte, que suponga una necesidad de estrecha colaboración en sus estrategias para la resolución de los riesgos en el ámbito global.

Iniciativas en el marco de las Naciones Unidas (ONU)

La gran mayoría de las iniciativas desarrolladas en el marco de la ONU se han basado en el desarrollo de la legislación que, mediante convenios, sirviese de apoyo y respaldo jurídico a las diversas acciones que la comunidad internacional, y las propias naciones en particular, desarrollan para luchar contra las actividades criminales en la mar y para evitar su proyección sobre las zonas costeras.

El Convenio de Jamaica es la gran referencia cuando se habla de espacios marítimos, derechos de paso, de persecución o de visita. Sin embargo, existen muchas naciones que aún no lo han firmado y, además, según ha evolucionado la situación a lo largo del tiempo, han surgido nuevos convenios que han servido de ampliación y complemento del de Jamaica y que permiten una mayor flexibilidad en la lucha contra las acciones criminales en la mar.

El Convenio sobre la Seguridad de la Vida Humana en la Mar (SOLAS) también da un paso adelante en la seguridad en la navegación, cubriendo áreas que aparecían vulnerables frente al terrorismo internacional. Las nuevas medidas afectan a las autoridades portuarias, seguridad de los puertos y al transporte marítimo. Aparece el AIS (*Automatic Identification System*) como sistema de identificación del tráfico marítimo, reforzando la seguridad en la navegación.

Además, y como complemento a las anteriores iniciativas, existen en el marco ONU otras que refuerzan la seguridad marítima, como son:

- Acciones que los Estados pueden tomar contra el tráfico de drogas en la mar (1988).
- Protocolo que regula las acciones contra el tráfico ilícito de inmigrante por mar (2005).
- Aumento de supuestos sobre los que basar legalmente las acciones de intervención en la mar ante ataques terroristas (1988).

- Está pendiente de firma una enmienda a este último convenio, que regulará las acciones contra la proliferación de armas de destrucción masiva.

Iniciativas en el marco de la OTAN

La ejecución de la Operación ACTIVE ENDEAVOUR (OAE) como consecuencia de los atentados del 11-S ha conseguido crear un espacio de relativa estabilidad dentro del entorno marítimo, especialmente en el Mediterráneo, contribuyendo a la seguridad marítima. Sin embargo, esta operación no se ha desarrollado libre de problemas e inconvenientes, lo que ha potenciado la aparición de iniciativas que han actuado como refuerzo y mejora de las existentes. Entre ellas citar:

- El concepto *NATO Maritime Situational Awareness (MSA)*, a través del cual se gestiona el conocimiento del entorno marítimo en el marco de la OTAN.
- El sistema *Maritime Safety & Security Information System (MSSIS)*, que se utiliza para intercambio de información en un entorno de Internet seguro, y que permite la participación también de países Pfp.

Iniciativas en el marco de la Unión Europea (UE)

La prosperidad y el desarrollo de la Unión Europea (UE) están íntimamente ligados al libre desarrollo de la actividad en la mar y desde la mar, a la libre explotación de sus recursos y a la seguridad de sus líneas de comunicación marítimas. En este contexto, garantizar las acciones coordinadas de los Estados miembros de la UE en la mar cobra especial relevancia.

El incremento de la inseguridad marítima, no sólo a través de actos de terrorismo, piratería o inmigración ilegal, ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la seguridad europea mediante la integración de las políticas marítimas, compartiendo información de modo más efectivo y transparente, y coordinando una respuesta colectiva a los desafíos de la inseguridad.

La confirmación de la Unión Europea como actor global obliga a una actuación integral, multidisciplinar y segura también en el ámbito marítimo, que solamente se puede conseguir mediante el consenso de todos los actores europeos y el compromiso y determinación política de los Estados miembros mediante una estrategia marítima en torno a la seguridad.

Se trata, por tanto, de plantear las líneas maestras de una estrategia marítima, centrada en la seguridad, consensuada y efectiva. El marco de referencia es la Política Marítima Integrada (PMI), determinada en el seno de la Comi-

sión, considerando la aportación de la PCSD definida por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros.

Tanto los Estados miembros como la UE están interesados en cumplir los compromisos de la PMI y definir una política marítima completamente integrada civil/militar que permita proteger los intereses marítimos europeos. La VIGMAR (vigilancia marítima) es la base de esta política que, a su vez, requiere la participación, en beneficio mutuo, de todos los actores con intereses marítimos. La definición de los términos *safety* y *security* es importante para ponernos de acuerdo.

A la seguridad marítima contribuyen dos elementos: el Conocimiento del Entorno Marítimo (CEM) (vigilancia e intercambio de información) y las Operaciones de Seguridad Marítima (SEGMAR). La contribución de las marinas a estos dos elementos se realiza a través de sus tradicionales misiones de: protección de líneas de tráfico (SLOCs), control del mar y proyección del poder naval, así como de las misiones más genéricas de disuasión y defensa, prevención y respuesta de crisis, diplomacia, cooperación y construcción de capacidades. Debe comentarse también la importante aportación de la Guardia Civil y el Ejército del Aire en las labores de vigilancia marítima y en la lucha contra la inmigración ilegal, drogas y lucha a la piratería.

El establecimiento de un mecanismo de coordinación comisión y consejo, bajo la autoridad del alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), debería avanzar en las siguientes líneas de actuación (8):

- Producir una estrategia marítima de seguridad.
- Armonizar los proyectos sobre conocimiento del entorno marítimo.
- Buscar el mejor coste-eficacia de la vigilancia y seguridad marítimas.

La Armada en el entorno multinacional

La piratería en el océano Índico y la tragedia humana en Haití, por citar dos ejemplos recientes, han puesto de relieve algunas de las características propias de las fuerzas navales, y en particular de las españolas: alta disponibilidad, capacidad de desplegar gran número de material y personal, flexibilidad de uso, movilidad y fácil acceso a cualquier área marítima, y posibilidad de permanecer largo tiempo en ella.

La capacidad de mando y control, así como el marco legal de actuación encuentran en las marinas el común denominador para el desarrollo de cualquier operación, especialmente en escenarios alejados de las aguas territoriales, en el marco de acuerdos y legislación internacional. En este sentido, el

(8) PÉREZ GUERRERO, Juan C.: Monografía *Estrategia Marítima UE*. Abril 2010.



protagonismo de la Armada en el futuro debe incrementarse y buscar el sitio que le corresponde en el panorama estratégico internacional.

Sin embargo, será necesario, cada vez con más precisión, considerar la proliferación de iniciativas en las que se compromete a las mismas fuerzas, lo que les resta credibilidad y eficacia. Por ello habrá que coordinar esfuerzos, producir sinergias y converger a medio plazo hacia escenarios de empleo mejor definidos.

España, que pertenece tanto a la OTAN como a la UE, ofrece sus fuerzas en dos niveles, el del planeamiento de fuerzas para el planeamiento de contingencia, y en el de generación de fuerzas de respuesta rápida para reaccionar ante crisis emergentes. En cuanto a compromisos de fuerzas, los esfuerzos de la Armada se centran, en lo que a OTAN se refiere, en las *Standing Naval Forces* y en las *NATO Response Forces*. En el ámbito de la UE, dos iniciativas también derivadas del concepto de respuesta rápida militar en operaciones PESD y otro concepto: los *Battle Groups*, el *Maritime Task Group* y el concepto de respuesta rápida marítima conocido como *Mar RRC*. Hay que señalar que el *Maritime Task Group* y el *Mar RRC* compiten por las mismas capacidades, creando fricción en lugar de sinergia.

Por otra parte están las iniciativas bilaterales y multinacionales, que abarcan tanto el compromiso de fuerzas como el progresar en la interoperabilidad y conocimiento mutuo para facilitar su empleo en actividades futuras comunes. La EUROMARFOR, la SIAF y el SILF, la EAI y la ECGII son claros ejemplos de estas iniciativas, en las que España está involucrada o interesada.

La EUROMARFOR se puso en marcha en octubre de 1995 con Francia, Italia, Portugal y España. Su estructura es la de una fuerza naval, no perma-

nente, sin fuerzas asignadas. Únicamente se constituye la Célula Permanente de Planeamiento en apoyo al comandante de la EUROMARFOR, cargo que coincide con el mando de la flota de la nación que asume el mando cada dos años en turno rotatorio entre los países miembros.

Destaca la participación de la EUROMARFOR como mando componente naval en la operación de la Fuerza Provisional de NNUU (UNIFIL) en el Mediterráneo oriental desde marzo de 2008 hasta marzo de 2009.

La SIAF se encarga de la cooperación en materia de defensa entre España e Italia. Se firmó la declaración conjunta en Bolonia en 1997, activándose la fuerza un año más tarde en Barcelona. La aportación española a esta fuerza procede de las unidades del antiguo Grupo de Proyección de la Flota y de la Brigada de Infantería de Marina.

La Iniciativa Anfibia Europea (IAE), en la que España ha ostentado la presidencia entre enero de 2008 y febrero de 2009. En este periodo se ha elaborado un documento base para decidir el *Way Ahead* de la IAE a partir de 2010, con cuatro opciones de futuro, que se han debatido en la última reunión del *Steering Group*, sin que se adoptase una decisión definitiva sobre la opción a seguir. Italia, que asumió la presidencia en febrero de 2010, ha propuesto a la UE la inclusión del ejercicio EMERALD MOVE 2010 en su programa.

También esperamos la oportunidad para participar en iniciativas del tipo coalición, como la TF 151. De todo ello se hablará en los siguientes artículos y por ello no me extendo más.

Finalizar éste con las palabras del AJEMA pronunciadas el pasado 2009 en este centro (CESEDEN), con las que se resume la política de la Armada en este entorno multinacional. Decía que:

«Debemos buscar eficiencia en el empleo de los recursos financieros y de personal, así como eficacia en la utilización de los medios navales en operaciones.

La convergencia de esfuerzos debe reforzar la capacidad de intervención marítima de la UE, todo ello sin olvidar que de esta manera se refuerza el pilar europeo de la OTAN.

La conjunción de esfuerzos debiera permitir contar con una capacidad naval europea creíble y utilizable en beneficio del *Mar RCC*, que a su vez proporcionaría los apoyos necesarios a los *battle groups*, haciendo innecesarios los *maritime task groups*.

Pero si además podemos coordinar este esfuerzo en el ámbito puramente europeo con el que las principales marinas europeas ya realizan en la OTAN, fundamentalmente en el ámbito de la NRF, habremos dado un paso muy importante en la dirección de obtener el máximo rendimiento del esfuerzo realizado en el alistamiento y preparación de nuestras Fuerzas.»

DIMENSIÓN MARÍTIMA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Jaime REDONDO ABOLLADO
Consejero Adjunto de Defensa
Misión Permanente de España ante Naciones Unidas



Introducción



URANTE el conflicto del verano de 2006 Israel impuso un bloqueo naval en el Líbano. Para forzar a Israel a levantar el bloqueo fue necesario el despliegue de unidades navales de varios países para controlar el tráfico marítimo de entrada al Líbano. En base a una solicitud del Gobierno del Líbano, y en línea con la Resolución 1701 (2006) de 17 de agosto de 2006, aprobada por el Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas (NN. UU.)

—que exigía el cese total de hostilidades entre el Líbano e Israel—, buques de Francia, Grecia, Italia, y el Reino Unido se reunieron para formar una Agrupación Naval Provisional (IMTF) frente a las costas del Líbano. Mientras tanto, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de NN. UU. comenzó a planear el establecimiento de una Agrupación Naval (MTF) como parte de la Fuerza Provisional de las NN. UU. en el Líbano (FPNUL). La MTF, liderada por Alemania, asumió las funciones de vigilancia marítima el 15 de octubre de 2006, menos de dos meses después de que la IMTF se hubiera desplegado. El 29 de febrero de 2008, Alemania entregó el mando de la MTF a la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR), liderada entonces por Italia, lo que supuso la primera participación de la Armada, que aportó un patrullero clase *Descubierta*, en una MTF de NN. UU.

La MTF no sólo representa una característica operativa de FPNUL, sino del mantenimiento de la paz de las NN. UU. en general. Mientras que otras



La Agrupación Marítima de FPNUL, el primer despliegue naval de NN. UU. en una OMP, asiste a la Marina del Líbano en la seguridad de sus fronteras marítimas.
(Fuente: www.unmultimedia.org).

operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) en el mundo a lo largo de la historia de las NN. UU. han tenido algunos elementos marítimos, en particular unidades fluviales (Camboya, República Democrática del Congo), la MTF es la pionera en términos de tamaño y composición.

Por otra parte, los retos que el personal de las OMP afronta en la actualidad distan mucho de los tradicionalmente conocidos de la época de la Guerra Fría, en términos de magnitud, complejidad y riesgo. Las tareas de mantenimiento

de la paz (*peacekeeping*) incluyen ahora el apoyo al diálogo político entre las partes en conflicto, asistir a los Gobiernos nacionales a extender la autoridad del Estado, fortalecer los derechos humanos y el estado de derecho, asesorar sobre tareas para reformar los sectores de seguridad, apoyo a los programas de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes y protección de civiles. Esta última tarea, en particular, pone a prueba la capacidad de las OMP, ya que, si la protección de civiles se contempla en un mandato del CS, puede ser necesario que los contingentes actúen con mayor contundencia para garantizar su cumplimiento.

Como vemos, el personal de las OMP actuales se encuentra sobre el terreno con un espectro completo de escenarios, que van desde el conflicto, pasando por la estabilidad frágil y hasta aquéllos en los que existe un proceso de paz sólido y en el que dominan los procesos de consolidación de la paz (*peacebuilding*). Esta transición entre escenarios, por ejemplo, es el caso del Líbano, donde la MTF de FPNUL ha pasado de realizar misiones puras de control de espacio marítimo para impedir el tráfico de material bélico ilegal, a compartir esta tarea con la creación de medidas de confianza y apoyo a la estabilidad de la seguridad, todas ellas tareas típicas de un proceso de consolidación de la paz. Y es que, actualmente, las OMP son más bien un preludio de los procesos de consolidación de la paz, antes que estos últimos consecuencia de aquéllas.

Naciones Unidas mantiene un total de 123.681 personas (1) entre militares, policías, observadores y civiles, desplegados por los cinco continentes en 16 OMP, sirviendo a los intereses de la paz mundial bajo la bandera azul. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), con el apoyo del Departamento de Apoyo a Actividades sobre el Terreno (DFS) de NN. UU., gestionan un presupuesto de más de \$7,8 billones al año, en una época en que la disponibilidad de recursos es muy limitada. España es el noveno país contribuyente al presupuesto de OMP de NN. UU. (3,177 por 100).

Génesis de la Agrupación Marítima de NN. UU. (MTF) en FPNUL

En su carta del 6 de septiembre de 2006 al Consejo de Seguridad, el presidente del Líbano, Sr. Siniora, señalaba que el país estaría agradecido «si las NN. UU. pudieran proporcionar una agrupación naval que ayudara a impedir la entrada por mar no autorizada de armas o material relacionado en el Líbano, hasta que nuestra Marina y las fuerzas de seguridad sean capaces de llevar a cabo esos cometidos por sí mismas». Además, también indicaba que conforme a la decisión adoptada por el Consejo de Ministros el 4 de septiembre de

(1) Fuentes (NN. UU.): División de Personal del DFS, Servicio de Generación de Fuerzas del DPKO, División de Policía del DPKO y Programa Voluntarios NN. UU. Abril 2010.

2006 «la asistencia para vigilancia marítima será en apoyo de los propios esfuerzos del Líbano y será llevada a cabo en estrecha coordinación con la Marina libanesa y las Fuerzas Armadas». Entre otros asuntos, Sinióra también indicó que era importante «que esta asistencia marítima también incluya el adiestramiento técnico del personal de la Marina y otro personal de seguridad». Se marcaban así los dos pilares de la posible misión marítima de NN. UU.: control del espacio marítimo (tarea *peacekeeping*) y adiestramiento de fuerzas navales libanesas (tarea *peacebuilding*).

Una vez aprobado por el secretario general adjunto del DPKO el documento militar estratégico «Concepto de Operaciones» (CONOPS) para FPNUL, con fecha 11 de septiembre de 2006, se formó una MTF multinacional (TF 448). Con Alemania como nación líder, un total de 14 unidades navales, incluyendo fragatas con helicópteros orgánicos, corbetas, patrulleros rápidos y buques de aprovisionamiento procedentes de Bulgaria, Grecia, Turquía, Dinamarca y Suecia relevaron a la IMTF y comenzaron el 15 de octubre de 2006 la primera operación marítima de la historia liderada por NN. UU.

El 29 de febrero de 2008 Alemania entregó el mando de la MTF de FPNUL a la EUROMARFOR, bajo mando italiano. Era la primera vez que la EUROMARFOR —que entre sus misiones contempla la participación en OMP de NN. UU.— operaba bajo mandato de NN. UU. La EUROMARFOR estuvo al frente de la MTF de FPNUL por un año, periodo durante el cual la Armada destacó a esta agrupación a los patrulleros *Vencedora* (en dos ocasiones), *Cazadora* e *Infanta Cristina*.

La previsión de NN. UU., en el momento de escribir este artículo, es que Italia, actual mando de la MTF, sea relevada en julio de 2010. El DPKO podría solicitar a los principales países contribuyentes (Francia, Italia, España y Alemania) que asuman este cometido.

Consideraciones sobre planeamiento marítimo de OMP de NN. UU.

La transformación del escenario internacional tras el fin de la Guerra Fría ha dado origen a una nueva generación de OMP de NN. UU. denominadas «multi-dimensionales». Este tipo de operaciones despliegan normalmente en medio de las secuelas peligrosas de violentos conflictos internos y pueden emplear una mezcla de capacidades militares, policiales y civiles para apoyar la aplicación de los tratados de paz globales. Aunque cada OMP de NN. UU. evoluciona de forma diferente, a efectos de planeamiento, en el ciclo de vida de una OMP se pueden considerar de forma genérica las siguientes fases:

- Comienzo de misión (*mission start-up*).
- Aplicación del mandato.
- Transición (entrega de responsabilidad, retirada y liquidación).

Durante el *start-up*, la misión tiene como objetivo principal alcanzar la Capacidad Operativa Inicial (IOC) y, finalmente, la Capacidad Operativa Completa (FOC), de forma que la aplicación del mandato pueda comenzar en todo el área de despliegue. Durante la fase de aplicación todos los esfuerzos se concentran en la realización de las tareas contempladas en el mandato del Consejo de Seguridad y en lograr los objetivos señalados en el plan de misión. La fase de transición comienza tras decisión del Consejo de Seguridad e implica la repatriación del personal de la misión tras la entrega de responsabilidad de todas las tareas pendientes al Estado u organizaciones internacionales/regionales/organismos de NN. UU., así como la venta/traspaso de los bienes e infraestructura de la misión.

El tamaño y composición de una fuerza naval en apoyo a OMP de NN. UU. varía dependiendo de la misión, mandato y la amenaza prevista en el Área de Operaciones Marítimas (AMO). Las unidades navales empleadas en OMP no necesitan, por lo general, armamento de gran calibre —no se trata de imposición de la paz (*peace enforcement*)— y sus características principales atienden a criterios de flexibilidad, movilidad, capacidad de autodefensa y autonomía logística. Otra característica que deberá ser considerada es la de la interoperabilidad, un hándicap considerable para las OMP marítimas de NN. UU., dada la variada procedencia de plataformas navales que pueden contribuir a una MTF de NN. UU. Para mejorar este aspecto, sería necesario aumentar la interacción entre las marinas de los Estados miembros mediante la realización de ejercicios marítimos combinados.

La flexibilidad de las fuerzas navales permite proporcionar las capacidades necesarias para cubrir una amplia variedad de tareas marítimas específicas necesarias en una OMP:

- Servicios de protección y seguridad de puertos.
- Control marítimo de costas y servicios de defensa portuaria.
- Policía marítima.
- Seguridad marítima.
- Defensa medioambiental y prevención, vigilancia, control y reacción ante la contaminación.
- Control del tráfico de buques y ayudas a la navegación.
- Registros de bandera de buques mercantes.
- Adiestramiento (policía marítima, búsqueda y salvamento, protección medioambiental, protección y seguridad de puertos, gestión de dispositivos de conducción de tráfico marítimo y seguridad marítima).
- Visitas a puertos.
- Búsqueda y salvamento marítimo (SAR).
- Vigilancia y patrulla de costas.
- Plataforma de escala, aprovisionamiento y apoyo de fuerzas conjuntas.
- Escolta de buques.

- Emplazamiento neutral para reuniones de negociación.
- Protección de instalaciones en la mar y en tierra.
- Operaciones marítimas de interdicción (MIO).
- Vigilancia y control de zonas marítimas exclusivas.
- Operaciones contra minas y limpieza de aguas minadas.
- Dependencia temporal de detención de personal.

También se puede contemplar la realización de tareas complementarias a las capacidades de apoyo de fuerzas terrestres o aéreas (entrega de ayuda humanitaria; patrulla aérea de combate; reconocimiento, vigilancia e inteligencia; evacuación sanitaria y de personal). Además, las fuerzas navales pueden proporcionar control de movimientos y seguridad portuaria para protección de buques, puertos, muelles y carga. Las fuerzas navales también pueden realizar operaciones en aguas interiores.

En cuanto a la clasificación de plataformas navales, los estados mayores/organizaciones usan diferentes criterios, teniendo en cuenta la variedad del tipo de buques, la versatilidad de las tareas que pueden realizar y el equipo embarcado. De esa forma, no existe una clara distinción entre las diferentes clases de buques, por lo menos como lo entendemos los países que estamos acostumbrados a trabajar con clasificaciones estandarizadas. Por ejemplo, una corbeta puede ser considerada como una fragata pequeña o un patrullero rápido de gran tamaño. Los criterios de clasificación de plataformas navales es otro aspecto a desarrollar en las OMP.

Mando y Control (C2) en las OMP de NN. UU.

La estructura de C2 de las OMP de NN. UU., que merecería todo un estudio aparte por su complejidad, descansa en tres niveles que se superponen:

- *Nivel estratégico*: el Consejo de Seguridad proporciona la autoridad legal, la dirección estratégica de alto nivel y la orientación política, y delega la autoridad operacional para la dirección de las OMP al secretario general, quien delega la responsabilidad de la administración y la dirección ejecutiva de todas las OMP en el secretario general adjunto del DPKO.
- *Nivel operacional*: el jefe de misión (HOM) es generalmente el representante especial del secretario general (SRSG) en el área de la misión. Lidera y dirige a los jefes de los componentes de la misión (militar HOMC, policial HOPC, director de apoyo DMS), delegando en ellos los aspectos operativos y técnicos de la aplicación del mandato de la misión. En particular, el HOMC ejerce el Control Operativo (OPCON) sobre todo el personal militar, incluyendo a los observado-



Helicóptero de la FPNUL evacúa a un soldado desde un buque de la Marina libanesa durante un ejercicio con la MTF-FPNUL frente a las costas del Líbano.
(Fuente: www.unmultimedia.org).

res. El HOMC puede delegar este OPCON a comandantes subordinados jefes de sector.

- *Nivel táctico:* NN. UU. considera que la gestión de las operaciones militares, policiales y civiles por debajo del nivel del cuartel general de la misión, así como la supervisión del personal, debe pertenecer a este nivel. Dicha gestión se ejerce por comandantes subordinados dentro de distintos escalones en los respectivos componentes, y en la parte civil, por jefes civiles de oficinas regionales/distrito/sector.

La MTF de FPNUL depende del comandante de la Fuerza (FC) de FPNUL, cargo que desempeña desde febrero de 2010 el general de división español Asarta Cuevas que, además, es el jefe de misión, cuyo cuartel general se encuentra en Naqoura (Líbano). De acuerdo con la normativa C2 de NN. UU., el FC delega el OPCON sobre la MTF al comandante de la MTF. Para permitir al FC ejecutar el mando y control sobre la MTF, existe en el CG una Célula de Operaciones Marítimas, así como un Centro de Operaciones Navales (NOC).

La Célula Militar Estratégica en el DPKO

El secretario general, en su informe del 18 de agosto de 2007 al CS sobre la aplicación de la Resolución 1701 (2006), indicó que el alcance y la complejidad de las misiones militares que había de cumplir la FPNUL exigirían un fortalecimiento de la División de Asuntos Militares (actual Oficina de Asuntos Militares, OMA) del DPKO. En respuesta a esta recomendación se creó una Célula Militar Estratégica (SMC), sin precedentes en la existencia de la organización, con estructura celular tipo Centro de Operaciones Conjunto (JOC), que cuenta con todo el personal militar especializado necesario para que la ampliación, el despliegue y las funciones adicionales establecidas en el mandato de la FPNUL se lleven a cabo con la dotación y el apoyo suficientes, teniendo en cuenta las mejores prácticas y las experiencias adquiridas de la planificación militar y la orientación estratégica contemporáneas. En realidad, la SMC formó parte del paquete de condiciones que los países europeos plantearon al SG para contribuir a la ampliación de FPNUL.

La SMC se creó con ayuda de expertos de la OMA, a los que se sumaron oficiales de los principales países que aportan contingentes a FPNUL, entre los que tuve la oportunidad de encontrarme. Su función es asesorar sobre cuestiones militares a los directivos superiores del DPKO y al comandante de FPNUL, y asegurarse de que se tengan en cuenta todas las necesidades de análisis, planificación, mando, apoyo y evaluación de la Fuerza y de la Secretaría de NN. UU. Su valor añadido es garantizar la cadena de mando de la misión.

Una de las tareas más complejas que llevó a cabo la SMC, por su novedad en NN. UU., fue el establecimiento de una MTF para FPNUL, lo que requirió actividades de planeamiento marítimo, así como reuniones técnicas periódicas con los países que aportan contingentes. Los componentes marítimo, terrestre y logístico de la SMC constituyen interlocutores y homólogos técnicos para la Fuerza, la Secretaría de NN. UU. y los países que aportan contingentes.

La SMC está implicada en todos los procedimientos y las negociaciones técnicas relativas a las operaciones marítimas necesarias para desplegar con buenos resultados una capacidad marítima de las Naciones Unidas. Concretamente, la SMC presta apoyo al Servicio de Generación de Fuerzas de la OMA y el DPKO en las negociaciones técnicas con los estados mayores relativas a Memorandos de Entendimiento (MOU) y Cartas de Asistencia (LOA), analizando los cuadros de organización y equipo del componente marítimo. Por ejemplo, la SMC asiste al DPKO en la preparación de la LOA para las unidades marítimas de FPNUL mediante la prestación de asesoramiento técnico de especialistas, recomendaciones, estadísticas y estimaciones sobre las operaciones marítimas propuestas. Ello permite que se tengan debidamente en cuenta las capacidades, el personal, las unidades y el equipo naval en las deliberaciones y los procedimientos relativos al equipo de propiedad de los

contingentes (COE), parte principal del contenido de las LOA de las unidades navales.

El asesoramiento de la SMC sobre las actividades marítimas incluye evaluaciones y recomendaciones sobre acontecimientos actuales y probables que podrían afectar las operaciones marítimas y terrestres de FPNUL, lo que ha reforzado la toma de decisiones y la planificación para contingencias. La SMC también ayuda a la Secretaría a definir las experiencias adquiridas en el establecimiento de una MTF. La presencia de especialistas navales en el DPKO, integrados a partir del establecimiento de la SMC, ha logrado que la Secretaría de NN. UU. pueda reforzar su capacidad de planificar y llevar a cabo operaciones marítimas en el futuro.

A finales del mes de junio de 2010 la SMC se disolverá, integrándose sus capacidades, entre ellas las marítimas, plenamente en el DPKO.

Aspectos administrativos y logísticos de las fuerzas navales en las OMP de NN. UU.

LOA

Respecto a la participación de plataformas navales en OMP, el manual de Equipo Propiedad de Contingentes (COE) de NN. UU. establece que —por su especial naturaleza— el tipo, valoración económica y criterios de operación se estipularán separadamente en LOA.

La LOA constituye el documento fundamental que contiene las estipulaciones de la provisión por el Estado miembro de servicios marítimos a largo plazo en apoyo de OMP de NN. UU., incluyendo la cuantificación de la compensación económica que NN. UU. entregará al Estado miembro por la prestación de esos servicios. Junto con el MOU, la LOA es la formalización del acuerdo entre las NN. UU. y el Estado miembro de los servicios que proporcionarán las unidades navales.

MOU

El reembolso de NN. UU. a los estados mayores por gastos incurridos en concepto de aportación de dotaciones y autonomía logística de las unidades navales está contemplado en un MOU específico de contribución marítima. Los requerimientos de autonomía logística se negocian separadamente para cada unidad naval, e incluyen la capacidad de proporcionar y mantener los recursos y personal suficientes para apoyar administrativa y logísticamente a las dotaciones y a los buques durante la duración de toda la misión.

Nuevo contexto de las OMP de NN. UU.

El año 2010 marca el décimo aniversario del informe del panel de las Operaciones de Paz de las NN. UU., conocido como «Informe Brahimi» que supuso una primera reforma seria de las OMP, acometida a raíz de sucesivos fracasos de estas operaciones en diversos escenarios mundiales (Bosnia i Herzegovina, Grandes Lagos, Somalia, principalmente). En enero del año 2009 el DPKO y el DFS, conjuntamente, iniciaron el proceso «Nuevo Horizonte» con el fin de involucrar a los estados mayores en el desarrollo de una agenda futura para el mantenimiento de la paz de NN. UU. En síntesis, esta agenda contempla una serie de prioridades, identificadas a través del diálogo entre la comunidad de EE. MM. asociados para el mantenimiento de la paz:

- *Directivas y estrategias políticas claras.* Los mandatos del CS deben ser coherentes con los objetivos y los recursos disponibles.
- *Cohesión entre el planeamiento y la gestión de la misión.* Durante el planeamiento y la revisión de los mandatos, reforzar los mecanismos consultivos con los países contribuyentes y mejorar la claridad de la



Una unidad conjunta MTF-LAF en aproximación para abordar el buque *Dachs* durante un ejercicio el 14 de julio de 2009. (Fuente: www.unmultimedia.org).

información y los requerimientos de los informes de las misiones. Establecimiento de objetivos de referencia realistas desde los primeros momentos del despliegue de la misión para facilitar su gestión y supervisión.

- *Gestión de crisis.* Mejora de las evaluaciones de riesgo para proporcionar alerta temprana de amenazas emergentes que ayuden a garantizar la seguridad de misiones y personal. Creación de capacidades de reserva, aspecto poco conseguido hasta ahora en NN. UU.
- *Desarrollo de orientaciones y directrices* en las principales tareas del mantenimiento de la paz contemporáneo (protección de civiles, OMP robustas y consolidación de la paz desde el comienzo de una OMP mediante la ejecución de tareas *peacebuilding* por personal *peacekeeping*).
- *Desarrollo de capacidades esenciales.* Los nuevos escenarios de las OMP necesitan personal bien adiestrado y preparado, flexible y desplegable rápidamente, dotado de las capacidades, equipo y sistemas de apoyo adecuados. Frente al tradicional criterio numérico, NN. UU. pasa a considerar planeamientos en torno a criterios de capacidades.
- *Desarrollo de estructuras de apoyo al terreno más sólidas,* que adopten criterios financieros modernos para la racionalización de los recursos empleados, mejorando su entrega y gestión a todos los niveles de las misiones, hagan mejor uso de la tecnología para apoyar despliegues más ágiles y ligeros y permitan mayor flexibilidad operativa.

La Armada en las OMP de NN. UU.

España mantiene un elevado compromiso con las operaciones de apoyo a la paz y de ayuda humanitaria de NN. UU., respaldado por las directrices de nuestra actual Directiva de Defensa Nacional, que contemplan nuestra participación, en el marco del Consejo de Seguridad, en aquellas misiones que contribuyan al mantenimiento de la paz y seguridad mundial, profundizando en el desarrollo del doble aspecto civil y militar de las operaciones de paz. Este último aspecto deja a la Armada española la puerta abierta a una gran cantidad de opciones de actuación, dada la novedosa característica «multidimensional» de las OMP de NN. UU., a lo que cabría añadir las nuevas misiones que se derivarán del renovado contexto que vislumbra la reforma de las OMP emprendida por NN. UU.

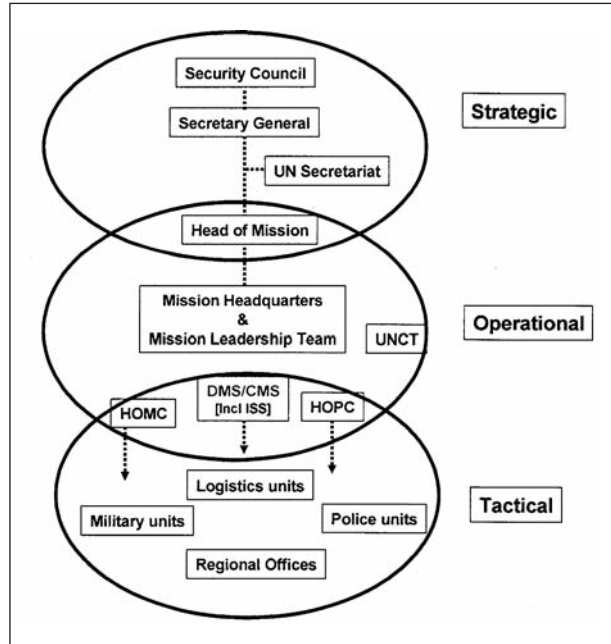
La Armada ha mantenido un alto perfil de participación en misiones de apoyo a la paz, a la reconstrucción y ayuda humanitaria llevadas a cabo por España en diversos lugares del mundo. La diversidad y capacidades de las unidades navales de la Armada, y la calidad y preparación de su personal, sitúan a España como uno de los estados mayores de NN. UU. con potencial

naval suficiente para contribuir con éxito a las tareas marítimas de apoyo a las OMP de NN. UU. que se han mencionado en este artículo. Las nuevas tareas adicionales que apunta la reforma de las OMP de NN.UU. podrían hacer necesaria la adaptación de unidades y personal para llevar a cabo, entre otros, cometidos en relación con:

- Reforma del Sector de Seguridad (SSR) marítimo: participación en misiones de entrenamiento de otras fuerzas navales en países que salen de conflictos, como la que actualmente lleva a cabo la MTF de FPNUL con la Marina libanesa, con programas de formación que contemplen aspectos de mando y control, operaciones, capacidades de flota (buques, aeronaves, equipo de apoyo, pertrechos, aprovisionamiento...), inteligencia, planeamiento de contingencia, asistencia a autoridades civiles, seguridad marítima, etcétera.
- Apoyo a la construcción de capacidades marítimas: formación de guardias costeras, desarrollo de sistemas de vigilancia costera local y regional, etcétera.
- Colaboración al desarrollo de comunidades locales costeras en apoyo de procesos *peacebuilding*: sector pesquero, construcción naval, explotación de la zona económica exclusiva, control de aduanas y puertos, etcétera.
- Participación en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de grupos armados rebeldes, incluyendo los involucrados en delitos de piratería y robo armado en la mar.

La participación actual de unidades navales de la Armada en la operación marítima de la Unión Europea ATALANTA, en el marco de las resoluciones del CS de NN. UU. que solicitaban a los «estados y a las organizaciones regionales e internacionales participar activamente en la lucha contra la piratería y el robo armado en la mar frente a las costas de Somalia», proporciona a nuestras dotaciones la experiencia de trabajar en nuevos cometidos que bien pueden formar parte de los que deberán desarrollar las futuras agrupaciones navales de NN. UU., una de ellas posiblemente en esa misma zona del mundo —como apunta el SG en su informe de 16 de abril de 2009, requerido por el CS en su resolución 1863 (2009)—. En el informe, el SG señalaba los objetivos estratégicos de las NN. UU. en Somalia y proporcionaba recomendaciones para elaborar un mandato para una OMP de NN. UU. en ese país. El SG indica que «una MTF multinacional o de NN. UU., independiente o parte de las actuales operaciones antipiratería, sería la mejor opción para apoyar la evacuación o asistencia de emergencia a AMISOM y otros elementos de NN. UU. localizados en Mogadiscio, proteger la ayuda humanitaria y mantener a bordo una pequeña fuerza de desembarco de reacción rápida, capaz de proporcionar seguridad temporal a pequeños emplazamientos en apoyo del proceso de paz».

Otro aspecto importante es la presencia de personal de la Armada en puestos del CG de NN. UU., donde la representación de militares españoles es muy escasa. Como ya se ha mencionado, la presencia de especialistas navales en el DPKO está empezando a cubrir un vacío que existía en el ámbito de la OPM, lo que ha permitido a la Secretaría de NN. UU. reforzar su capacidad de planificar y llevar a cabo operaciones marítimas. En el futuro, NN. UU. seguirá apostando por nuevos despliegues de fuerzas navales en apoyo de procesos de paz. La Organización siempre ha mantenido a



Niveles de Autoridad, Mando y Control en OMP de NN.UU.

España entre los estados miembros más activos y capaces del entorno naval internacional, por lo que, sin duda, solicitará nuestra contribución en las futuras MTF. En este contexto, la incorporación de oficiales navales a la estructura militar del CG de NN. UU. proporcionaría a la Armada la oportunidad de:

- Participar (e influir) desde el comienzo en las sucesivas etapas de planeamiento —incluyendo el de contingencia— de OMP navales y elaboración de documentos, incluyendo: Estimación Operacional, Concepto de Operaciones, Reglas de Enfrentamiento, Requerimientos de Fuerza, Directiva al Comandante de la Fuerza y Estudios de Capacidad Naval.
- Mantener una adecuada supervisión y coordinación con NN. UU. en operaciones con participación naval española, tanto de larga duración (Somalia, Líbano) como de carácter eventual (operaciones de apoyo a la reconstrucción y ayuda humanitaria: Indonesia, Haití).

La inminente puesta en marcha del Centro Secundario de Comunicaciones de apoyo a las OMP de NN. UU. en España (Quart de Poblet, Valencia), que va a incrementar la capacidad del Centro Principal de Brindisi (Italia), podrá

facilitar el acceso de la Armada a los sistemas de telecomunicaciones e información que NN. UU. utiliza para gestionar y dirigir las operaciones en buena parte del mundo. Este nuevo centro podría optar por utilizar nuestras unidades navales durante los despliegues de MTF de NN. UU., o multinacionales en apoyo a OMP, como nudo de enlace de telecomunicaciones e información con los sistemas de comunicaciones e información de organizaciones regionales/internacionales/militares en las que está integrada la Armada.

Conclusiones

La creación de la MTF en la FPNUL ha marcado un nuevo hito en la evolución de las OMP marítimas de NN. UU. que, además de contar para su ejecución con el tradicional apoyo de las agrupaciones navales de organizaciones militares/regionales, pueden ahora ser realizadas por agrupaciones marítimas constituidas por los estados mayores y lideradas por la propia organización.

La interoperabilidad entre plataformas navales es el mayor hándicap para la eficacia de las OMP marítimas. Aumentar la interacción entre las marinas de los estados mayores por medio de la realización de ejercicios navales combinados mejoraría esa característica.

Además de tareas típicas de mantenimiento de la paz, el nuevo contexto de las OMP de NN. UU., con su visión «multidimensional» de estas operaciones, define un renovado papel para las fuerzas navales, que incluye tareas de consolidación de la paz (DDR, SSR, construcción de capacidades marítimas, apoyo al desarrollo de comunidades costeras...).

Las nuevas tareas *peacebuilding* en entornos *peacekeeping* que vislumbra la reforma de las OMP de NN. UU. podrían hacer necesaria la adaptación de unidades y de preparación del personal de la Armada para cumplir los mandatos del CS.

Los beneficios demostrados por la Célula Militar Estratégica para FPNUL en el DPKO pueden aplicarse a todas las OMP, para asegurar que una misión que funciona en un entorno político y operacional muy difícil y cambiante cuente con una capacidad de planificación y vigilancia especializada y coherente en el ámbito estratégico militar. La Célula ha podido resolver eficazmente la falta de expertos en planificación y despliegue de operaciones marítimas en la Secretaría de NN. UU. La presencia de especialistas navales en el DPKO ha conseguido que la Secretaría de NN. UU. pueda reforzar su capacidad de planificar y llevar a cabo operaciones marítimas en el futuro.

La presencia de oficiales de la Armada en puestos del CG de NN. UU. permitiría la participación de España en el planeamiento de las OMP, así como mayor eficacia en la supervisión y coordinación con NN. UU. de las

operaciones marítimas de apoyo a la paz, a la reconstrucción y ayuda humanitaria en las que España contribuye.

El nuevo Centro Secundario de Comunicaciones de apoyo a las OMP de NN. UU. en España (Quart de Poblet, Valencia) podría elevar el grado de implicación de la Armada en los sistema de comunicación e información utilizados por NN. UU. para el control de las OMP.



BIBLIOGRAFÍA

- DURCH, William J., y ENGLAND, Madeline L.: *The purposes of peace operations*. NYU Centre on International Cooperation. New York University, marzo 2009.
- International Peace Institute: *Peace Operations, IPI Blue Paper n.º 9*. New York, julio 2009.
- MARTÍNEZ NÚÑEZ, Juan F.: *Capacidades clave en la Seguridad Marítima*. Cuadernos de Estrategia, n.º 104. IEEEES, abril 2009.
- MCLAUGHLIN, Rob: *United Nations naval peace operations in the territorial sea*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, The Netherlands, octubre 2009 .
- NYU Center on International Cooperation: *Annual review of Global Peace Operations 2006, 2007, 2008, 2009 and 2010*. New York, London 2006-2010.
- *Building on Brahimi. Peacekeeping in an era of Strategic Uncertainty*. New York University, abril 2009.
- *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*. New York University, diciembre 2009.
- REVERON, Derek: *Blue Helmets and gray hull. The need for Maritime Peacekeeping*. Atlantic Council. Washington, octubre 2008.
- SANDALLI, Paolo (UNIFIL MTF Commander): *Maritime Task Force role's in UNIFIL*. Al Janoub Magazine. Líbano, enero 2010.
- UN DPKO & UN DFS: *A new Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peace-*

DIMENSIÓN MARÍTIMA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ...

- keeping. New York, julio 2009.
- UN DPKO & UN OCHA Joint Independent Study: *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: successes, setbacks and remaining challenges*. New York, noviembre 2009.
- UN Inter-Agency Working Group: *Integrated Disarmament, Demobilization and reintegration standards*. United Nations, New York, octubre 2006.
- UN DPKO: *Report on Wilton Park Conference (WP973) Robust Peacekeeping: Exploring the Challenges in Doctrine, Commitments and Conduct of Operations*. New York, mayo 2009.
- UN DPKO, Division of Policy, Evaluation and Training: *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*. New York, enero 2010.
- UN DPKO: *Policy on Authority, Command and Control in UN Peacekeeping Operations*. New York, febrero 2008.
- UN General Assembly A/C.5/63/18: *Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)*, 29 enero 2009.
- UN General Assembly A/64/572: *SG Report: Comprehensive analysis of the Office of Military Affairs in the Department of Peacekeeping Operations*, 14 diciembre 2009.
- UN General Assembly A/64/633: *SG Report: Global Field Support Strategy*. 26 enero 2010.
- UN General Assembly A/64/19: *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations. 2010 substantive session (22 February-19 March 2010)*.
- UN General Assembly A/64/220: *SG Report: Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations Peacekeeping Operations*, 23 septiembre 2009.
- UN General Assembly & UN Security Council A/64/359-S/2009/470: *Informe SG sobre Apoyo a las Operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas*, 18 septiembre 2009.
- UN General Assembly & UN Security Council A/62/659-S/2008/39: *Informe SG: Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform (SSR)*, 23 enero 2008.
- UN Security Council S/RES/1701 (2006): *SC Resolution on Lebanon*, 11 agosto 2006.
- UN Security Council S/2009/304: *SG Report: Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, 12 junio 2009.
- UN Security Council S/2009/465: *SG Report: Women and peace and security*, 16 septiembre 2009.
- UN Security Council S/2009/277: *SG Report: Protection of civilians in armed conflict*, 29 mayo 2009.
- UN Security Council S/PRST/2009/24: *Statement by the President of the Security Council on UN Peacekeeping Operations*, 5 agosto 2009.

INFANTERÍA DE MARINA, 20 AÑOS DE OPERACIONES

Antonio PLANELLS PALAU
Jefe de la Sección de Planes de la COMGEIM



N el año 1904, con ocasión de la comparecencia del conde de Torre Vélez en el Parlamento, al hablar de la Infantería de Marina dijo: «...es el verbo de la Historia Militar de España, porque allí donde se ha combatido en mar o en tierra siempre ha habido un soldado de Infantería de Marina... que es el símbolo de la gloria de la Marina entera, porque sin sus grandes y preclaros servicios aparecerían más oscurecidos y flotarían aún más los días tristes que ha tenido la Marina de Guerra... un Cuerpo que no ha tenido un solo día de descanso cuando la Patria ha estado en peligro, y que ha combatido... por tierra y por mar, en todas las latitudes, en todos los campos de batalla y en todas las regiones...». Esta misma frase, en la que se resume el permanente deseo de servicio a España de los infantes de marina, no ha dejado de tener validez en estos últimos 20 años y tampoco dejará de tenerlo en los próximos.

En este artículo no se pretende hacer un relato minucioso de todas y cada una de las operaciones en las que han intervenido miembros del Cuerpo de Infantería de Marina en los últimos años; más bien, por medio de una breve descripción del objetivo de algunas de ellas y recordando algunos de los hechos más sobresalientes, intentar deducir las enseñanzas más significativas que nos permitan mejorar futuras participaciones y, sobre todo, mostrar el horizonte al que nos abrimos.

Los observadores

Fue el pasado mes de febrero de hace ahora 20 años cuando seis oficiales del Cuerpo, por primera vez en la historia, se incorporaban a la primera



ONUCA.

misión de paz liderada por nuestro país bajo la bandera de las NN. UU., ONUCA. Aquella misión se estableció en Centroamérica con el fin de verificar el cumplimiento de los compromisos adoptados por parte de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para poner fin a la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurrectos en la región e impedir que sus territorios fuesen utilizados como bases de operaciones desde donde perpetrar ataques contra los otros estados.

La incorporación de los infantes de marina a aquella misión se produjo cuando el proceso de preparación llevaba algún tiempo en marcha, lo que, como luego veremos, ha sido una norma bastante habitual en casi todas nuestras contribuciones a las operaciones en el exterior. La permanente disposición de los infantes para dar respuesta con rapidez y eficacia a las «demandas» sobrevenidas ha sido, es y será parte de su forma de ser, como lo fueron las unidades expedicionarias de siglos precedentes, la de «ser los primeros».

Posteriormente, aquellos pioneros oficiales fueron relevados por otros que continuaron su labor, incluso alguno de ellos fue destacado de forma temporal a Haití a principios de 1990 para contribuir a monitorizar las elecciones de aquel país. La misión se denominó ONUVEH. ¿Quién iba a decir entonces que en estos 20 años los infantes de marina volveríamos en dos ocasiones más y, como luego veremos, pagando un tributo muy alto?

Un tiempo después, ONUCA se cerró y desde Tegucigalpa (Honduras), los oficiales de Infantería de Marina que en aquel entonces se encontraban desplegados allí pasaron a El Salvador para abrir una nueva misión, ONUSAL, a la que le siguió MINIGUA en Guatemala. Casi simultáneamente, en África, en concreto en Angola, se estableció UNAVEM II; en la República Democrática del Congo, MONUC, y en Mozambique, ONUMOZ. En Europa, en concreto en los primeros momentos de la guerra de Yugoslavia, se estableció UNPROFOR, y posteriormente en Kosovo, UNMIK. Y no sólo se realizaron bajo el amparo de las NN. UU., también las hubo bajo el de la UE, como es el caso de la Misión de Monitorización y Verificación en los Balcanes, o incluso de la OSCE, también en Kosovo y en otros países de Asia Central.

Llegados a este punto, se hace necesario tener en estas líneas un especial recuerdo a aquellos observadores que, en el cumplimiento de su misión y sin ningún tipo de armamento ni protección más que el respaldo moral del uniforme que portaban y el de las organizaciones a las que representaban, buscaban denodadamente, día a día, la concurrencia de los intereses enfrentados de las partes a las que trataban de aproximar. Muy especialmente conviene hoy recordar a aquellos infantes de marina que, en el más estricto cumplimiento de su deber, fueron hechos prisioneros durante días, incluso semanas. Algunos incluso utilizados como escudos humanos, atados a las barandillas de los puentes para evitar que fuesen bombardeados por las fuerzas propias, y todos ellos sometidos a un sinnúmero de penalidades que sería largo relatar.

Sin miedo a equivocarnos, podríamos decir que en estos últimos 20 años han sido muchos los infantes de marina que como «observadores» han desplegado por los cuatro continentes bajo diferentes banderas, y a los que hoy el mejor mérito que se les puede reconocer es el de haber conformado el «embrión» con el que posteriormente, con su experiencia y conocimiento, la Infantería de Marina (IM) ha sido capaz de abrirse a las operaciones.

Bosnia i Herzegovina

La primera misión en la que intervienen unidades de IM en el ámbito multinacional se remonta al año 1996 cuando, por primera vez, un batallón de desembarco del Tercio de Armada (TEAR) se integraba bajo bandera de la OTAN en la Fuerza de Implementación (IFOR) con el cometido de vigilar y hacer cumplir los Acuerdos de Paz de Dayton en el territorio de la antigua Yugoslavia.

El 7 de julio de aquel año llegaba al puerto de Ploce (Croacia), a bordo del LST *Pizarro*, el III Batallón del TEAR, formado por Mando y Plana Mayor, compañía de PLM y servicios, dos compañías de fusiles y una de armas. Esta unidad de combate estaba totalmente motorizada con vehículos *Hummer*, contaba con misiles TOW, morteros de 81 mm y ametralladoras pesadas.

Desde su base de estacionamiento, en el destacamento de Duzi, antiguo depósito de munición de la Marina yugoslava y situado a escasos kilómetros de la localidad de Trebinje, su zona de responsabilidad abarcaba todo el territorio del extremo sureste de Bosnia i Herzegovina, limitando al suroeste con Croacia y al este con Montenegro. Entre las acciones más destacadas de aquella misión cabe reseñar la llevada a cabo por un magnífico sargento, quien al mando de su pelotón y gracias a una rápida y decisiva intervención consiguió detener una columna de vehículos del ejército serbo-bosnio, al mando del general Grubac, quien pretendía iniciar un golpe de estado junto al entonces depuesto general Milosevic.

A finales de diciembre de ese mismo año, la IFOR dejó paso a la Fuerza de Estabilización de la OTAN (SFOR). Esta nueva misión no volvió a contar con unidades de IM hasta casi dos años y medio después, en abril de 1999, cuando se decidió desplegar al Grupo Táctico «Albacete Fuster» en la misma zona de acción donde lo había hecho el III Batallón y con una entidad de fuerza muy similar. Aunque las circunstancias en aquel país habían mejorando algo, este nuevo contingente tampoco estuvo exento de situaciones «complicadas».

A finales de aquel año, y al finalizar la segunda rotación de dichos Grupos Tácticos, recordemos conformados sobre la base de dos compañías de fusiles, la entidad de la contribución de IM se redujo, pasando a ser de entidad subgrupo táctico, esto es, una compañía como elemento de maniobra pero desempeñando el mismo cometido que los anteriores y en la misma zona de acción. Esta nueva estructura se mantuvo por un periodo de cinco años más, hasta finales de 2004, momento en que se concentraron en la base española de Mostar con el resto del contingente nacional. La presencia de la Infantería de Marina durante esos casi seis años en la ciudad de Trebinje dejó una huella indeleble en los corazones de sus habitantes, la misma que ha quedado en todos los hombres y mujeres del TEAR que por allí pasaron.

A partir de ese momento, y como consecuencia de la normalización de la zona y la necesidad de la OTAN de asumir nuevas responsabilidades en otras regiones del escenario mundial, la UE decidió tomar el mando de la misión y la denominó Operación ALTHEA. Ello supuso una reducción considerable de los efectivos totales allí desplegados, pasando de los 60.000 que había tenido IFOR en sus inicios a 7.000. De ellos, 500 conformaban la contribución española a la misión.

En primavera de 2007, casi un año y medio después, la UE decidió reducir una vez más las fuerzas en Bosnia i Herzegovina hasta dejarla en 2.500 efectivos. Desde el punto de vista del contingente nacional supuso la disolución definitiva de la Agrupación «Salamandra», bajo la cual había estado operando la IM desde los inicios del conflicto, y crear un Batallón Multinacional de Reacción Rápida. El mando de esta nueva unidad fue asumido por España; recayó en un teniente coronel de Infantería de Marina que establecería su base en Sarajevo, en la Base «Camp Butmir», y contaría con fuerzas de otros tres



Bosnia i Herzegovina.

países: Polonia, Hungría y Turquía. Esta metamorfosis, desde el punto de vista de la IM, supuso, además de ejercer por primera vez en la historia el mando de una unidad multinacional en una operación, el que se designase a un general de brigada del Cuerpo como jefe del Estado Mayor del Cuartel General de la Fuerza.

Muy probablemente, a la publicación de este artículo, y tras más de 14 años de presencia, el proceso de repliegue definitivo del contingente español de aquel país se haya iniciado o esté casi a punto de finalizar. Ello nos permite afirmar con plena satisfacción que la IM «ha cumplido su misión» y regresa a casa dispuesta a asumir cualquier otra que se le asigne, pero con la esperanza de que nunca sea la de regresar otra vez a estas tierras en las que tanta sangre vio derramarse.

Son muchas las conclusiones que podríamos extraer de nuestra participación en las diferentes etapas de esta operación. En primer lugar, y desde el punto de vista de los cometidos llevados a cabo, nuestra contribución empezó en un entorno en el que la tensión entre los contendientes aún se «percibía en el ambiente», lo que en los manuales se define como una operación de imposición de paz o interposición, para posteriormente evolucionar hacia una misión

de apoyo a la paz, en la que los recelos de las partes aún estaban en la «calle» pero se empezaba a ver el final del conflicto, y terminar por último con una fase de estabilización y reconstrucción del país, en la que, como su nombre indica, fuimos testigos de la integración y convivencia de un pueblo antaño enfrentado. Como segunda enseñanza, y en este caso desde la perspectiva de los medios y las «herramientas» utilizadas en todo el proceso, fuimos pasando desde unas capacidades de combate, con unas reglas de enfrentamiento y medios no tan «permisivos», a paulatinamente dotarnos de medios que podríamos definir como *soft* (blandos), con los que se potenciaron áreas CIMIC o de apoyo a las instituciones y organizaciones civiles tan importantes en este tipo de conflictos. Por último, también podríamos extraer conclusiones desde el punto de vista de la integración o del papel jugado por el contingente de la FIM. En este sentido, en una primera fase iniciamos nuestra intervención de la mano del Ejército de Tierra, del que recibíamos el apoyo logístico necesario, para poco a poco hacernos cargo de la responsabilidad total de la misión y de su sostenimiento. De todas ellas podemos concluir que esta misión ha sido para la FIM el punto de partida desde donde aprendió para las misiones posteriores.

Centroamérica: huracán *Mitch*, Operación ALFA-CHARLIE

A finales de 1998, el huracán *Mitch* arrasó gran parte de Centroamérica con inundaciones y desplazamientos de tierra que causaron más de 10.000 muertos en cuatro de los cinco países de dicha región (Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala). Las consecuencias de aquel desastroso acontecimiento no sólo fueron las muertes, sino también el lamentable estado en que quedaron dichos países, ya de por sí pobres. Ante tal catástrofe, el Gobierno español decidió el envío del *Galicia* con una unidad del TEAR y otra aérea embarcada con el cometido de distribuir la ayuda humanitaria que habían llevado desde España y, al mismo tiempo, prestar todo el apoyo sanitario que fuese posible con el fin de mitigar el sufrimiento de sus habitantes.

Podríamos decir que esta operación fue la primera misión de ayuda humanitaria en la que participaba la Armada y en la que demostró su gran versatilidad y flexibilidad, cualidades éstas derivadas, por un lado, de la capacidad de transporte que brindan los buques anfibios; y por otro, de su capacidad de permanencia en zona sin necesidad de ocupar puertos o bases de forma permanente, o de hacerlo de forma gradual, esto es, haciendo que la «huella» en tierra fuese proporcional a la necesidad. Pudo verse claramente la gran variedad de posibilidades que los medios del TEAR brindan en cuanto a transporte, apoyo logístico, apoyo sanitario, movilidad, seguridad, protección, etc. En este caso, sin darnos cuenta estábamos empezando a utilizar un concepto —eso sí, a una escala mucho más limitada— muy parecido al denominado

Seabasing («Base a flote») de la Us Navy y el USMC, sobre el que la Armada se había mostrado algo escéptica, quizá por considerar que estaba basado exclusivamente en «medios» y no en una forma de ver el espacio marítimo desde donde, con mayor o menor permanencia, poder ejercer una capacidad de influencia sobre tierra. Como a lo largo de este artículo veremos, hemos empleado este concepto en otras ocasiones, con nuestros medios y nuestras limitaciones, con mayor o menor amplitud, pero desde luego en mejores condiciones que otros países, que con marinas de nuestra dimensión y sin haberlo «practicado» ya lo han incluido entre sus conceptos operativos.

Operación LIBERTAD DURADERA/ACTIVE ENDEAVOUR

Bajo el marco de las NN. UU. y con el fin de «neutralizar» el terrorismo mundial que había azotado Nueva York con la destrucción de las dos torres gemelas del World Trade Center, la comunidad internacional, liderada por Estados Unidos, decidió la conformación de una misión que combatiese tal lacra allá donde se encontrase, misión a la que España se unió casi desde el





Abordaje al mercante *So San*.

primer momento. Desde el punto de vista de la Armada, y por ende de la IM, nuestra contribución ha sido muy variable, pasando desde la simple participación de una fragata en labores de interdicción marítima, en la que embarcaba un equipo de infantes con el cometido de proteger y apoyar a los equipos de visita y registro, hasta una agrupación naval en la que la contribución de la IM se incrementaba hasta conformar un grupo con capacidades de abordaje «no colaborativo» (1) o, incluso, «con oposición» (2).

Entre las acciones más significativas está aún en la mente de muchos la del abordaje «no colaborativo» al mercante *So San*, el 9 de diciembre de 2002, en el que se localizaron 15 misiles Scud, con sus respectivas cabezas de combate, escondidos entre algunos contenedores. La operación se inició cuando una vez identificado el buque se le ordenó en repetidas ocasiones que se detuviera para facilitar su inspección. La contestación del capitán a todas ellas fue de silencio total, por lo que se inició el protocolo de actuación conducente al abordaje. La acción comenzó con la intervención de los francotiradores para abatir una pasteca de una de las plumas del buque que impedía el desembarco por helicóptero del equipo de abordaje. Una vez abatida, y por medio de la técnica de

(1) Que la dotación del barco a inspeccionar no facilita el acceso a bordo para ser registrado, pero tampoco se opone a ello abiertamente.

(2) Que ofrece resistencia a su abordaje.

descenso de personal desde helicóptero, denominado *Fast Rope*, el equipo abordó el buque, neutralizando a la dotación. Tras una inspección minuciosa de toda la carga se localizaron los contenedores con los misiles. La operación fue calificada de éxito total.

Como conclusión de esta operación podemos afirmar que el embarque de los equipos de IM a bordo de los buques, después de muchos años, fue la recuperación de uno de los cometidos históricos que el Cuerpo nunca debió haber perdido, pues en ellos radica la verdadera esencia del «soldado de marina».

Iraq: Operación SIERRA-JULIET

Con este nombre se denominó la misión de estabilización, reconstrucción y ayuda humanitaria que se constituyó al final de la II Guerra del Golfo, entre marzo y julio de 2003, con el fin de ayudar al pueblo iraquí. En este caso, el componente de IM a bordo del *Galicia*, conformado sobre la base de un grupo táctico, desplegó en el puerto de Umm Qsar (Irak) con la misión de, además de proporcionar protección a todo el contingente, incluido el de ingenieros del Ejército de Tierra, dar seguridad al buque y apoyar la distribución de ayuda humanitaria y asistencia sanitaria a la población civil.

Las principales enseñanzas deducidas de nuestra participación en aquella misión deben situarse en el marco táctico y en el empleo de los medios en unas condiciones ambientales francamente duras.



Irak.

Haití: Operación de paz MINUSTAH

La misión de NN. UU. en Haití, MINUSTAH, puede definirse, utilizando un término empleado por los pilotos de aeronaves, como la «suelta» de la Infantería de Marina en operaciones. Ello significó que tanto su planeamiento como su ejecución fuesen, por primera vez, responsabilidad exclusiva de la Infantería de Marina. Son muchas las conclusiones de tipo operativo que iremos descubriendo en este párrafo, pero la más importante es que, desde entonces, «estamos listos para asumir de forma autónoma cualquier tipo de cometido que se nos quiera atribuir».

MINUSTAH fue una operación que nació como consecuencia de la evolución de la misión de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) de 2004, en la que habían participado Estados Unidos, Francia, Chile y Canadá con el fin de controlar las revueltas y enfrentamientos a los que había llegado el país entre los seguidores del ex presidente Jean Bertrand Aristide y sus opositores. Las NN. UU., por Res. 1.542 del Consejo de Seguridad, decidieron crear MINUSTAH asignándole como misión la de relevar a la FMP para «Contribuir a mantener un entorno seguro y estable que permita el desarrollo del proceso constitucional en curso y la provisión de ayuda humanitaria a la población».

El 10 de septiembre el Consejo de Ministros aprobó la participación de España en dicha operación con una unidad de entidad batallón reducido, pero reforzado con la contribución de un contingente marroquí que se integraría bajo mando español. Como viene siendo habitual en la participación de las unidades de Infantería de Marina en las operaciones, la preparación para el despliegue se realizó en un tiempo récord. Desde que se dio la autorización para participar hasta que el contingente salió rumbo a aquel país había transcurrido un mes escaso. En este intervalo de tiempo se realizaron los reconocimientos previos al despliegue; se «negociaron» los acuerdos técnicos con el ejército marroquí, a quien se le iba a prestar el apoyo logístico necesario para su despliegue en zona; se negoció también con NN. UU. el apoyo a recibir y los acuerdos que regularían nuestra participación en la misión; se llevó a cabo el planeamiento de la operación, tanto en su aspecto puramente operativo como en el logístico, se acumularon aprovisionamientos, se efectuó el mantenimiento y la puesta en disposición de los medios y se adquirieron en un tiempo récord todos los medios de vida (contenedores para alojamiento, de cocina, lavandería, depuradoras, etc.) necesarios para el establecimiento de la base.

El día 15 de octubre zarpó de la Base Naval de Rota el contingente a bordo del *Castilla*, llegando a la zona asignada a finales de mes. Desde entonces, y por un periodo de unas tres a cuatro semanas, mientras se desembarcaban los medios y se ocupaban las instalaciones definitivas, el *Galicia* estuvo actuando como base logística desde la mar en apoyo al contingente de IM hasta que estuviese operativo y se valiese por sí mismo.

Una vez establecidos en zona y ocupada la Base «Miguel de Cervantes» en la capital del Departamento Noreste, Fort Liberte, los cometidos de la Infantería de Marina se agruparon en dos: por un lado, para conseguir el «establecimiento de un ambiente seguro y estable» se hizo acto de presencia en toda la zona de acción asignada, bien por medio de patrullas a pie, en vehículo, por medio del establecimiento de puntos de control o la vigilancia de fronteras; y por otro, para «facilitar la provisión de ayuda humanitaria» inicialmente se auxilió a las ONG establecidas en la zona en la distribución de su ayuda y la ejecución de sus proyectos, pero con el transcurrir del tiempo fueron los propios contingentes de Infantería los que asumieron directamente tal responsabilidad, distribuyendo la ayuda que se recibía desde España o prestando la asistencia sanitaria que, con tanto afán, llevaban a cabo los diferentes equipos sanitarios que desplegaban con ellos.

Al poco tiempo de completado el despliegue se decidió abrir un destacamento en la localidad de Ouanaminthe, en la frontera con la República Dominicana, por sus especiales consideraciones de ser un paso fronterizo de alta densidad de comercio e inmigración ilegal entre ambos países.

Entre los hechos más significativos en esta operación se encuentra el acaecido el 12 de enero de 2006, cuando un camión dominicano trataba de repatriar al cementerio de Ouanaminthe los cadáveres de 24 haitianos inmigrantes. Esto, que a simple vista hubiese podido ser una simple y rápida gestión aduanera, en poco tiempo derivó en una batalla campal en la que los infantes de marina se vieron envueltos. El detonante fueron las condiciones en las que de forma habitual los funcionarios de la República Dominicana venían devolviendo a su país a los inmigrantes ilegales haitianos, normalmente en camiones de ganado, prácticamente hacinados y en los que incluso en algunas ocasiones se habían producido algunos fallecimientos. En aquella ocasión, una masa encolerizada de haitianos la emprendió a golpes contra el personal que llevaba a cabo la repatriación, lo que hizo que las tropas españolas que se encontraban en las proximidades se vieran en la obligación de intervenir para apaciguar las iras. La situación se degradó de forma fulminante, muy probablemente la muchedumbre incluso fuese alentada por líderes de bandas criminales, lo que les llevó al final a agredir a los infantes de marina españoles y a atacar su destacamento por medio de cócteles molotov y piedras de grandes dimensiones. Gracias a la serenidad y profesionalidad de nuestros soldados, que actuaron de forma coordinada, con contundencia y a la vez eficacia, consiguieron sofocar la revuelta y restablecer el orden sin que hubiese que lamentar desgracia alguna.

Tras 18 meses de despliegue continuado en zona, España decidió retirarse de la misión, pudiendo afirmarse que el balance final de la misma, al menos desde el punto de vista de la Infantería de Marina, fue muy positivo.

Las conclusiones que podemos extraer de esta misión son muy importantes, y no sólo por el hecho que comentábamos al principio, de haber sido la

primera misión enteramente planeada, ejecutada y apoyada por la Armada, sino porque una vez más se demostró que el tiempo de respuesta, desde que el Consejo de Ministros dio la ejecutiva hasta que se pasó a estar bajo dependencia de NN. UU., fue muy corto, escasos 50 días. A ello hay que añadir además los propios condicionantes de la misión, su complejidad, el hecho de contar con un contingente marroquí al que apoyar, la distancia a la que había que desplegar, etcétera.

Entre los aspectos más significativos del proceso de preparación cabría citar el pertrechado de la Fuerza, llevado a cabo por la JAL de forma extraordinariamente rápida y eficaz, teniendo en cuenta que hubo que adquirir a toda prisa determinados medios necesarios de los que se carecía. El planeamiento completo de la operación se efectuó en el ámbito exclusivo de la Armada y a todos los niveles: en el Operacional, el Estado Mayor de la Armada y la Comandancia General de la IM negociaron por primera vez dos acuerdos bilaterales en un tiempo récord, uno con las NN. UU. para la integración de la Fuerza y otro con las FAS marroquíes para el apoyo de éstas.

En cuanto a la ejecución, se volvió a poner en práctica el concepto al que ya nos referimos anteriormente de «base a flote», también en este caso, evidentemente, a una escala limitada, pero gracias a ello el *Galicia* pudo apoyar logísticamente desde la mar y durante un tiempo considerable a la Fuerza mientras ésta ocupaba sus instalaciones permanentes en tierra. Desde el punto de vista del sostenimiento, se tuvo que crear la estructura capaz de apoyar no sólo el aprovisionamiento de la unidad desde territorio nacional, sino también los relevos de los diferentes contingentes. En este sentido, fue la primera operación de sostenimiento logístico de nivel operacional llevada a cabo enteramente por la Armada. Por último, desde el punto de vista táctico se comprobó la necesidad de contar para futuras operaciones con adiestramiento y medios «no letales» (fundamentalmente antidisturbios).

***Tsunami* Indonesia: Operación RESPUESTA SOLIDARIA (R-S)**

En diciembre de 2004, un *tsunami* provocaba centenares de miles de muertes en la zona del océano Índico, por lo que el gobierno español, al igual que lo había hecho en otras ocasiones, decidió el envío del *Galicia* a la isla de Sumatra con el fin de proporcionar ayuda urgente a los damnificados por la catástrofe. Una vez más, al igual que en la Operación ALFA-CHARLIE, las ventajas del binomio buques anfibios y medios de la FIM para este tipo de operaciones quedó sobradamente demostrado; y en este caso, a una distancia del territorio nacional más allá de lo entonces imaginable.

Líbano: misión de paz FINUL

Como consecuencia de la crisis desatada en julio de 2006, en la que Israel había llevado a cabo la ofensiva denominada «La segunda guerra del Líbano» en el sur de este país, y tras el alto el fuego decretado por ambas partes a mediados de agosto, las NN. UU. decidieron, por medio de la Res. 1.701, proceder a reforzar con carácter urgente el contingente de la misión de FINUL desplegado en la frontera entre ambos países y asignarles además un nuevo mandato, por el que se harían responsables de supervisar el cese de las hostilidades entre las partes, acompañar y apoyar a las FAS del Líbano en su despliegue en la zona, ayudar a la distribución de la ayuda humanitaria y facilitar el regreso de los desplazados a sus hogares. Tras la visita del secretario general de NN. UU. a la zona a mediados de agosto, se decide aumentar los efectivos de FINUL, de los 2.000 existentes entonces hasta 15.000, de los cuales 5.000 debían ser desplegados en el menor tiempo posible.

El día 1 de septiembre el TEAR recibía la orden preparatoria, y siete días más tarde zarpaba de la Base Naval de Rota una fuerza anfibia operativa en la que el componente de desembarco lo constituía una agrupación táctica compuesta por un elemento de maniobra en tierra, de entidad batallón mixto,



convenientemente reforzado con los medios de apoyo de combate y de servicios de combate. Una vez alcanzadas las costas del Líbano, el día 15 de septiembre, en una playa próxima a Tiro, se inicia el desembarco de la Fuerza, desde donde se desplaza, casi sin solución de continuidad, hacia la localidad de Taibé, donde se establecería la base de operaciones «Isla de León». A los cuatro días de la llegada a la zona la Fuerza declara la capacidad operativa inicial, y tras un ritmo de trabajo frenético de instalación y acondicionamiento de la base, de reconocimientos de terreno y vías de comunicaciones, de aclimatación al entorno, de acumulación de medios, etc., el día 27 se declara la capacidad operativa final, y tres días después se realiza la Transferencia de Autoridad al *Force Commander*. Como curiosidad, esa misma noche las Fuerzas de Defensa israelíes abandonaban todas sus posiciones en el interior del Líbano, replegándose detrás de la «Línea Azul» (*Blue Line*) ocupada por la FINUL.

A lo largo del mes de octubre, además de llevar a cabo los propios cometidos encomendados en la misión, tales como patrullas, puntos de control, observatorios, etc., se iniciaron también las labores necesarias para acondicionar y preparar la llegada de la unidad del Ejército de Tierra que se haría cargo de la misión definitivamente. Tras casi un mes de despliegue, entre el día 28 de octubre y el 1 de noviembre se inicia el reembarque de la Fuerza y se da por finalizada la misión. Una vez más se regresaba a España con la «orden cumplida».

Son muchas las enseñanzas que se podrían deducir del desarrollo de esta operación, pero quizá la más significativa vuelva a ser la que se deriva de nuestra capacidad de respuesta. En este caso, además, aunque si bien el desembarco hubo de conceptuarse de administrativo —ya que la costa no pudo calificarse de «hostil» y no se consideró por tanto como desembarco anfíbio operativo en su sentido estricto—, puede decirse que se completaron todas y cada una de las fases que definen este tipo de operación, desde la de planeamiento y el establecimiento en la «zona objetivo» hasta el relevo en posición con fuerzas del Ejército de Tierra. Con ello se demostró que todos los años de adiestramiento y preparación no habían sido en vano y habían servido para demostrar que las operaciones anfíbias son plenamente válidas en la actualidad y más aún en el marco de la estrategia nacional.

Afganistán: Operación ROMEO-ALFA/ISAF

Allá por el año 1985, un grupo de capitanes de Infantería de Marina destinados en el Grupo de Artillería de Desembarco del TEAR decidió agrupar bajo una pequeña unidad de apenas cinco hombres, a los que denominaron desde entonces los «ACAF» (Equipos de Adquisición y Coordinación de Apoyos de Fuego), las responsabilidades de observación y corrección de tiro



Afganistán.

de todas las armas pesadas que apoyan por el fuego la maniobra de la Brigada de Infantería. Así, se aglutinaban en esos hombres las funciones del observador de artillería (OA), del oficial observador de fuego naval (OAN) y del controlador aéreo avanzado (FAC). Trascurridos casi 23 años de aquella idea, el pasado 2008 la Infantería de Marina pudo ofrecer esta capacidad única (3) en el ámbito de las FAS españolas a la Operación ROMEO-ALFA en Afganistán, donde hasta la fecha, ha demostrado su enorme potencial y su gran utilidad.

La participación de los equipos ACAF (TACP/FAC) del TEAR en la operación surge de la necesidad de incrementar la capacidad de conducción de aeronaves del contingente español desplegado en Afganistán encuadrado en la ISAF.

Hasta la fecha han desplegado en Afganistán ocho equipos TACP/FAC de Infantería. Cabe comentar, por curiosidad, que los componentes de al menos dos de estos equipos tienen anotado en su expediente el «Valor Reconocido en Combate». A lo largo de estos dos años de despliegue han sido muchas las acciones de combate en las que han tenido que intervenir, pero merece la pena resaltar la acción que tuvo lugar el 5 de septiembre de 2009, en la que resultó

(3) Los TACP/FAC del EA es obvio que tienen capacidad FAC, pero sin embargo no tienen la posibilidad de observar y corregir otras armas.

herido un cabo primero de Infantería. Ese día se había activado una fuerza en la que se integraría un equipo de Infantería con la misión de escoltar a la policía afgana (ANP) a la población de Gueira Shuri para auxiliarles a recuperar el cadáver de un compañero muerto en un enfrentamiento con la insurgencia. Justo en el momento que se estaba procediendo a recoger el cuerpo del policía afgano se produjo el ataque de los talibanes, por lo que de inmediato reacciona el TACP/FAC de Infantería ocupando posiciones desde las que identificar el origen del ataque y poder realizar un guiado adecuado del apoyo aéreo. Una vez el equipo entra en posición empieza a recibir fuego de fusilería y de granadas RPG, lo que les obliga a responder con fuego mientras otra parte del equipo trata de obtener los datos del objetivo y así batir con la aviación aliada el grupo atacante. Cuando el equipo llevaba más de cinco horas de enfrentamiento con los insurgentes, el cabo primero es herido por el impacto de un proyectil de fusilería en su pierna derecha, y permanece allí hasta que, tras nueve horas de combate, se consigue limpiar la zona de insurgencia e iniciar el regreso a la base de Qual i Now. Como ésta, y desde entonces, son muchas las acciones de combate en las que nuestros hombres han tomado parte y han demostrado su valía.

La principal conclusión que debemos extraer de esta operación en particular es el carácter innovador de los infantes de marina, quienes, como consecuencia muchas veces de la carencia de medios, y otras veces simplemente por circunstancias operativas, han tenido que agudizar el ingenio para dar respuesta a las necesidades que se les han planteado.

Costa de Somalia: Operación ATALANTA

A lo largo de los últimos años, la Seguridad Marítima ha sufrido un paulatino e importante deterioro en las costas de Somalia como consecuencia de los actos de piratería. Para combatir esta plaga, y en apoyo a la Res. 1.816 del Consejo de Seguridad de la NN. UU., la UE decidió a finales del año 2008 conformar la primera misión marítima europea, encargada a la EUNAVFOR.

Desde un primer momento España se ofreció para asumir un papel preponderante y liderar dicha misión. A lo largo de este año y medio nuestra participación ha ido variando, pasando desde un solo buque en algunos periodos hasta el establecimiento de un grupo operativo. Desde el punto de vista de la contribución de la FIM, su entidad, como no podía ser de otra manera, ha estado totalmente sincronizada con la de los medios navales, pasando desde la aportación de equipos básicos de protección a bordo de las fragatas hasta unidades de la Fuerza de Guerra Naval Especial (FGNE) con capacidad para llevar a cabo abordajes con oposición o, llegado el caso, de rescate de rehenes.

Son muchas las anécdotas y acciones en las que nuestros equipos de Infantería de Marina han tomado parte en el desarrollo de esta misión. Lo impor-

tante de todas ellas es que no ha habido que lamentar desgracias y todas las situaciones difíciles, al final, siempre se han resuelto de forma favorable. En la mente de todos se encuentra un caso particular que, como será fácil comprender, no será motivo de comentario en este artículo, ni los detalles de ejecución, ni la justificación de sus resultados, pero del que sí cabría hacer una precisión. La intervención de los miembros de la FGNE supuso su primera acción de combate, en la que no sólo se puso de manifiesto su enorme preparación y operatividad, sino su elevado nivel de sacrificio y disciplina y en la que el resultado alcanzado fue el que estaba previsto y concienzudamente calculado; cualquier otro hubiese sido fruto de la suerte o, en el peor de los casos, del infortunio.

La principal conclusión de esta intervención sería evidentemente la misma que la señalada anteriormente para la Operación LIBERTAD DURADERA; esto es, la recuperación del entorno naval para las unidades de la Infantería, ampliado en este caso con el nuevo concepto de Guerra Naval Especial, que tantas posibilidades puede ofrecer en el futuro escenario estratégico.

Haití: misión humanitaria HISPANIOLA

A raíz del terremoto que sufrió Haití el pasado día 12 de enero, y en contestación a la solicitud formulada por el Gobierno de aquel país para hacer



Traslado de material en una lancha de desembarco tipo LCM.



Haití.

frente a la mayor catástrofe sufrida en toda su historia, donde las previsiones señalaban una cifra de muertos próxima a los 150.000, el pasado día 22 de enero zarpaba de Rota el buque *Castilla* con un contingente militar en misión de ayuda humanitaria. En este caso, la urgencia en la respuesta obligó a que la Fuerza, salvo la unidad de Sanidad, fuese enteramente de la Armada. El hecho de que la IM contase con medios de zapadores en dotación, con medios logísticos de almacenamiento de agua y depuradoras, de asuntos cívico-militares e incluso con medios sanitarios propios, permitió que por primera vez se asumiesen cometidos que, de otra manera, se hubiesen atribuido a otros ejércitos. Como consecuencia de ello, el componente de la IM, basado en el Grupo de Apoyo de Servicios de Combate (GASC) de la Brigada de Infantería de Marina (BRIMAR) del TEAR, con sus medios orgánicos, pudo hacerse cargo de lo que podríamos definir como el «esfuerzo principal» de la operación, el de la ayuda humanitaria en tierra.

Tras 13 días de navegación, el día 4 de febrero el *Castilla* llegaba a Petit Goave, localidad costera a unos 80 km al oeste de la capital, Puerto Príncipe, donde estaba previsto que llevase a cabo su misión por un periodo inicial de dos meses. Tres días después, y tras un breve acto religioso oficiado por el

obispo de la ciudad, dieron comienzo los trabajos de desescombro de la iglesia y a continuación los de las principales vías de comunicación.

Entre las enseñanzas que debemos extraer de esta contribución señalar, por un lado, que ha sido la primera operación de ayuda humanitaria de entera responsabilidad de la Armada y llevada a cabo con medios propios, y en segundo lugar, que constituyó la respuesta más rápida que en ese momento se pudo articular para atender dicha necesidad urgente de ayuda. Desde el punto de vista de la propia ejecución, se han confirmado las ventajas que ofrecen los medios de la Armada en este tipo de operaciones y que ya han sido citadas a lo largo de este artículo: la que se deriva de las capacidades que ofrece el buque por el hecho de poder constituirse como «base a flote» durante prácticamente todo el tiempo que ha durado la misión; y desde el punto de vista de la FIM, las derivadas de las capacidades y medios que puede ofrecer el GASC de la BRIMAR, que permitieron atender aspectos tales como aprovisionamiento, mantenimiento, sanidad e ingenieros.

Por desgracia, prácticamente al cierre de este artículo se produjo un hecho luctuoso que es necesario mencionar para que la historia de estos 20 años de operaciones quede totalmente cerrada y sellada. En dicho desafortunado suceso perdieron la vida cuatro compañeros nuestros; el habilitado del *Castilla* y los tres componentes de la dotación de un helicóptero de la 3.^a Escuadrilla de la Flotilla de Aeronaves, como consecuencia del fatal accidente que sufrieron cuando regresaban de una misión de aprovisionamiento logístico. En el párrafo anterior decíamos que era la primera misión humanitaria llevada a cabo íntegramente por la Armada; ahora puede decirse que es la primera en la que paga tan alto «precio».

Conclusiones

La Infantería de Marina ha demostrado ser una herramienta de suma importancia al servicio de los intereses de la nación, por su capacidad de respuesta inmediata, por poder llevar a cabo una gran variedad de cometidos en tierra desde la mar y, más aún, por ser capaz de hacerlo por periodos de tiempo relativamente largos y ejerciendo una «presión en tierra» gradual en función de la necesidad. De todas estas capacidades no puede decirse que seamos «grandes maestros», pero sí que al menos contamos con los medios suficientes para ser la primera respuesta, la más rápida, ágil y polivalente.

Las misiones llevadas a cabo a lo largo de estos años han ido desde las más sencillas en planeamiento y ejecución, pero de suma importancia, como son las de observadores en misiones de paz hasta la ejecución de operaciones expedicionarias más o menos complejas y en todo su espectro, desde las de imposición hasta las de consolidación de la paz, pasando por la contribución en misiones de ayuda humanitaria o a desastres.

En el entorno estratégico actual, en el que el «litoral» adquirirá cada vez mayor importancia, el binomio buques-infantes de Marina ofrece unas posibilidades únicas a ser tenidas en cuenta en el marco de la seguridad y defensa, tanto nacional como colectiva.

En los últimos tiempos, al igual que en el pasado más lejano, la IM ha tenido la oportunidad de tomar parte y ser testigo de operaciones en los cuatro continentes, en casi todos los conflictos o situaciones en los que España ha decidido estar presente, y por ello podemos afirmar que sigue siendo fiel a lo que de ella decía el conde Torre Vélez.

A modo de resumen puede decirse que en estos 20 años la FIM ha tomado parte en todo el espectro de las operaciones, salvo en una, la Entrada en Fuerza, situación que, como buenos conocedores de sus efectos, preferiríamos no tener que llegar a experimentar, pero que si llegado el caso España la requiriese, deberíamos reclamar para nosotros el privilegio que la historia nos ha concedido: ¡«ser los primeros»!, y coherentes con nuestro lema, «Valientes por tierra y por mar».



¿QUO VADIS OTAN?

José M.^a TREVIÑO RUIZ
Representante militar español (MILREP) en la OTAN
entre los años 2006 y 2009



Introducción



ESTA es una pregunta que nos hacemos frecuentemente: ¿hacia dónde va la OTAN? La Alianza Atlántica fue constituida en 1949 por el Tratado de Washington para hacer frente al poder militar soviético surgido tras la Segunda Guerra Mundial, que amenazaba con dominar a las naciones occidentales libres. La disolución primero del Pacto de Varsovia —nacido para contrarrestar a la OTAN—, y de la URSS después, dejó aparentemente sin sentido la Alianza Atlántica. La desmembración de la antigua República de Yugoslavia y la guerra que de ello devino supuso un balón de oxígeno para justificar la *raison d'être* de los miembros de la Alianza, que vieron posible una intervención militar en Europa para impedir males mayores y evitar que el foco desestabilizador de los Balcanes pudiera expandirse por toda la Europa oriental. De no haber intervenido la OTAN podría haberse perdido una estabilidad que se había mantenido escrupulosa y milagrosamente durante los 45 años de la llamada Guerra Fría, en que la disuasión nuclear actuó eficazmente evitando cualquier tipo de confrontación entre la Alianza y el Pacto de Varsovia. Al desaparecer este Pacto se perdía el concepto de *respuesta flexible*, en vigor desde 1966 y que había sucedido al de *destrucción mutua*, por lo que la OTAN en 1991 hacía aprobar en Roma su primer concepto estratégico post Guerra Fría, que sustituía al *Informe Harmel* hasta entonces vigente y que curiosamente era un documento no clasificado en coherencia con la transparencia y voluntad de establecer un sistema de seguridad cooperativa. La cumbre de Bruselas de enero de 1994 introdujo el concepto del Partenariado para la Paz, o *PfP* en sus siglas en inglés, las relaciones con Rusia y Ucrania, el Diálogo Mediterráneo y la Identidad de Seguridad y Defensa Europea (ISDP). Con estos nuevos conceptos la OTAN lanzó su primera operación terrestre *no Artículo V* con su intervención en los Balcanes en 1999, medio



Escombros del World Trade Center.

siglo después de su creación; intervención que hay que reconocer no tuvo en su momento el visto bueno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que aún hoy perdura al mantener fuerzas desplegadas en Bosnia y Herzegovina, así como posteriormente en la provincia serbia de Kosovo. En ese mismo año se promulgó el entonces nuevo Concepto Estratégico, que aún hoy y pese a su desfase tras un decenio de acaecimientos históricos, continúa en vigor. Entre esos acaecimientos ocupa el primer lugar, sin duda, el ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas de Nueva York, que tanta influencia iba a tener en la Alianza, mencionando de pasada el que se invocase por primera vez el Artículo V del Tratado con la creación de la Operación ACTIVE ENDEAVOUR (OAE) en el Mediterráneo, y que empeña a las marinas aliadas aún hoy en día.

El necesario *aggiornamento*

Que el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999 necesita una puesta al día, así como aligerar la pesada y costosa estructura de Mando, es algo que

ninguna nación miembro niega de cara al elevado costo necesario para combatir las amenazas asimétricas emergentes y sobre todo para realizar las operaciones fuera de área, entre las que sobresale el conflicto de Afganistán.

La situación actual de la Alianza, con 28 miembros, nada tiene que ver con la OTAN primitiva de 12 miembros, ya que la diversidad de Estados, intereses y perspectivas hace muy difícil llegar al necesario consenso para la toma de decisiones. Cualquier observador imparcial podría señalar tres bloques bien diferenciados entre los Estados miembros, que a la hora de votar una resolución lo harán de forma distinta por tener intereses distintos. Así, existe el «bloque sajón» liderado por los Estados Unidos, seguido fielmente por el Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega y menos fielmente por Alemania, Bélgica, Luxemburgo e Islandia. El bloque Mediterráneo, sin un líder claro, pero en el que destacan Francia, Italia y Turquía, seguidos por España, Portugal y Grecia. Por último, están los antiguos países pertenecientes al Pacto de Varsovia y hoy furibundos anticomunistas, liderados por Polonia, seguida por la República Checa y Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, los tres países bálticos, los dos procedentes de la desmembrada Yugoslavia, Eslovenia y Croacia, más la aislada Albania.

Una vez vista la agrupación por bloques políticos-geográficos conviene repasar también la última organización militar, surgida en el año 2004 y que se ha revisado en el llamado *PE Review*, que no ha pretendido otra cosa que reducir la plantilla de los diferentes cuarteles generales de la estructura de Mando de 15.000 personas a 12.000. La composición actual contempla dos mandos supremos, una vez eliminado el del Canal, que tenía su sede en Northwood. Así, el almirante James G. Stavridis, Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR, en siglas inglesas) y con sede en Mons, Bélgica, es el único mando estratégico con tropas a su cargo, ya que el Mando Supremo Aliado de Transformación o SACT, general de la Fuerza Aérea francesa Stephan Abrial con sede en Norfolk, Estados Unidos, es el encargado de la doctrina y por supuesto de todo lo relacionado con la transformación militar. Bajo la autoridad de SACEUR existen tres mandos conjuntos operacionales, dos con fuerzas a su cargo con sede en Brunssum (Holanda) y Nápoles (Italia), mientras que un tercero con sede en Lisboa carece de fuerzas asignadas permanentemente dado su menor tamaño y carácter expedicionario. Así, tanto Brunssum como Nápoles cuentan con Mandos Componentes Terrestre, Aéreo y Marítimo ubicados los del primero en Heidelberg y Ramstein (Alemania) y Northwood (Gran Bretaña), mientras que los de Nápoles se encuentran en Madrid, Izmir (Turquía) y Nápoles. En esta revisión o *PE Review*, Madrid y Heidelberg pierden su denominación de *LCC* o *Land Component Commander* para pasar a llamarse *Force Command*, un nombre un tanto *sui generis*, ya que no mandan ninguna fuerza. A su vez, el general francés Stephan Abrial tiene a su cargo todas las escuelas y centros de adiestramiento de la Alianza, menos el Colegio de Defensa de la OTAN, que curiosamente depende del Comité Militar.

El nuevo Concepto Estratégico

Todavía tenemos que reconocer el espíritu pragmático que preside las deliberaciones del Consejo del Atlántico Norte, el máximo órgano de decisión de la Alianza, cuando existe el necesario consenso, pues una organización internacional no tiene por qué preocuparse por su coherencia doctrinaria o legalista de su proceso decisorio. Así aconteció como ya hemos relatado en la década de los 90, en que su referente estratégico interno se basaba en el Concepto Estratégico aprobado en 1991, con las interpretaciones y orientaciones adicionales que provenían de las cumbres ministeriales realizadas. Podemos asimismo recordar que meses después de aprobarse el Concepto Estratégico de 1999, donde se reiteraba el principio de conducir acciones fuera del ámbito del Artículo V, con el mandato de las Naciones Unidas, no hubo muchas vacilaciones para lanzar una intervención de apoyo a la paz en Kosovo sin la necesaria Resolución de Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Por otro lado, es también sabido que la postura asumida por la OTAN después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 no se basaba en ningún concepto estratégico, sino en la posición generalizada de las naciones miembros, aprobada a nivel ministerial, que encuadró la situación del momento con las líneas de acción apropiadas.

Se resalta este punto no para devaluar la importancia que encierra el actual proceso de revisión estratégica, una vez que no puede ser contemplado como un mero ejercicio de redacción, ni podemos quedar aferrados al argumento de su importancia en el supuesto de que las acciones aprobadas dependen exclusivamente de la voluntad coyuntural de los Estados miembros. Por el contrario, se pretende alertar de la importancia que este proceso encierra y que se traduce en los debates asociados y en los acuerdos pactados sobre un conjunto de materias relevantes e inalienables que urge ponderar y reflejar, para los cuales es absolutamente indispensable la captación de las atenciones de todos los sectores de la sociedad. Así, antes de entrar en el contenido, creemos oportuna una observación sobre las cuestiones de forma que fueron motivo de debate al inicio del proceso. Como es sabido, se acordó designar «a dedo» un grupo de «sabios» invitados por el secretario general a proceder a la elaboración de un producto que pudiese reflejar los acuerdos y pensamientos dominantes en los distintos seminarios e iniciativas realizadas, y entre los que figuraba el embajador español Fernando Perpiñá-Robert Peyra. Este trabajo sería posteriormente remitido a los Estados miembros para que lo analizaran y decidieran su redacción final. De forma complementaria, existía la preocupación de implicar en este proceso a la opinión pública para que el producto resultante tuviese una dimensión global y fuese de fácil comprensión para el ciudadano común, evitando así la redacción de un documento demasiado técnico y detallado, aunque era inevitable que estuviese marcado por la complejidad del sistema internacional y por la imprevisión del modelo por

donde caminamos, tal y como reconocía el Mando Estratégico de Transformación en el estudio prospectivo que ha elaborado sobre las nuevas amenazas, estudio que lleva el nombre de *Multiple Futures* o Futuros Múltiples.

En este estado de cosas, el Grupo de Expertos, liderado por la ex secretaria de Estado norteamericana Madelaine Albright y en el que figuraban siete embajadores y paradójicamente ningún militar, hizo público el pasado 17 de mayo un elaborado documento de 55 páginas titulado *NATO 2020: Assumed security; dynamic engagement*, con el análisis y recomendaciones del Grupo de Expertos sobre un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN.

En este informe, que no es clasificado, los expertos civiles marcan las líneas maestras para futuras misiones en el extranjero, apoyando la involución de la Alianza en la defensa territorial de misiles y recomendando una mayor implicación para contrarrestar los ciberataques, recalando que la OTAN con sus efectivos no es la solución única a todos los problemas que afectan a la seguridad internacional. El informe sugiere asimismo que los factores para el proceso de la decisión deben incluir la ineficiencia y aparente falta de voluntad de algunos miembros de la Alianza para proporcionar los medios requeridos para conseguir el éxito. El informe contempla, además, cuatro tipos de misiones militares:

- Disuasión, prevención y defensa contra cualquier agresión, para asegurar la independencia política e integridad territorial de cada miembro de acuerdo con lo expresado en el Artículo V del Tratado.
- Cooperar con los países del Partenariado para la Paz (*PfP*) y las instituciones civiles para proteger el área del Tratado de un amplio espectro de desafíos no convencionales para su seguridad.
- Desplegar y mantener capacidades expedicionarias para operaciones militares más allá del área del Tratado cuando se requieran para prevenir ataques en el área de la Alianza, para proteger los derechos legales y otros intereses vitales de los miembros de la OTAN.
- Ayudar a modelar un ambiente internacional de seguridad aumentando la interoperabilidad con el Partenariado, proporcionando adiestramiento militar y policial, coordinando la asistencia militar y cooperando con los gobiernos de los países clave.

Finalmente, el análisis recuerda en sus conclusiones que la OTAN realiza funciones únicas e indispensables, y que sin la Alianza durante la Guerra Fría la región euro-atlántica hubiese entrado en el siglo XXI sin libertad en el este y sin una estrategia común con el oeste. Asimismo, si la OTAN no existiese hoy en día Afganistán continuaría siendo gobernada por los talibanes, proporcionando cobijo a la organización terrorista de Al Qaeda para entrenarse y realizar atentados en el mundo occidental.

Afganistán

No es posible hacer un estudio sobre la Alianza sin mencionar lo que en el ámbito operacional más preocupa: la intervención en Afganistán. Como se ha referido anteriormente, Afganistán no es un problema de la OTAN y mucho menos un problema militar aliado. *De facto* se trata de una operación de las Naciones Unidas, cuya resolución excede con mucho de la capacidad militar y es consensualmente reconocida la necesidad de implicación de otras organizaciones internacionales, potencias regionales y estructuras internacionales ligadas al desarrollo, como el Banco Mundial, agencias humanitarias, ONG, etc. No obstante, bajo el punto de vista de la opinión pública esta intervención constituye una responsabilidad militar de la OTAN y los resultados finales que se obtengan quedarán ligados históricamente a la Alianza. No se pretende con estas líneas hacer consideraciones de orden operacional o vaticinar resultados; tan sólo matizar el gran esfuerzo militar realizado para garantizar la seguridad de todos los ciudadanos afganos, con unos efectivos que ya superan las 100.000 personas y con unas dolorosas pérdidas que superan la cifra de 1.200 bajas en el caso norteamericano, 300 en el británico y 87 españolas, entre otras. Pero la OTAN en el lejano país asiático no sólo proporciona seguridad



El general Mc Crystal visita las tropas españolas en Afganistán.

al territorio combatiendo la insurgencia de los talibanes: sin la presencia y apoyo de la ISAF (*International Security Assistance Force* o Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, coalición que agrupa a 43 naciones), los 34 equipos provinciales de reconstrucción o PRT no podrían hacer absolutamente nada para reconstruir un maltrecho país que ocupa el lugar 192 en el *ranking* de pobreza de las Naciones Unidas, y en cuyos 650.000 km² de territorio montañoso y semidesértico viven o malviven 32 millones de habitantes de diferentes etnias y culturas, cuya fuente principal de ingresos hasta ahora era el cultivo de droga. Si a ello unimos la corrupción e ineficiencia de las administraciones central y locales, tenemos el cuadro completo de la Tumba de los Imperios, que es como históricamente se le ha llamado a esta nación orgullosa y guerrera.

En el seno de la Alianza, los efectos del conflicto y su implicación en las operaciones son susceptibles de provocar divisiones internas al distinguirse dos tipos de países: los que simplemente tienen militares en el territorio y los que tienen militares que mueren combatiendo. Entre estos últimos destacan Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, que tienen asignadas las provincias del sur, allí donde la insurgencia talibán es más fuerte y además lindan con Pakistán, que hoy por hoy es el *safe heaven* o santuario de la guerrilla pash-tún. En este estado de cosas, el relevo del general Mac Kiernan por Mc Chrystal como comandante de la ISAF (COMISAF) supuso una bocanada de aire fresco, al venir éste precedido de la fama ganada en Irak, aunque bien advirtió que ésta era una guerra distinta. El aumento solicitado de 30.000 combatientes, concedido por el presidente Obama a regañadientes, comenzaba a dar sus frutos en la primavera de este año, pero unas imprudentes declaraciones de Mc Chrystal sobre los asesores militares de la Casa Blanca, entre los que ocupaba el primer lugar el general James Jones, antiguo SACEUR, supuso el cese fulminante del COMISAF, que curiosamente fue sustituido por su jefe y comandante del Mando Central (CENTCOM), el general Petraeus, con un bien ganado prestigio por su exitosa campaña y cuasi pacificación de Irak. En este momento todas las esperanzas están puestas en este eficaz general norteamericano, para ver si de una vez por todas consigue vencer la insurgencia talibán y proporcionar la necesaria seguridad para que los equipos provinciales de reconstrucción puedan realizar su trabajo.

Las relaciones con la Unión Europea

Algunos han querido vislumbrar una rivalidad subyacente entre la OTAN y la Unión Europea (UE). Nada más lejos de la realidad: mientras que la Unión Europea nace con una finalidad económica-política, la Alianza tiene una finalidad político-militar. El área defensiva de la UE es un objetivo neonato al que aún le queda mucho para desarrollarse; baste decir que su plantilla militar

permanente contempla tan sólo a las 200 personas de su Estado Mayor Militar y que cuenta con un solo cuartel general propio en Bruselas, frente a las 12.000 personas y una docena de cuarteles generales de la OTAN. Por ello, la relación y coordinación entre las dos organizaciones internacionales es fundamental para no repetir funciones ni duplicar recursos, potenciando de esta forma las capacidades. Sin embargo, del lado de la UE se tiene una sensación de permanente frustración al ver los pocos avances conseguidos en los últimos años, obstaculizados por una nación que pretende precisamente ingresar en la UE. En lo que se refiere a la OTAN, es de todos conocida la doctrina del *comprehensive approach* o aproximación global, aplicable en todos los conflictos, incluido el de Afganistán. Pero aquí de nuevo chocamos con un grupo de naciones que, bien para evitar que la Alianza pierda protagonismo militar y defender a ultranza el pilar transatlántico o bien para conseguir un objetivo político determinado, como es la resolución del conflicto turcochipriota, boicotean cualquier intento de aproximación que no esté comprendido dentro de los Acuerdos Berlin Plus. En este estado de cosas, y con 21 naciones como factor común en las dos organizaciones, los avances, paradójicamente, se ven ralentizados, so pena de establecer un acuerdo más ambicioso que el Berlin Plus, por otra parte limitado al ámbito de la operación ALTHEA en Bosnia y Herzegovina y en estado de franca recesión.

Las relaciones con Ucrania

Es éste un tema muy importante dentro de la política exterior de la Alianza. Una vez finalizada la Guerra Fría, con la victoria —al menos nominal— de la OTAN, y desaparecidos tanto el Pacto de Varsovia como la URSS, está claro que hay que convivir con Rusia y evitar cualquier tipo de provocación o simple fricción para evitar incurrir de nuevo en una segunda Guerra Fría por nadie deseada. Curiosamente, en la Cumbre de Bucarest de 2008 se pudo ver la división existente entre los nuevos y viejos miembros de la Alianza en este sentido. Razones históricas de peso entre los miembros procedentes del Este y sus resquemores sobre sus antiguos señores han impedido la creación de una plataforma global de entendimiento con Rusia. La invasión de Georgia en el verano de 2008 agudizó aún más los temores de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, liderados por Polonia, secundada por los países bálticos. A su vez Rusia desconfía de la OTAN y de la defensa antimisil de la Alianza, si bien es cierto que el posible emplazamiento de misiles antimisiles en Polonia y de un radar en la República Checa no formaban parte de ningún planeamiento aliado, sino que era puramente norteamericano, al igual que el emplazamiento de una batería Patriot a tan sólo 60 km de Kaliningrado, la antigua Prusia oriental y causa de la Segunda Guerra Mundial. El reconocimiento, por parte de la mayoría de los miembros de la Alianza, de la provincia secesionis-



Helicóptero ruso sobre la cubierta de vuelo de la fragata *Navarra*.
(Foto: José E. Regodón Gómez).

ta de Kosovo tampoco ayudó al clima de entendimiento, y la crisis de Georgia provocó a su vez una paralización en la cooperación militar OTAN-Rusia de un año, cooperación que tímidamente está volviendo a los niveles alcanzados hace dos años.

Conclusiones

A tan sólo 20 kilómetros del Cuartel General de la OTAN en Bruselas se encuentra Mont Saint Jean, donde en junio de 1815 tenía lugar la batalla de Waterloo, en la que se masacraron franceses, británicos, holandeses, belgas, alemanes... con casi 50.000 bajas. Un siglo más tarde, en una ciudad belga llamada Yprés, a 90 km de la capital, hubo tres batallas en el curso de la Primera Guerra Mundial. De nuevo británicos, franceses, belgas, alemanes... se volvían a masacrar, esta vez con casi 600.000 bajas. No habrían de pasar 30 años para que en las navidades de 1944 de nuevo los ejércitos europeos alia-



Operación ACTIVE ENDEAVOUR. Dando el alto a un barco.

dos y los alemanes volviesen a enfrentarse en el pueblecito belga de Bastogne en la llamada batalla de las Ardenas, con el resultado de 170.000 bajas. Tan sólo cuatro años después de esta batalla se crea la OTAN. Desde entonces, los enfrentamientos europeos se limitan a discusiones más o menos acaloradas en el Comité Militar, con cero bajas en 61 años. Aunque sólo fuese por esto último, si no existiese la Alianza habría que inventarla.

Renovarse o morir, es lo que dicen los clásicos. Y ese ha sido el espíritu de trabajo del Grupo de Expertos sobre el Concepto Estratégico, produciendo un documento que sin duda servirá de base para que el secretario general de la OTAN y ex primer ministro danés Anders Fog Rasmussen pueda presentar en la cumbre de Lisboa, el próximo mes de noviembre, el borrador de Concepto Estratégico para que las naciones aporten sus comentarios.

En el ámbito de la estructura de Mando ya hay voces que piden una mayor reducción de los cuarteles generales, con tan sólo dos Mandos en Brunsum y Nápoles (desaparecería Lisboa), pero sin perder la capacidad expedicionaria, y por supuesto un solo Mando Componente Terrestre, Marítimo y Aéreo (quedaría un solo LCC en Heidelberg, un MCC en Nisida y un ACC en Ramsstein).

En términos generales, la Alianza necesita encontrar su sitio en una complicada situación internacional y en una sociedad cada vez más globalizada, donde cualquier incidente o conflicto puede repercutir directa o indirectamente en los miembros de la OTAN.

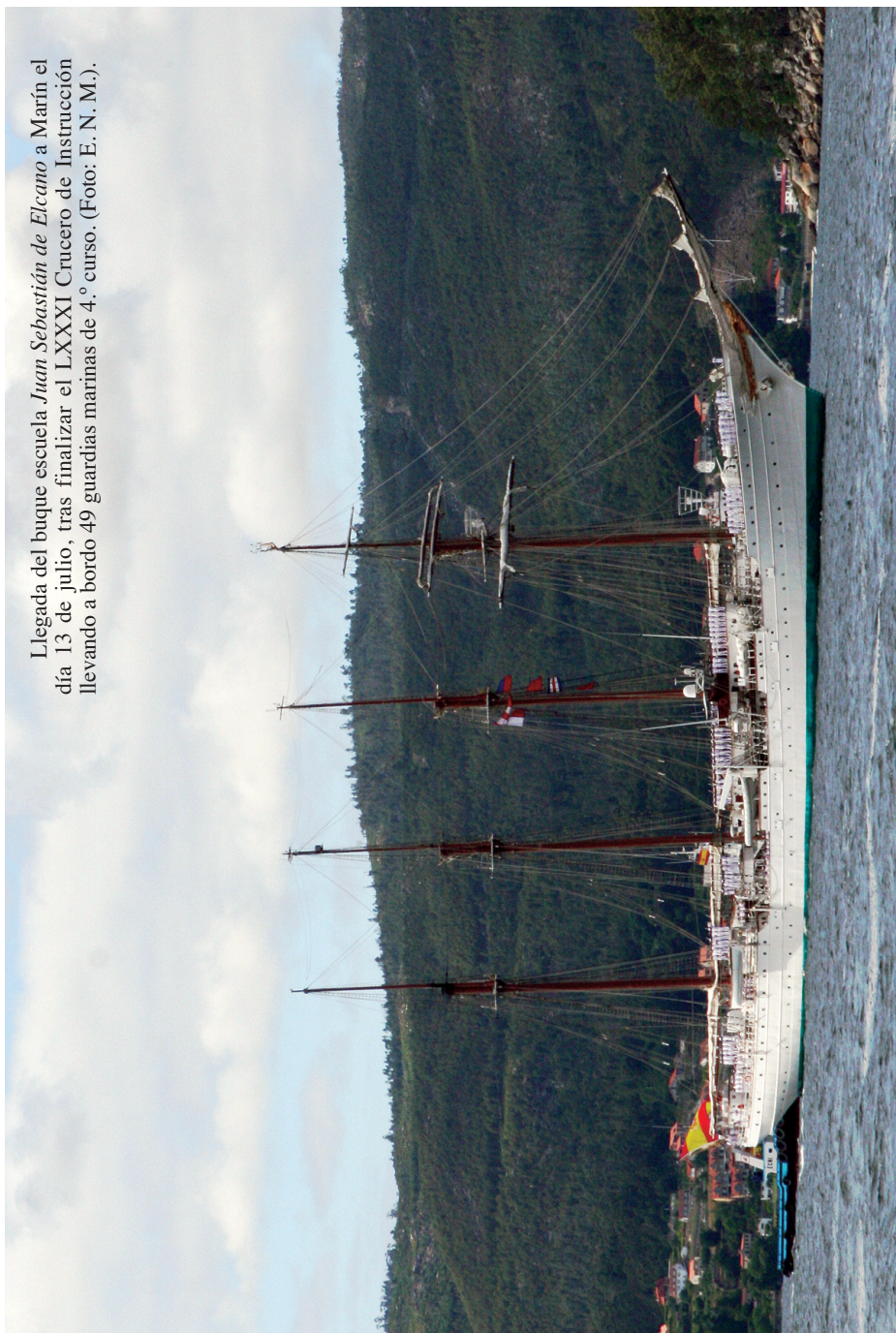
En el ámbito marítimo, la Operación ACTIVE ENDEAVOUR, con casi una década a sus espaldas, tiene en su haber la tranquilidad que durante este tiempo ha disfrutado el *Mare Nostrum*. Por el contrario, la Operación OCEAN SHIELD en el Índico tiene ante sí una larga tarea para erradicar la piratería, ya que el éxito no depende tan sólo del factor naval, sino también de otros actores en tierra en los que la Unión Europea ha puesto también su empeño.

La inevitable ampliación de la Alianza hacia el Este, especialmente con países procedentes de la extinta Yugoslavia (Macedonia, Montenegro, Serbia, etc.), servirá para introducir un factor de estabilidad en los Balcanes. Pero la ampliación con antiguos miembros de la también desaparecida URSS (Ucrania, Georgia, etc.) llevará todavía algún tiempo, hasta que sus poblaciones estén totalmente de acuerdo con ese paso y que su ingreso aporte seguridad y no inestabilidad a la OTAN.

El tan nombrado Artículo V continuará siendo la pieza clave del Tratado de Washington, y tanto de su vigencia como del necesario consenso en las decisiones dependerá la razón de ser de la Alianza en el futuro como elemento de seguridad de todos sus componentes.



Llegada del buque escuela *Juan Sebastián de Elcano* a Marín el día 13 de julio, tras finalizar el LXXXI Crucero de Instrucción llevando a bordo 49 guardias marinas de 4.º curso. (Foto: E. N. M.).



LA ESTRATEGIA MARÍTIMA ALIADA. NUEVAS TENDENCIAS

Gonzalo SANZ ALISEDO



Por qué una nueva Estrategia Marítima Aliada



N los últimos dos años la OTAN se ha visto inmersa en un importante proceso de desarrollo intelectual para actualizar su visión estratégica y adaptar su doctrina a los desafíos actuales de seguridad, incorporando las enseñanzas de las operaciones en las que se ha visto envuelta. Este proceso ha sido encabezado por una revisión de la forma de actuar de las marinas aliadas, de su papel en el escenario estratégico actual y futuro y de las directrices que el proceso de transformación de las fuerzas armadas de las naciones aliadas debe seguir en el ámbito marítimo.

El proceso de revisión estratégica ha resultado curioso y, sin duda alguna, beneficioso para recuperar una visión marítima de la seguridad que la Alianza había perdido, o que al menos había quedado oculta por las operaciones en Irak y Afganistán. Beneficioso, porque la hoja de ruta establecida preveía la elaboración de un Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima al que seguiría una nueva Estrategia Marítima Aliada y, finalmente, el nuevo Concepto Estratégico. A primera vista parece que el orden de elaboración de los documentos es el inverso al que cualquiera recomendaría; sin embargo, lo cierto es que se pretendía ir de lo más sencillo, urgente y de menor nivel a lo más complicado, resolviendo en primer lugar cuestiones que afectan a las operaciones navales en marcha para ir progresando después hacia visiones más de orden político-militar, con la esperanza además de que la visión marítima quedara bien reflejada en el futuro Concepto Estratégico. La realidad de los procesos de decisión de la OTAN ha llevado a que la discusión de los tres documentos se haya acompasado, y probablemente los tres sean aprobados con un breve espacio de tiempo entre ellos.



Consejo del Atlántico Norte. (Fuente: página web OTAN).

Independientemente del orden de elaboración de los documentos, la realidad es que la OTAN necesita recuperar la visión marítima de la defensa y la seguridad que fue vital para que los aliados vencieran en la Guerra Fría. Mucho se ha escrito sobre cuáles fueron las razones que llevaron a la desintegración de la URSS y posterior disolución del Pacto de Varsovia: el colapso económico provocado por la incapacidad soviética de dar respuesta a la iniciativa de defensa estratégica norteamericana, el colapso moral de un sistema político que destruía al individuo para sustentar un estado mastodóntico y totalitario, etc. Pero en cualquier caso, lo que es indudable es que los aliados también ganaron la Guerra Fría en la mar. La OTAN entendió el valor de la mar en su estrategia de disuasión y contención sobre la Unión Soviética y sus satélites.

Las marinas aliadas utilizaron la mar para ejercer la disuasión estratégica (nuclear) contra el bloque soviético, para contrarrestar la capacidad estratégica (submarina) soviética, para desarrollar una presencia avanzada y abierta donde fue necesario y para mostrar la solidaridad entre las naciones miembros, fundamentalmente con las actividades de las fuerzas navales permanentes. Era por tanto necesario recuperar y dar visibilidad a todo este valor añadido que las marinas de guerra han proporcionado a la Alianza en sus primeros

cincuenta años de existencia, adaptarlo a la situación estratégica actual e incorporarlo plenamente a la nueva visión estratégica aliada. El objeto de la Estrategia Marítima Aliada (en adelante AMS, *Allied Maritime Strategy*) es precisamente ése, articular el modo en que el poder marítimo contribuirá a hacer frente a los desafíos a los que puedan enfrentarse los aliados en el futuro.

El punto de partida

La AMS recuperará una visión global de los océanos como elemento fundamental para garantizar la seguridad de los aliados, como vínculo de relación entre las naciones y como elemento fundamental de la red de economías mundiales que tiene en el comercio marítimo su componente principal. La consecuencia es que los intereses marítimos de cada nación individual y de las naciones aliadas en su conjunto son globales, no se ciñen a las aguas próximas a sus costas y sobrepasan los límites del área euroatlántica. Y precisamente por esta razón, por su dispersión geográfica y por su variedad, son más vulnerables ante riesgos convencionales y no convencionales.

Y de este punto de partida surgen dos debates de interés a través de los que la OTAN determinará cuál será su forma de actuar en el futuro: el primero de ellos, hasta qué punto la OTAN debe ser un actor global, especialmente en la mar, y el segundo, cuáles son sus límites de actuación en el ámbito de la seguridad marítima.

Respecto a la importancia del primero, basta echar un vistazo a potencias económicas emergentes como China, India o Brasil para comprobar que todas



Operación ACTIVE ENDEAVOUR. (Fuente: página *web* CC Mar Naples).

ellas están en el camino de convertirse en potencias marítimas, dedicando inversiones sustanciales para desarrollar su poder naval. Y respecto al segundo, veremos más adelante cómo las distintas legislaciones nacionales dificultan una labor eficaz y coordinada frente a actores que ignoran la ley y se aprovechan del estatuto de la alta mar para llevar a cabo actividades ilícitas.

El papel de las marinas de guerra aliadas

En el marco del panorama estratégico descrito, las marinas aliadas tienen un papel fundamental que jugar desde el punto de vista de la defensa y la seguridad. Las misiones que pueden desempeñar de acuerdo con la AMS se pueden agrupar en dos bloques que podríamos calificar como tradicionales y emergentes: entre los primeros, la disuasión, la defensa y la respuesta de crisis, cometidos bien conocidos y bien asentados dentro de la doctrina y la experiencia operativa aliadas; entre los segundos, la seguridad marítima, un área de creciente preocupación para la Alianza y una reedición actualizada de la diplomacia naval más orientada hacia la prevención de conflictos y la asociación estratégica con otras naciones y organizaciones (1).

La primera consecuencia de este planteamiento es que las marinas aliadas deberán mantener su flexibilidad y versatilidad actuales para operar con eficacia en escenarios muy variados, desde el combate convencional a misiones de adiestramiento y apoyo a marinas de países en desarrollo en actividades relacionadas con la seguridad marítima. Es éste un desafío importante para todas las marinas, en las que la austeridad presupuestaria se ha impuesto como norma y para las que el desarrollo de programas navales, que por su propia naturaleza son empresas a largo plazo, es una tarea ardua que requiere convencer al nivel político y al estratégico-militar sobre la necesidad de invertir en defensa más allá de lo necesario para los escenarios operativos del momento. Repasemos ahora brevemente cada uno de estos grupos de misiones.

Disuasión y defensa colectiva

La defensa colectiva, apoyada en una capacidad de disuasión creíble, sigue siendo el principal elemento aglutinador de la Alianza y su razón de ser últi-

(1) Estas cuatro misiones principales de la fuerza naval coinciden en espíritu y casi en la letra con las identificadas por el grupo de trabajo del Diálogo Marítimo Estratégico de los jefes de las marinas de guerra europeas (los llamados *CHENS*) en el nuevo *Maritime Operations Concept* que en breve será aprobado.

ma. El papel de las fuerzas navales seguirá estando marcado por su contribución fundamental a la disuasión nuclear y por su capacidad para asegurar la libertad de maniobra estratégica que permita a la OTAN situarse en una posición de ventaja ante cualquier posible adversario. Ello, unido a su carácter intrínsecamente expedicionario, a su rapidez de despliegue y respuesta y a su capacidad de proyección del poder naval sobre tierra en diferentes formas, coloca a las fuerzas navales como elemento crucial para tomar una acción rápida y decisiva si fuera necesario. Frente a estas opciones de empleo convencionales, las fuerzas navales aliadas pueden además jugar un papel muy importante en el futuro en el campo de la defensa contra misiles balísticos de teatro; la alta mar ofrece en este caso la oportunidad de desplegar medios de detección y respuesta sin las restricciones físicas ni las implicaciones políticas que afectan a los sistemas basados en tierra. En un futuro no muy lejano quizá veamos a unidades de las agrupaciones marítimas permanentes de la OTAN desempeñando estos cometidos de manera rutinaria.

Antes de acabar con la cuestión de la defensa colectiva, creo que procede una breve reflexión sobre la probabilidad de que la OTAN tenga que hacer frente a otra operación Artículo V. Cuando Occidente pensaba que la declaración unilateral de independencia de Kosovo iba a quedar sin respuesta, tuvieron lugar los sucesos de Georgia; cuando las marinas occidentales, con algunas excepciones, estiman que la amenaza submarina actual es casi inexistente, nos encontramos con lo que parece ser un torpedeamiento clásico de un buque



Corbeta coreana *Cheonan*. (Fuente: página web *The Voice of Russia*).

de guerra en aguas de la península de Corea; cabe preguntarse ahora cómo reaccionarán las naciones de la OTAN cuando nuevas potencias económicas se conviertan en poderes navales y expandan su influencia sobre las líneas de comunicación marítima que actúan como las arterias económicas de Europa y América del Norte. Esto nos llevaría directamente de nuevo a la cuestión de si la OTAN debe ser un actor global y si, en consecuencia, su estrategia debe serlo. Creo que desde el punto de vista marítimo tendría todo el sentido hacerlo, dado que los intereses marítimos de la Alianza son globales; pero éste es un asunto que va más allá del alcance de la AMS y deberá ser tratado en el nuevo Concepto Estratégico.

Prevención y respuesta de crisis

Dentro de este apartado se engloban unos cometidos amplios y variados que en general son bien conocidos y en los que la OTAN ha acumulado bastante experiencia operativa: embargo, imposición de la paz, demostración de fuerza, operaciones antiterroristas, ayuda humanitaria, etc. Aunque en buena parte de los casos el foco de la crisis pueda ser terrestre, de nuevo la rapidez de reacción y el carácter expedicionario de la fuerza naval permiten emplear la mar y aprovechar su estatuto legal como el medio para desplegar fuerzas que permitan establecer el equilibrio estratégico en la zona en cuestión, demostrar su capacidad operativa de acuerdo con la evolución política y diplomática de la crisis, lanzar operaciones aeronavales o anfibas para influir decisivamente en los acontecimientos en tierra, basar a bordo la capacidad de mando y control conjunta o utilizar los medios a flote para mitigar la falta de infraestructuras en tierra. Para ello, las fuerzas navales aliadas deben mantener su capacidad de operar con eficacia a larga distancia por periodos de tiempo prolongados y con escasos apoyos locales.

En estos escenarios se recuperan cometidos tradicionales y característicos de la fuerza naval, como es el control del mar en beneficio de operaciones concurrentes o posteriores. Sin embargo, es indudable que el valor añadido que proporcionan las fuerzas navales en la gestión de crisis es la capacidad de poder regular su presencia y su postura de acuerdo con la evolución de la situación, aplicando la fuerza cuándo, dónde y cómo sea preciso para producir los efectos que la negociación político-diplomática necesite... y todo ello sin necesidad de poner el pie en territorios de terceras naciones, con mayor discreción y, en buena medida, con menos riesgos. No puedo terminar este apartado sin hacer una breve referencia al principal elemento militar de que dispone la OTAN para la gestión de crisis, la *NATO Response Force* (NRF). La utilidad de esta fuerza ha sido contestada por la falta de consenso para su empleo en determinadas ocasiones. Sin embargo, su nueva estructura, en la que las agrupaciones marítimas permanentes de la OTAN son el único compo-

nente con disponibilidad inmediata dentro de sus *Immediate Reaction Forces*, podría dar un giro interesante a la NRF aprovechando las posibilidades y ventajas de empleo de las agrupaciones navales mencionadas anteriormente.

Diplomacia naval

La traducción directa de los términos empleados en la redacción de los sucesivos borradores de la AMS ha cambiado, pero creo que realmente a lo que nos estamos refiriendo en este área es a una puesta al día de lo que tradicionalmente se ha denominado diplomacia naval. En la AMS, el término está más orientado a la realización de actividades muy variadas que contribuyen a fomentar una visión compartida de las cuestiones marítimas y a afrontar la seguridad desde una perspectiva cooperativa con otras naciones y organizaciones, con el objetivo de prevenir conflictos y progresar en la seguridad y estabilidad regional e internacional. Los cometidos a desempeñar son de nuevo muy diversos, incluyendo desde actividades de carácter diplomático aprovechando visitas a puertos extranjeros al establecimiento de foros de discusión,



Africa Partnership Station, Senegal. (Fuente: página web US Navy).

ejercicios navales con terceros países y, lo más novedoso, el apoyo para la creación de capacidades marítimas en Estados que carecen de ellas (o son inoperantes).

De todas tenemos experiencias de algún tipo, pero quisiera destacar la cuestión de la creación de capacidades. En el ámbito terrestre, las operaciones de reforma de los sectores de defensa y seguridad tienen cierta tradición; comenzaron en los Balcanes y continúan en Afganistán, Irak, Guinea Bissau o Somalia pero, insisto, han tenido una dimensión pública puramente terrestre. Sin embargo, hay actividades similares en el ámbito marítimo que se vienen desarrollando desde hace tiempo y han alcanzado éxitos importantes, aunque son poco conocidas incluso dentro de la propia comunidad naval internacional. Baste mencionar el *Africa Partnership Station* y el *Pacific Partnership Station* que, patrocinados por la US Navy, desarrollan actividades de apoyo humanitario y adiestramiento de seguridad con las naciones del Pacífico y de África occidental, o las actividades de la Marina alemana para apoyar la capacidad de la Marina libanesa para vigilar y proteger su mar territorial, o bien el esfuerzo combinado de la US Navy y la Royal Navy para desarrollar la capacidad de la Marina e Infantería de Marina iraquíes para proteger su mar territorial y las terminales petrolíferas de Al Basrah y Khawr Abd Allah, que generan prácticamente el 90 por 100 del PIB iraquí (2). Por último, la participación de unidades navales y oficiales de estado mayor de terceros países en operaciones como ACTIVE ENDEAVOUR y ENDURING FREEDOM es otro éxito en la línea de actuación descrita, aunque en ocasiones haya que aceptar unos niveles de eficacia más limitados en el nivel táctico para alcanzar objetivos de mayor relevancia a nivel estratégico.

Seguridad marítima

La AMS es cauta y concisa a la hora de tratar la seguridad marítima. Hace ya un año que los mandos supremos aliados, SACEUR y SACT, elevaron al Comité Militar de la OTAN un documento con su visión de lo que debería ser el concepto aliado de operaciones de seguridad marítima. Sin embargo, el papel de la OTAN en la lucha contra el crimen marítimo, la cooperación con otros organismos civiles de seguridad, las distintas competencias legales de las marinas aliadas en seguridad marítima según sus legislaciones nacionales y el marco de colaboración con la Unión Europea en este ámbito son cuestiones que están aún pendientes de resolución.

(2) Las actividades del *Iraq Training and Advisory Mission* pueden verse en: [http://www.royalnavy.mod.uk/operations-and-support/operations/iraqi-training-and-advisory-mission-navy/the-itam-n-\(uq\)-team/the-itam-n-\(uq\)-team-page/*/#changeNav/3533/noRedirect/1](http://www.royalnavy.mod.uk/operations-and-support/operations/iraqi-training-and-advisory-mission-navy/the-itam-n-(uq)-team/the-itam-n-(uq)-team-page/*/#changeNav/3533/noRedirect/1)



Operación OCEAN SHIELD. (Fuente: página web CC MAR Northwood).

La AMS ve a la OTAN como un complemento a las actuaciones nacionales e internacionales en seguridad marítima, apuntando al comercio marítimo internacional y a la libertad de navegación de los mares como bienes a proteger, y a la lucha contra la piratería, el terrorismo, el narcotráfico, la proliferación y el tráfico ilícito de armas y personas como cometidos que las fuerzas navales aliadas deben estar preparadas para desempeñar.

No cabe duda de que definir el papel que debe jugar la OTAN en seguridad marítima es algo espinoso. En primer lugar, porque parece que no encaja del todo bien en la razón de ser de la Alianza definida en el Tratado de Washington, y en segundo, porque hoy en día los temas de seguridad marítima deben tratarse en el ámbito civil-militar, el llamado ámbito interagencias, y también cuesta ver a la OTAN relacionándose directamente con organizaciones como el IMO o la Interpol (aunque la Alianza ha firmado alrededor de cincuenta acuerdos con terceros países y otras organizaciones para el intercambio de información relacionada con el conocimiento del entorno marítimo).

Todo esto está aún pendiente de acordar por las naciones miembros de la OTAN. No obstante, parece claro que la Alianza puede contribuir eficazmente a los esfuerzos internacionales para mejorar el conocimiento global del entorno marítimo, y que sus medios podrían estar listos para apoyar de forma



Visita del general Petraeus a Umm Qasr. (Fuente: página *web* Royal Navy).

subsidiaria a aquellas naciones miembros y organizaciones internacionales que solicitaran su apoyo, aunque para llegar a esta situación o parecida será necesario salvar muchas reticencias.

Transformación de las fuerzas navales aliadas

La AMS orientará tanto desarrollos doctrinales posteriores como el planeamiento de fuerzas de la Alianza en el ámbito marítimo, es decir, guiará un proceso de transformación continuo que nos preparará para afrontar los retos de seguridad del siglo XXI. Aunque el documento no está finalizado, de los borradores de trabajo y de las discusiones en las que ha participado la Armada puede deducirse una serie de líneas generales que con toda probabilidad se deriven del documento final. En primer lugar, el enfoque global en lo marítimo presidirá el planeamiento y ejecución de las operaciones navales aliadas del futuro. La OTAN, a alto nivel, tratará de establecer relaciones institucionales e interagencias con aquellos actores internacionales relevantes en las cuestiones de la mar; en el ámbito operativo, las fuerzas navales aliadas deberán ser capaces de cooperar con agencias de seguridad marítima y otros organis-

mos internacionales, comprendiendo sus capacidades e intereses y respetando sus competencias legales. Lo anterior nos lleva a considerar cómo las marinas aliadas deberán progresar en la interoperabilidad con las agencias civiles. Esto tendrá implicaciones en la instrucción de nuestros profesionales, en la preparación de nuestras unidades y en otros campos tan variados como los medios de mando y control, los procesos de intercambio de información o los procedimientos operativos más comunes. No debería sorprendernos que en el futuro la OTAN planea ejercicios tipo FAMEX de gestión de crisis en el marco interagencias, aunque aún quede un largo camino por recorrer hasta llegar a ello.

Las fuerzas navales aliadas deberán estar preparadas para llevar a cabo todos los cometidos descritos en los apartados anteriores, pero seguirá siendo fundamental el mantenimiento de una capacidad expedicionaria y de combate convencional creíble, capaz de garantizar el control del mar y la protección de la fuerza allá donde sea necesario. Esta capacidad expedicionaria será fundamental en operaciones de gestión de crisis, donde la tendencia probablemente sea la de reducir la huella militar en tierra lo más posible, siempre que el escenario lo permita. Ello, a su vez, puede dar un nuevo impulso a las operaciones conjuntas desde la mar, especialmente en las etapas iniciales de una crisis.

En los llamados escenarios de baja intensidad, que fundamentalmente estarán relacionados con operaciones de seguridad marítima y que podrían incluir la protección de instalaciones críticas, se nos exigirá una presencia sostenida en el litoral, operando «entre la gente» (3) de una forma similar a como las fuerzas terrestres lo hacen en Afganistán o Irak.

Las actividades de diplomacia naval, y especialmente las relacionadas con la creación de capacidades locales, tendrán un lugar importante en la agenda marítima aliada. En el futuro, las operaciones navales, especialmente las de gestión de crisis, tendrán un componente de reforma del sector de seguridad que permita diseñar una estrategia de salida adecuada. Por ello, las marinas aliadas tendrán que poner en práctica programas de formación y adiestramiento que nos permitan afrontar estos nuevos cometidos con éxito.

El conocimiento del entorno marítimo seguirá siendo la piedra angular de las operaciones navales y futuras, por lo que la Alianza seguirá tratando de extender su capacidad de recolección, fusión y análisis de información mediante la interconexión con otros sistemas nacionales y regionales de interés.

(3) El general Rupert Smith explica en su libro *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* cómo el paradigma de la guerra ha cambiado del *interstate industrial war* al *war amongst people*, una realidad con unas características muy específicas a las que todavía nos estamos adaptando.



Ejercicio cooperativo SEA BREEZE 2010, Ucrania. (Fuente: página *web* US Navy).

Por último, los aspectos legales de las operaciones marítimas probablemente sigan siendo un asunto contencioso. Ello es debido a la variedad de legislaciones nacionales aplicables y a las distintas interpretaciones que los estados hacen de los preceptos de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar y otra legislación internacional aplicable (protocolos SUA, Carta de las Naciones Unidas, resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, etc). La OTAN buscará promover una armonización que permita utilizar la legislación internacional como una herramienta más que como una restricción de las operaciones navales.

Conclusión

La Estrategia Marítima Aliada es un documento necesario que llega en un momento muy apropiado, cuando la OTAN está reconsiderando cuál será su papel en el futuro. Además, debe permitir recuperar una visión marítima de los asuntos de defensa y seguridad tanto en la Alianza como en cada una de las naciones miembros, perspectiva que está actualmente muy difuminada por la presión de los escenarios operativos terrestres. La AMS tendrá además un valor didáctico para los niveles de decisión político y estratégico-militar, y

también para el público en general. Mostrará con sencillez y claridad qué es lo que las marinas de guerra ofrecen a la Alianza y cómo sacar el mayor partido posible a sus características, tanto en operaciones como en otras actividades de expansión de la seguridad y la estabilidad internacionales. Asimismo, la AMS dará pautas para continuar la transformación de las fuerzas navales aliadas y para orientar el planeamiento de fuerzas, la instrucción y el adiestramiento de nuestro personal y nuestras unidades.

No obstante, la AMS no es un documento aislado y deberá entenderse en el marco del nuevo Concepto Estratégico, cuya redacción final obligará con toda probabilidad a realizar ajustes en la AMS. El Concepto Estratégico será lógicamente un documento de muy alto nivel y, en consecuencia, podrá parecerse vago en algunas áreas. Pero aún así, deberá proporcionar respuestas a algunas preguntas fundamentales que tienen relevancia para la visión estratégica marítima de la Alianza: si la OTAN quiere ser un actor global y en consecuencia cómo afrontará cuestiones globales como la protección de la navegación y del comercio marítimo internacional; cómo serán las relaciones con la Unión Europea y cómo afectarán a la seguridad marítima en la zona euroatlántica; cuál será la siguiente ampliación de la Alianza, territorial o conceptual, y cómo afectará a la presencia de fuerzas navales aliadas en los distintos océanos del globo; o cuál será el peso del enfoque global en la nueva Alianza y cómo afectará a las relaciones con el mundo de las agencias y organizaciones marítimas civiles. La lista de cuestiones pendientes sería muy extensa, pero lo importante es que el documento está orientado en la dirección correcta y dará directrices suficientemente claras para determinar hacia dónde se mueve la OTAN en el ámbito marítimo.





VIII Edición de la carrera de FAN-PIN, celebrada el 30 de junio y organizada por el Tercio de Armada de Infantería de Marina. Multitudinaria prueba (más de 1000 participantes) de extrema dureza, en cuyo recorrido de ocho kilómetros se combinan tierra, fango y agua y que forma parte del adiestramiento habitual de las tropas del TEAR. (Foto: TEAR)-

LA FUERZA DE RESPUESTA DE LA OTAN (NRF): PASADO, PRESENTE Y FUTURO

Juan Antonio CUADRILLERO PINILLA
Almirante de Acción Naval
Comandante del HRF HQ
Base Naval de Rota



Introducción



Si la OTAN no tiene una fuerza que sea rápida y ágil, que pueda desplegar en días o semanas, en lugar de meses o años, entonces no tendrá mucho que ofrecer al mundo en el siglo XXI.»

Estas palabras, pronunciadas por el secretario de Defensa Donald Rumsfeld durante su discurso en la Cumbre Ministerial de la OTAN, que tuvo lugar en Varsovia el 22 de septiembre de 2002, constituyeron el pistoletazo de salida para la creación del Fuerza de Respuesta de la OTAN, mediante la cual los Estados Unidos pretendían una mayor implicación de los aliados europeos en su defensa y reducir la brecha existente entre las capacidades militares estadounidenses y europeas.

En este artículo pretendemos hacer un breve repaso del entorno que propició la creación de la NRF, sus características, evolución, la situación actual y previsible futuro. Finalizaremos con un repaso de los hitos que llevaron a la constitución del Cuartel General Marítimo Español de Alta Disponibilidad, que ha participado y participa en la rotación de las unidades asignadas a la NRF.

Antecedentes

Se podría afirmar, sin temor a equivocarnos, que el origen de la NRF está íntimamente ligado a la evolución más reciente de la OTAN. Durante la Cumbre de Washington de 1999 los aliados aprobaron un nuevo Concepto Estratégico, manteniendo básicamente los principios recogidos en el concepto anterior, firmado durante la Cumbre de Roma de 1991, pero orientado a asegurar que la estrategia de la Alianza se adecuase a los retos del siglo XXI, y a dirigir su futura evolución política y militar.

Como consecuencia de este nuevo Concepto Estratégico se reformó la Estructura de Mandos de la Alianza y se creó una nueva Estructura de Fuerzas, que contemplaba la constitución de unas Fuerzas de Alta Disponibilidad (HRF), con sus cuarteles generales de nivel táctico y sus fuerzas específicas.

El nuevo documento reconoce que la Alianza debe hacer frente no sólo a amenazas militares tradicionales, sino también a otra serie de riesgos menos convencionales, como el terrorismo, el crimen organizado, los problemas en el suministro de recursos energéticos y los movimientos masivos de población que pueden afectar a la estabilidad.

La OTAN reconoce la necesidad de adaptarse para el cumplimiento de una serie de nuevas misiones, que incluyen el mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria y el control de crisis. Estas nuevas misiones requieren la presencia fuera del área tradicional de actuación.

El atentado de 2001 contra las Torres Gemelas de Nueva York supuso un punto de inflexión en el devenir de la Alianza. El documento sobre Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, de septiembre de 2002, señalaba que «los atentados del 11 de septiembre fueron también un ataque contra la OTAN, como la propia OTAN reconoció cuando invocó la cláusula de autodefensa del Artículo V. La misión central de la OTAN —defensa colectiva de las democracias de la alianza transatlántica— sigue vigente, pero la OTAN debe desarrollar nuevas estructuras y capacidades para llevar a cabo esa misión en las nuevas circunstancias. La OTAN debe ser capaz de generar a corto plazo fuerzas adiestradas de gran movilidad, siempre que sean necesarias para responder a una amenaza contra cualquier miembro de la Alianza».

Esta línea estratégica estadounidense condujo a la presentación de una propuesta en la Cumbre del Consejo del Atlántico Norte del 21/22 de noviembre de 2002 en Praga, encaminada a la creación de la NRF.

Creación de la NRF

La Cumbre de Praga constituyó un hito fundamental en el proceso de transformación militar de la Alianza. A pesar de los diferentes puntos de vista de las naciones aliadas sobre el papel de la organización, sus líderes aproba-



Force Reception.

ron un paquete de medidas orientadas a poner a disposición de la OTAN las herramientas necesarias para afrontar las «nuevas y graves amenazas y los profundos retos para la seguridad del siglo XXI».

Entre estas medidas se encontraba el «Compromiso de Capacidades de Praga» (PCC), encaminado a mejorar las capacidades militares existentes y desarrollar otras nuevas en determinadas áreas, y la materialización de la propuesta de Rumsfeld con la creación de la NRF.

El objetivo del PCC era asegurar que la Alianza pudiera hacer frente a los compromisos de las operaciones presentes y futuras, y poder luchar contra las nuevas amenazas representadas por el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Para ello, las naciones aliadas se comprometieron a mejorar sus capacidades en más de 400 áreas específicas, agrupadas en ocho campos esenciales para las operaciones militares actuales:

- Defensa nuclear, biológica, química y radiológica.
- Inteligencia, vigilancia y adquisición de blancos.
- Vigilancia aire-suelo.



Figura 1.

- Mando, control y comunicaciones.
- Eficacia en el combate.
- Transporte estratégico, aéreo y marítimo.
- Relleno en vuelo.
- Unidades desplegadas de apoyo al combate.

La idea inicial del diseño de la NRF fue crear una fuerza que materializara la preparación y nuevas capacidades de la Alianza. Una fuerza conjunto-combinada capaz de desplegar rápidamente, sostener operaciones a gran distancia, al menos durante un mes, y compuesta (figura 1) por un contingente terrestre de entidad brigada con sus apoyos, una fuerza naval con capacidad anfibia y un componente aéreo capaz de efectuar 200 salidas de combate diarias. En total sería una fuerza de 25.000 personas, básicamente europea que, mantenida en un postura de alistamiento escalonado, pudiera ofrecer a la Alianza una capacidad de operaciones expedicionarias rápida, flexible y cohesionada para hacer frente a las siguientes situaciones en el ámbito de la fase inicial de una de crisis:

- Evacuación de no-combatientes.
- Apoyo ante desastres naturales.
- Respuesta ante una crisis.
- Apoyo en la lucha contra el terrorismo.
- Operaciones de embargo.
- Operaciones de entrada inicial en un teatro.
- Demostración de fuerza.

En junio de 2003, el Comité Militar de la OTAN desarrolló un Concepto Militar que definía los aspectos clave de la NRF. Dos meses más tarde se promulgó el Plan de Implementación Detallado (DIP). De acuerdo con este DIP, la Fuerza debía alcanzar su Capacidad Operacional Inicial (IOC) antes de octubre de 2004, y la Plena Capacidad Operacional (FOC) en el año 2006.

Precisamente en la cumbre de Riga, en noviembre de 2006, el secretario general de la OTAN declaró la FOC de la NRF a raíz de la ejecución del Ejercicio STEADFAST JAGUAR en las islas de Cabo Verde.

Evolución

La FOC fue alcanzada, con muchas carencias, en el *Combined Joint Statement of Requirements* (CJSOR) o Catálogo de Capacidades, donde se identifican las unidades disponibles ante una posible activación de la Fuerza. Es necesario subrayar que esta NRF inicial adolecía de un gran nivel de ambición en cuanto a las siete misiones que teóricamente debería poder acometer, ya que necesitaba contar con un gran número de unidades y efectivos.

En seguida fue evidente que, aparentemente a causa de los compromisos de los Estados miembros con las operaciones en curso —aunque las razones reales pudieran ser más profundas y conceptuales—, los ofrecimientos para las siguientes rotaciones de la NRF eran muy pobres. Esto llevó a la NRF a entrar en un periodo de crisis de credibilidad.

A finales del año 2007 SACEUR juzgó que la NRF había perdido las características requeridas para mantener su FOC, y que el futuro no era nada halagüeño (1). La solución interina que se buscó, a la espera de que el tempo operacional disminuyera, fue la implantación de un modelo bastante menos ambicioso y más flexible, denominado *Graduated Option*, que reducía la demanda de fuerzas desplegadas.

(1) La cobertura del CJSOR de las sucesivas rotaciones de la NRF hasta el segundo semestre de 2007 oscilaban entre el 43 y el 73 por 100, y las previsiones para 2008 y 2009 no llegaban al 70 por 100.

Este modelo proporcionaba una estructura de Mando y Control y un reducido núcleo de fuerzas (2), que facilitaría a la OTAN una herramienta para responder a las etapas iniciales de una situación de crisis. El núcleo podría crecer y hacer frente a cometidos de mayor intensidad dependiendo de las ofertas adicionales de unidades provenientes de las Fuerzas de Alta Disponibilidad de las naciones.

El modelo organizaba todos los módulos de capacidad presentes en el CJSOR en vigor. Estos módulos, priorizados de uno a siete, determinaban las fuerzas requeridas para proporcionar las capacidades necesarias para realizar las misiones asignadas a la NRF. Según las fuerzas asignadas por las naciones, la composición del núcleo de la NRF variaría en tamaño y capacidad. En cada rotación SACEUR determinaría las misiones que podrían ser realizadas por el núcleo de fuerzas.

Con este modelo, efectivamente mucho más flexible, se podía dar el caso de que la NRF estuviera capacitada para llevar a cabo algunas misiones, pero otras no. Sin embargo, apenas un año después, se vio que este intento de revitalizar la NRF tampoco era sostenible.

En la Reunión Informal de ministros de Defensa que tuvo lugar en Budapest en septiembre de 2008, ante la permanente falta de compromiso de las naciones aliadas, sin perspectivas de cambio de las operaciones en curso y sólo dos años después de haber anunciado la FOC, el secretario general de la OTAN declaró que la NRF no estaba realmente en condiciones de llevar a cabo operaciones, ni siquiera en la parte inferior del espectro de intensidad.

Se barajaron cuatro opciones para el futuro:

- Usar la NRF sólo como vehículo de transformación de las Fuerzas Armadas.
- Descartar el Concepto de NRF.
- Buscar nuevas vías para hacer funcionar el Concepto.
- Reabrir el Concepto.

Tras las discusiones de la reunión de Budapest, se emplazó a SACEUR para reabrir el concepto y proporcionar una propuesta para el desarrollo de la NRF. Después de intensos análisis, durante el primer trimestre de 2009 vio la luz un documento que planteaba tres opciones para la generación de fuerzas (Alfa, Bravo y Charlie), que iban de más a menos riesgos y de menos a más costes financieros.

(2) La entidad del núcleo de fuerzas era de 12.500 personas.

Como se ha podido constatar a lo largo de estas líneas, el talón de Aquiles de la NRF es la ausencia de compromiso de las naciones para proporcionar fuerzas en la entidad y con las capacidades que se demandan. Aunque las naciones de la Alianza parecen apoyar el concepto NRF —básicamente por los beneficios de transformación de sus Fuerzas Armadas que aporta— la realidad es que esta Fuerza nació en un momento en el que los compromisos de la Alianza aumentaron de manera drástica, con el despliegue de la ISAF en Afganistán en el verano de 2003. Por otro lado, la falta de acuerdo a la hora de definir el papel operativo de la NRF —dónde y cuándo utilizarla—, unida a las restricciones financieras (3) y los riesgos nacionales asociados, han propiciado que las naciones sean bastante reacias a comprometer fuerzas, que además tienen que mantener un alto grado de disponibilidad.

NRF actual y su futuro

En la reunión de ministros de Defensa de junio de 2009 se acordó la implementación de una NRF revisada, en línea con la opción más ambiciosa propuesta por SACEUR (Opción Charlie), diseñada con la intención explícita de ofrecer a las naciones las máximas oportunidades de participación.

El primer cambio de envergadura es la redacción de la nueva misión de la NRF: «Proporcionar una demostración rápida de fuerza, estableciendo una inmediata presencia militar de la OTAN, en apoyo a una operación Art. 5 o de Respuesta ante una Situación de Crisis».

Si se compara con la misión inicial que, como se ha mencionado anteriormente, asignaba a la NRF cometidos de respuesta militar rápida en las etapas iniciales de una situación de crisis, la redacción actual, mucho más difusa, convierte a la NRF básicamente en una herramienta de gestión de crisis.

Con este fin se define una serie de posibles tareas (no misiones), no excluyentes y revisables, cuya finalidad es orientar a los sucesivos comandantes operacionales de la NRF hacia dónde deben enfocar su preparación. Éstas son:

- Contribuir a preservar la integridad territorial.
- Demostración de fuerzas.
- Operaciones de apoyo a la paz.
- Operaciones de embargo.

(3) El principio de *cost lie where they fall* de la Alianza, significa que los gastos de un ejercicio o despliegue repercuten en la nación propietaria de las fuerzas comprometidas para esa actividad. Así, recayeron en España los gastos de la parte nacional del Componente Terrestre de la NRF-5 durante su despliegue en Pakistán en la Operación RESPUESTA SOLIDARIA II, con motivo del terremoto acaecido en ese país el 8 de octubre de 2005.

LA FUERZA DE RESPUESTA DE LA OTAN...

- Ayuda a desastres naturales.
- Protección a infraestructuras críticas.
- Operaciones de seguridad.
- Operaciones de entrada inicial como parte de una fuerza de mayor entidad.

En segundo lugar, los tres pilares sobre los que se asentará la nueva NRF, que serán:

- Un elemento de Mando y Control a nivel operacional basado en un Mando Conjunto de la Estructura de Mandos de la Alianza, con un cuartel general principal estático y un elemento de apoyo desplegable en el teatro de operaciones.
- Una Fuerza de Respuesta Inmediata (*Immediate Response Force-IRF*), compuesta por unidades predesignadas y elementos de Mando y Control de nivel táctico.
- Un Conjunto de Fuerzas de Respuesta (*Response Force Pool-RFP*), en el que las unidades están nominadas por las naciones de una forma mucho más flexible.

En tercer lugar, se produce también un cambio significativo en cuanto a lo siguiente:

- El grado de alistamiento, ya que desaparece la rigidez de «listo para cinco días», de manera que el alistamiento de la NRF se adaptará al proceso de decisión y a la disponibilidad de transporte estratégico.
- El intervalo de rotación de los elementos de Mando y Control pasa de seis a doce meses. La intención es que a partir de enero del año 2012 roten con carácter anual, tanto el cuartel general de nivel operacional, que proporciona la Estructura de Mandos de la Alianza, como los cuarteles generales de nivel táctico, que proporcionan la estructura de Fuerza (las naciones).
- El proceso de adiestramiento, evaluación y certificación (figura 2).

Finalmente, el nivel de ambición baja a la mitad. El nuevo catálogo de fuerzas «deseables» pasa de 25.000 a 13.000 efectivos.

En cuanto al futuro, vemos que este último cambio representa una sustancial revisión del concepto NRF, menos ambicioso, más realista y mucho más flexible, de forma que la Fuerza se activa mediante un Proceso de Generación de Fuerzas a partir de las unidades designadas por las naciones, teniendo en cuenta las necesidades derivadas de una crisis emergente. De esta manera, el compromiso de fuerzas para misiones futuras de la NRF se hace caso por

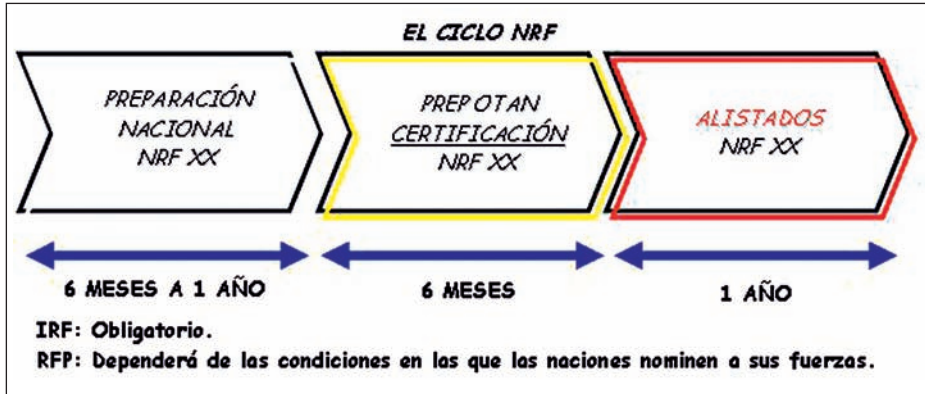


Figura 2.

caso. Así pues, se espera que las naciones, «conociendo» en qué se van a utilizar sus fuerzas, tengan más elementos de juicio para decidir su asignación definitiva.

Al comienzo de este artículo decíamos que el origen de la NRF estaba ligado a la evolución de la OTAN. Ocho años después de su constitución, podemos afirmar que su progresión ha estado impregnada por la situación de indefinición en que se encuentra la Alianza —gobernada por un Concepto Estratégico inadecuado para las circunstancias actuales— y por la falta de acuerdo entre las naciones aliadas acerca del papel actual y futuro de la Organización. Este otoño verá la luz un Nuevo Concepto Estratégico, mediante el cual las naciones aliadas tal vez lleguen a un acuerdo para dar respuesta a todos los interrogantes que están actualmente planteados: revisión del concepto de «defensa colectiva», ámbito global o no, relaciones con Rusia, reparto de papeles OTAN-UE, etcétera.

Como siempre, el tiempo nos dirá si la reorientación estratégica de la Alianza y los cambios efectuados al concepto de la NRF servirán finalmente para el objetivo que se perseguía en el ya lejano año 2002.

Historia del CG Marítimo Español de Alta Disponibilidad (*Spanish Maritime Force HQ-SPMARFOR*)

Desde la Cumbre de Washington en 1999, como se ha expresado en la introducción de este artículo, se vienen sucediendo distintas revisiones de la Estructura de Mandos (NCS) y de la Estructura de Fuerzas (NFS) de la Alianza. En concreto, dentro de la NFS y de una manera paralela al desarrollo del

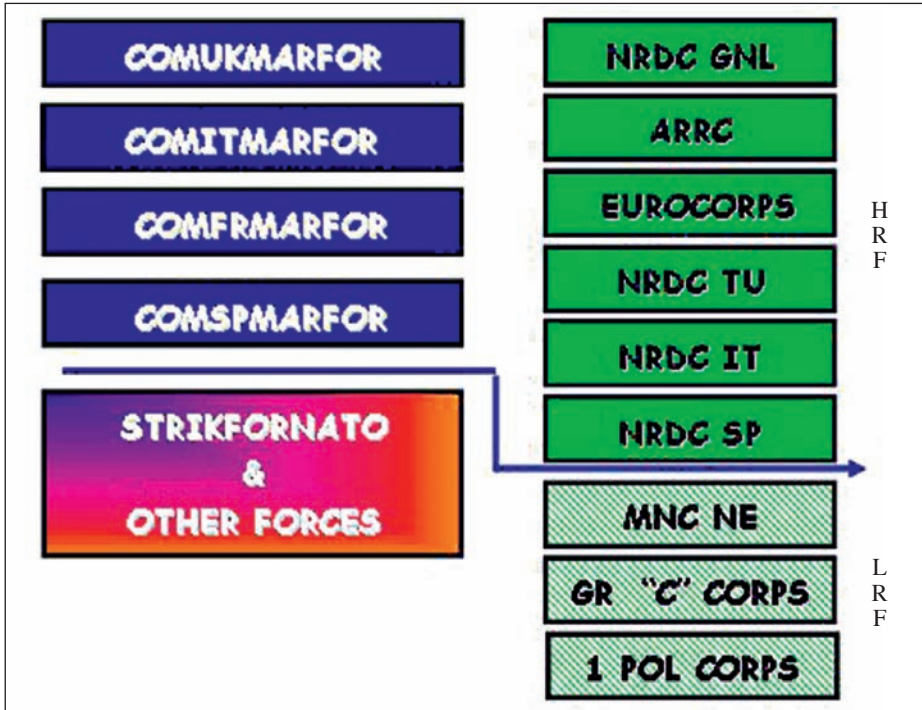


Figura 3.

concepto NRF, se han producido diferentes incorporaciones de cuarteles generales de Fuerzas de Respuesta Graduada (GRF), que en la actualidad se subdividen en Alta y Baja Disponibilidad (HRF y LRF) (figura 3). Dentro de los cuarteles generales de Alta Disponibilidad, España proporciona dos, uno marítimo y otro terrestre, SPMARFOR y NRDC SP respectivamente.

El proceso de creación de SPMARFOR tuvo una vertiente política y otra específicamente militar.

- *Proceso político:* los hitos que condujeron a la creación del citado cuartel general son los siguientes:
 - El primer paso que se dio fue la adhesión al acuerdo SOFA, firmado en Londres el 19 de junio de 1951, mediante el que se determina el estatus de las fuerzas de los aliados cuando actúan en un país de la Alianza distinto al suyo. España ratificó el acuerdo mediante el Instrumento de Adhesión de 17 de julio de 1987.

- El siguiente paso dado fue la ratificación del Protocolo de París, firmado el 28 de agosto de 1952, que fijaba los términos para el establecimiento de cuarteles generales internacionales de la OTAN. España firmó el Instrumento de Adhesión al protocolo el 26 de junio de 1995.
- El siguiente hito alcanzado fue la firma del Acuerdo Suplementario entre la OTAN y el Reino de España, firmado en Madrid el 28 de febrero de 2000, sobre las condiciones especiales aplicables al establecimiento y explotación en territorio español de un cuartel general militar internacional.
- Por último, se produjo el Intercambio de Cartas entre el JEMAD y SACEUR para desarrollar el Acuerdo Suplementario el 13 de abril de 2000.

Los dos primeros documentos (SOFA de Londres y Protocolo de París) son básicamente «acuerdos de intenciones» y en ellos se plasman las líneas generales del Estatuto del Personal Militar extranjero en un país de la OTAN. Éstos deben ser desarrollados por acuerdos suplementarios a nivel MINIS-DEF/SACEUR-SACLANT.

Tanto el Acuerdo Suplementario como el Intercambio de Cartas, que son los que desarrollaron los acuerdos anteriores, necesitaron dos pasos previos para su efectiva aplicación:

- La autorización del Consejo de Ministros para la implantación en territorio nacional de dos cuarteles generales para Fuerzas de Alta Disponibilidad, uno terrestre y otro marítimo.
- La creación del Elemento Nacional de Apoyo, con competencias de información y gestión en la aplicación de los derechos reconocidos en los documentos anteriores al personal extranjero. La OM 193/2001 de Defensa asignó al Cuartel General de Retamares ese cometido.

Todo el proceso normativo anterior llevó a la firma, el 26 de mayo de 2003, de un Memorando de Entendimiento (MOU) entre el Ministerio de Defensa de España, el Cuartel General del Comandante Supremo Aliado del Atlántico (HQ SACLANT) y el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) referente a la dotación de personal, de fondos y apoyo del Cuartel General del Mando del Componente Marítimo de Despliegue Rápido (NRDMCC HQ), llamado específicamente Cuartel General del Mando de las Fuerzas Marítimas de España (HQ COMSPMARFOR). Este Memorando fue complementado, el mismo día, con la firma de un Acuerdo Técnico que reflejaba los requerimientos de Mando y Control (C2) específicamente para el Cuartel General de COMSPMARFOR.

- *Proceso militar*: En este apartado recorreremos el camino andado desde el ofrecimiento a la OTAN de un cuartel general marítimo, su aceptación y su posterior evaluación y obtención de capacidades:
 - El primer hito de especial relevancia del proceso de creación fue la publicación del documento *OTAN Bi-SC Criteria-based Headquarters Assessment Process (CHAP)*, de 21 de noviembre de 2000, en que se seleccionan los cuarteles generales HRF (M) ofrecidos por Italia, España y Reino Unido para su desarrollo posterior.
 - Siguiendo a lo anterior, el Comité Militar de la OTAN (MC) también aceptó las recomendaciones de los mandos estratégicos (SC) para establecer un *Deployable Headquarters Task Force (DHQTF)* para asistir a los países anteriores en el desarrollo de sus cuarteles generales. El documento MCM-010-01 (*NATO Force Structure Review: Development Process for HRF and FLR HQs*), de 12 de enero de 2001, detallaba los términos de referencia para estas entidades desplegables, incluyendo los requerimientos de evaluación para alcanzar la IOC y FOC.
 - La evaluación de SPMARFOR para alcanzar la IOC se produjo durante el Ejercicio DESTINED GLORY 02, que tuvo lugar del 11 al 15 de octubre 02 en el mar Jónico.



PHOTEX.

- La FOC fue alcanzada durante el Ejercicio NEOTAPON 03, desarrollado entre el 14 y el 18 de junio 03, en el que se demostró sus capacidades como Mando Componente Marítimo (MCC) en un escenario conjunto.

A partir de la obtención de la FOC, la historia de SPMARFOR ha estado muy ligada a la NRF como MCC de Alta Disponibilidad dentro de la Estructura de Fuerzas de la OTAN, ya que ha participado en las siguientes rotaciones de la NRF:

- NRF 1 y 2, entre octubre de 2003 y octubre de 2004.
- NRF 7 y 8, entre julio de 2006 y julio de 2007.
- NRF 11, entre julio y diciembre de 2008.

Actualmente, el CG de SPMARFOR está en fase de preparación para asumir el Mando del Componente Marítimo de la futura NRF-17, prevista para el segundo semestre de 2011.



Sainsel

Al Servicio de la Armada Española



SISTEMA WECDIS



LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LA MAR. UNA OPERACIÓN «ARTÍCULO 5»

Carlos TORTOSA SAAVEDRA
Deputy Commander Allied Maritime Command
Naples (DCOM MCC NAPLES)



A humanidad ha alcanzado niveles insospechados de conocimiento en los más variados ámbitos del saber. Mantenemos un ansia insaciable de conocer más de cuanto nos rodea. Taladramos el universo en busca de ese primer instante que dio origen a nuestro mundo. Y buscamos también en lo más íntimo de la molécula queriendo modificar nuestro futuro. Se explora y controla cada palmo de nuestro suelo y hace muchos años que conseguimos regular y controlar todo el movimiento de aeronaves en nuestros cielos. Todo va siendo sometido al conocimiento y el control del hombre.

Creo que sólo el mar se resiste a desvelar su intimidad. Los océanos ocupan tres cuartas partes de la superficie de nuestro planeta y sin embargo sabemos demasiado poco de ellos. Es difícil conocer y explotar los inmensos recursos de su lecho y estaba ya en su tramo final el siglo xx cuando se dieron los primeros pasos para llegar a un primer acuerdo para regular los espacios marítimos. En la isla de Jamaica, en 1982, se redactó la Convención de las Naciones Unidas sobre la Ley del Mar (UNCLOS) que, si bien regula ciertos espacios marítimos contiguos a las costas, viene a consagrar la casi (1) absoluta libertad de la «alta mar». Y aún tuvieron que pasar otros 25 años para que una enmienda al convenio sobre Seguridad de la Vida en la Mar

(1) Cuatro son las excepciones a la libertad de la alta mar: piratería, trata de esclavos, transmisiones no autorizadas, buques sin nacionalidad (UNCLOS, Art. 110).

(SOLAS) introdujera la obligación de instalar a bordo de los buques de más de 300 toneladas un Sistema de Información Automática (AIS), que ha supuesto el inicio de un esfuerzo creciente por controlar y regular la actividad en la mar. Posiblemente, los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos y la evidencia de que la mar podría también ser usada para facilitar acciones terroristas de gran envergadura fueron determinantes en el desarrollo acelerado del AIS, un equipo que ha venido a modificar totalmente la evolución de la operación que les voy a relatar.

La Operación ACTIVE ENDEAVOUR (OAE)

Pocos días después de aquellos terribles atentados, el gobierno de Estados Unidos invocó por primera vez en la historia la aplicación del Artículo 5 del Tratado de Washington. El Consejo del Atlántico Norte (NAC) acordó la aplicación de medidas concretas para luchar contra el terrorismo y, en cumplimiento a una de ellas, la *Standing Naval Force Mediterranean* (STANAVFORMED) se desplegó en el Mediterráneo oriental; era el 6 de octubre de 2001. Veinte días después comenzó formalmente la Operación ACTIVE ENDEAVOUR (OAE), que aún hoy sigue representando el esfuerzo de la OTAN en su lucha para impedir el uso del mar Mediterráneo por el terrorismo internacional.

En estos casi nueve años, el concepto de la operación ha evolucionado profundamente desde el objetivo inicial de controlar el Mediterráneo oriental y disuadir al terrorista mediante la presencia permanente de nuestras unidades en la mar, hasta la situación presente, en la que se pretende controlar todo el Mediterráneo basándose en la tecnología, la cooperación de los países ribereños y una mínima presencia de unidades en la mar o listas para salir. Sin duda está siendo una evolución lógica a la vista de la estrechez de los presupuestos de las marinas aliadas y de la aparición de nuevas amenazas que, como la de la piratería, requieren también la dedicación intensa de nuestro limitado número de unidades navales. Mi intención es explicar, de forma necesariamente breve y sencilla, la Operación ACTIVE ENDEAVOUR, su evolución, con especial detenimiento en la situación actual, su futuro y, sobre todo, los beneficios que está proporcionando a la OTAN, algunos de los cuales eran inicialmente impensables. Vamos allá.

Evolución histórica

La OAE se inició en el Mediterráneo oriental para demostrar la cohesión y determinación de los países de la Alianza Atlántica. Se puede decir que la misión asignada por SACEUR ha variado poco desde el principio. La actual

es: «Ejecutar operaciones en el Mediterráneo y el estrecho de Gibraltar, mostrando la decisión y solidaridad de la OTAN para *contribuir* a disuadir, defender, perturbar y proteger contra el terrorismo (2)». Con la palabra «contribuir» se indica que el comandante de la operación no se hace «árbitro» o único responsable de alcanzar la situación final deseada, sino sólo colaborador necesario.

Inicialmente la operación estaba basada en la presencia permanente en la mar de la Task Force ENDEAVOUR, formada rotativamente por los grupos permanentes de escoltas (3) como medida de disuasión y para obtener y procesar la información de superficie que debía permitir al COMNAVSOUTH (4), como comandante de la operación, centrarse en determinados contactos de interés. El día 29 de abril de 2002 se efectuó el primero de los 161 registros de buques que se han realizado hasta el momento. Es importante resaltar que en el marco de esta operación sólo están autorizados los registros que cuentan con la aprobación del país de abanderamiento; por tanto, no están permitidos los registros «con oposición» (5). Ya me imagino que ante esta aclaración el lector seguramente se preguntará cuál es la actuación prevista cuando hay evidencia de que un barco está directamente relacionado con actividad terrorista y, lógicamente, no concede el imprescindible permiso de registro. Más adelante iré atando los cabos que vayan quedando sueltos y creo que el concepto de la operación quedará suficientemente claro, dentro de los límites que me permite la clasificación de seguridad a la que está sometida.

Las primeras modificaciones verdaderamente importantes de la OAE se dieron a principios de 2003, como evolución lógica de la experiencia adquirida tras 16 meses de actividad ininterrumpida en la mar. Los días 3 y 4 de febrero el NAC tomó, entre otras, dos decisiones: por una parte, ordenó la expansión del área de operaciones para cubrir también el estrecho de Gibraltar y sus accesos, tomando así el relevo de la operación hispano-americana que daba protección a buques mercantes aliados durante su entrada o salida del Mediterráneo. Fue un paso prudente, que permitía mantener el tránsito seguro por ese punto estratégico en momentos en los que la amenaza de atentados contra buques en el Estrecho era evidente. La operación en el Estrecho se mantuvo activa hasta el 29 de abril de 2004, fecha en que quedó en suspenso ante la notable reducción de buques que precisaban escolta. Prueba indudable

(2) Terrorismo (AAP 6): amenaza o uso ilegal de la fuerza o violencia contra personas o propiedades para intimidar o coaccionar a gobiernos o sociedades para alcanzar objetivos políticos, religiosos o ideológicos.

(3) STANAVFORLANT (SNMG 1) y STANAVFORMED (SNMG 2).

(4) Por los sucesivos cambios en la Estructura de Mandos (NCS), COMNAVSOUTH pasó a denominarse *Allied Maritime Component Command Naples* y actualmente *Allied Maritime Command Naples*.

(5) *Opposed boarding*.



La fragata *Navarra* en ejercicios con el crucero ruso *Moskva*. (Foto: José E. Regodón Gómez).

del éxito que supuso esa parte de la operación, siempre bajo el mando de un CTG español, es que se dio escolta sin incidentes reseñables a 488 buques mercantes aliados en unas aguas muy comprometidas, mostrando no sólo la determinación de la OTAN, sino también del valor añadido que la Alianza puede aportar a la lucha global contra el terrorismo.

Además, el NAC decidió reducir el número de unidades desplegadas en permanencia en la mar y aumentar la vigilancia mediante el empleo de aviones de patrulla marítima y submarinos. Finalmente, introdujo la posibilidad de colaboración de unidades procedentes de países no OTAN.

Esta última fue una decisión que abrió un campo de cooperación que, de forma lenta pero continuada, está dando resultados que hace tan sólo cinco años eran impensa-

bles. Los países PfP, los del diálogo Mediterráneo (MD) y los de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) (6), fueron invitados a cooperar con la Alianza en la lucha contra el terrorismo en el Mediterráneo. Así, el 9 de diciembre de 2004 se firmó el primer Intercambio de Cartas (EoL) con la Federación Rusa, al que siguió el correspondiente Memorándum Táctico de Entendimiento (TMOU), en el que se acordó la intervención de unidades rusas en la OAE junto a las aliadas. En septiembre de 2006 la fragata rusa *Pitliviy* izó la bandera de la OTAN y ejecutó su primer registro bajo control operativo de COMNAVSOUTH. Entre los problemas que hubo que superar, el de la incompatibilidad CIS no fue el menor. Además se destacó un oficial de enlace ruso al HQ de NAVSOUTH (Nísida-Nápoles) y se designó a la fragata

(6) Los países ICI son Kuwait, Bahrein, Emiratos Arabes Unidos y Qatar.

española *Navarra* como «consorte» del *Pitliviy* con la función de relé de comunicaciones y coordinación permanente en sus proximidades.

Esta colaboración fue la primera de una sucesión de actuaciones similares y abrió un campo de cooperación sin precedentes en el ámbito marítimo. Tras un proceso similar, el 25 de mayo de 2007 la fragata ucraniana *Ternopil* comenzó su participación en la Operación ACTIVE ENDEAVOUR utilizando el mismo sistema de enlace de comunicaciones entre buques y estableciendo, además, un circuito cifrado permanente entre el HQ de la OTAN en Nisida y el HQ de la Flota ucraniana en Sebastopol.

La cooperación en este nuevo campo abrió también la puerta a la posibilidad de compartir información sin depurar, como la procedente de las estaciones AIS, o procesada, como las relaciones de Contactos de Interés (CoI), así como de cualquier información de inteligencia relevante para el desarrollo de la operación. A los TMOU firmados con Rusia y Ucrania siguió el de Israel, que por ahora sólo permite la transferencia de información.

Un nuevo paso de gigante se dio el 22 de octubre de 2009, día en el que el jefe del Estado Mayor de la Marina Real Marroquí y el comandante del Mando Marítimo Aliado de Nápoles (MC Naples) firmaron el Memorándum de Entendimiento por el que comenzaba su cooperación en la OAE con la intención de establecer un oficial de enlace en Nísida de forma inmediata y proporcionar una fragata a principios de 2011.



La fragata ucraniana *Ternopil*.

El último país que ha firmado el TMOU de cooperación con la OTAN en la lucha contra el terrorismo en el Mediterráneo ha sido Georgia, si bien en este caso el nivel de fuerzas de la Guardia Costera (7) de ese país sólo permite cooperar compartiendo información.

El Conocimiento del Entorno Marítimo

Retomando el relato sobre la evolución de la OAE, llegamos a su situación actual. En abril de 2010 el NAC aprobó la tercera revisión del OPLAN, que modifica el concepto de la operación, que pasa de estar basada en plataformas a hacerlo en redes de información, donde el intercambio de datos y la cooperación regional son los pilares para alcanzar un nivel de Conocimiento del Entorno Marítimo (MSA) (8) que permita finalmente la supresión total de unidades en la mar.

Este nuevo concepto obliga a la OTAN a desarrollar más las redes ahora establecidas: en cuanto al uso del Sistema de Identificación Automática (AIS), en el Cuartel General del Mando Marítimo de Nápoles (HQ MC Naples) se encuentra uno de los cuatro (9) servidores del *Maritime Safety and Security Information System* (MSSIS), sistema que permite compartir la información AIS entre los países socios (actualmente 60 países que generan más de 55.000 trazas en todo el mundo).

A través del MSSIS, el MC de Nápoles ha pasado de disponer de unas 300 trazas diarias en 2005 a una media de 10.000 actualmente. Una vez dado el primer paso y obtenida la materia prima, el reto consiste en conseguir encontrar la «aguja» de los buques relacionados con actividad terrorista en el «pajar» de la enorme actividad marítima lícita del Mediterráneo. Para ello, se cuenta con potentísimas herramientas informáticas capaces de contrastar los datos AIS que proporciona el MSSIS con las numerosas bases de datos disponibles y con la presentación radar que proporcionan los buques de superficie, submarinos, aviones de patrulla marítima (MPA) y aviones de alerta temprana (NAEW). De esa comparación surgen en tiempo real unas cuantas decenas de buques cuyas características, comportamiento anómalo o historial resultan extrañas y, por ello, recomiendan un análisis particularizado por parte de un equipo de analistas que, trabajando 24 horas al día todos los días del año, debe ser capaz de identificar los buques que parecen operar fuera de las normas

(7) La Marina de Guerra de Georgia quedó integrada en la Guardia Costera, dependiente del Ministerio del Interior, tras la guerra con Rusia de 2008.

(8) *Maritime Situational Awareness*.

(9) Los otros tres están en el US Department of Transportation Volpe Center-Boston, y en los cuarteles generales de las 2.^a y 6.^a Flotas de los Estados Unidos.



Compliant boarding.

lícitas. Para completar el proceso, sobre éstos se actúa mediante registros consentidos en la mar o comunicando a las autoridades del puerto de llegada las anomalías detectadas para que puedan realizar las comprobaciones o registros necesarios cuando atraquen.

Este sistema presenta algunas deficiencias: una de ellas es que, por ahora, solamente los buques de más de 300 toneladas están obligados a instalar el AIS. Por ello, en el ámbito de la MSA se está trabajando no sólo en el análisis de la información AIS, sino además en el campo de las Operaciones de Información (IO), y se están dando los primeros pasos para abrir nuevas vías de cooperación con los actores interesados en mejorar la seguridad en la mar. Me refiero a compañías de tráfico comercial, industria pesquera, guardias costeras o fuerzas de seguridad de los Estados, la Organización Marítima Internacional (IMO), los servicios SAR, Frontex, Europol o Lloyds, por nombrar algunos de ellos. Hay numerosas agencias gubernamentales y no gubernamentales con gran cantidad de información disponible, pero la realidad es que aún «no sabemos lo que sabemos». El reto es mejorar la cooperación compartiendo la información para luchar contra el terrorismo en beneficio de todos. Para ello todos tenemos que admitir una flexibilización del concepto *need to know* en favor del *need to share*. Está siendo difícil avanzar, pero la Alianza está firmemente determinada a seguir adelante.

En cuanto a las IO, por intentar resumir en pocas líneas un campo tan amplio como desconocido, diré que la OAE se está centrando principalmente



Pescador con gorra y guantes de la OAE.

en dos áreas: la radiodifusión de información sobre el cometido de nuestros barcos en la zona en la que operan —con la doble intención de dar confianza a quienes utilizan la mar de forma lícita y disuadir a aquellos otros con intenciones menos claras— y las entrevistas con las tripulaciones de pesqueros y pequeños barcos próximos, en las que se persigue aprovechar su experiencia y conocimiento sobre el entorno marítimo en el que trabajan. En ambas actividades también se solicita su cooperación en caso de que detecten irregularidades en su zona

Sin embargo, a pesar de todas estas actuaciones y de los evidentes avances logrados, no se ha alcanzado aún un nivel de disuasión y protección que permita retirar totalmente las unidades de la mar. Por ello, periódicamente se siguen efectuando operaciones navales concretas (*surge operations*) de duración limitada, con presencia física en zonas cuidadosamente seleccionadas del Mediterráneo, en las que se efectúan vigilancia y registros de buques y se desarrolla una campaña activa de Operaciones de Información.

¿Y si la disuasión falla?

¿Qué se puede hacer ante la detección de un buque cuya actividad supone una amenaza de tipo terrorista y el país que lo abandera no consiente su

registro? Ya hemos visto al principio que el Convenio de Jamaica consagra la libertad de navegación en la «alta mar» y que, por ello, sólo el país de abanderamiento tiene jurisdicción sobre él y autoridad para intervenir. Para responder hay que tener en cuenta, en primer lugar, que lo más difícil —detectar la «aguja»— ya está hecho, y en segundo lugar, que sólo mientras esté en alta mar puede sentirse a salvo.

Por tanto, la acción prevista en la OAE es mantener el seguimiento del barco sospechoso y alertar a los posibles países amenazados para que actúen en cuanto el barco entre en sus aguas territoriales, donde sí pueden ejercer su soberanía plena. Los buques de la OTAN, por su parte, podrán ayudarle a afrontar esa situación si así se le requiere.

Estoy seguro que al lector se le ocurrirán situaciones comprometidas que no he contemplado, pero la necesaria brevedad del artículo y las limitaciones inherentes a la seguridad me recomiendan dejar el tema aquí, ajustándome sólo a la intención de relatar y entretener y no de ser exhaustivo y demasiado riguroso.



Operaciones de Información (IO).

Beneficios de la Operación ACTIVE ENDEAVOUR

A modo de conclusión me resta nombrar algunos de los beneficios que la OAE ha producido en estos años:

- A nivel estratégico, la OAE ha demostrado la clara resolución de la Alianza en su lucha contra el terrorismo en el Mediterráneo. Además, gracias a esta operación un número creciente de naciones se ha interesado por colaborar con la OTAN rompiendo barreras de desconfianza y abriendo nuevas vías de cooperación.
- En el nivel operacional estamos, sin duda, en la vanguardia de la lucha antiterrorista en la mar. Los contactos y avances obtenidos han convertido al MC de Nápoles en el líder de los avances en el ámbito de la MSA.

Finalmente, al nivel táctico, los buques de la OTAN han interrogado a más de 108.000 buques y han registrado 161 de ellos, disuadiendo al terrorismo y reafirmando el uso legítimo de la mar. A través de la OAE estamos contribuyendo a conseguir un conocimiento de la actividad en el Mediterráneo que es imprescindible para nuestra seguridad.

En todos estos campos la Armada ha contribuido de forma sólida y permanente, tanto en el intercambio de información como en las operaciones en la mar. El centro de operaciones y vigilancia (COVAM) del ALMART goza de un especial y bien ganado prestigio en el MC de Nápoles por la calidad de los datos que proporciona y por su probada cualificación en el ámbito de la MSA. En la mar, nuestros escoltas y submarinos —al igual que los MPA del Ejército del Aire— han sido protagonistas destacados en todos los cometidos de la TF ENDEAVOUR. En especial, la Armada asumió el liderazgo de las operaciones en el estrecho de Gibraltar y sus accesos, proporcionando las principales unidades y ejerciendo en todo momento el Mando.

Y, por ser poco conocido, cierro este resumen de nuestra importante contribución a la OAE señalando que la Armada viene aportando los traductores de árabe, que son fundamentales para las operaciones de información en aguas del norte de África.

Sin duda España está ocupando el puesto que le corresponde en la difícil lucha que se está librando contra el terrorismo en el Mediterráneo. Estoy convencido que todos estos avances tendrán un impacto verdadero —ya lo están teniendo— sobre todo tipo de actividades marítimas ilícitas y no sólo en las relacionadas con el terrorismo. Es un camino largo el que tenemos aún por la proa, pero el tiempo demostrará que vamos al rumbo correcto, y los oficiales que ahora empiezan recibirán de nosotros, los que ya tenemos el fin de nuestra apasionante carrera al alcance de la mano, un Mediterráneo mejor controlado y más seguro.

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD) DE LA UNIÓN EN EL NUEVO MARCO DEL TRATADO DE LISBOA

Fernando LISTA BLANCO
Deputy Director General Chief of Staff
(DDGEUMS/COS) European Union



No podría decir a ciencia cierta si la situación mejorará cuando las cosas cambien, lo que sí puedo decir es que tienen que cambiar para que la situación mejore.

G. C. Lichtenberg (siglo XVIII).

Introducción



A no es la Unión Europea, ahora es la Unión y lo que ha logrado hasta la fecha son hechos. Se puede añadir que el pasado es más bien positivo, pero el futuro es todo un reto. A lo largo de esta reflexión trataré de concentrarme en este desafío.

La Unión es objeto de múltiples controversias políticas. Se puede opinar que la botella está media llena o medio vacía, dependiendo de las perspectivas, pero lo cierto es que los logros están ahí y el ciudadano se beneficia de ellos. ¿Cómo serían las vidas de los ciudadanos sin la Unión? Dicho esto, conviene repasar los antecedentes para tomar aire fresco, aplicar algunas lecciones y afrontar nuevas situaciones. ¿En qué encrucijada nos encontramos en cuanto a cuestiones de defensa y seguridad?

El 19 octubre de 2007, los Estados miembros acordaron el texto del borrador que corregía tanto el Tratado que establecía la Comunidad Europea (CE)

como el Tratado de la Unión Europea (UE), pasando a conocerse desde entonces como Tratado de Lisboa. Después de un complicado y aireado proceso de ratificación, porque estos asuntos no son sencillos, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Desde ese momento ya no discutiremos sobre PESC (Política Europea de Seguridad y Defensa), sino que hablaremos de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)

El pasado reciente

La Unión tiene sus precedentes en la CE y la UE. Como sus antecesores, se basa en principios básicos, como el de atribución: «La Unión es sólo competente en aquellas misiones que los Estados miembros acuerden». Y en otros, como el de subsidiaridad y proporcionalidad.

La PESC se creó en 1999. Después de la Cumbre de Saint-Malo, la entonces llamada Unión Europea inició los pasos para convertirse en un actor autónomo y creíble en la esfera de la Seguridad. El Consejo Europeo decidió, en la Cumbre de Colonia de 1999, establecer la PESC como parte de la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común). De esta forma la UE se convertía en ese actor global, activo a nivel internacional. Ésa era la línea a seguir con la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003. La Unión es, por otro lado, joven y vital. Ha tenido incluso que cometer errores para aprender. Son más o menos diez años haciendo política exterior y de seguridad.

Los Estados miembros decidieron coordinar sus actividades en el campo de la Seguridad, y hacerlo algún día en el de la Defensa. Ingente tarea sin precedentes. Y todo eso manteniendo sus políticas nacionales de Seguridad y Defensa. Creo que seguimos en un proceso de formación y progresión, en busca de un objetivo final. ¿Cómo contemplamos la botella en asuntos de Seguridad y Defensa? Podemos constatar que se ha promovido la paz y protegido aquello que es vulnerable en los Balcanes, África, Oriente Medio y otros lugares. Más de 70.000 personas, soldados, policías y expertos en mantener la ley, han sido desplegados en más de 22 operaciones (algunas civiles, otras militares y alguna con una mezcla de elementos de ambas), en tareas de gestión de crisis, prevención de conflictos y construcción de la paz. Se han reformado las estructuras, elaborado y refinado las capacidades de planeamiento y de respuesta rápida e incrementado la cooperación con socios clave y terceros Estados. Todo esto se ha conseguido gracias al compromiso de los Estados miembros.

El presente tras el Tratado de Lisboa

Europa se ve desde fuera como un enclave ideal del estado de bienestar, aun en medio de la crisis, porque todo es un tanto relativo. Produce envidia y



Helicóptero EUFOR.

se quiere copiar el modelo. La Unión tiene ahora una personalidad legal tras el Tratado de Lisboa que antes no tenía. El papel de sus estructuras va en aumento, y disminuye el de los Estados miembros.

Antes del 1 de diciembre, el Secretariado General lo constituían unas 3.300 personas, el Estado Mayor de la Unión unas 200 (incluidos civiles) y la Comisión más de 26.000.

Los instrumentos no-militares de la Unión son muy destacables. En el entorno de la Seguridad y la Defensa tendemos a centrarnos en ella como un actor militar, pero sus mecanismos judiciales, administrativos y de protección civil en situaciones de crisis se han desarrollado considerablemente. Y desde luego, tienen mucho peso. Esto permite a la Unión actuar de forma integrada (*comprehensive*). Disponiendo de estos atributos, la Unión tiene que ser capaz de jugar su papel en la esfera internacional conforme al nuevo escenario creado por el Tratado de Lisboa.

La nueva PCSD se describe como parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que puede utilizar medios civiles y militares para realizar misiones de mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas, fuera de los límites de la Unión.

Se precisan los instrumentos y capacidades para llevar a cabo operaciones autónomas; capacidades militares y civiles creíbles, mecanismos adecuados y

el grado de alistamiento preciso. La cuestión de la defensa colectiva reside en la Alianza Atlántica. La OTAN permanece como la piedra angular de la defensa europea.

Javier Solana mencionó en un reciente discurso en la Universidad de Harvard que las relaciones trasatlánticas han cambiado. Aquellos días en los que prevalecía la seguridad en Europa han pasado. Ahora se trata de una relación para determinar acciones en cualquier parte del mundo. Para eso hacen falta dos requisitos: primero, una estrategia compartida, lo que significa unos Estados Unidos que quieran escuchar; segundo, medios, lo que significa una Europa capaz de actuar.

Como ya hemos comentado los Estados miembros de la Unión decidieron coordinar sus actividades en el campo de la Seguridad y hacerlo algún día en el ámbito de la Defensa. Es un proyecto político y estratégico. Desde entonces se han completado diferentes operaciones autónomas, otras continúan y también prosigue la única operación bajo «Berlin Plus». Ha habido controversias, recelos por parte de otras organizaciones (como la OTAN), se han añadido nuevos miembros y la Unión se ha consolidado en todo este proceso como un actor global.

El futuro más o menos inmediato

La Unión es compleja, pues la conforman 27 países, y ponerles de acuerdo en tantas cuestiones no es sencillo. El Tratado de Lisboa es el resultado de extensas y complicadas sesiones de trabajo. ¿Es esto garantía de éxito? Ciertamente es un paso más, y debe ser un paso hacia delante, pero recordando que la idea está todavía en construcción.

La decisión final reside en las capitales. La burocracia de Bruselas debe ayudar y manejar los instrumentos que faciliten el proceso de la toma de decisiones. Existen múltiples aspectos que tienen que ser desarrollados con más detalle y hay que trabajar estrechamente para lograr una interpretación común. Las diferentes personalidades, sobre todo las que tienen un papel de liderazgo en la Unión, serán decisivas, complementadas con la cooperación de todos los actores.

El Tratado de Lisboa no es claro en todos sus artículos. Fue complicado acordar un texto cuyo contenido puede dar lugar a diferentes interpretaciones. No hay que olvidar el papel del Parlamento Europeo y sus consecuencias en la CFSP/CSDP. Pero dadas las circunstancias, no parece muy inteligente manifestarse sobre lo que podría haberse conseguido. Una vez ratificados los acuerdos hay que centrarse en su mejor desarrollo, por lo que va a representar un enorme esfuerzo poner en marcha el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Aspectos institucionales

El Tratado de Lisboa supone un nuevo capítulo en la historia de la Política Exterior Común de Seguridad y Defensa. Para ello, el alto representante (AR) de la Unión para la Política de Asuntos Exteriores y Seguridad, con la ayuda del SEAE, debe aumentar la eficacia en el campo de la PCSD.

La idea es que hay que mejorar la consistencia de la actividades exteriores fortaleciendo la capacidad de planeamiento avanzado y la capacidad de llevar a cabo políticas que sean coherentes, integradas y adaptadas en áreas de actuación, como una acción temprana, manejo de crisis o el desarrollo posterior a los conflictos. Con el establecimiento del SEAE, bajo la dirección del AR, se debe reforzar la eficacia de las estructuras para el planeamiento y conducción de misiones y operaciones.

El alto representante tiene tres cometidos principales:

- Presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, con lo que cubre el papel previamente otorgado a las presidencias que rotaban cada seis meses.
- Vicepresidente de la Comisión, que hace las funciones que en Niza se le dieron al comisario para Asuntos Exteriores.
- Asume las funciones que en Niza se le concedieron al entonces secretario general/alto representante sobre el Estado Mayor de la UE y los representantes especiales.

El alto representante es el encargado de conducir la PESC y la PCSD. Al ser vicepresidente de la Comisión, debe asegurar la consistencia de la acción exterior de la Unión y la coordinación de todos sus aspectos. Se apoya en el Servicio de Acción Exterior, situado bajo su autoridad directa, una vez constituido. Además, como preside el Consejo de Asuntos Exteriores, tiene el derecho a tomar iniciativas. Los Estados miembros, que en cierto modo han de ceder parte de su «soberanía», opinan que también ellos han de tener la potestad de tomar iniciativas y gozar de cierto protagonismo, por lo que hay que hallar la fórmula que permita un adecuado equilibrio.

El AR representa a la Unión en todas las cuestiones PCSD, negocia acuerdos internacionales bajo la PESC y lleva a cabo las acciones junto con los Estados miembros. El ejercicio de la dirección estratégica y control político del Comité de Política y Seguridad (COPS) cae ahora bajo la responsabilidad del AR. Todas las acciones legales bajo la PCSD se llamarán en el futuro «decisiones». Por lo que respecta a las misiones u operaciones militares, estas decisiones proporcionarán el marco legal adecuado y definirán la misión, cadena de mando, relaciones con terceros actores, etc. Las decisiones que tengan implicaciones militares y de defensa se seguirán adoptando por unanimidad. Los medios y las capacidades siguen perteneciendo a los Estados miembros.



EUNAVFOR.

Planeamiento y capacidades

Poco se puede conseguir sin los medios necesarios. Es el gran reto, porque si no tenemos capacidades, incluso la voluntad política no es suficiente.

Se debe hacer un gran esfuerzo respecto a la coordinación civil-militar, que es uno de los caballos de batalla. Para ello hay que reforzar los aspectos civiles-militares del planeamiento y conducción de las misiones y operaciones PCSD, tanto actuales como futuras.

La Dirección para el Planeamiento y Manejo de Crisis (DPMC) tiene que jugar un papel fundamental dentro del SEAE. Debe ser capaz de desarrollar un planeamiento militar estratégico más coherente para las misiones y operaciones PCSD, incluido el planeamiento avanzado. Además, debe catapultar y coordinar el trabajo y sinergias entre el desarrollo de las capacidades civiles y militares.

La implementación de la Seguridad Estratégica Europea identifica nuevas amenazas y riesgos que la Unión afrontará en el futuro. Los nuevos retos son el cambio climático, la seguridad cibernética y la seguridad de la energía, pero están más bien bajo el paraguas de la seguridad interna (*homeland security*). Permanecen como desafíos globales la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y el crimen organizado. Además, asuntos como la pirate-

ría, las armas pequeñas y ligeras, la munición de racimo y las minas terrestres, se contemplan como factores importantes a tener en cuenta para la consecución de una cierta estabilidad en Europa, y más allá de ella.

La Unión ha declarado su intención de reforzar los medios disponibles teniendo en cuenta la dimensión civil-militar de la operaciones y el desarrollo de sus capacidades. Dentro de este nivel de ambición, deberá ser capaz de conducir simultáneamente una serie de misiones civiles y militares fuera de su territorio en los escenarios más probables: misiones de estabilización y reconstrucción, respuesta rápida, evacuación de ciudadanos europeos, vigilancia e interdicción marítima o aérea y operaciones de ayuda humanitaria. Permanece el reto de conseguir las capacidades adecuadas al nivel de ambición deseado.

La Cooperación Estructurada Permanente y la Cooperación Reforzada tienen como objetivo mejorar las capacidades disponibles. No significan lo mismo, pues el ámbito de la Cooperación Reforzada es más amplio, no limitado a las capacidades militares. Son iniciativas enfocadas a subsanar las carencias existentes. No se puede tener un nivel de ambición determinado sin las capacidades necesarias y la voluntad de utilizarlas.

En la Cooperación Reforzada deben participar al menos nueve países. La unanimidad del voto de los participantes será una condición. Los demás pueden asistir a las reuniones y mantenerse informados, pero no pueden votar. Es un sistema que busca mayor flexibilidad y eficacia.

Aquellos Estados miembros que lo deseen pueden llegar a constituir una cooperación estructurada permanente. Los que participen deben notificar sus intenciones al Consejo y al AR. En tres meses el Consejo debe adoptar una decisión estableciendo dicha cooperación con la lista de países participantes, y permitirá a un grupo de ellos llevar a cabo ambiciosos proyectos y avanzar en el terreno de las capacidades. Podría interpretarse como un club selecto para demostrar que se pueden lograr más objetivos en las cuestiones de capacidades para la defensa.

Ser comprehensive

Y al final, si queremos ser eficaces y un poco innovadores, debemos ser *comprehensive*. Este término se puede traducir por hacer algo de forma integral, cubriendo todos los aspectos, coordinando.

Estamos en el año 2010. La evolución del mundo en general y la de la Unión en particular nos conduce a tener que actuar en una forma que, en el idioma inglés, se llama *comprehensive*. Todos los círculos, todos los ambientes usan esta palabra, nadie se priva de ella en cualquier intervención, pero hasta ahora está lejos de ser implementada de una manera eficaz, aunque intentos sí se han producido. Es una palabra muy utilizada, casi con síntomas

de peligroso desgaste, pero difícil de ver plasmada en una organización. Más complicado es todavía si no hay voluntad para hacerlo, ya que quizá se percibe la necesidad teórica o académica solamente porque no se tiene la mentalidad o por falta del marco legal pertinente.

A lo largo de la historia nos hemos encontrado con experiencias que nos han hecho reaccionar individual o colectivamente, y gracias a ello hemos evolucionado. La tecnología altera el curso de los conflictos; los inventos del ser humano han hecho replantearse el pasado. Tenemos ejemplos recientes en el siglo xx: los dos conflictos mundiales, la Guerra Fría, la era de Internet, lo global. Ya nadie discute la palabra *joint* (conjunto) a la hora de planear y conducir operaciones. Desde el desembarco de Normandía —y anteriormente en otros lugares del mundo— no se contempla nada que no sea *joint*. Ahora se pretende ir más allá. Hay que ser *comprehensive*. Y hay que serlo no por capricho, sino por necesidad.

La Unión es *comprehensive* desde el principio. Éste es su valor añadido. Ahora sólo falta ponerlo en práctica, llevarlo a efectos del manejo de crisis. Los instrumentos utilizados en la Unión variarán, pero incluirán los niveles político-diplomático, económico y militar para hacerla frente. Es la forma de coordinarlos lo que debe dar un toque cualitativo.

La base de ser *comprehensive* reside en la voluntad de los individuos, instituciones y organizaciones a la hora de colaborar. Para colaborar con eficacia son precisos liderazgo y coordinación. El principio de actuación de manera *comprehensive* se basa sobre todo en una cuestión de mentalidad y educación. En la Unión es fundamental conseguir la coherencia interna para apoyar la colaboración con los actores globales (ONU, OTAN, WFP, ONG, etc.) y con otros regionales y locales.

El Tratado de Lisboa es una oportunidad para mejorar la *comprehensive approach*, y son precisos algunos ajustes internos. Hay que ser *comprehensive* en el proceso de toma de decisiones, en las actuaciones en el teatro de operaciones y en el Mando y Control. La Unión está en una situación muy apropiada para avanzar en este campo, y si es *comprehensive* por naturaleza, ¿cuántos países lo son en su funcionamiento interno?

Hará falta mucha educación teórica sobre este principio. Las nuevas generaciones ya deberían profundizar en la necesidad de ser *comprehensive*, se debería enseñar en las escuelas y academias que preparan a los militares del futuro.

La Unión está en una coyuntura idónea para dar un salto decisivo, pero hace falta sentir la necesidad y tener la voluntad de conseguirlo. En gran medida, en la forma en que se consiga actuar de forma realmente *comprehensive* radicaré el éxito.

APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA DEL TRATADO DE LISBOA

Fernando FERNÁNDEZ FADÓN



¿Dónde están la moneda europea y el sello de correos europeo que necesitamos?

(Gustav Stresemann ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones el 9 de septiembre de 1929, seis semanas antes del «viernes negro» de la Crisis del 29).

Introducción



AS reformas introducidas con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), al coincidir con la asunción por parte de España de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2010, si bien condicionaron —como no podía ser de otra manera— la gestión de la propia presidencia en algunos aspectos, han incorporado al mismo tiempo un conjunto de desafíos y oportunidades que estimulan y aparejan a cualquier experiencia pionera.

Sin que esto deba entenderse como una disfunción, el Tratado de Lisboa se configura como un nuevo e importante hito en la historia de la construcción europea, a la altura de las cuatro etapas precedentes: Roma, Maastricht, Amsterdam y Niza; procesos de reforma y evolución de la norma fundamental de la Unión que conllevaron antes y después de su entrada en vigor encendidos debates, apasionadas polémicas y otros vaivenes propios de las dinámicas de integración europea.

Asimismo, cabe señalar que metodológicamente, una vez adquirida la perspectiva del tiempo que diluye la atención mediática suscitada y la lógica desorientación que produce cualquier proceso novedoso, máxime si se trata de un cambio del calado como el que introduce el tratado aprobado en Lisboa, debe recordarse que el marco proporcionado por los cuatro textos aprobados con anterioridad ha posibilitado resultados tan espectaculares y decisivos como la puesta en marcha para la mayor parte de la Unión de una única moneda, por ejemplo. En este sentido, el Tratado de Lisboa no constituirá probablemente una excepción a la regla.

Consideraciones sobre el tratamiento de los asuntos de Seguridad y Defensa

Existe la opinión extendida de que los avances en materia de seguridad y defensa por parte de la UE resultan por lo general bastante tímidos, especialmente si se comparan con diferentes políticas de la Unión u otras instituciones internacionales, especialmente aquellas de naturaleza militar. Sin embargo, este tipo de afirmaciones merecen, si no ponerse en cuarentena, sí al menos ser considerados bajo una perspectiva más amplia y ponderada. Iniciar un análisis otorgando un peso significativo a diagnósticos, por lo general tan interesados como reduccionistas, como nos recuerda Weisbrode (1), aunque ampliamente difundidos por otro lado, corre el riesgo de situar inconscientemente al observador ante una perspectiva distorsionada y sesgada que le impida evaluar el verdadero alcance del proceso y de las potencialidades que ofrece para el ámbito de la acción exterior, en un sentido amplio, el análisis de los instrumentos de cooperación que en este terreno prevé el Tratado de Lisboa. De esta manera, antes de emprender el estudio de los mismos, resulta conveniente considerar varios aspectos que permitan despejar el horizonte y evitar así una confusión que conduciría a malinterpretar el articulado del Tratado. También se pretende contribuir a evitar la generación de frustraciones sobre la base de

(1) En un excepcional artículo, el autor recuerda el origen de ese tipo de comentarios, precedentes por lo general de los Estados Unidos y Asia. Merece la pena resaltar el discurso de Henry Kissinger (nacido en Europa y de padres europeos) *El Año de Europa*, de 1973; la caracterización de Europa como «Venus» y de los Estados Unidos como «Marte», de Robert Kagan, o el discurso de la *Vieja Europa* del secretario de Defensa Donald Rumsfeld. En general, según Weisbrode «la idea de la marchita gloria de Europa quedaba asociada a la comprensión que tenía Estados Unidos de su propio poder en el mundo, al parecer ilimitado...». Tampoco conviene olvidar los recelos y temores de Washington ante la unidad europea, visibles tras la firma del Acta Única en 1986, la entrada vigor del Tratado de Maastricht o la introducción del euro. WEISBRODE, Kenneth (2010): «El museo vivo de Europa», en AA. VV.: *El poder global. La Vanguardia Dossier*, núm. 34, enero/marzo 2010. Editorial La Vanguardia Ediciones. Barcelona, pp. 57-61.

unas expectativas por lo general mal enfocadas o, en no pocos casos, infundadas.

La primera precisión se sitúa en la línea de recordar que los tratados constitutivos de las comunidades europeas no tienen, en origen, el objetivo de articular una organización de defensa colectiva y sí en cambio el de contribuir también desde los ámbitos de la política exterior, seguridad y defensa al proceso de integración y construcción europeas. Por tanto, los aspectos concernientes a la PESC y PCSD deben entenderse como parte de un todo, de un proceso más amplio que el que presentan las aproximaciones sectoriales en el estudio de estas políticas (2). Este razonamiento resulta especialmente perceptible cuando se acude al texto del Acta Única Europea de 1986, tanto en su artículo primero (3) cuando habla de la Cooperación Política Europea (4), fundamento y origen de la PESC, como cuando de una forma realmente diáfana se refiere al mismo en su parte introductoria: «Resueltos a construir dicha Unión Europea basándola, por una parte, en unas Comunidades que funcionen con arreglo a normas propias, y por otra, en la cooperación entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión con los medios de acción necesarios» (5). Por consiguiente, la comparación con otro tipo de instituciones internacionales de naturaleza militar concebidas desde su génesis con tal fin no tiene mayores méritos que el generar una confusión artificiosa.

Un segundo aspecto derivado del punto anterior es el relativo a la necesaria prudencia que debe presidir el establecimiento de paralelismos entre la PESC/PCSD con otras políticas sectoriales de la UE.

La conocida como PESC es la penúltima política común que viene a formar parte del acervo de la Unión Europea. De hecho, su institucionalización como tal en los tratados no se produce hasta el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, que entra en vigor en 1993. Hay que tener en cuenta los tiempos que preceden a la puesta en marcha de cualquier tipo de política pública

(2) TUE Maastricht (07/02/1992), Art. 1.: «La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas *completadas* con las *políticas y formas de cooperación* establecidas por el siguiente Tratado».

(3) Acta Única Europea (17/02/1986 y 28/02/1986), Luxemburgo y La Haya respectivamente, Art. 1: «Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objeto *contribuir* a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea».

(4) Lanzada en la Cumbre de La Haya (1969) y posteriormente desarrollada por el Informe Luxemburgo (1970), Informe Copenhague (1973), Informe Londres (1981) y finalmente por la Declaración Solemne sobre la Unión Europea, también conocida como «Plan Genscher-Colombo», aprobado en el Consejo Europeo de Stuttgart en 1983; se trató de un ejercicio de consulta, información y coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros, ampliado sucesivamente a otros ámbitos de tipo político y económico, siempre en la dimensión externa de los Estados miembros. La CPE se encuentra en el origen de lo que posteriormente se ha conocido como la PESC.

(5) Acta Única Europea, *op. cit.*

—en España, por ejemplo, pasados más de 30 años aún no se encuentra cerrado el proceso de descentralización previsto por la Constitución de 1978—, por no hablar de la dificultad añadida que supone el hecho de que se trate de cuestiones de política exterior, de seguridad y de defensa. Abundando en esta línea, conviene dejar claro el hecho de que aún cuando la PESC no ha alcanzado siquiera la mayoría de edad (18 años), su comparación con otros desarrollos acaecidos, por ejemplo en el ámbito de la Política Agraria Común (PAC) con más de 50 años a sus espaldas, es como comparar la experiencia adquirida de quien se encamina hacia el último tercio de su existencia con la inmadurez de quien comienza a incorporarse a la vida adulta.

Aún más, si consideramos no tanto el continente en el que se imbrica la política de defensa como el contenido propio o PCSD, la comparación adquiere tintes cercanos a lo escandaloso. Aunque formalmente, como nos recuerda Mora Benavente (6), a la sazón último jefe de Gabinete de Javier Solana, la PESD se abre con el nombramiento del político español como su alto representante, y no será hasta la consecución de los Acuerdos «Berlín Plus» en el Consejo Europeo de Copenhague cuando la política de seguridad de la UE adquiera una formulación práctica. De esta manera, se puede resumir que la hoy conocida como PCSD tiene ocho años de vida, con lo que incluso el balance de su gestión y logros es susceptible de ser revisado con una cautela mayor de la que postulan quienes afirman que Europa va muy lenta.

El argumento anterior no estaría completo si no se tuvieran en cuenta dos corolarios que profundizan en la comprensión de la dificultad de los progresos acometidos en tan corto espacio de tiempo. El primero de ellos deriva del hecho de considerar que los gobiernos de los Estados miembros de la UE han perdido ya uno de los principales atributos considerado por la Teoría del Estado como definitorio de la propia esencia del Estado y su soberanía: la moneda nacional. Así, resulta adecuado considerar en cualquier evaluación en asuntos de seguridad y defensa de la Unión la dificultad que incorpora el hecho de detraer progresivamente otras de esas competencias nucleares, como son la defensa y la política exterior hacia un entorno supranacional.

Finalmente, existe otra variable que en ocasiones se subsume en la afirmación de que la Unión Europea no tiene una «visión común» de los asuntos globales. En este sentido, como apunta algún autor (7), hay que resaltar la complejidad que presenta aunar las posiciones de 27 gobiernos sometidos a

(6) MORA BENAVENTE, Enrique (2010): «La Unión Europea, ¿un actor global?». En AA. VV. (2010): *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 17.

(7) FERNÁNDEZ FADÓN, Fernando (2007): «Las fronteras exteriores de la Unión Europea desde la perspectiva de la seguridad y defensa». En AA. VV. (2007): *Las fronteras exteriores*

procesos electorales, a actores no gubernamentales o a la misma opinión pública —esta última con su respetiva experiencia y trayectoria histórica que se traduce en vínculos emocionales y áreas de influencia político-económica en todos los confines del planeta—, lo que limita considerablemente el margen de maniobra en el puente de mando de Bruselas para el navío europeo a la hora de imprimir la velocidad necesaria acorde con el *timing* internacional. El marcado carácter intergubernamental y la regla de unanimidad en los procedimientos PESC constituyen la mejor prueba de las resistencias y dificultades que plantea interaccionar en las cuestiones de seguridad, defensa y asuntos exteriores en la Unión.

En tercer y último lugar, conviene abordar aquellas cuestiones que giran de forma recurrente sobre el papel de la Unión Europea en el mundo, y que podrían resumirse en el aforismo ampliamente difundido de que Europa es un *global payer but not a global player*. Con el trasfondo último de la resonancia que adquieren en la mercadotecnia de las relaciones internacionales frases como ésta, lo cierto es que la Unión Europea no tiene hoy por hoy un peso diplomático —y sobre todo militar— en los ámbitos de las *high politics*, por recurrir a la terminología de la Escuela del Realismo Político. Pero con afán de ser rigurosos puede apuntarse que dicha afirmación puede matizarse en parte sobre lo expuesto en los dos puntos anteriores, especialmente si se incorporan datos macroeconómicos y elementos del *soft power* europeo. Sin entrar a fondo en la discusión, también ha de considerarse que la Unión Europea no es un Estado, y por tanto no puede funcionar en cuestiones de política exterior y asuntos de seguridad y defensa como si lo fuera. Aunque luego se pasará por alguna de las evoluciones en este ámbito, lo cierto es que la aplicación del método comparativo para analizar dos sujetos de derecho internacional y actores internacionales, como un Estado y una organización internacional, no posee un fundamento metodológico demasiado sólido. Para contribuir con mayor pedagogía a ilustrar este argumento, podría plantearse el mismo problema a la inversa en otro ámbito, como el de la política comercial. Así, comparar la influencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en la determinación de ciertos aspectos económicos mundiales con la influencia que ejerce sobre los mismos la República de Irlanda no parecería en principio un ejercicio con demasiada coherencia, por no decir que se encontraría aduletrado desde un primer momento.

Aun así, viene al caso detenerse a hacer una breve reflexión sobre el denominado perfil «blando» de la Unión, con el fin de ayudar a contextualizar a la Unión como actor en el momento de la entrada en vigor del Tratado de

de la Unión Europea. *Monografías del CESEDEN*, núm. 104. Centro Superior de la Defensa Nacional. Madrid, pp. 131-133. Disponible en http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/104.pdf

Lisboa. Europa es un *global payer*, pero quizá debería añadirse que la Unión Europea es la primera potencia comercial del mundo y la primera instancia global en ayuda y cooperación al desarrollo, lo cual, como se verá más tarde, conlleva un poder e influencia nada despreciables en las relaciones internacionales, aunque, eso sí, menos visible que las formas asociadas a las visiones más tradicionales asimiladas al «poder duro».

En un mundo de creciente interdependencia, en el que las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa evolucionan a la velocidad que le imprimen los tiempos de crisis (8), la Unión Europea ha sabido buscar su papel, que en el fondo no es otro que el que sus miembros quieren. Este rol, de dimensiones que basculan sobre unos postulados alejados de una perspectiva marcadamente militar y de las políticas de poder en los términos más tradicionales, han de entenderse desde una perspectiva mucho más amplia, sin olvidar que, de entrada, como ya se mencionó anteriormente, la Unión Europea no nació como una organización de defensa colectiva. Es más, las iniciativas puestas en marcha en tal sentido, como la Comunidad Europea de Defensa, fracasaron precisamente por la «escasa voluntad política de los Estados miembros» (9). No será hasta la finalización de la Guerra Fría, y al calor de las incertidumbres provocadas por el carácter inédito de la finalización no violenta del sistema de equilibrios bipolar, cuando los Estados europeos reconozcan la necesidad de ir desarrollando otros instrumentos en el ámbito de la seguridad, defensa y política exterior.

Diferentes visiones han sido aportadas respecto al porqué de una PESC/PCSD, pero todas ellas se resumen en un razonamiento muy simple: «tiene sentido dotar a la Unión de una política exterior y de seguridad por la

(8) En un ejercicio de perspectiva y prospectiva, el «Grupo de Reflexión Europeo», encabezado por el antiguo presidente del Gobierno español Felipe González, expone una serie de aspectos que contribuyen a asumir el calado de unos cambios internacionales que han condicionado directamente la vida de los ciudadanos europeos y que anticipan retos venideros: *The last twenty years have left nothing untouched: how we work, how we consume, how we travel, how we relate to each other, the reasons we empathise, the issues that scare us have been all transformed. And most of these changes have caught us by surprise [...]. Today, we live an age of insecurity [...]. Rapid changes are sweeping across the world. In the next twenty years, there will not only be several poles of power, but the world's centre of gravity will also have shifted to Asia and the global South, to new public and private actors, upwards to transnational institutions.* AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Challenges and Opportunities. A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030*. Bruselas, p. 11. Sobre diversas consideraciones de orden teórico en la evolución de los sistemas internacionales y la incertidumbre del sistema de la posguerra fría, consultar VILANOVA, Pere (2006): *Orden y desorden a escala global*. Editorial Síntesis, Madrid, p. 45.

(9) ACOSTA, Miguel Ángel (2008): *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las Operaciones Petersberg*. Editorial Dykinson/Universidad de Cádiz. Madrid, p. 34.

sencilla razón de que veintisiete Estados tienen más fuerza actuando juntos que por separado» (10).

Aunque los años posteriores a la Guerra Fría estuvieron marcados por el fracaso que supuso la desintegración violenta y sangrienta de la antigua Yugoslavia (11), sobre la cual conviene hacer mención al desinterés inicial de los Estados Unidos en Bosnia —en palabras de James Baker: «no tenemos ningún perro en esta pelea»—, resulta equilibrado poner sobre la mesa el acopio de poder blando adquirido hasta el momento de la entrada en vigor del nuevo tratado en diciembre de 2009. En este terreno, la Unión se ha desarrollado extraordinariamente a través de la dimensión exterior de políticas como la comercial (12), la de cooperación al desarrollo (13) o la ayuda humanitaria, principalmente, acumulando un bagaje nada despreciable en su contribución a la seguridad internacional. Ese capital político y de credibilidad ante interlocutores de países terceros ha sido particularmente importante en el poder de influencia que ha demostrado en la prevención y resolución de conflictos. Y es así porque, como apunta Gnesotto, *no other organisation, starting with NATO, can offer such a range of supplementary resources* (14).

Instrumentos como la Cláusula Democrática, la de Derechos Humanos u otras asimiladas a derechos o libertades básicas que se incorporan en acuerdos

(10) MORA BENAVENTE, Enrique (2010): *Op. cit.*, p. 10.

(11) Sobre este particular, la profesora Esteve García aporta una reflexión que resume lo que podría calificarse como una tendencia: «[...] cuando aparecen crisis, los protagonistas son otros actores que hacen valer otro tipo de alianzas tradicionales o instrumentos basados en la utilización de la fuerza. En estos escenarios es cuando la UE aparece dividida y la Unión se disuelve en individualidades concretas que, sin el menor reparo, muestran sus divergencias en relación a la definición del problema, en relación al tipo de actuación que deberían llevar a cabo para hacer frente al problema y en la adopción y aplicación de ciertas medidas, especialmente si son contrarias a los intereses estadounidenses». ESTEVE GARCÍA, Francina (2010): «Alcance de las competencias externas de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa», en AA. VV.: *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*. Instituto de Estudios Universitarios. Universidad de Valladolid. Editorial Comares. Granada, pp. 136-137.

(12) «En este sentido, puede afirmarse que la Dirección General de Relaciones Exteriores viene siendo prácticamente una Dirección General de Política Comercial». CASADO, José María: «Las fronteras económicas exteriores de la Unión Europea», en AA. VV.: *Las Fronteras Exteriores de la Unión Europea*. Monografías del CESEDEN, núm. 104, Ministerio de Defensa. Madrid, p. 71.

(13) En relación a la crisis hondureña de 2009 GRATIUS y SCHULTZ aportan el siguiente análisis: «Sería una oportunidad para retomar el histórico rol de la UE en Centroamérica y de hacer valer su influencia como donante en Honduras, país al que en 2006 destinó 173 millones de dólares (unos 121 millones de euros), una cantidad nada desdeñable en la segunda nación más pobre de América Latina». GRATIUS, Susanne, y SCHULTZ, Nils-Sjard (2009): «La UE: un mediador ideal en Honduras». Revista *Foreign Policy*, núm. agosto-septiembre. Fundación para las Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior, Madrid.

(14) GNESOTTO, Nicole (2009): «The need for a more strategic EU», en AA. VV. (2009): *What ambitions for European defence in 2020? Op. cit.*, p. 30.

comerciales de la Unión con países terceros constituyen elementos de gran poder de «seducción» en las relaciones internacionales. Ejemplos como la intervención de la UE en los procesos de paz de Centroamérica (15) o la extensión a Pakistán del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), tras los atentados del 11-S, han contribuido y contribuyen de una forma discreta a las estrategias de resolución y gestión en el terreno de la seguridad internacional, al tiempo que sitúan a la Unión Europea como un actor de peso nada despreciable en las relaciones internacionales.

Por tanto, cuando entre en vigor el Tratado no podremos extrañarnos al ver que, en el ámbito de la PESC/PCSD, el artículo 42.1 alude a que la capacidad operativa de la Unión estará basada en medios civiles y militares, aspecto éste dejado de lado por los Estados Unidos durante la posguerra en Irak por presiones del Pentágono, la comunidad de Inteligencia e incluso del Departamento de Estado (16).

(15) Conocido como el Proceso de San José (Conferencias entre Centroamérica, la UE y el Grupo de Contadora), «merece ser destacado por haber constituido un baluarte de los procesos de paz en la región». Asimismo, como parte del *roadmap* para lograr la paz y la estabilidad en la región, el 12 de noviembre de 1985 se firmó en Luxemburgo el primer Acuerdo Marco de Cooperación, y ocho años después se concluyó un segundo en San Salvador. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que en este último, que entró en vigor en 1999, se introdujo por vez primera la «Cláusula Democrática». En CIENFUEGOS, Manuel, y JOVTIS, Ignacio (2009): «Las negociaciones del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: estado actual y perspectivas». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, núm. 17. Madrid, pp. 8-9. Disponible en http://www.reei.org/reei17/doc/articulos/articulo_CIENFUEGOS_Manuel.pdf

También, y sobre este particular, se recomienda la lectura de la obra colectiva SANHAUJA, J. A., y SOTILLO, J. A. (coords.) (1998): *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid/Editorial Catarata. Madrid.

(16) «La aproximación civil propugnada por la Unión ha creado escuela, aunque con un resultado diverso. Baste recordar el intento norteamericano bajo la Administración Bush, con la creación de un departamento de actividades civiles, cuantiosamente dotado y en el que situó a uno de los diplomáticos norteamericanos más capaces, Carlos Pascual, hoy embajador de los Estados Unidos en México. El Sr. Pascual tuvo que dimitir apenas al año de su nombramiento ante la incomprensión generalizada, en particular del Pentágono, aunque también entre la comunidad de Inteligencia norteamericana, e incluso en su propia casa, el Departamento de Estado». MORA BENAVENTE, Enrique (2010): *Op. cit.*, p. 18. Reflexiones y ejemplos en este sentido, no faltan en la historia. Resultan especialmente pedagógicas las reflexiones aportadas por el «joven Winston» sobre la administración exclusivamente militar del Sudán por parte del *Mahdi*, una vez finalizado con éxito el levantamiento de sus guerreros y milicias contra los egipcios, cuyo último episodio fue la caída de Jartum al mando del famoso general Gordon. CHURCHILL, Winston S. (1899): *La Guerra del Nilo. Crónica de la reconquista del Sudán*. Ed. Turner/ Armas y Letras. Madrid (ed. 2003) pp. 59-60.

Influencia del «momento histórico» en la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sus repercusiones en Seguridad y Defensa

Tan importante como la voluntad en las relaciones internacionales es lo que podría llamarse el «momento histórico/político» o la oportunidad/necesidad que facilita o provoca la puesta en marcha de un proceso político de gran alcance.

En el caso europeo, la importancia de esta variable, por oposición, puede encontrarse en el fracaso de constituir una CED en los años 50 o, por otro lado, en la inexistencia de una PESC con anterioridad a la finalización de la Guerra Fría, en tanto que el objetivo de la UE en sus comienzos distaba de los postulados de la CED y, para el segundo caso, la arquitectura de seguridad en Europa ya se encontraba cubierta con la OTAN y la OSCE. En ambos casos, el *timing* no era el adecuado. Otros ejemplos, en sentido contrario, se pueden encontrar en el giro británico (17) que posibilitó la declaración anglo-francesa de Saint-Malo en diciembre de 1998, resultado por otra parte del «trauma de Bosnia». Sin embargo, en el momento presente adquiere relevancia la suma de factores exógenos que remueven las conciencias europeas de una forma global y que encierran al mismo tiempo unas consecuencias a medio/largo plazo que probablemente no dejen indiferente a la Unión como actor global en su conjunto, y por ende a la PESC y la PCSD.

Estamos ante un nuevo «momento histórico» en la forma de *turning point*, tal y como se encuentra referido en el documento del Grupo de Reflexión *Europe 2030* (18). Del análisis de éste y otros documentos es posible concluir que el momento actual viene definido por el ascenso estratégico de las potencias emergentes en un escenario cada vez más competitivo, por un lado, y por las consecuencias que arrastra el desgaste del «poder duro» (19) y la significa-

(17) DE VASCONCELOS, Alvaro (2009): «Introduction-2020: defenece beyond the transatlantic paradigm», en AA. VV. (2009): *What ambitions for European defence in 2020. European Union Institute for Security Studies*. París, p. 15. En la Declaración de Saint-Malo, preveía la «progresiva integración de la política de defensa común» como un peldaño más de la PESC. Asimismo se acordó estrechar la cooperación intergubernamental para poner en marcha las operaciones Petersberg, así como una mayor coordinación entre las políticas de defensa de los Estados de la Unión. Todo lo anterior bajo el paraguas jurídico del art. 17.1 del TUE de Maastricht. Sobre el proceso de nacimiento de la PESC, consultar: ACOSTA, M. A. (2008): *op. cit.*, pp. 71-73.

(18) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Challenges and Opportunities. A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030. Op. cit.*, p. 3.

(19) «The US military, although resilient in spirit and magnificent in performance, is under stress and strain fighting two wars and confronting diffuse challenges around the globe». En Gates, Robert M. (2010): *Helping Others Defend Themselves. The Future of US Security Assistance. Foreign Affairs*. Mayo/junio, vol. 89, núm. 3. Council of Foreign Relations. New York, p. 3.

tiva descapitalización del «poder blando» (20) de Estados Unidos, fundamentalmente por el *brief unipolar moment* (21), especialmente intenso entre 2003-2008. Estas alteraciones del panorama estratégico se concretan en la progresiva configuración de un esquema multipolar en el sistema internacional, en el que polos de irradiación de poder —como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que profundizan las dinámicas de competitividad en las relaciones internacionales (22)— conviven con otro proceso de fragmentación del poder proveniente de actores no estatales (23).

A fin de contribuir a diagnosticar este panorama, es posible encontrar algunas aportaciones oficiales y académicas que advierten sobre las tendencias históricas que rodean los advenimientos de los sistemas multipolares, en tanto éste no «es un elemento esencialmente bueno, *per se*, como se nos quiere hacer creer» (24). Todo ello conduce a que deba considerarse una serie de precauciones responsables (25) ante una corriente extendida que parece observar solamente bondades allá donde se mire a la hora de hablar sobre el «nuevo

(20) Según un sondeo realizado por Foreign Policy y el Center for American Progress entre más de 100 expertos en asuntos de terrorismo, la mayor parte de los entrevistados afirmaron que los Estados Unidos no estaban ganando la «guerra contra el terrorismo». Lo curioso del hecho es que un 80 por 100 de esa muestra había trabajado para el Gobierno de los Estados Unidos. CRENSHAW, Martha (2008): «¿Está Estados Unidos ganando la guerra global contra el terrorismo?», en POWELL, Charles T., y REINARES, Fernando (eds.) (2008): *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*. Ariel/Real Instituto Elcano. Madrid, pp. 18-24, 34. También en este sentido puede acudirse a un reputado tratadista sobre el poder en relaciones internacionales como Joseph S. Nye: «La guerra de cuatro semanas en Irak en la primavera de 2003 fue una deslumbrante exhibición de poder duro que derribó a un tirano [...] fue además costosa en términos de poder blando. En la posguerra, los resultados de las encuestas del Pew Research Center mostraban un dramático declive en de la popularidad de Estados Unidos en comparación con el año anterior, incluso en países como España e Italia, cuyos gobiernos habían prestado apoyo a los esfuerzos para la guerra; y el estatus de Estados Unidos se derrumbó en los países islámicos, desde Marruecos hasta el Sudeste Asiático pasando por Turquía». NYE, Joseph S. (2004): «Soft Power, Public Affairs». New Hampshire, pp. 122-147. Recensión de su prefacio y capítulo 5: *El poder blando y la política exterior Americana*, traducida por TOVAR RUIZ, Juan (2010). *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 14, junio. Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, pp. 119.

(21) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030*. *Op. cit.*, p. 31.

(22) «Otras fuerzas de ámbito mundial, en particular las economías emergentes, seguirán su propia trayectoria, lo que hará también más importante para la UE determinar intereses comunes y modos de actuación comunes mediante conversaciones multilaterales y bilaterales». AA. VV. (2010): *Proyecto Europa 2030. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*. Bruselas, p. 32.

(23) NYE, Joseph S. (2009): *Get Smart. Combining Hard and Soft Power Foreign Affairs*. Julio/agosto. Council for Foreign Relations. New York, p. 9.

(24) Editorial de la *Revista Relaciones Internacionales*. Grupo de Estudio de Relaciones Internacionales. Núm. 13, febrero, 2010. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, p. 8.

(25) «Many commentators anchor themselves in the familiar present and, exploiting the latest fashion and a series of telling anecdotes, merely tell people what is already happening».

orden» multipolar. Aun estando claro que el unilateralismo asentado casi por entero en el uso de la fuerza ha provocado grandes disfunciones en el sistema internacional (26), el entendimiento de otra articulación del sistema no debe asentarse en postulados escorados hacia lo emocional, ligados por lo general a las expectativas levantadas con el relevo producido en la Casa Blanca (27): *Historically, emerging multipolar systems have been more unstable than bipolar or even unipolar ones; the greater diversity and growing power of more countries portends less cohesiveness and effectiveness for the international system* (28). En este sentido, la perspectiva europea converge con la de nuestros socios y aliados al otro lado del Atlántico cuando se afirma que, *in this new world order different centres of power coexist in a more unstable environment* (29). Así, puede observarse que el incremento de la rivalidad entre los diferentes actores estatales (30), entendido de una forma amplia, implicará divergencias en el capítulo del entendimiento sobre los modos de interacción (31) y papel de algunos miembros emergentes en el sistema internacional, todo ello en un escenario de creciente competición por los recursos (32), que se manifiesta con creciente reiteración y del que la Unión Europea, como reconoce Colombani a propósito de África (33), no puede sustraerse.

En conclusión, la Unión Europea de Lisboa se abre a un mundo caracterizado principalmente por interacciones que buscan alcanzar mayores cuotas de

UK Ministry of Defence (2006): *The DCDC Global Strategic Trends Programme*. Development Concept and Doctrine Centre. London, p. 4.

(26) «La Guerra de Irak ha sido un desastre geopolítico», en BREZINSKI, Zbigniew (2008): *Tres presidentes. La segunda oportunidad para la superpotencias americana*. Paidós. Barcelona, pp. 196-197.

(27) «Según los datos de 2008, los europeos no sólo confiaban en un nuevo presidente, sino que estaban emocionados y realmente ilusionados con que el candidato Obama pudiera presidir EE. UU. [...] un 90 por 100 de los españoles valora positivamente la elección de Obama [...]». En JIMENO VIÑES, Marta (2009): *El efecto Obama y la diplomacia pública de los Estados Unidos: de Bush a Obama*. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, núm. 44/2009. Madrid, pp. 8-12.

(28) US Government, National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*. Office of the Director of National Intelligence. Washington, p. 29.

(29) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030*. *Op. cit.*, p. 31.

(30) NATO (2009): *Multiple Futures Project. Navigating towards 2030*. Allied Command Transformation. Brussels, p. 25.

(31) «Multi-polar world is emerging where power is more diffuse and international dynamics more complex. [...] the rules of international engagement are themselves being redefined. In this turbulent landscape, the EU can no longer afford to muddle through». AA. VV. (2010): *Project Europe 2030*. *Op. cit.*, pp. 11-31.

(32) «Countries including China and Russia are already making control of energy supply a foreign policy priority». UK Cabinet Office (2008): *The National Security Strategy of the United Kingdom. Security in an Interdependent World*. London, p. 19.

(33) «Esta afirmación de China como potencia africana ha hecho de África una cuestión espinosa en las relaciones entre el gigante asiático y la Unión Europea. El Parlamento Europeo

poder en el ámbito internacional (34), el desgaste de los elementos tangibles e intangibles del poder por parte de los Estados Unidos (nuestro principal aliado), los reducidos márgenes de organizaciones como la OTAN, percibida en buena parte del mundo como una alianza militar de democracias contra regímenes autoritarios, en palabras de Vasconcelos (35), y una pléyade de factores y actores no estatales. De esta forma, el capital acumulado en *soft power* por parte de la UE la convierte en el actor ideal para poner en práctica el concepto conocido como *smart power*.

Avances en materia de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: posibilidades de los instrumentos de cooperación en el ámbito de la Defensa

A pesar de que es reconocido que el Tratado de Lisboa, aprobado finalmente en diciembre de 2009, queda lejos del rango constituyente que pretendía la versión inicial del Tratado Constitucional de 29 de octubre de 2004 (36), tampoco lo es menos que en el ámbito de la PESC/PCSD es donde, en opinión de algunos autores, resulta más dinámico (37). O incluso, como afirma Torreblanca, «al fin y al cabo, si para algo se hizo el Tratado de Lisboa fue para reprogramar la Unión Europea hacia el exterior» (38). No en vano, el

ha aprobado recientemente una resolución crítica con respecto a China, pues considera que este país persigue antes que nada la explotación de los recursos naturales africanos. El carácter incondicional de la ayuda china es una forma, explican, de debilitar los intentos de la UE para promover en África la buena gobernanza, así como un desarrollo sujeto a normas medioambientales y sociales». COLOMBANI, Jean-Marie: «La emergencia de África». Diario *El País* (20/07/2010). Madrid.

(34) Un buen ejemplo lo constituirían los movimientos diplomáticos brasileños en torno al dossier iraní. «Las críticas actuales que le hace Brasil a Irán, junto con una petición de diálogo con la oposición, por más débiles que sean, representan un cambio de postura, lo cual refleja la prioridad absoluta de la diplomacia brasileña: ser miembro permanente del Consejo de Seguridad. Las autoridades brasileñas saben que pueden alcanzar este objetivo sólo si actúan de manera independiente —pero sin apartarse demasiado de las posturas de los actuales miembros permanentes—». CLÓVIS, Rossi: «Brasil, Irán y el sillón de la ONU». Diario *La Vanguardia* (10/04/2010), Barcelona.

(35) DE VASCONCELOS, Álvaro (2009): *op. cit.*, p. 23.

(36) «El Tratado de Lisboa o Tratado de Reforma constituye la salida política que, de forma pragmática, los líderes europeos han acordado para superar la crisis institucional a la que condujo la negativa de franceses y holandeses al Tratado Constitucional». ESTEVE GARCÍA, Francina (2020): *op. cit.*, p. 123.

(37) ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, y GUIENA LLORENTE, Mercedes (2008): *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Ed. Marcial Pons. Madrid, pp. 225-226.

(38) TORREBLANCA, José Ignacio: «Adiós a las presidencias». Diario *El País*, Madrid, 28/ 06/ 2010.

Grupo de Reflexión parece estimular esta aseveración cuando señala que «debemos sacar todas las ventajas de las herramientas contenidas en el Tratado de Lisboa» (39). De este modo, la disyuntiva entre renovarse o morir (40), la necesidad de desarrollar instrumentos en el ámbito de las capacidades militares, contribuirán a maximizar el peso político y dotar de mayor credibilidad a la Unión Europea como actor global. Sin apartarse del objetivo de articular la amplia panoplia de instrumentos que componen la «acción exterior» de la UE de una manera inteligente (también en su uso), como un *smart power*, lo cierto es que, en palabras de un historiador del Centro Robert Schumman de Estudios Avanzados del Instituto Universitario Europeo de Florencia: «Si una superpotencia europea está decidida a ejercer su influencia negando, aun teóricamente, el uso de la fuerza en todas las circunstancias y la propia existencia de la fuerza militar, está condenada al fracaso» (41).

Como adenda a lo anterior puede rescatarse la afirmación de Nye, a propósito del carácter limitado del *soft power*: *soft power is not the solutions to all problems. The fact that the North Korean dictator Kim Jong Il likes watch Hollywood movies is unlikely to affect his country's nuclear weapons program* (42). La nueva Europa resultante de Lisboa, lejos de constituir el modelo ideal, ha de entenderse desde una perspectiva dinámica y abierta en una constante construcción y mutación en medio de grandes tensiones y dificultades. De esta forma, se convino finalmente en implementar el Tratado Constitucional sobre dos formas de actuación diferentes según Esteve (43). Un modelo de integración en el TFUE, y una forma de articular la cooperación que regirá la PESC incluida en el TUE.

Este modelo aprobado difiere del inicial Tratado Constitucional, en donde en un mismo título del Tratado se agrupaban las diferentes dimensiones de la acción exterior: PESC/PCSD, la política comercial, cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria y cooperación con terceros Estados (44). La elección de este método obedece a las exigencias de algunos Estados en relación a diferenciar claramente dentro de la acción exterior de la UE, la PESC y PCSD de

(39) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Op. Cit.*, p. 6.

(40) «The EU face a fundamental choice. 2010 could mark the beginning of a new phase for the EU and the next 50 years could be about Europe's role as an assertive global actor or, alternatively, the Union and its Member States could slide into a marginalisation, becoming an increasingly irrelevant western peninsula of the Asian continent». AA.VV. (2010): *Project Europe 2030. Op. cit.*, p. 12.

(41) WEISBRODE, Kenneth (2010): «El museo vivo de Europa», en AA. VV.: *El poder global. La Vanguardia Dossier*, núm. 34, enero/marzo 2010. Editorial La Vanguardia Ediciones. Barcelona, p. 60.

(42) NYE Joseph S. (2009): *op. cit.*, p. 3.

(43) ESTEVE GARCÍA, Francina: *op. cit.*, p. 128.

(44) *Ibídem*, p. 132.

«las demás políticas internas y externas en el TFUE» (45). Este hecho, en franca contraposición con la necesidad de buscar una coherencia entre las capacidades civiles y militares previstas en el TUE, el necesario *comprehensive approach* o la necesaria coherencia en la unidad de acción exterior de la UE, no debe traducirse con que la misma PESC/PCSD quedará al paio. Sin embargo, puede afirmarse que aún pervivirá una tendencia característica en la política exterior y de seguridad de la UE, el progreso en base a los hechos: *with the notable exception of the conflict in Georgia in the summer of 2008, the ESDP has all too often been used not as the instrument of a common European Policy objective, but as a substitute for policy itself* (46).

Sin embargo, el TUE aprobado en Lisboa unido a la evolución del contexto internacional incorporan entre ambos sustanciales inercias e instrumentos que inducirán a la UE para adoptar un mayor rol en las relaciones internacionales.

La primera y más significativa novedad que se produce es la reforma de la representatividad exterior de la Unión Europea con la puesta en marcha de la figura del alto representante, quien no sólo contará con los recursos de la Comisión (asumiendo la antigua Comisaría de Relaciones Exteriores), sino que con estatus de Vicepresidencia encabezarará también el Consejo de Asuntos Exteriores, marcando y aprobando su agenda y conclusiones, lo que supone un poder en nada despreciable. El presidente del Consejo también contribuye a aclarar esa representatividad, pero lo más importante es que queda clara la focalización de los centros de poder internacional en la Unión (presidente del Consejo, alta representante y Presidencia de la Comisión), cuyo sumatorio adquiere un potencial enorme. Cabe apuntar también el éxito conseguido por la Presidencia española al poner en marcha desde el 1 de diciembre de 2010 el Servicio de Acción Exterior (47), lo que comprenderá «embajadas» de la Unión repartidas por todo el mundo, convirtiéndose en uno de los mayores servicios diplomáticos del mundo. También en este aspecto la tentación es poderosa, en tanto puede imaginarse el poder de influencia que en el Líbano, por ejemplo, aglutinaría una sola embajada de la Unión Europea en lugar de la amplia panoplia de las existentes, y que a buen seguro responden, con relativa frecuencia, a intereses contradictorios. Aún así, el carácter intergubernamental que rodea a las competencias en materia PESC/PCSD, más allá de la visibilidad que otorgan determinados hechos, se materializa en este punto de partida de 2010 en el mantenimiento y privilegio en la regla de la unanimidad en las cuestiones decisivas de la PESC/PCSD, que si bien confirmaría la ausencia de

(45) *Ibídem.*

(46) GNESOTTO, Nicole (2009): «The need for a more strategic EU», en AA. VV. (2009): *What ambitions for European defence in 2020? Op. cit.*, p. 30.

(47) ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: «Diplomacia común europea». Diario *El País*. Madrid (19/07/2010).

una visión común en estas materias, por un lado, y de importantes «recelos ante lo que pueda desarrollar la Unión por sí sola» (48), contribuye también a matizar buena parte del alcance de las herramientas disponibles desde Lisboa. Otros aspectos, como la política de responsabilidad o la personalidad jurídica, revisten una importancia angular para la dimensión exterior y de seguridad, pero escapan de los contenidos de esta contribución.

Debido al sesgo intergubernamental que caracteriza los asuntos PESC/PCSD, debe hacerse una breve introducción en los mecanismos decisorios. El principio de unanimidad, aun conservando un papel predominante, convive en Lisboa con figuras como la abstención constructiva, ya introducida en el Tratado de Ámsterdam, o en último caso con decisiones adoptadas por mayoría cualificada, reconocidas como «excepciones» en el Art. 31.2 del TUE.

Por otro lado, aunque no se trate de una figura jurídica *per se*, como las cooperaciones reforzadas y permanentes que se verán a continuación, los conocidos como «núcleos duros», por los cuales el Consejo puede encargar la realización de una misión a un grupo de Estados «que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión» (49), merecen ser considerados como instrumentos de cooperación extremadamente útiles. Dichas misiones, regidas por el Art. 44 (TUE), comprenderán las incluidas en el Art. 43 (TUE), en concordancia con lo dispuesto para el mismo ámbito material en el apartado primero del Art. 42 (TUE). En este sentido, los núcleos duros podrían dar lugar a una mayor flexibilidad práctica y operativa para quienes deseen ir más allá en el ámbito de la PCSD/PESC (50).

Bajo una perspectiva más asociada a las figuras del derecho sistematizadas, de las modificaciones introducidas en el ámbito de las «cooperaciones reforzadas» la principal es la posibilidad de dar lugar a la definición de políticas en el ámbito de la defensa, eliminando así la restricción recogida en el Tratado de Niza para este mecanismo en el terreno militar. Respecto a su puesta en marcha, regulada en el Art. 329.2 (TFUE), la participación y relaciones de procedimiento entre diferentes órganos de la Unión (Consejo, alto representante, Comisión y Parlamento), Urrea concluye que, en principio, el resto de instituciones «no podrán condicionar la decisión final del Consejo» (51).

(48) ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco, y GUINEA LLORENTE, Mercedes (2008): *op. cit.*, p. 258.

(49) TUE (2009) Lisboa Art. 42.5.

(50) URREA CORTÉS, María de la O (2010): «Los nuevos instrumentos jurídicos de la política común de seguridad y defensa», en AA. VV. (2010): *La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Cuaderno de Estrategia, núm. 145, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, Madrid, p. 81.

(51) *Ibidem*, p. 85.

El apartado segundo del Art. 20 (TUE) (52), al referirse a los requisitos técnicos y políticos que han de presidir la puesta en marcha de las cooperaciones reforzadas, si bien desde el punto de vista material no presenta objeción alguna (no se excluye la PESC —y por tanto la PCSD—, y conseguir la adhesión de voluntades a la cooperación propuesta depende del juego político), desde una perspectiva formal presenta tres aspectos a observar.

En primer lugar, a la interpretación que se haga de «último recurso» se le añade aquello que determina el «momento» que certifica la posibilidad de recurrir al mecanismo de la cooperación reforzada y, por último, la falta de referencias e indeterminación que rigen la proposición de «plazo razonable». El primero tiene que ver con la interpretación que se haga de «último recurso», el segundo sobre los términos «cuando haya llegado a la conclusión» y el tercero en relación a qué se entiende por «plazo razonable».

En relación al primero, se ha tomado como premisa que la cooperación reforzada «no es un método de integración que sustituye al método tradicional, sino que resulta residual o subsidiario de éste», es decir, que no se constituye en una alternativa, sino que ha de mediar un agotamiento del procedimiento ordinario para poder acudir a la cooperación reforzada.

En este último aspecto, si bien es posible encontrar algunos pronunciamientos por parte de la doctrina (53), no existe unanimidad a la hora de determinar con qué acto se pondría fin a un procedimiento que facultara desde un punto de vista técnico y formal el recurso a una cooperación reforzada.

Por continuar el orden descendente, el segundo aspecto relativo a la autoridad que ha de certificar el carácter final del «último recurso», pudiera inclinarse en que el Consejo, en virtud de su carácter eminentemente intergubernamental y última instancia que puede pronunciarse sobre un acto legislativo en la Unión, según los tratados, quizá pudiera ser la instancia referida, si bien por el momento la indefinición del carácter novedoso de las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC aconsejan posicionarse de una manera prudente. Por último, aunque en el primer lugar de los aspectos a considerar reseñados con anterioridad se encontraría lo que puede entenderse por «plazo

(52) TUE (2009) Lisboa. Art. 20.2: «La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros».

(53) «Resulta adecuado entender agotado y fracasado el procedimiento ordinario, como ya precisó Mangas Martín (catedrática de Derecho Internacional, Universidad de Salamanca), siempre que la propuesta de la Comisión sea rechazada en el Consejo, bien sea en última lectura si el procedimiento legislativo a utilizar es el de consulta; bien sea en última lectura, si se trata del procedimiento de codecisión. Nunca antes». URREA CORTÉS, María de la O (2002): *La Cooperación Reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*. Universidad de la Rioja, p. 190.

de tiempo razonable», que en consonancia con los dos puntos anteriores han de posibilitar la «luz verde» en la puesta en marcha del mecanismo de cooperación en cuestión. Sólo considerando lo que se entiende por procedimiento de integración ordinario e interpretando bajo el principio de la subsidiariedad presentado por las delegaciones alemana e italiana durante la Conferencia Intergubernamental en el año 2000, la profesora Urrea determina que podría establecerse por «plazo de tiempo razonable» lo siguiente: «sólo el agotamiento de los plazos establecidos en los Tratados para el desarrollo de los procedimientos legislativos otorga la máxima garantía de que la cooperación reforzada no se utilizará como mecanismo encargado de sustituir al mecanismo de integración ordinario en la Unión Europea, sino como mecanismo residual cuando aquél haya fracasado» (54). Pero sin lugar a dudas, el instrumento que ha despertado más expectativas ha sido el de la «cooperación estructurada permanente», regulado en los artículos 42 y 46 del TUE, así como un Protocolo (núm. 10) anejo. Dicha figura abre la puerta a que los Estados con deseos de acometer compromisos más vinculantes con el desarrollo de capacidades puedan abrir procesos más estrechos de cooperación en este ámbito, sobre la base de unos criterios, que el Art. 42.6 califica de «elevados». De la lectura completa de los artículos y los protocolos puede afirmarse que el recurso a esta figura, ligada inexorablemente al ámbito de la Agencia Europea de Defensa, permite profundizar a quien disponga de algo más de voluntad para comenzar a mitigar las deficiencias en materia de capacidades, que tiene una repercusión directa en el proceso de afirmación de la UE como un actor global, tal y como reconoce el documento *Europe 2030* (55). Por otro lado, la asimilación a la participación en fuerzas y programas multinacionales parece configurar a la cooperación estructurada como la base de la oportunidad para los Estados miembros de constituir su «poder duro», corrigiendo de este modo el problema de las economías de escala en el campo de la defensa. Como figura novedosa, existe un rico debate en torno a los criterios de acceso a la cooperación estructurada permanente, los compromisos e incluso su propio concepto, aspectos todos ellos tratados en el seminario que sobre esta figura se ha desarrollado bajo la Presidencia española de la UE (56). Sin embargo, aún es muy pronto para pronunciarse con rotundidad sobre esta figura, especialmente en un momento caracterizado por la crisis económica, la

(54) *Ibídem*, p. 193.

(55) AA. VV. (2010): *Project Europe 2030. Op. cit.*, pp. 32-33.

(56) Ministerio de Defensa (2010): *Informe de la Presidencia. Seminario de la Cooperación Estructurada Permanente*. Representación Permanente de España ante la Unión Europea (16/03/2010). Disponible en:

http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Defensa/mar16_defensa_conclusiones_es.pdf

cual no contribuye a la puesta en marcha de un mecanismo de este tipo. Por último, no pueden dejarse en el tintero ciertas alusiones y prudencias que se establecen a propósito de las cooperaciones reforzadas y permanentes, por estar referidas al ámbito de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa, en tanto algunos afirman que podrían contribuir no sólo a desdibujar el papel internacional de la Unión, sino también a permitir una profundización por fuera del proceso global de integración (mecanismo censurado y previsto en los tratados por otro lado) consumando una «Europa de dos velocidades» o un «directorio de potencias» en el ámbito de la PESC y la PCSD. Esta perspectiva crítica, que cuenta con no pocas simpatías (57), puede ser, en el juego político de los intereses nacionales, la baza jugada para impedir la puesta en marcha de una política determinada en el ámbito de la PESC/PCSD o tratar de no activar la cláusula de flexibilidad que se prevé en el Tratado para los denominados «núcleos duros». Sin embargo, la panoplia de instrumentos que aporta Lisboa proporciona un marco lo suficientemente flexible y amplio para configurar una Unión reconocida, reconocible y respetada en el ámbito internacional y que a buen seguro habrá que seguir con detenimiento. Europa ha demostrado ser hasta el momento un poder inteligente y lo tiene todo para continuar siéndolo en un futuro.

Conclusión

La Unión Europea se encuentra en un momento de encrucijada en donde tanto las nuevas provisiones incluidas en Lisboa en materia PESC/PCSD como el capital acumulado en el ámbito del poder blando, configuran un escenario de oportunidad que puede contribuir a revalorizar de manera coherente y efectiva el papel de los europeos en el sistema multipolar que se articula cada vez con mayor claridad.

Sin embargo, en el apartado de la dotación de instrumentos para llevar esto a cabo, especialmente en materia PCSD, su aplicación no estará exenta de polémicas, interferencias más o menos oficiosas y no pocos prejuicios.

No obstante, y a pesar de las diferentes posturas sobre los instrumentos y posibilidades de cooperación que ofrece el marco de Lisboa, la conjunción de la voluntad con las circunstancias puede coadyuvar a proporcionar buenos resultados, visibilidad y credibilidad al deseo de la Unión y sus ciudadanos de convertirse en actores globales escuchados y respetados en los asuntos mundiales.

(57) ACOSTA SÁNCHEZ, M. A. (2008): *op. cit.*, pp. 57-58. HERRERO DE LA FUENTE, Alberto A. (2009): «La política exterior y de seguridad común de la Unión Europea. ¿El carro antes que los bueyes?». *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Vol. 14, Núm. 1, Universidade do Vale do Itajaí (Brasil), p. 35.

LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA

José Antonio RUESTA BOTELLA
Jefe de la División de Planes del Estado Mayor de la Armada



Introducción: una Europa Marítima



UROP es un continente marítimo». Esta afirmación, incluida en la presentación del Libro Verde sobre el futuro de la Política Marítima Integrada (PMI) de la Unión y realizada por el presidente de la Comisión Europea, el portugués Duraó Barroso, no es sino el reconocimiento de una realidad presente y una tendencia futura.

Este hecho impulsó a la Unión Europea a reflexionar sobre la coherencia que debe orientar la gestión de un dominio estratégico, casi crítico, como el marítimo; esa reflexión se ha acentuado aún más durante el periodo de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, este hecho no puede ocultar que buena parte de los europeos vivimos de espaldas al mar.

La situación de la piratería en Somalia ha provocado que la atención pública se haya dirigido hacia la mar, poniendo las actividades marítimas en la primera línea de actualidad. Pero no todo se debe a la situación de Somalia, porque el tratamiento de la seguridad en el ámbito marítimo, y más concretamente en el caso de la piratería, ya estaba incluido en la Estrategia Europea de Seguridad (2003), o en el mismo Libro Verde (2006). Además de en estos documentos, el foro CHENS de los jefes de las marineras europeas trabajaba en asuntos de seguridad marítima desde años atrás.

Sí que es cierto que la aparición de los ataques de piratería en el Índico hacen a todos los sectores de la sociedad comprender lo frágil que es el equilibrio en el ámbito marítimo, lo poco regulado que está y nuestra escasa capacidad para tener totalmente controladas las actividades que suceden en dicho



Grupo de Evacuación y Rescate de la fragata *Almirante Juan de Borbón* durante un ejercicio de operación NEO. (Foto: José I. del Moral Rodríguez).

ámbito, y también de lo mucho que depende nuestra sociedad de la libertad de navegación. Estas cuestiones toman mucha mayor relevancia después de la piratería del Índico.

Tan pronto Europa comprende esa fragilidad, organiza la operación ATALANTA como respuesta europea al fenómeno de la piratería. Y curiosamente, las condiciones del Índico no son exactamente iguales que las de otras operaciones lanzadas por Europa. Se genera a partir de entonces un entorno de mayor comprensión hacia la seguridad marítima. La Armada aprecia que las condiciones están cambiando y propone acometer los asuntos de seguridad marítima con un enfoque ligeramente diferente que huya de planteamientos reactivos, que sea «global e integrador» como proponía el Libro Verde. Esta idea es aceptada y convertida en Objetivo de la Presidencia española de la Unión Europea.

Del «concepto» a la «estrategia» en Seguridad Marítima

Pronto el objetivo impulsado por el Ministerio de Defensa se manifestó como una iniciativa viva y dinámica. Pero había que perfilarlo para hacerlo

comprensible por todos los foros en los que sería sometido a presión en Europa. Para ello la Armada configuró dicho objetivo sobre tres líneas de acción:

La primera línea era contar con un «Concepto de Seguridad Marítima», bajo la perspectiva de *comprehensive approach*. Este punto de partida era necesario tras comprender que, en los asuntos marítimos, ninguna agencia, nacional o europea, puede por sí sola abarcar con eficacia todas las áreas. Este enfoque obligaba a tener muy en cuenta a la Comisión Europea y a los actores nacionales, europeos, públicos y privados con responsabilidades e intereses en la mar. Este primer paso era y sigue siendo complejo porque son muchos esos actores.

La segunda línea era lograr conocer lo que de verdad sucede en la mar. Para ello será necesario fusionar la información de todas las fuentes que tenemos disponibles entre los citados actores. No es fácil compartir información porque todos somos celosos de la nuestra. Existían varias iniciativas que ya habían planteado este problema. Hay que reconocer que la pervivencia de enfoques estrechos, a pesar de la experiencia de los atentados del 11 S, no proporcionaba un terreno fácil. Sin embargo, hemos avanzado mucho en este campo en el que, hoy en día, aquellos que se niegan a compartir información se sitúan a una más que incómoda situación ante todos los demás. Tal y como reconoce la PMI, tenemos que cambiar el paradigma vigente de *need to know* por el de *need to share*.

La tercera línea del objetivo propuesto trataba de debatir cómo poner en práctica sobre la mar las Operaciones de Seguridad Marítima (MSO). El objetivo de lograr una *effective maritime security* (1) nos impulsa a organizarnos en función de una serie de parámetros alejados de las respuestas improvisadas (2) y de las duplicidades contrarias al binomio coste/beneficio (3).

La eficacia en las operaciones en la mar pasa por la neutralización real de los riesgos y amenazas, preferentemente a la mayor distancia y con la mayor antelación posibles. La eficiencia busca obtener el mayor beneficio de las inversiones del Estado en medios para lograr la seguridad marítima, y esto va a requerir grandes dosis de flexibilidad de cada uno de los agentes que hoy en día operan en la mar y de coordinación entre todos.

Con estas tres líneas de acción como punto de partida comenzaba la Presidencia española de la Unión, y el primer suceso importante fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El nuevo Tratado supone no sólo un avance en el proceso de construcción europea, sino que en el área de la Política Común de

(1) NATO (2009). *Maritime Security Operations Concept*, Brussels, p. 3.

(2) *Ibidem*, p.14.

(3) *Ibidem*, p.7.

Seguridad y Defensa (PCSD) propugna el desarrollo progresivo de una política de defensa para ir avanzando hacia la defensa común.

Así pues, la situación de partida era: una situación madura en Europa para hablar de la seguridad marítima, una propuesta española interesante y bien aceptada y la oportunidad de seleccionar un área para desarrollar los nuevos mecanismos del Tratado de Lisboa. A esta situación se añade una buena porción de horas de trabajo en diferentes lugares de Europa, y el resultado es que durante el Consejo Europeo de Ministros de Defensa celebrado en Luxemburgo se concluyera la necesidad de modificar el objetivo inicial de la propuesta española hacia otro más amplio y ambicioso: buscar opciones para el desarrollo de una posible «Estrategia Europea de Seguridad en el ámbito marítimo global».

De la «Estrategia Europea de Seguridad Marítima» a la «Estrategia Europea de Seguridad para el entorno marítimo»

Al comienzo de la Presidencia española se celebró en Madrid un Seminario Internacional de Seguridad Marítima, al que acudieron autoridades clave en el mundo marítimo europeo; entre otros, siete jefes de Estado Mayor. Se ponía de manifiesto la preocupación sobre la cuestión de la Seguridad Marítima y la madurez de la situación para comenzar a tomar acciones con una visión global europea. Pero, además, en estos seis meses de Presidencia española la evolución del objetivo español ha coincidido con dos procesos paralelos que han tenido una cierta influencia:

Por un lado, los trabajos que lleva a cabo la OTAN sobre *Allied Maritime Strategy* (AMS) y sobre *Maritime Security Operations Concept* (MSO-C), y la elaboración del *CHENS Maritime Operational Concept*, estudio realizado por un importante foro formado los jefes de todas las marinas de guerra europeas.

Por otro, la puesta en marcha de dos proyectos pilotos (BlueMasMed y MARSUNO), financiados por la Comisión Europea para investigar la manera de dar respuesta a la necesidad de compartir la información entre las agencias civiles y las militares. Finalmente, la participación en el Experimento Multinacional MN-6 proporcionaba una visión extendida a países fuera de la Alianza y de la Unión Europea, lo que ciertamente enriquece la visión global.

Las labores e influencias de todos estos foros llevaron a que se adoptara por el Consejo Europeo, en la Cumbre de Luxemburgo, el siguiente mandato: «In this context the Council invites the High representative, together with the Commission and the Member States, to undertake work with a view to preparing options for the possible elaboration of a Security Strategy for the global maritime domain» (4).

(4) *The Council of the European Union. Council Conclusions on Maritime Security Strategy*. 3009th Foreign Affairs Council Meeting, Luxemburg, 26 April 2010.

Son simplemente cuatro líneas, pero muy importantes, no sólo porque las resoluciones del Consejo lo son por sí mismas, sino porque por primera vez en Europa se habla de buscar una Estrategia de Seguridad Marítima con un enfoque global. Lo que la Alianza ya estaba poniendo en marcha se traslada ahora al ámbito europeo y en esto, como podremos ver, Europa tiene algunas ventajas.

¿En qué puede consistir una Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global?

Europa es lo que los Estados miembros quieren que sea, y su Estrategia de Seguridad será igualmente lo que los Estados miembros quieran. Nadie puede decir hoy en día el alcance que un documento de estas características puede llegar a tener. Pero, obviamente, cualquier marina de guerra europea lo considerará importante porque determinará nuestra manera de actuar en muchos campos. Por esto es conveniente comenzar a discutir sobre el posible contenido, porque de unas discusiones abiertas saldrá un documento positivo para el futuro de la seguridad europea. Quizá lo primero que haya que decir es que no tendremos un análisis riguroso e integrado de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta Europa si no se establece un eficiente sistema de seguridad en la mar. Nuestra dependencia de la mar es un hecho, pero conviene evaluarlo y asignar correctas prioridades. A partir de esa evaluación Europa tiene que diseñar una respuesta empleando todas sus capacidades marítimas: las civiles y las militares, generando un entorno de confianza entre todos los actores. Si somos capaces de hacer esto habremos avanzado mucho. La Estrategia Europea de Seguridad en el ámbito marítimo global tiene que estar coordinada con la de la Alianza. El Tratado de Lisboa así lo establece en cierta medida cuando afirma que para los países europeos que están integrados en la Alianza la disuasión y defensa se materializa a través de la OTAN.

Así pues, la Estrategia Marítima de la OTAN y la de Europa no pueden ser muy diferentes, al menos en la parte en que se solapan: en la puramente naval. Sin embargo, sí lo serán en cuanto a agencias y autoridades civiles, porque mientras Europa tiene un componente civil muy fuerte, la Alianza carece de él. Además, la organización prevista en el Tratado de Lisboa acumula en la alta representante la autoridad en el planeamiento de las operaciones y la vicepresidencia de la Comisión que representa esa parte civil.

Piedra angular que marcará todo este proceso es el que se conoce como el *comprehensive approach*. Este enfoque responde a la necesidad constatada de que las situaciones que se dan en la mar, excepto las más extremas y que corresponden a ámbitos estrictamente civiles o militares (combate naval convencional), se mueven en un constante claroscuro que sólo puede ser resultado eficazmente actuando juntos. Especialmente en el ámbito de la seguri-



Juntos podemos. (Foto: D. Catalán Pérez).

dad marítima. Por ello, este necesario acercamiento ha adquirido un nuevo impulso a tenor de la oportunidad que representa el objetivo de la Presidencia española, como se puso de manifiesto en el Seminario Europeo de Política Marítima celebrado en el CESEDEN.

La resultante de todo el proceso ya descrito ha concluido en el encargo a la alta representante de la UE, por parte del Consejo, del estudio de una serie de opciones que pudieran dar lugar a una posible *Estrategia de Seguridad en el Ámbito Marítimo*, documento que habrá de integrar los enfoques de agencias civiles y militares en el marco de grupos de trabajo específicos.

En mi opinión, dicho trabajo debería contener una reflexión profunda sobre la dependencia económica de Europa de las líneas marítimas de comunicación puesta en relación con las amenazas y riesgos que representan actores convencionales y asimétricos.

Las aportaciones de las fuerzas navales han de considerarse bajo la premisa de que éstas pueden actuar y sostenerse en cualquier parte del globo y que pueden proporcionar seguridad en la mar y desde la mar, en virtud de su flexibilidad. Desde la perspectiva naval, conviene reflexionar sobre los cometidos de las marinas de guerra en el siglo XXI. Éstos serían:

En el apartado de la Disuasión y Defensa, el Tratado de Lisboa es muy claro: la defensa colectiva de la Unión descansará en la Alianza Atlántica, por lo que la Estrategia Marítima de la OTAN para el ámbito que nos ocupa será una referencia a considerar.

Sobre las Operaciones de Gestión de Crisis, la experiencia de ATALANTA demuestra que Europa es capaz de liderar una operación sin que ello suponga una pérdida de coordinación con la OTAN y otros países socios.

Para los roles asociados a la Proyección de Seguridad y Generación de Capacidades (*Outreach and Capacity Building*), además del acervo europeo adquirido por operaciones pasadas con un eminente componente civil, las nuevas provisiones de Lisboa contribuirán de manera decisiva a configurar un modelo de operación en donde las capacidades civiles y militares bajo el mando de la Unión Europea incorporarán un valor añadido a la estabilidad internacional.

La seguridad marítima, no como una respuesta puntual cual sería el ejemplo de ATALANTA, sino como una actividad permanente y sostenida, ha de ser organizada de una manera coherente y eficaz, evitando de paso innecesarias —y costosas— duplicidades. El Tratado de Lisboa proporciona algunos mecanismos que pueden explorarse, aunque obviamente las decisiones serían políticas. La asimilación, cada vez más extendida, de que las tareas que las marinas de guerra realizan en aguas internacionales forman parte de la PESC/PCSD contribuirá no sólo a hacer más eficaces los cometidos en la seguridad marítima, sino también desde el punto de vista de la gestión eficiente de los recursos que los contribuyentes ponen a disposición de los Estados.

Lo anterior sería la parte más militar de la estrategia, pero queda por definir la parte más civil y el apoyo mutuo entre las dos.

Para ser completa, la estrategia deberá delinear unos criterios de coordinación válidos para todos los Estados miembros. Estos criterios habrán de examinar las misiones y medios de las agencias civiles y militares para diseñar los mecanismos de coordinación más efectivos. De esta forma se podrá explicar cómo cada uno de los servicios implicados ejecuta sus cometidos dentro de las competencias que le otorga la ley, evitando de esta forma una costosa e injustificable duplicación de esfuerzos, medios e infraestructuras.

El enfoque cívico-militar que ha de presidir la elaboración de la estrategia también ha de contar con el concurso y las aportaciones de las agencias europeas con responsabilidades en el ámbito marítimo, a saber, FRONTEX, CFCA, ESA y alguna otra que pueda surgir en un futuro.

En mi opinión, éstas serían las áreas que definen el espectro que nos veremos obligados a recorrer para poder diseñar una Estrategia de Seguridad en el dominio marítimo. No es poco el trabajo que queda, pero las cosas se han comenzado a mover.

Si hay algún ámbito en donde es necesario tener en cuenta todo (actuar con un *comprehensive approach*), es en este ámbito marítimo en donde las situa-

ciones no son ni completamente militares ni se pueden gestionar mediante enfoques exclusivamente civiles. En el siglo XXI, en lo que refiere a la mar, necesitamos actuar juntos civiles y militares. Ahora se denomina enfoque integral (*comprehensive approach*), pero la historia naval de los siglos XVIII y XIX enseña que en la mar, o se gestiona así... o se termina mal.

Las marinas sirven para dar seguridad en la mar y seguridad desde la mar. Las dos cosas son igualmente importantes y no debe prevalecer un aspecto sobre otro. Ocasionalmente la «proyección» puede parecer puramente militar, pero la Seguridad Marítima demuestra cada día su carácter cívico-militar. Esto nos obliga a acercarnos a la comunidad marítima; a tener en cuenta sus necesidades de seguridad; eso será básico en el diseño de la nueva estrategia. Así se ha podido ver durante el tránsito europeo del Objetivo de la Presidencia española, en donde las opiniones de expertos civiles de la Comisión han tenido gran influencia en su evolución. Al finalizar los trabajos el Consejo ha encargado a la alta representante el estudio de opciones para la posible *Estrategia de Seguridad en el Ámbito Marítimo Global*. Entre esas opciones está la creación de un grupo de trabajo específico para ello que debe integrar los puntos de vista de agencias civiles y militares. Es una buena noticia y cuando comenzaron los trabajos no se podía pedir más, pero: ¿cuál será nuestro grano de arena en todo esto? ¿Podemos aportar alguna idea?

La nueva Estrategia deberá partir de confrontar los posibles riesgos y amenazas con los intereses que queremos defender. Mucho se ha escrito sobre riesgos generales en el siglo XXI, pero escasas son las reflexiones desde una perspectiva marítima. Sabemos de la enorme dependencia europea de las líneas marítimas de comunicación. Sin embargo, no se dispone de una evaluación rigurosa y global que analice cómo evolucionará dicha dependencia. Ésta es una primera área de estudio que requiere atención.

Por otro lado, la Estrategia de Seguridad en el Ámbito Marítimo Global tendrá que abarcar el amplio espectro que va desde lo civil hasta lo militar. Un recorrido por este espectro nos va a permitir considerar los aspectos que van a originar áreas de trabajo donde aquellos encargados de proporcionar seguridad tendremos que concentrarnos. De ahí saldrán los roles y misiones de las fuerzas navales y de seguridad en la Europa del siglo XXI. Empecemos por lo militar: el aspecto de Disuasión y Defensa convencional europea no puede diferir mucho del que ya contempla la Estrategia Marítima de la OTAN y que por tanto proporciona una referencia importante. Esto ya está recogido en el Tratado de Lisboa, que deja claro que la disuasión efectiva de Europa descansa en la OTAN. Es cierto que habrá situaciones en las que Europa puede actuar sola, pero cualquier problema serio se contemplará en el ámbito de la OTAN.

En cuanto a las Operaciones de Crisis, Europa ya ha demostrado que puede asumirlas como misiones puramente europeas. La Operación ATALANTA, aunque no responda estrictamente a los parámetros de una operación de crisis,

demuestra que Europa es capaz de aplicar un criterio flexible, de actuar con independencia y coordinar perfectamente con otros aliados.

Las operaciones que podríamos denominar de presencia adelantada para proyección de seguridad y generación de capacidades (*Outreach and Capacity Building*) requieren una componente civil muy importante. En estas operaciones la Unión Europea puede emplear su capacidad civil junto a la militar en una posición de clara ventaja. Finalmente, las operaciones de Seguridad Marítima entendidas no como una respuesta a una situación determinada, caso ATALANTA, sino las que se llevan a cabo de forma permanentes, son las que pueden permitir un desarrollo mejor del concepto de defensa contenido en el Tratado de Lisboa. La realidad que se va entendiendo es que lo que hacemos en aguas internacionales forma parte de la Política Común de Seguridad y Defensa y que se tendrá que organizar de la manera más eficiente posible.

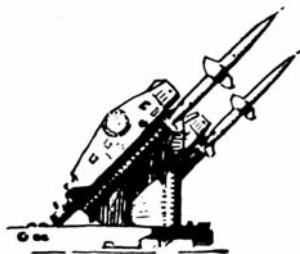
Pero como se ha dicho antes, la futura Estrategia Europea de Seguridad Marítima es más amplia que los aspectos puramente militares, y esto será una constante en el siglo XXI. La inclusión de los aspectos civiles es lo que la hace más completa. Dicha estrategia tiene que contemplar también las necesidades de seguridad que tienen su origen en la Política Marítima Integrada. Estas necesidades son civiles en su origen y tenemos que diseñar los cauces y procedimientos para conocerlas, comprenderlas y satisfacerlas. Este punto es fundamental para que el trabajo militar tenga una conexión estrecha con la realidad. Y no se deben contemplar sólo las necesidades nacidas en el ámbito civil, sino también los medios civiles del Estado que tienen misiones en el área de la seguridad marítima. Tenemos que comprender que cada Estado miembro se organizará internamente de acuerdo con sus criterios, pero la estrategia debe apuntar criterios que permitan diseñar mecanismos de coordinación para poder trabajar todos juntos en beneficio tanto de la seguridad como del contribuyente que financia con su esfuerzo todos los medios. Esa estrategia debe acabar con las «organizaciones silo» que proliferan actualmente, permitiendo a cada organismo ejercer sus competencias legales pero coordinando de manera efectiva con los restantes.

Además de las agencias civiles nacionales, la Estrategia debe también contemplar las necesidades de seguridad que nacen en el ámbito de las agencias europeas con responsabilidades en el ámbito marítimo: EMSA, FRONTEX, CFCA, ESA y otras que en el futuro se puedan crear. Esas agencias tienen una actividad dirigida al ámbito civil, pero ofrecen una aportación inestimable y requieren, a su vez, aspectos específicos de seguridad.

Conclusión: la Seguridad Marítima como área de oportunidad

Llegados a este punto, baste decir que de las «áreas de reflexión» mencionadas con anterioridad sólo la primera de ellas tiene un sesgo marcadamente militar.

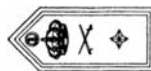
En un punto medio se encontraría el ámbito de la *Maritime Security*. Además de los contenidos del texto del AMS, que concuerdan con el enfoque integral de la seguridad que recogen no sólo los textos de la PMI o las conclusiones del Consejo, sino también el Informe de Aplicación de la EES, la OTAN incorpora una base empírica sobre unas estructuras de mando y control que posibilitan y ejercitan un *Maritime Situational Awareness* bajo una perspectiva *comprehensive* (5). En la mar, el mantenimiento de diferentes fuerzas permanentes, con una interoperabilidad certificada, hacen de todo este conglomerado una herramienta muy útil a la hora de considerar el modelo global europeo que ha de contener la estrategia. Además de ello, la OTAN ha demostrado asumir también el *cultural awareness* necesario para poder poner en marcha cualquier tipo de enfoque *comprehensive*. Así, una visita a las instalaciones de Northwood permite observar cómo en el *NATO Shipping Center* trabajan codo con codo representantes del sector marítimo con oficiales navales de varios países. Conjuntamente, y sin salir del recinto, se encuentra el MSC HOA, en donde además de los oficiales navales de países de la Unión Europea es posible encontrar no sólo marinos mercantes, sino representantes de las empresas de seguros, pescadores, etc. Todo esto no sólo demuestra que las estructuras militares ya existentes de la OTAN proporcionan una capacidad de mando y control global, sino la necesaria imbricación de las capacidades civiles y de la Unión Europea para lograr la seguridad en el ámbito marítimo. Por otro lado, a la complementariedad necesaria de esas capacidades, la Unión Europea persigue una racionalidad de costes en el desarrollo de la cobertura de seguridad de la PMI, aspectos no menos importantes a la hora de conseguir un *good order at sea*.



(5) OHQ NORTHWOOD.

LAS OPERACIONES CONTRA LA PIRATERÍA EN EL ÍNDICO: UN MODELO DE COOPERACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Bartolomé BAUZÁ ABRIL
Anterior segundo comandante
de la EUNAVFOR (Operación ATALANTA)



L actual número monográfico, dedicado a presentar el papel de la Armada en las distintas organizaciones de seguridad y defensa, no podría considerarse completo si no tratara de las operaciones en curso en una de las áreas geoestratégicas más importantes del mundo: el océano Índico y golfo de Adén. A nivel mundial, su importancia radica en la amenaza de piratería que sufren los 25.000 barcos que transitan anualmente por esta zona, transportando alrededor del 8 por 100 del comercio mundial por vía marítima. Por otra parte, en el ámbito nacional, las aguas del océano Índico son, además, caladero habitual de nuestra flota pesquera, con un importante número de barcos abanderados en España o en otros países, pero con tripulación o capital español. Pero no sólo es importante mantener la libertad de navegación por intereses puramente comerciales, sino también por la necesidad de preservar la legalidad, y muy particularmente, por motivos humanitarios. Más de dos millones de personas en Somalia dependen, para su subsistencia, de la llegada por vía marítima de la ayuda humanitaria fletada por el Programa Mundial de Alimentos.

La comunidad internacional, bajo el paraguas legitimador del Consejo de Seguridad de las NN. UU., ha puesto en marcha diversas iniciativas civiles y militares en la zona no sólo para hacer frente a la piratería, que no es más que



un síntoma de la falta de gobernanza en Somalia, sino también para contribuir a crear un entorno de seguridad en el que puedan volver a funcionar las instituciones. Los países occidentales han comprendido bien el carácter estratégico del envite y han sido los grandes impulsores de esas medidas, incluida la participación activa en la defensa de la libertad de navegación mediante operaciones militares, operaciones que inicialmente fueron de carácter local y objetivo muy limitado, como la protección de los barcos del Programa Mundial de Alimentos en sus tránsitos desde Mombasa, en Kenia, a Mogadiscio, y llevadas a cabo individualmente por naciones occidentales, como Holanda o Canadá. Posteriormente, las operaciones militares evolucionaron en base a operaciones lideradas por organizaciones de seguridad y defensa o coaliciones.

No voy a entrar en la génesis y desarrollo de las diferentes operaciones militares puestas en marcha por la Unión Europea (Operación ATALANTA), OTAN (actualmente, operación OCEAN SHIELD) o Estados Unidos (liderando una agrupación de fuerzas navales y aéreas internacionales *Combined Maritime Forces*, CMF). Todas ellas han sido suficientemente tratadas en

anteriores artículos de esta REVISTA. No obstante, quizá valga la pena mencionar que España participa o ha participado en las tres organizaciones, bien de manera permanente u ocasional, con unidades navales y aéreas o con personal.

En el suplemento que con motivo del Día Europeo del Mar 2010 celebrado en Gijón se editó junto con el ejemplar de la REVISTA GENERAL DE MARINA del mes de mayo, hay un artículo, firmado por el comandante de la Operación ATALANTA, que la presentaba como un modelo de cooperación civil y militar. En base a este artículo quiero profundizar un poco más en uno de los aspectos señalados por él: la cooperación OTAN-UE (y CMF) en la lucha contra la piratería.

En las operaciones contra la piratería participan no solamente las organizaciones citadas, sino también ciertos países que despliegan unidades independientemente, bajo mando nacional, pero que interactúan con el resto de las unidades navales y aéreas desplegadas en la zona. Aunque en este artículo el énfasis recae en las relaciones OTAN-UE, en buena medida lo aquí escrito es de aplicación a ellos, así como a la coalición liderada por los Estados Unidos (CMF).



El problema de la unidad de mando

Como es bien conocido, la Operación ATALANTA es una de las dos operaciones militares actualmente en curso bajo la sombrilla de la antigua Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Pero al contrario que la otra operación (Operación ALTHEA en Bosnia-Herzegovina), ATALANTA se está desarrollando sin necesidad de haber recurrido a los acuerdos Berlin Plus. No obstante, éstos no son de aplicación cuando la OTAN y la UE llevan a cabo en la misma zona operaciones en paralelo: concurrentes, pero distintas.

Las misiones de la OTAN y la UE (y también CMF) en el Índico y golfo de Adén son similares, los objetivos prácticamente los mismos, el enemigo es común, ambas organizaciones comparten un mismo escenario geográfico y generan sus fuerzas prácticamente a partir de los mismos países...

Estas razones podrían llevarnos a pensar en la conveniencia de establecer una única misión militar que aglutinase todas las fuerzas y que se gobernase bajo el probado principio militar de la unidad de mando. Hasta ahora esto no ha sido posible. En mi opinión particular, creo que no sucederá; por muchos motivos, principalmente en niveles diferentes al táctico. Pero eso no tiene por qué ser pernicioso en sí. Algunas naciones se encuentran más cómodas en una organización que en otra. Por ejemplo, Noruega, que a pesar de pertenecer a la OTAN y no a la UE, ha preferido encuadrar sus unidades dentro de la operación ATALANTA. Por el contrario, es difícil pensar en una eventual participación de Turquía en ATALANTA, aunque la operación OCEAN SHIELD le da la oportunidad de hacerlo muy activamente en la lucha contra la piratería. Otros países, no pertenecientes a ninguna de las dos organizaciones, tienen un abanico amplio donde integrar sus fuerzas según sus sensibilidades políticas, permitiéndoles decantarse hacia una u otra, como por ejemplo Ucrania. A su vez, los EE. UU. catalizan la participación de países como Pakistán o Corea del Sur, que se encuentran cómodos haciéndolo, en mayor o menor medida, en la CMF.

Pero, para ser efectivos, la renuncia a alcanzar la unidad de mando exige buscar soluciones alternativas: la unidad de esfuerzo o, cuando menos, la coordinación de esfuerzos. Para ello, ha sido necesario articular algunos mecanismos que posibilitasen la cooperación práctica en la mar.

Hacia la coordinación de esfuerzos

En los primeros momentos, los planes y movimientos de las unidades de las diferentes fuerzas en la mar no se compartían de manera rutinaria; incluso en alguna ocasión se tuvieron que utilizar fuentes abiertas para conocer alguna de las actividades de otras organizaciones. El resultado no podía ser otro que ineficiencia general, duplicidades, interferencias y un impacto limitado de las operaciones militares en la zona.

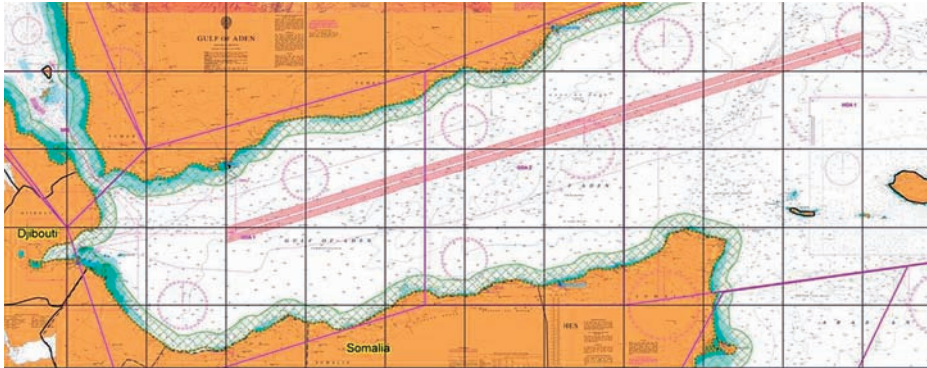
Para evitar esta situación, en diciembre de 2008, por iniciativa de CMF, se estableció un grupo (*Shared Awareness and Deconfliction*, SHADE) con el objetivo de evitar las interferencias entre las distintas operaciones militares contra la piratería y las unidades participantes en ellas en el golfo de Adén.

Uno de los grandes éxitos de SHADE ha sido la promulgación de un corredor en el golfo de Adén en el que OTAN, UE y CMF dan protección a los 25.000 barcos que anualmente circulan por él. El IRTC (*Internationally Recognised Transit Corridor*) tiene sus orígenes en un corredor diseñado por una organización regional británica (*UK Maritime Trade Organization*, UKMTO) que regulaba el tránsito de los mercantes que decidieran adherirse voluntariamente a él. Aunque en su trazado inicial mantenía la mayor distancia posible a la costa norte de Somalia, pronto manifestó algunos problemas de su diseño: atravesaba algunas zonas habituales de pesca, lo que exigía maniobrar a los buques mercantes. SHADE propuso su modificación, y el 1 de febrero de 2009 el nuevo corredor fue asumido por las tres grandes organizaciones (OTAN, UE y CMF), así como por las compañías navieras. En julio de 2009 fue adoptado formalmente por la Organización Marítima Internacional (OMI).

Quizá el corredor haya sido uno de los factores más importantes en el desarrollo de la coordinación entre las tres grandes organizaciones. Las 500 millas del corredor, los escasos recursos navales y aéreos disponibles, la naturaleza de la amenaza —indistinguible de la actividad marítima legal—, así como la propia rutina de la navegación comercial marítima, hicieron desde el principio inviable la posible aplicación del concepto de protección mediante convoy. Por el contrario, se acordó la asignación diaria de escoltas a determinados segmentos del corredor y el establecimiento de los tránsitos de los buques mercantes en grupos homogéneos en base a la velocidad declarada por el armador o capitán del barco; o, en algunos casos de especial vulnerabilidad, la asignación de escoltas durante el tránsito por la zona de responsabilidad de cada escolta en el corredor. Esta protección se otorga a todo buque que se registre para transitar por el corredor, con independencia de su pabellón o nacionalidad de la tripulación.

En las primeras semanas de funcionamiento, la coordinación entre los comandantes de las fuerzas de la UE, OTAN y CMF, así como la asignación de escoltas a la protección del IRTC, se realizaba informalmente por los jefes de operaciones mediante correo electrónico. Con el tiempo se vio la necesidad de formalizar un procedimiento de intercambio de información y de asignación de escoltas a los diferentes segmentos en que se dividió el corredor.

El resultado fue la designación de un coordinador para el IRTC (*IRTC coordinator*), función que recae de manera rotatoria entre los tres comandantes de las fuerzas OTAN, UE y CMF, habituales contribuyentes de unidades navales y aéreas a la seguridad en el corredor. La función de coordinador está abierta a cualquier nación u organización que contribuya habitualmente con



fuerzas militares a la seguridad del corredor. En este sentido, algunos países han dado señales positivas, y en un futuro no muy lejano podrían asignar unidades a la protección del tráfico mercante transitando por el IRTC y asumir la responsabilidad de la coordinación. Por supuesto, cada uno de los comandantes de las fuerzas en la mar mantiene el control operativo (OPCON) de sus fuerzas, y la decisión de asignar éstas al IRTC es voluntaria.

Hay que reseñar que no todas las naciones presentes en el golfo de Adén se involucran directamente en la protección en el corredor; algunas organizan convoyes por fuera del IRTC para su tráfico nacional por el golfo, u otros que quieran adherirse a él.

SHADE y sus derivados

La adopción de una política de puertas abiertas y la consecución de ciertos éxitos de coordinación en el nivel táctico, especialmente en el corredor establecido en el golfo de Adén, ha resultado de la participación en SHADE, ya rutinaria, de más de veinte países, incluidos China, Japón, Rusia, India, así como buena parte de los países de la región implicados en la lucha contra la piratería: Yibuti, Seychelles, etc. También participan de manera habitual representantes de la industria, navieras, compañías de seguros, etc. Las reuniones se celebran en Bahrein y su periodicidad es en torno a los dos meses. La presidencia de SHADE está abierta a cualquier nación que contribuya de manera estable a la protección del tráfico en el corredor, y la vicepresidencia es doble, asumida por la UE y CMF.

Sin embargo, la coordinación a través de SHADE no se realiza sin problemas. A veces se olvida que es un mecanismo de coordinación militar a nivel táctico y, en ocasiones, sus conclusiones y recomendaciones han sido utiliza-



das en otros niveles para conseguir fines particulares, ajenos a la lucha contra la piratería. Otro de los problemas que acarrea SHADE es que de vez en cuando ha sido interpretado como un instrumento con el que las organizaciones occidentales hacen prevalecer su visión.

Pero los logros de SHADE son superiores a las objeciones presentadas por sus posibles detractores. Los resultados obtenidos han propiciado el desarrollo de grupos de trabajo en áreas tan importantes como apoyo logístico, coordinación aérea, apoyo a buques mercantes, etc. Asimismo, ha obtenido el apoyo de la industria a iniciativas conjuntas, tales como la Carta Antipiratería (*Counter Piracy Planning Chart*), de amplia distribución en todo el mundo.

Del golfo de Adén a la cuenca índica de Somalia

Rápidamente se vio la conveniencia de exportar al resto de la zona, especialmente a la cuenca índica de Somalia, lo que funcionaba en el corredor. No obstante, las aguas que enmarcan la cuenca índica de Somalia abarcan un espacio inmenso, superior a 1,5 millones de millas cuadradas, una superficie diez veces superior a la de Alemania. En este espacio marítimo, los medios navales y aéreos disponibles son muy limitados y los piratas pueden actuar con casi total libertad, ya que no es posible confinar los buques que han de ser protegidos a un espacio delimitado, como puede ser el corredor en el golfo de Adén, u organizar su tránsito. En el lado positivo, el impacto de la meteorolo-

gía es mayor en la cuenca que en el golfo, restringiéndose las actividades de los piratas en aquélla durante los periodos monzónicos.

El retraso en establecer medidas de coordinación en la cuenca índica se debe a que inicialmente solamente actuaban habitualmente las unidades asignadas a la Operación ATALANTA. Al adoptarse un concepto de operaciones para la cuenca de Somalia basado en inteligencia aportada por medios aéreos y espaciales, se pudo asumir una postura más activa y se hizo necesario desarrollar algunos procedimientos de coordinación. Además, esta circunstancia coincidió en el tiempo con la iniciativa española de llevar las operaciones militares a las aguas costeras de Somalia, efectuando presencia naval cerca de las bases y campamentos identificados y estando en disposición de actuar ante eventuales salidas a la mar de los esquifes y embarcaciones sospechosas.

El resultado fue el establecimiento de la figura de un coordinador para la cuenca índica de Somalia, cuyas responsabilidades incluyen la coordinación de las actividades de los medios navales y aéreos de las tres grandes organizaciones y la de los requisitos logísticos y de inteligencia.

Esta coordinación no sería posible sin las herramientas técnicas y conceptuales necesarias. La política de intercambio de información entre las diferentes organizaciones, especialmente OTAN y UE, es más clara; SHADE continúa siendo un foro de discusión muy importante; se realizan videoconferencias semanales entre los Estados Mayores de OTAN, UE y CMF, así como diariamente entre los CTF en la mar; algunos asuntos son objeto de planeamiento conjunto y resultan en documentos consolidados y firmados por las tres organizaciones; algunas reuniones informativas son comunes y el intercambio de oficiales de enlace a todos los niveles está consolidado; y MERCURY, un sistema C2 limitado pero efectivo, que permite el intercambio de información táctica en la mar, está a disposición de todos aquellos involucrados en las operaciones contra la piratería.

De alguna manera, la evolución de las relaciones entre las tres grandes organizaciones involucradas en la lucha contra la piratería ha evolucionado significativamente desde el inicio de las operaciones. Desde unos contactos iniciales orientados a prevenir interferencias mutuas se ha encaminado de manera natural hacia lo que el profesor Geoffrey Till ha presentado como el modelo posmoderno, donde la competición ha sido reemplazada por la cooperación y coordinación, alcanzándose un nivel de coordinación muy elevado que subraya que sea imposible que ninguna de las organizaciones pueda resultar efectiva por sí sola.

Esto hace que las operaciones contra la piratería en la costa de Somalia puedan reivindicarse como un modelo de cooperación entre organizaciones de seguridad y defensa.

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

José Luis NIETO FERNÁNDEZ



Introducción



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

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

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

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

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

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

Iniciativa «Defensa 5 + 5»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Foros de Guardacostas

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

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

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

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

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

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

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

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

Foro de Guardacostas de la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Actualmente cuenta con tres grupos de trabajo:

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

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

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

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

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

Otras iniciativas relacionadas con África

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

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

Conclusión

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



LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA: ENTORNO, FUTURO Y SUS PROYECTOS MARÍTIMOS

Emilio FAJARDO JIMENA



Contexto



ASI dos décadas después del final de la Guerra Fría, la mayoría de los ejércitos europeos están más preparados para una situación de guerra en Europa que para mantener la paz en Chad o respaldar la seguridad y el desarrollo en Afganistán. El 70 por 100 de las fuerzas terrestres de la Unión Europea no están capacitadas para desplegarse y actuar fuera de su territorio nacional, según se pone de relieve en un estudio que elaboró el Consejo Europeo de

Relaciones Exteriores.

El estudio denuncia que los Estados miembros de la UE han hecho muy poco para modernizar sus ejércitos de manera que puedan hacer frente a las nuevas amenazas, como las crisis internacionales o los flujos migratorios masivos. El informe destaca que las duplicidades en la industria de defensa europea han provocado que se malgasten recursos y que se inflen los precios.

En la situación de crisis económica actual, lo más que previsible es que todos los países europeos reduzcan sus presupuestos de defensa en los próximos años. La necesidad de aprovechar los escasos recursos disponibles ha dado nuevos ímpetus a incrementar, de manera muy significativa, la cooperación internacional en el ámbito europeo.

En un contexto de dar prioridad a la cooperación multinacional, la obtención, desarrollo y mantenimiento futuro de las capacidades militares que permitan poder intervenir en los nuevos escenarios de conflictos emergentes fuera de las fronteras de la UE no pueden llevarse a cabo sin disponer de una capacidad industrial y tecnológica adecuada y sin alcanzar un alto grado en la armonización de los requisitos operativos de los países europeos.

Por otro lado, el recelo ha crecido en algunos países por los retrasos y sobrecostes que se han producido en los grandes programas de cooperación europeos. Entre las principales causas de estos aparentes reveses a la cooperación está la dificultad de acordar marcos comunes de gestión de adquisiciones en los que la eficacia prime frente a rígidas consideraciones nacionales de reparto industrial. También, en la duplicidad de algunos desarrollos para poder mantener injustificadas variantes nacionales en los requisitos, cuando los sistemas de armas van a utilizarse en los mismos escenarios y las amenazas son comunes a todos los países.

Hoy, más que nunca, hace falta hacer frente a estas adversidades creando y apuntalando un espacio común, propicio a fomentar la cooperación y donde poder desarrollar una gestión eficaz para la adquisición y desarrollo de proyectos europeos de sistemas de armas.

La Agencia Europea de Defensa

Con una larga historia de fracasos en la consolidación de la cooperación europea, la creación de la Agencia Europea de Defensa en el año 2004 fue recibida inicialmente con considerable escepticismo (en adelante me referiré a ella como EDA, *European Defence Agency*, siglas en inglés con las que se le conoce internacionalmente).

Hasta ahora, esta pequeña agencia europea ubicada en Bruselas y de la que probablemente la mayoría de los europeos no hayan oído hablar nunca, aunque va ya por su sexto aniversario, ha ido poco a poco sentando las bases necesarias para crear el marco adecuado que permita poner en marcha programas militares comunes. De hecho, la EDA ha venido a llenar un vacío existente y ha establecido un espacio común donde poder aunar los intereses nacionales y catalizar los aspectos operativos, tecnológicos e industriales que se requieren para poner en marcha programas multinacionales de sistemas de armas.

En este punto, es imprescindible señalar que el cometido actual de la EDA se ciñe a la promoción, preparación (requisitos, proyectos de I + D, estudios de viabilidad, etc.) y lanzamiento de programas multinacionales, y no a la gestión propia de los programas en sus fases de desarrollo y producción (que está previsto se lleve a cabo por otros organismos, preferentemente a través de la Agencia europea OCCAR que, entre otros, gestiona los programas A400M y TIGRE).

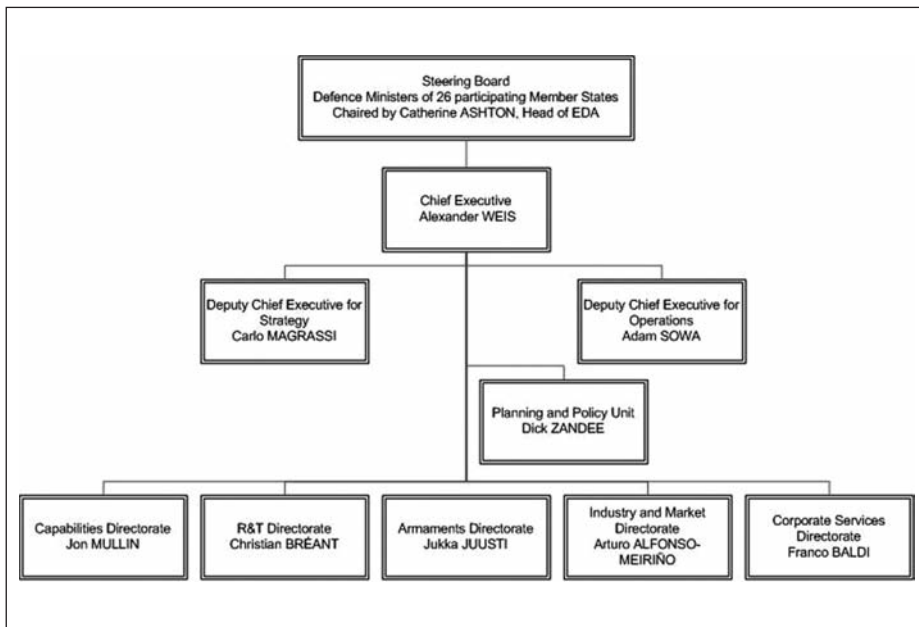
Estructura y organización de la EDA

Entre expertos cualificados y personal administrativo, la EDA cuenta con un equipo de 100 personas trabajando en sus instalaciones. Su estructura está

<ul style="list-style-type: none"> • Leads Agency's work with Member States to meet defence capability needs of ESDP • Works with Member States to maximise collective output from defence resources • Promotes expansion and deepening of interoperability of EU forces. 	<p>CAPABILITIES DIRECTORATE email: capabilities@eda.europa.eu Tel: +32 (0)2 504 28 52</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Encourages more European R&T collaborations focussed on improving defence capabilities • Develops policies and strategies to strengthen defence technology in Europe • Manages joint R&T projects 	<p>RESEARCH & TECHNOLOGY DIRECTORATE email: randt@eda.europa.eu Tel: +32 (0)2 504 28 81</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Promotes and enhances European armaments cooperation • Works with Member States on new multilateral collaborative projects • Develops common standards and procedures 	<p>ARMAMENTS DIRECTORATE email: armaments@eda.europa.eu Tel: +32 (0)2 504 29 11</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Works to create an internationally competitive European Defence Equipment Market • Supports the restructuring and strengthening of the European Defence Industrial and Technological Base • Maintains dialogue with industry, Commission and other stakeholders on defence industry and market issues 	<p>INDUSTRY & MARKET DIRECTORATE email: iandm@eda.europa.eu Tel: +32 (0)2 504 29 41</p>

funcionalmente organizada en cuatro direcciones que, precisamente, abarcan los aspectos más críticos y decisivos para la obtención de capacidades militares que he mencionado anteriormente, como son: Capacidades operativas; Investigación y tecnología; Industria y mercado, y Cooperación en armamentos.

En el más alto nivel político está presidida por la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (Catherine Ashton), aunque en la práctica la gestión diaria de la EDA está conducida por un director ejecutivo (Alexander Weis, de nacionalidad alemana), asistido por dos adjuntos y cuatro directores (de cada una de las áreas en las que está organizada).



Todo el personal de la EDA es contratado temporalmente (desde el director ejecutivo hasta el personal administrativo). Este contrato inicial es por tres años, que pueden prolongarse hasta un máximo de seis. Para realizar su trabajo ejecutivo la EDA precisa equipos humanos caracterizados por un alto nivel de profesionalidad, conocimientos y buena capacidad de negociación y comunicación.

Los criterios de contratación están basados en la idoneidad, cualificación y experiencia de los solicitantes para cubrir los perfiles requeridos, y no están regidos por los repartos/equilibrios nacionales de puestos que se han venido utilizando tradicionalmente en algunos programas y agencias multinacionales. En el ámbito de la gestión ejecutiva actualmente trabajan en la EDA tres expertos españoles: dos en la dirección de Industria y Mercado (uno de ellos es el director) y uno en la de Cooperación en Armamentos.

Financiada por 26 de los 27 países de la Unión Europea (Dinamarca no es miembro de la EDA al no formar parte de la Política Común de Defensa y Seguridad Europea), su presupuesto ronda los 30 millones de euros anuales, dedicados a financiar los gastos administrativos de instalaciones y personal y al lanzamiento de estudios externos.

Hasta ahora, los programas de cooperación lanzados por la EDA no han estado financiados con su presupuesto, sino exclusivamente con fondos proporcionados por los países participantes en cada proyecto específico.

Desde 2007, y hasta mediados de 2010, se han iniciado 97 programas de cooperación en la EDA por un valor de 477 millones de euros, mayoritariamente en el ámbito de Investigación y Desarrollo (I + D).

La EDA tras el nuevo Tratado de Lisboa

Los cometidos de la EDA y su verdadero potencial no se pueden entender sin tener en cuenta los cambios introducidos por el nuevo Tratado de Lisboa en materia de cooperación militar. En el nuevo texto se asume implícitamente la existencia de la EDA y la obligatoriedad de poner a disposición de la Unión las capacidades civiles y militares de los Estados miembros para cumplir los acuerdos alcanzados para lograr el Objetivo Principal de Fuerzas para 2010.

El nuevo Tratado identifica la Agencia como el instrumento idóneo para suplir ciertas carencias, confiriéndole un amplio poder en el ámbito del desarrollo de las capacidades operativas.

La Agencia Europea de Defensa se ha incluido en el nuevo Tratado de la Unión Europea —aprobado en Lisboa y que entró en vigor a finales de 2009— como una institución clave de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). De hecho, el Tratado da una importancia poco usual a la EDA, ya que es la única agencia de la UE a la que se hace referencia.

El nuevo texto del Tratado reconoce de manera explícita el déficit de capacidades entre los Estados miembros para atender los objetivos y misiones de esta política común, una constatación reiterada en múltiples ocasiones por los responsables militares de la UE. La cláusula de defensa mutua y de solidaridad del nuevo Tratado plantea un nuevo escenario en el que las cuestiones de autonomía nacional en la obtención de capacidades militares pierden interés y se desvanecen claramente en favor de otras cuestiones más relevantes, como la competencia y la eficacia. En este nuevo contexto, uno de los grandes debates en marcha (última reunión de ministros de Defensa en la Junta Directiva de la EDA) es el de la posible utilización de grandes fondos de la UE (programas marcos europeos de I + D) para financiar proyectos de defensa que contemplen desarrollos tecnológicos de última generación. Con ello se pretende consolidar las capacidades tecnológicas e industriales que hacen falta para garantizar la obtención de las capacidades militares que se necesitan en la UE.

Proyectos marítimos en la EDA

Existen dos grandes bloques de iniciativas en la EDA: los estudios externos, que se financian con el presupuesto de la Agencia, y los

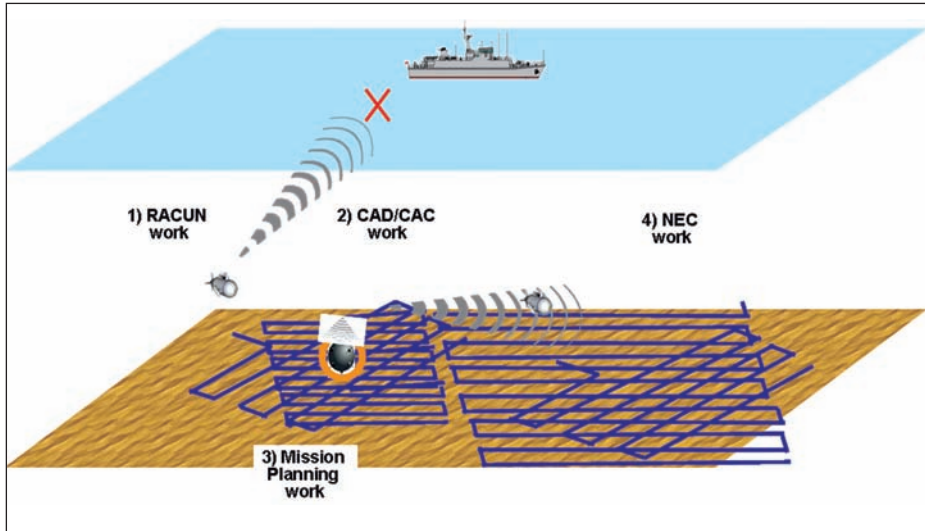
proyectos/programas multinacionales específicos, que lo hacen con los fondos que proporcionan los países participantes, aunque se gestionan en la EDA.

Los primeros pueden considerarse únicamente actividades de preparación previas de menor entidad económica, encaminadas a evaluar la viabilidad y el interés de las naciones para posteriores lanzamientos de programas de cooperación. Estos estudios están financiados directamente con el presupuesto de la EDA y no suelen superar los 300.000 euros. Los segundos, denominados de categoría A y B (designación que sólo atiende a cómo están organizados y que no afecta a objetivos, contenido y resultados), de mayor entidad y que requieren mayor financiación, son los que disponen de mayor potencial para acabar consolidándose como grandes programas multinacionales. Son generalmente de I + D y están gestionados por la EDA. Se financian con las contribuciones de los países que han decidido participar y pueden tener presupuestos netamente superiores al total de la EDA (pueden ser de más de 50 millones de euros). Enumerar proyectos específicamente marítimos de la EDA es relativamente sencillo porque no son muchos. Pero hablar de programas de la EDA que tengan implicaciones en el ámbito naval no lo es tanto, porque hay una gran variedad y la mayor parte de ellos son de carácter conjunto. Por todo ello, y sin entrar en muchos detalles, ni muy técnicos, me dedicaré a continuación a describir de manera somera los que, ya sea de manera exclusiva, ya sea conjunta, tienen que ver con aspectos marítimos de cierta relevancia.

Medidas Contra Minas Marítimas (Maritime Mine Counter Measure, MMCM)

Tanto las operaciones navales en marcha como las futuras dependen, y continuarán dependiendo, de mantener un acceso sin restricciones a los litorales marítimos. El litoral marítimo no es sólo importante como una zona de tránsito para proporcionar apoyo logístico; también lo es en el contexto de operaciones anfibas y de potencial combate naval. La utilización de minas marítimas o artefactos explosivos improvisados (IED) es el sistema más barato y efectivo que puede utilizar el enemigo para impedir la libre utilización de las aguas litorales por las fuerzas militares europeas. En este contexto, los países europeos están estudiando cómo renovar, completar o reemplazar sus sistemas de medidas contra minas marítimas en el periodo 2018-2020.

En noviembre de 2008, los ministros de Defensa europeos aprobaron el lanzamiento de este proyecto en la EDA, en el que participan 12 países y cuyo objetivo es desarrollar una nueva generación de medidas contra minas marítimas. A finales del año 2010 se tendrán finalizados los requisitos operativos conjuntos de estado mayor, que permitirán el lanzamiento de programas multinacionales en 2011. La capacidad operativa inicial está prevista para 2017 y la plena para 2018.



Los países participantes en la fase inicial son: Alemania, Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Francia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y Noruega (que aunque no es miembro de la EDA tiene un acuerdo firmado para poder participar en programas).

Sistemas Navales no Tripulados (Unmanned Maritime Systems, UMS)

Este programa de I + D, denominado UMS y estrechamente ligado con el anterior de MMCM, pretende desarrollar la próxima generación (2022-2025) de sistemas marítimos no tripulados, que podrán ser utilizados principalmente en medidas contra minas, aunque también serán utilizables en otras aplicaciones navales como la guerra antisuperficie y la vigilancia marítima.

El objetivo inicial es crear un «sistema de sistemas» europeo que esté basado en varios sistemas nacionales, incluyendo vehículos no tripulados y componentes. Para ello, se prestará especial atención a que estos sistemas sean interoperables, sus componentes estándares, modulares e intercambiables, implantando el concepto de *plug&play*. A largo plazo, el objetivo final será disponer de un único sistema UMS europeo.

La estructura de gestión del UMS contempla dos fases: la primera, en un nivel superior de integración, es conceptual, para elaborar el diseño del «sistema de sistemas». Está previsto se lleve a cabo durante el año 2012 y se financiará con 400.000 euros del presupuesto de la EDA. En la segunda fase, de componentes individuales, se fabricarán demostradores tecnológicos con



capacidades reales. Aparte, se han identificado 16 áreas de investigación, de las que se están elaborando propuestas concretas de proyectos técnicos de I + D, que se pretenden lanzar en 2011 dentro del marco del programa UMS. El coste total estimado de los futuros sistemas de UMS superará los 60 millones de euros.

Al no haber, de momento, compromiso financiero en este programa, participan inicialmente todos los países miembros de la EDA.

Futuros Sistemas Aéreos no Tripulados (Future Unmanned Aerial Systems, FUAS)

Una característica de las operaciones militares actuales, y también futuras, es su creciente dependencia de la obtención de información fiable en tiempo real. Cada vez más se utilizan vehículos aéreos no tripulados (UAV) como plataformas para instalar la gran variedad de sensores (ópticos, infraojos, radares, etc.) necesarios para recoger la información requerida en operaciones.

El FUAS es un programa para desarrollar un UAV tipo helicóptero (de unos 700 kg de peso) para su uso desde buques y también por los ejércitos de tierra.

La fase actual de preparación en la que se encuentra este programa no tiene coste asociado, ya que consiste en un estudio de un posible diseño y su desarrollo. El compromiso de participación de los países interesados está previsto que se confirme a finales de 2010. Los países participantes son: Alemania, España, Finlandia, Francia, Polonia, Portugal y Suecia.

Vigilancia Marítima en Red (MARSUR Networking)

El objetivo de este proyecto es interconectar los distintos sistemas de seguridad marítima y vigilancia de fronteras de la UE para disponer de un sistema federado en el que los intercambios sean a la carta. En la actualidad

existe una gran variedad de sistemas de vigilancia marítimas nacionales y regionales que elaboran sus respectivos *Recognised Maritime Pictures* (RMP). Los beneficios de interconectar estos sistemas para obtener un RMP común son evidentes para cumplir con las tareas y misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa Europea en el ámbito marítimo.

Este proyecto contempla tres estudios. En el primero, que terminó en 2008, se identificaron posibles soluciones de cómo poder interconectar distintas redes nacionales de vigilancia marítima. El segundo, iniciado en el segundo semestre de 2009 y que termina a finales de 2010, pretende desarrollar las especificaciones técnicas del interface y de un banco de pruebas. El tercer estudio, que se llevará a cabo durante el año 2010 en paralelo con el segundo, se utilizará para implementar los resultados obtenidos para adaptar los sistemas nacionales y contempla llevar a cabo ejercicios reales.

Se pretende lanzar en la EDA una fase de demostración para una red MARSUR inicial a finales del año 2010. Con los resultados que se obtengan se propondrá en 2011 un programa de desarrollo en la EDA con financiación nacional. España participa activamente, habiéndose ofrecido el sistema nacional SIVICEMAR (Sistema de Vigilancia y Conocimiento del Entorno Marítimo) para esta fase de demostración.

Sistema Europeo de Entrenamiento Avanzado de Pilotos de Reactores (Advanced European Jet Pilot Training System, AEJPT)

El objetivo del programa AEJPT es el desarrollo de un simulador de entrenamiento avanzado de pilotos de reactores. Este sistema incluirá aeronaves, simuladores, infraestructura, apoyo logístico y otras facilidades.

En su desarrollo, el AEJPT tendrá en cuenta que las futuras operaciones aéreas se caracterizarán por la utilización de aviones de combate en entornos de red (*network centric*), que coordinarán la actuación de unidades aéreas, navales y terrestres y contemplarán escenarios de guerra no convencional ante amenazas asimétricas.

El programa está dividido en dos fases principales: la primera fase de precontratación, en la que se encuentra actualmente este programa, es sin coste para los países participantes, con un acuerdo firmado por un periodo estimado hasta 2014 (se inició en abril del 2008), y está dedicada a identificar las soluciones tecnológicas más adecuadas para el AEJPT; la segunda será de desarrollo, producción y del apoyo logístico para la puesta en servicio del sistema. La capacidad operativa inicial está prevista para 2017 y se espera que esté plenamente operativo en 2020.

Los países participantes en la fase de precontratación son: Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Suecia.

Logística por mar (Seaborne Logistics)

El objetivo de este proyecto es el de aprovechar las oportunidades que ofrece el apoyo logístico por vía marítima, explorando opciones para poner en marcha iniciativas conjuntas que permitan mejorar la relación eficacia/coste en operaciones multinacionales de la UE. Se analizarán las capacidades existentes, sus limitaciones y las necesidades futuras, para desarrollar los requisitos operativos comunes que se necesitarán en futuros escenarios. Se pretende comenzar esta iniciativa lanzando una serie de estudios entre los años 2011 y 2013, que está previsto sean financiados con el presupuesto de la EDA.

Conclusiones

Armonizar las inversiones en recursos en el ámbito de la Defensa nacional seguirá siendo un proceso difícil. Lo mismo que compatibilizar los objetivos y recursos de las grandes potencias militares con los de las potencias medianas de la UE. Alcanzar consensos de los Estados miembros en este ámbito no va a ser fácil, porque el esfuerzo de defensa depende de tradiciones nacionales, sociales y culturales muy arraigadas y de culturas estratégicas diferentes. Sin embargo, la complejidad tecnológica y elevado coste de los procesos de obtención de grandes capacidades por un lado, y por otro la alta eficacia demostrada por algunas tecnologías civiles de doble uso de rápido desarrollo y bajo coste (sobre todo cuando hay que hacer frente a las amenazas denominadas asimétricas, como el terrorismo), hacen que los programas de obtención y desarrollo caigan, cada día más, dentro del ámbito de la cooperación internacional.

Sería ingenuo pensar que todas las necesidades militares quedarían satisfechas únicamente en el mercado de defensa europeo. Seguirá siendo necesario mantener la cooperación transatlántica por el desfase tecnológico existente entre ambos lados del Atlántico. Ahora bien, cabría plantearse cuál es nuestro nivel de ambición y dónde está el punto de equilibrio más conveniente para los intereses nacionales. Sobre todo, entre la adquisición de equipos militares a Estados Unidos, de rápida disponibilidad operativa pero con escasa transferencia de tecnología, y la inversión en desarrollos en la UE, que generalmente conllevan retrasos y son más costosos en el corto plazo, pero que representan una apuesta estratégica de gran trascendencia para mantener nuestras capacidades tecnológicas y mejorar la competitividad de la industria nacional. Esta última característica es esencial para poder enfrentarse, en condiciones favorables, a los inevitables escenarios futuros de formación de consorcios industriales en el ámbito de la Defensa.

El Tratado aprobado en Lisboa ha consagrado a la EDA como un instrumento clave para la obtención de medios y capacidades militares de la Unión.

Mientras que sus logros pueden no ser considerados como espectaculares, en el siempre problemático contexto de la cooperación europea de Defensa la EDA ha demostrado disponer de un potencial muy superior al alcanzado por cualquiera de las iniciativas europeas de cooperación que le han precedido. En este escenario es más que previsible que la EDA esté presente, de una u otra forma, en el inicio y preparación de los programas que precisen la renovación de las flotas y la existencia de plataformas terrestres, navales, aéreas o espaciales, sistemas de armas y sistemas de mando, control, comunicaciones, inteligencia y vigilancia, que se produzcan en el entorno de 2015.

En palabras del presidente francés Sarkozy, «Europa no puede permitirse ser un gigante en asuntos económicos y un enano en capacidades de Defensa».





¡Síguame, por su seguridad! (Foto: D. Catalán Pérez).

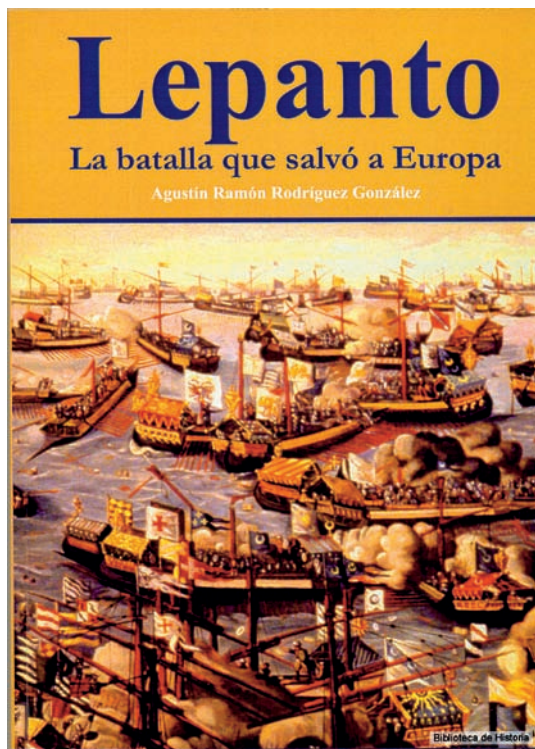


LIBROS

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Agustín Ramón: *Lepanto: La batalla que salvó a Europa*.— (ISBN: 978-84-96899-54-4). Editorial Sekotia, S. L., Madrid; 237 páginas.

Reza el dicho popular que las comparaciones son odiosas. Por eso, aunque el acontecimiento que relata este libro invite a ello, resistiremos la tentación de compararlo con otros relativos al mismo ámbito de actuación, la mar, y diremos simplemente que la batalla de Lepanto fue uno de los enfrentamientos navales más importantes que han tenido lugar a lo largo de la historia, tanto por los efectivos que tomaron parte en el combate como por las consecuencias que de él se derivaron.

A lo largo de nueve capítulos, Agustín R. Rodríguez, asiduo colaborador de la REVISTA GENERAL DE MARINA y experto historiador naval, nos expone de forma amena y sencilla los antecedentes, desarrollo y consecuencias de la citada batalla, utilizando un estilo y un lenguaje al alcance de todos, incluso de los más legos en la materia, para poder entender y comprender la importancia de tan capital acontecimiento, en el que la Liga Santa, superando las dificultades que suponían los recelos y suspicacias entre sus componentes (España, Venecia y la Santa Sede, principalmente), infligió una gran derrota a la flota otomana. Bajo el mando de don Juan de Austria, la decisiva y valiente actuación de don Álvaro de Bazán, marqués de Santa Cruz y capitán general de las Galeras de España, y la participación de las naves venecianas y pontificias, se consiguió frenar la expansión otomana, que amenazaba con dominar



todo el Mediterráneo y poner en peligro la hegemonía española en Europa, así como los intereses de la cristiandad.

Dedica un capítulo a la descripción de los barcos, armas y hombres que se enfrentaron durante la mayor parte del siglo XVI por el control del Mediterráneo, en el que destaca a la galera como el buque de guerra por excelencia en el citado mar. Y viene esto bien a propósito ahora que la Armada, con la inestimable colaboración del Ministerio de Cultura, está haciendo un ingente esfuerzo en la recuperación y restauración de los «Libros de Galeras», en los que podemos encontrar el censo de aquellos españoles y esclavos musulmanes que fueron a galeras entre 1624 y 1748. Bajo el título «Los galeotes resucitan»

», la revista *Tiempo* publicó sobre este asunto un interesante artículo el pasado 25 de junio, cuya lectura recomendamos por el incalculable valor histórico de dichos libros.

El 7 de octubre de 1571 se escribió una de las páginas más importantes de la Historia, de la que España fue la principal protagonista; y uno de sus más insignes escritores, don Miguel de Cervantes Saavedra, joven testigo y sufridor directo como soldado a bordo de la galera *Marquesa*, plasmaría en *El Quijote* algunas escenas de la batalla, a la que calificaría como «la más memorable y alta ocasión que vieron los pasados siglos, ni esperan ver los venideros».

Agustín R. Rodríguez González, como bien dice en la *Introducción* de la obra, se ha encargado de facilitar el conocimiento de nuestro pasado y de ayudarnos a valorarlo debidamente, empeño que pone en cada una de sus numerosas y meritorias publicaciones ante la lamentable situación de desconocimiento a la que nos ha llevado nuestro sistema educativo.

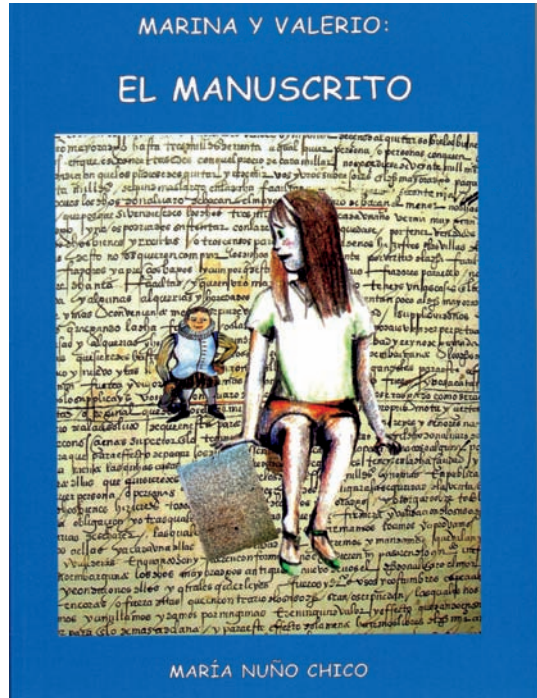
G. S. S.

NUÑO CHICO, María: *Marina y Valerio: El manuscrito*.—(ISBN: 978-84-000-0000-0). Autoedición, 2010; 220 pp., dibujos hechos por la autora. Pedidos al telf. 645 16 83 01.

En vista de la buena acogida a su primera obra sobre el Palacio de El Viso del Marqués, cuya reseña fue publicada en la REVISTA GENERAL DE MARINA de enero-febrero del presente año, María Nuño se anima a continuar en la senda de la promoción cultural en el ámbito juvenil, ofreciendo una nueva y entretenida aventura de Marina y Valerio. En esta ocasión, a través del hallazgo de un manuscrito de 1585 que Marina encuentra tras introducirse furtivamente en el Palacio de El Viso. El contenido del manuscrito nos lleva a acompañar en sus vivencias por tierras de Granada, Málaga, Gibraltar y Toledo a su autor, Antonio Jiménez, mozo de una posada de Salobreña tomado a su cargo por don Mendo, éste a su vez al servicio de don Álvaro de Bazán, señor de El Viso y Santacruz, capitán general de las Galeras de España y padre de don Álvaro, futuro marqués de Santa Cruz y héroe de Lepanto.

Marina Monsalve, simpática, inquieta y habladora niña de 12 años, natural de El Viso del Marqués, y el misterioso y etéreo enano Valerio, son los personajes centrales por medio de los cuales la autora del libro ofrece a los adolescentes una vía sencilla y amena de adentrarse en nuestra historia del siglo XVI, tan rica en hechos y personajes y tan lamentablemente olvidada en los planes de enseñanza. Por eso recomendamos a nuestros lectores adquieran esta obra, así como la anterior de la misma autora, con vistas a facilitar a sus hijos el entendimiento, en una edad tan importante, de un gran número de acontecimientos y situaciones del pasado que conformaron en gran medida nuestro presente, y que de otro modo ignorarían.

R. P. G.



MILLE, Mateo: *Historia Naval de la Gran Guerra*.—(ISBN 978-84-92400-60-07). Inédita Editores, Colección «Nóvilis». Barcelona, marzo de 2010. 547 pp., 80 fotografías, 22 mapas.



El libro que presentamos ha sido una obra de referencia en la literatura naval, citado y utilizado por todos los autores dedicados a estos menesteres. Se publicó en 1935 y desde esa fecha no había vuelto a ser reeditado, por lo que debemos celebrar su recuperación por la Editorial Inédita en su Colección «Nóvilis». El autor, el capitán de corbeta Mateo Mille García de los Reyes, nos presenta la historia de las operaciones navales de la Gran Guerra, y lo hace narrando tanto las grandes batallas como las pequeñas escaramuzas, las decisiones estratégicas decisivas y las experiencias personales de quienes vivieron las vicisitudes de la guerra naval. Retrata certeramente a los protagonistas de la contienda, desde los almirantes de las flotas en conflicto hasta los protagonistas de hechos heroicos o destacados.

La obra es de una claridad absoluta, pues su estilo es sencillo, desprovisto de grandilocuencia y de tecnicismos exagerados, su ritmo es ágil y, sobre todo, es muy amena. Hablamos de un auténtico clásico en la materia.

El libro se inicia con un prólogo en el que el autor describe los tipos de buques de guerra de la época, una época de cambios, y muestra sus preferencias sobre unos y otros, abominando del crucero, al que considera un buque fracasado, y apostando por la protección, por el acorazado, en ese momento el indiscutible *capital ship*. Destaca la creciente importancia del submarino, aunque no llega a apreciar la relevancia de la emergente aviación naval.

La obra se estructura en tres partes: la primera titulada «La guerra al tráfico», en la que se contempla la actividad de los cruceros auxiliares, los cruce-

ros ligeros alemanes, los submarinos germanos y sus enemigos encarnizados, los buques-trampa; la segunda, la más extensa, lleva por título «La lucha por el dominio del mar», y en ella se recogen las grandes batallas: los primeros encontronazos entre británicos y alemanes en Helgoland y Dogger Bank, o el brutal choque entre colosos en Jutlandia (o Skagerrak si se prefiere), o las operaciones más notables, como las de Zeebrugge o Gallipoli, esta última tratada en un capítulo apasionante titulado «El cementerio de los acorazados», junto con aquellas, muy poco conocidas, que tuvieron como teatro los mares Adriático, Báltico o Negro o las aguas de las remotas colonias alemanas. La última parte, «El derrumbamiento», narra el triste final de la cautiva Hochsee-flotte autohundándose en Scapa Flow.

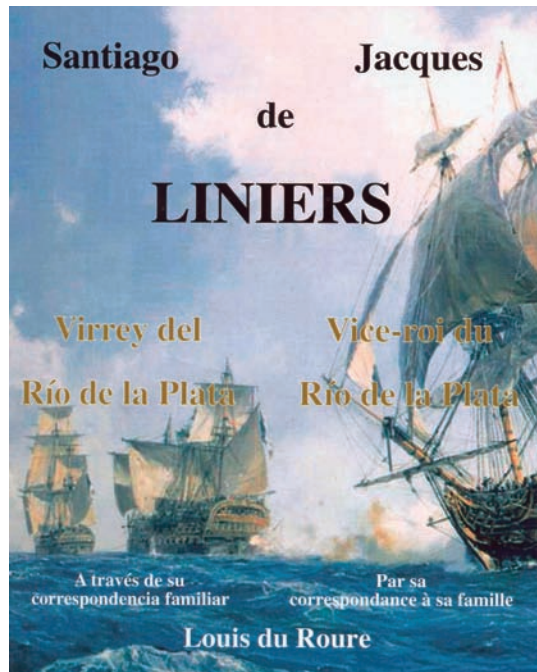
Un gran libro que, por serlo, puede leerse de un tirón y que proporcionará muy buenos momentos a sus lectores.

J. R.

ROURE, Louis du: *Santiago (Jacques) de Liniers. Virrey del Río de la Plata, a través de su correspondencia familiar.*—(ISBN: 978-84-937762-2-0). Digital Impresión, S. L., 2010; 184 pp. Ilustraciones.

La conmemoración histórica del bicentenario de la independencia de los antiguos virreinos españoles en América, a buen seguro que producirá un copioso panel de ensayos, análisis y críticas, con distintas valoraciones según los enfoques a los que se circunscriba. Igualmente —suponemos— aflorarán los perfiles biográficos de sus principales personajes de una y otra orilla, con su carga emocional o crítica, según la perspectiva desde la que se contemple.

Un personaje controvertido pero de indiscutible lealtad española, don Santiago de Liniers, protagoniza este libro a través de su correspondencia



familiar, admirablemente ordenada por el general francés Louis Du Roure, y que constituye una auténtica autobiografía del ilustre marino, cuyos valores patrióticos y humanos muestran una constante de continuidad histórica.

En este espléndido y atractivo libro, Liniers se convierte en historiador de sí mismo, descubriendo facetas reveladoras de su carácter y desvelando momentos entrañables de una vida digna de mejor muerte. Su compilador no ha escatimado esfuerzo y paciencia para mostrarnos, a través de una correspondencia que ha permanecido inédita durante largo tiempo, todo el rigor y temple de un ilustre marino y un hombre de bien, que hizo de la lealtad su razón de vida.

Los orígenes de la familia; la campaña de Argel (1775); la expedición de Cevallos al Río de la Plata (1776-1778); la reconquista de Menorca (1781); su regreso a América (1790); el gobierno de Misiones y la vuelta a Buenos Aires (1797); la invasión inglesa de la ciudad y su reconquista (1806); la segunda invasión y la defensa (1807); sus cartas a Napoleón en la época de la alianza franco-española; su entrevista con Sassenay y la negativa de prestar acatamiento al rey intruso; su testamento político en la carta a Sarratea y, por último, su ignominiosa ejecución... Todo un itinerario de historia patria, encarnada en uno de los personajes que mejor supo servirla.

El libro, cuidadosamente editado y con ilustraciones de alta calidad, está escrito en doble versión, española y francesa, y cuenta también con una excelente introducción a la figura de Santiago de Liniers a cargo de un descendiente directo, Javier de Liniers, que es también el autor del epílogo y de la traducción al español del texto francés. Toda una conjunción de valores que resaltan aún más el contenido de un libro indispensable e imprescindible para conocer la imagen real del conde de Buenos Aires, cuyos restos con todo mérito y justicia descansan en el Panteón de Marinos Ilustres de la ciudad gaditana de San Fernando.

J. C. P.

