

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 inter-polar 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».

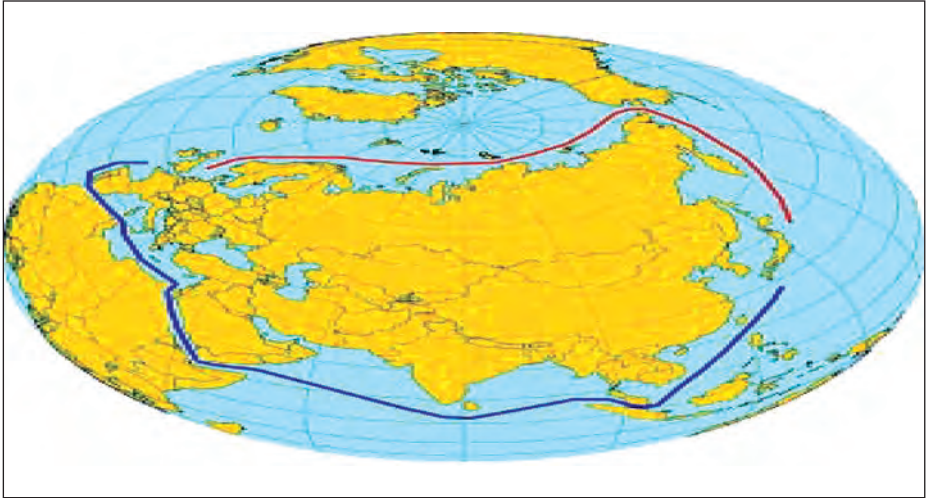
No obstante, las tensiones generadas por las guerras de Afganistán e Irak han distorsionado dichas percepciones, y la identificación del cambio de eje en el mundo no ha sido tan evidente como podría haberse esperado. La guerra global contra el terror, iniciada después de los ataques del 11 de septiembre, 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



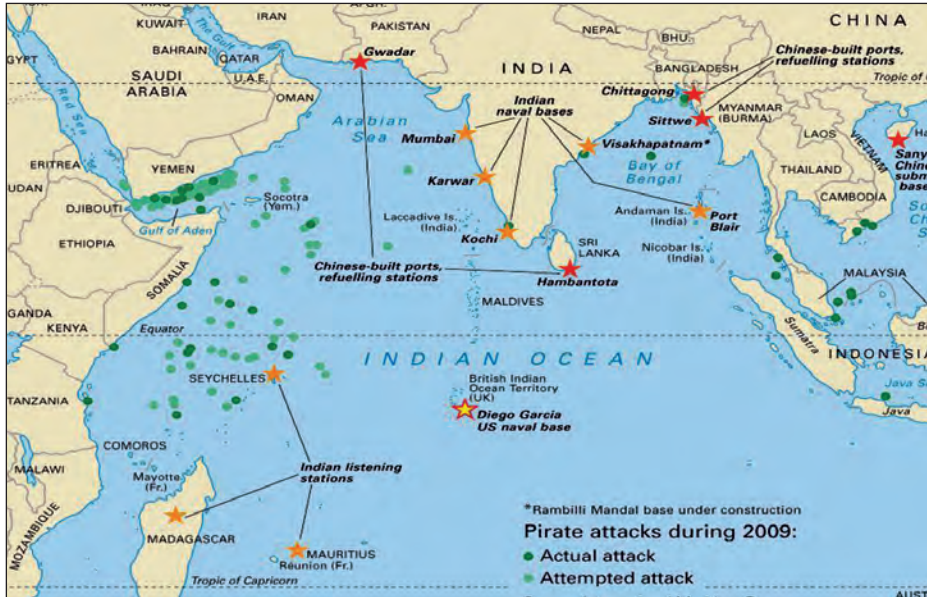
(6) Construcción de Submarinos.

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.

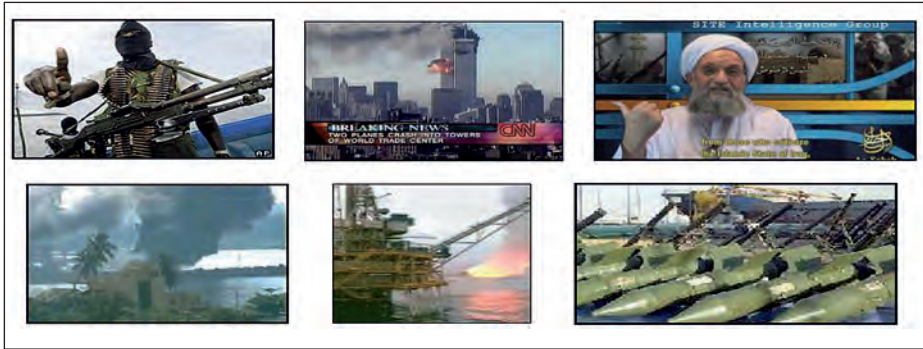
Por otro lado, el tan renombrado «cambio climático» y su indiscutible relación con la energía y el medio ambiente lo convierten en tema preferente al estudiar el panorama estratégico de los próximos años y los desafíos a la seguridad. Cambio climático que no es sólo una amenaza en sí misma para la seguridad 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.



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 extiendo 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.»