

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.

