

# 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.

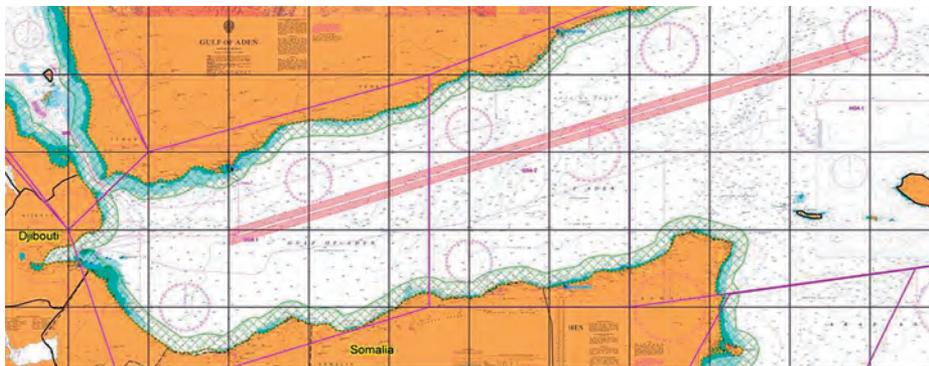
Para evitar esta situación, en diciembre de 2008, por iniciativa de CMF, se estableció un grupo (*Shared Awareness and Deconfliction*, SHADE) con el objetivo de evitar las interferencias entre las distintas operaciones militares contra la piratería y las unidades participantes en ellas en el golfo de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