

La seguridad marítima y la piratería

José M^a Treviño Ruiz *

Tema: La proliferación de la piratería en la zona del Golfo de Adén, Océano Índico y Somalia representa un riesgo para la seguridad marítima y una nueva función para las marinas.

Resumen: La piratería era una de las amenazas a la seguridad marítima que parecía erradicada de las funciones tradicionales de las marinas occidentales. Mientras las misiones navales tradicionales declinaban debido a la preeminencia de los enfrentamientos terrestres y aéreos en las crisis de posguerra, el resurgimiento de la piratería representa un reto y una oportunidad para las armadas tradicionales. A diferencia del pasado, cuando la piratería se erradicó con medios nacionales y violentos, la piratería actual presenta algunos aspectos nuevos que hacen difícil su represión y supresión.

Este ARI revisa el estado de la seguridad marítima y el papel de las marinas en la lucha contra la piratería, su evolución y la forma en que ahora cooperan para hacer frente a un problema que desborda los medios nacionales. Unidades navales europeas están participando en la operación Atalanta de la UE, en la operación *Ocean Shield* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en el despliegue de la Coalición de Fuerzas Combinadas (TF-151).

Análisis: Desde prácticamente la finalización de la Segunda Guerra Mundial, los conflictos han sido principalmente terrestres, con la sola excepción de acciones navales aisladas como el desembarco anfibio de Inchon, en la Guerra de Corea, el hundimiento de fragatas indias en la guerra indo-paquistaní de 1971 o el conflicto de las Malvinas en el Atlántico Sur de 1982, entre otras, por lo que algunos gobernantes erróneamente pensaron que la integridad física de su país dependía en exclusiva de unas fuerzas terrestres numerosas y bien equipadas (sirva de ejemplo Sadam Hussein y su ejército de un millón de hombres en 1991). La OTAN no compartió esa percepción porque los países anglosajones mantuvieron una visión naval que preveía un posible socorro por mar en el caso de una invasión terrestre soviética, algo que tuvo en vilo a la Europa occidental durante 40 años. Desaparecida la antigua Unión Soviética, y con ella la Guerra Fría, la OTAN suprimió uno de sus mandos principales, el del Canal (CINCHAN) asignado normalmente a un almirante británico ubicado en Northwood, Gran Bretaña. Posteriormente, y si exceptuamos la operación *Sharp Guard* de bloqueo a la antigua Yugoslavia en el Adriático, los conflictos de posguerra como los de Yugoslavia y la guerra de Afganistán –que dieron una *raison d'être* a la OTAN–, volvieron a ser eminentemente terrestres con el apoyo aéreo necesario, con lo que la seguridad marítima perdió peso específico en el contexto estratégico.

* *Almirante de la Armada Española.*

La percepción de las operaciones navales comenzó a cambiar cuando los piratas somalíes pusieron en peligro las líneas de comunicaciones marítimas en una zona tan crucial de paso (*choke point*) como son los accesos al Canal de Suez vía Golfo de Adén, además de tornar en muy peligrosa la pesca y el tránsito marítimo entre la costa somalí y las Islas Seychelles. Estos hechos han despertado la conciencia naval de los gobiernos y de las sociedades, haciéndoles ver que su seguridad marítima tenía algunos agujeros que debían cubrir mediante la marina, tal y como en el pasado se protegieron los galeones españoles para evitar su apresamiento por corsarios de diversas nacionalidades en el Caribe.

Cualquier gobernante sabe que la seguridad marítima es fundamental para contar con un tráfico marítimo que permita el desarrollo normal de la vida de la nación, no sólo en lo que se refiere a la importación y exportación de mercancías por vía marítima, sino también por el tráfico de pasajeros, las actividades relacionadas con la pesca y la navegación en embarcaciones de recreo y deportivas. Si bien los instrumentos y equipos de navegación han evolucionado de forma que antiguos peligros han desaparecido gracias a la electrónica y comunicaciones por satélite, aún persiste una lacra con siglos de antigüedad y de difícil erradicación, como son los salteadores de la mar, vulgo piratas, que dotados igualmente de armas y equipos sofisticados, representan una grave amenaza para la navegación, amenaza a la que debe sumarse el tránsito por zonas “calientes”, en las que se desarrolla algún tipo de conflicto, como fueron en el reciente pasado el Golfo Pérsico y el Mar Adriático, y con carácter esporádico el Estrecho de Formosa, si bien en estos últimos casos la seguridad marítima puede ser un *casus belli* para las naciones cuyos buques mercantes puedan ser atacados o hundidos.

La piratería como problema histórico

Conviene repasar un poco la historia y comprobar que efectivamente no hay nada nuevo bajo el sol. En el siglo I AC los piratas infestaban el Mediterráneo desde las columnas de Hércules hasta las costas de Fenicia, hoy Líbano, y asentadas en las innumerables islas griegas. En el año 79 AC, el cónsul Publio Servilio, al mando de las galeras romanas acometió el exterminio sin contemplaciones de los piratas al amparo de la Ley Gabinia. Más recientemente, en la Edad Media, los piratas berberiscos y siempre en el *Mare Nostrum*, dirigidos por los sanguinarios hermanos Barbarroja, Oruch y Khair-ed-Din, establecidos en el Norte de África, asolaron la costa de España con frecuentes y sangrientas incursiones a sus ciudades por lo que el Rey Carlos I de España, decidió dar un golpe de gracia desembarcando en las costas de Berbería. Tras derrotar al almirante otomano Khair-ed-Din, sus expediciones permitieron ocupar las plazas entonces inexpugnables de Goleta y Túnez en 1535 y exterminar a los piratas que operaban desde ellas.

La conquista de América abriría nuevos escenarios en el Caribe a los corsarios y piratas ingleses, holandeses, franceses y un largo etcétera todos ellos dispuestos a hacerse con el oro español en su viaje a la Península. Sus ataques bajo el mando de los famosos Francis Drake, Henry Morgan, el Olonés, el capitán Kidd y otros obligaron a los barcos mercantes a artillarse como los buques de guerra para poder defenderse. En esa época, España dominaba el mar y sus autoridades no se andaban con chiquitas a la hora de reprimir a los piratas. Así ha llegado a nuestras manos el escrito que el embajador veneciano en la Corte de *Saint James* elevó en 1604 a su Majestad Británica, poniendo en su conocimiento que: “los españoles en el Mar Caribe capturaron dos barcos piratas ingleses, cortándoles las manos, pies, narices y orejas a todos los miembros de las dotaciones, abandonándolos después en una isla desierta untados con miel para que las hormigas y otros insectos los devorasen”. Este procedimiento no era el usual de la época,

ya que lo normalmente se hacía con los corsarios era colgarlos del penol de la verga del trinquete, sin más.

La piratería organizada no desaparecería del Mediterráneo hasta bien entrado el siglo XIX, viéndose el gobierno norteamericano obligado a declarar la guerra a Túnez y Argelia por dar refugio a los piratas y la joven *US Navy* tuvo que mantener una escuadra permanente en el Mediterráneo entre 1801 y 1805 para neutralizar a los piratas. En este mismo siglo XIX, y cuando aún Cuba pertenecía a la Corona Española, la Armada Real Española participaría por última vez en una acción de represión contra los corsarios, esta vez mayoritariamente norteamericanos, al apresar en 1873 la corbeta *Tornado* al buque de pabellón norteamericano *Virginus*, calificado como filibustero y que transportaba contrabando de armas para los insurrectos cubanos. El buque fue llevado al puerto de Santiago de Cuba y por decisión del comandante militar de la Plaza, el brigadier Burriel, 56 de los tripulantes de origen estadounidense, británico y cubano, fueron fusilados sin contemplaciones.

La situación actual de la piratería

La piratería ha subsistido hasta el siglo XXI gracias a dos elementos importantes: el enorme volumen de mercancías que transita por la mar (aproximadamente el 80% del movimiento comercial de las naciones ribereñas) y la existencia de estrechos pasos de las líneas marítimas de comunicación (*Sea Lines of Communications*, SLOC). Los piratas encuentran zonas de actuación favorables en los accesos a los Canales de Panamá, Suez, Magallanes y Estrechos de Singapur, Bab-el-Mandeb, Gibraltar, Malaca, Dardanelos y los daneses, rutas obligadas de tránsito para prácticamente el 90% del tráfico pesado oceánico. Su resurgimiento se ve facilitado por la relajación de las medidas de seguridad marítima en los puertos y costas adyacentes y la proliferación del comercio ilegal de armas que hace que los modernos piratas puedan acceder fácilmente a cualquier tipo de arma y, finalmente, las grandes sumas de dinero que genera el negocio de piratería en nuestros días: cifras de siete dígitos, millones de dólares, por el rescate de los buques apresados.

Otro hecho que coadyuva a la inseguridad marítima en el siglo actual ha sido la desaparición del delito de la piratería en prácticamente todos los códigos penales de occidente, pese a que las naciones la consideran un acto criminal o delictivo, cuando se produce en su mar territorial, por lo que falta una regulación jurídica internacional y una dificultad para encontrar una definición unánime y aceptada por todos los Estados cuando las acciones tienen lugar en aguas internacionales.¹

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha hecho eco de la preocupación internacional por el aumento de la piratería y la consiguiente disminución de la seguridad marítima en determinadas zonas y mares del planeta, por lo que ha aprobado diversas resoluciones encaminadas a facilitar la lucha contra este fenómeno. De esta forma el Consejo se ha convertido en la principal fuente de legislación internacional y en el mejor

¹ Dentro del marco legal internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada el 30 de abril de 1982 en Nueva York, define a la piratería en su artículo 101 como: "Todo acto ilegal de violencia o detención o todo acto de depredación cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o una aeronave privada y dirigidos contra un buque o una aeronave en alta mar o contra personas o bienes a bordo de ellas; todo acto de participación voluntaria en la utilización de un buque o aeronave, cuando el que lo realice tenga conocimiento de hechos que den a dicho buque el carácter de buque o aeronave pirata y todo acto que tenga por objeto incitar a los actos definidos anteriormente o de facilitarlos intencionadamente". A su vez, la Oficina Marítima Internacional define a la piratería como: "El acto de abordar o intentar abordar cualquier buque con la aparente intención de o capacidad de usar la fuerza en el momento de dicho acto".

estímulo y apoyo para aquellos actores que quieren asumir un papel activo en la lucha contra la piratería. La primera resolución que hace mención a la piratería es la 1814 de mayo de 2008 y, además de apelar a la resolución del problema somalí, pidió también a los Estados y organizaciones regionales que tomaran medidas para proteger la navegación y el suministro de asistencia humanitaria a Somalia, al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La siguiente Resolución del Consejo de Seguridad, la 1816 de junio de 2008, fue la gran impulsora de las medidas iniciadas por la comunidad internacional contra la piratería porque al amparo del Capítulo VII instó a los Estados cuyos buques de guerra y aeronaves militares operen en alta mar y en el espacio aéreo frente a la Costa de Somalia a que permanecieran atentos a los actos de piratería y robo a mano armada.

Más tarde, en el mes de octubre del mismo año, el Consejo de Seguridad, tras observar con preocupación que se cometían actos de piratería cada vez más violentos y con armas más pesadas en una zona más amplia frente a las costas de Somalia, empleando incluso buques nodriza dando la impresión de una organización y unos métodos de ataque más perfeccionados, emitió la Resolución 1838 donde exhorta a los Estados interesados en la seguridad marítima a que participen activamente en la lucha contra la piratería en alta mar frente a la costa de Somalia, desplegando buques de guerra y aeronaves militares, de conformidad con el derecho internacional. La Resolución 1846, de 2 de diciembre, añadía un punto importante en su párrafo 15, enfatizando la necesidad de que los Estados asumieran la persecución legal de los piratas de acuerdo con la Convención para la Supresión de Actos ilegales contra la Seguridad de la Navegación Marítima de 1988 y cooperar con la Organización Marítima Internacional a fin de crear la capacidad jurídica necesaria para el eficaz enjuiciamiento de las personas sospechosas de actos de piratería. Finalmente, la Resolución 1851 de 16 de diciembre de 2008, entre otras acciones decide que por un período de 12 meses a contar a partir de la fecha en que se aprobó la Resolución 1846, los Estados y las organizaciones regionales que cooperen en la lucha contra la piratería y el robo a mano armada frente a las costas de Somalia, podrán adoptar todas las medidas necesarias que sean apropiadas para reprimir los actos de piratería y robo a mano armada en el mar.

La aportación española a las organizaciones internacionales que prestan seguridad marítima

La seguridad marítima de España rebasa escenarios geográficos limitados como podrían ser su zona económica exclusiva o el mar territorial para incluir prácticamente todas las líneas de comunicaciones marítimas (SLOC) y la práctica totalidad de los caladeros conocidos. La seguridad marítima nacional se convierte en un concepto global que incluye todos los mares y océanos navegables para todo tipo de buque bajo pabellón español. Intentar cubrir este amplio escenario con sólo los buques de guerra de la Armada, sería totalmente descabellado, por lo que es necesario recurrir a alianzas y tratados regionales, de ahí la presencia española en operaciones lideradas por la Alianza Atlántica y la UE, en un intento de proporcionar seguridad marítima a todos los intereses y buques con bandera española.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que permanentemente un buque de guerra español o un submarino han estado presentes en la única operación artículo V, que mantiene la OTAN en el Mediterráneo desde el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York el 9 de septiembre de 2001, operación inicialmente ideada contra el terrorismo y que ha servido para mantener limpio el Mediterráneo de ataques a los buques de los Estados pertenecientes a la Alianza, convirtiendo el Mediterráneo según algunos observadores, en un lago de la OTAN. Ya en el Índico, y como consecuencia de la profusión de los

ataques a buques mercantes, pesqueros, embarcaciones de recreo y otros de naciones aliadas, la OTAN fue planeando las sucesivas operaciones *Allied Provider*, *Allied Protector* y *Ocean Shield*, desplegando allí los Grupos Marítimos Permanentes (*Standing NATO Maritime Groups 1 y 2*) normal y alternativamente desplegados en el Atlántico y Mediterráneo.

En el primer despliegue en las costas de Somalia, realizado en octubre de 2008 dentro de la Operación *Allied Provider*, la agrupación naval aliada SNMG2 sirvió como fuerza de protección temporal para los buques que transportaban un cargamento del Programa Mundial de Alimentos (WFP), desde el puerto keniano de Mombasa hasta la capital somalí de Mogadiscio. Esta responsabilidad fue transferida por la OTAN en diciembre de 2008 a los buques de la UE, que participaban en la Operación Atalanta. En marzo de 2009, la OTAN lanzó su segunda operación denominada *Allied Protector*, esta vez con la agrupación SNMG1, en la que se incluía a la fragata española Blas de Lezo. En esta ocasión, la agrupación naval SNMG1, al mando de un contralmirante portugués, tenía como misión disuadir, defender y evitar las actividades piratas realizadas contra el tráfico marítimo en la región del Cuerno de África hasta finales de junio de 2009. El 1 de julio de 2009, la OTAN puso en marcha la operación *Ocean Shield* ("Escudo Oceánico") con una duración inicial de 12 meses, aunque esta vez sin un buque español en sus filas, ya que el esfuerzo naval patrio se orientó hacia la operación Atalanta de la UE.

No han sido estas las únicas agrupaciones navales occidentales presentes en el área del Índico y Cuerno de África, ya que por iniciativa estadounidense se establecieron dos Fuerzas de Tarea: la *Combined Task Force 150* (CTF-150) y 151 (CTF-151) dentro de una Coalición Multinacional dedicada a prevenir el terrorismo y los delitos internacionales en la mar. En agosto de 2008 la CTF-150 y sus buques establecieron un área de patrulla y control de seguridad marítima en el Golfo de Adén para hacer más seguro el tráfico marítimo en la zona, con anterioridad a esa fecha y hasta el año 2004, la Armada Española no sólo había mantenido una fragata en permanencia, sino que incluso llegó a acceder en el año 2003 al mando de esa agrupación en la persona del contralmirante español Moreno Susana. En enero de 2009, el mando Central Norteamericano (*US Central Command*, USCENTCOM) y su componente naval NAVCENT establecieron una nueva agrupación naval, la CTF-151, compuesta no sólo por buques norteamericanos sino también por los de sus aliados, con la única misión de conducir operaciones contra la piratería en el Golfo de Adén y en las aguas frente a la costa de Somalia en el Océano Índico. En abril de 2009, la CTF 151 llegó a estar formada por buques de 20 naciones del entorno europeo, norteamericano y asiático, todos ellos aliados de EEUU, que tuvo inicialmente el mando para entregarlo en mayo de 2009 a un contralmirante turco, que sería posteriormente relevado por otro norteamericano. Actualmente el Comandante de la CTF-151 es un contralmirante de la marina de Singapur.

España ha dado todo su apoyo a la UE en materia de seguridad marítima. Así, cuando el 19 de septiembre de 2008 la UE creó una Célula de Coordinación Naval (Eunavco) en Bruselas para apoyar la Resolución 1816 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, España propuso al capitán de navío español Breijo Claur para coordinar los medios militares que desplegasen las naciones europeas. El 8 de diciembre de 2008 se lanzó la Operación Atalanta de la UE contra la piratería, con una agrupación naval denominada Eunavfor, en apoyo a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas número 1814, 1816, 1838 y 1846.² La finalidad de esta Operación es

² Para mayores detalles de la misión Atalanta de la UE, véase el apartado Especial de Misiones de Paz del Real Instituto Elcano en www.realinstitutoelcano.org.

contribuir a la protección de los buques del Programa Mundial de Alimentos, a la protección de las embarcaciones que naveguen por el Golfo de Adén y frente a las Costa de Somalia, más la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y de robo a mano armada en esa zona, empleando todos los medios necesarios, incluido el uso de la fuerza.

La Operación Atalanta tiene la originalidad de ser la primera operación naval de la UE conducida dentro del marco de la PESD y desde el Cuartel Operacional de Northwood, en el Reino Unido, siendo por esta razón su comandante un oficial general de la Royal Navy (el primero fue el contralmirante Philip Jones, relevado en junio de 2009 por el contralmirante Peter Hudson). España inicialmente participó con la fragata *Victoria* y un avión de patrulla marítima Orion P-3 del Ejército del Aire, para hacerse luego cargo del mando de la Eunavfor el capitán de navío español Juan Garat Caramé en abril de 2009 (posteriormente fue relevado por el comodoro holandés Pieter Bindt siguiendo el ciclo de rotaciones de cuatro meses en la agrupación naval). Eunavfor opera normalmente en una extensa zona marítima que comprende el Mar Rojo, el Golfo de Adén y la parte del Océano Índico que llega hasta las Islas Seychelles, incluido un radio de acción centrado en ellas de 500 millas, es decir más de un millón de millas náuticas cuadradas, lo que representa un área similar a todo el Mediterráneo.

Desde el punto de vista operativo, la Eunavfor tiene como cometido muy importante la constante coordinación con las otras fuerzas navales presentes en la zona, tanto de la OTAN participantes en la operación *Ocean Shield*, como las norteamericanas CTF-150 y CTF-151, además de los buques que Rusia, la India, China, Malasia y otros tienen desplegados en este teatro marítimo. La Operación Atalanta fue inicialmente programada para un período de 12 meses que se cumplieron el 8 de diciembre de 2009, y que ha sido ampliado por otros 12 meses por decisión de los ministros de Asuntos Exteriores de todas los Estados miembros de la UE (UE), reunidos el 16 de junio de 2009 en Luxemburgo. Actualmente las Armadas que contribuyen permanentemente con unidades de superficie en la Operación Atalanta son Alemania, Francia, Grecia, Italia, Suecia y España. Bélgica y los Países Bajos tienen previsto enviar buques en un futuro próximo y Noruega, aunque no forma parte de la UE, ha prometido también su participación. A pesar de ello, el número de unidades navales en la zona es totalmente insuficiente para tan vasto escenario, por lo que se espera incrementar el número de buques en un 25%.

Los comandantes de las fragatas y destructores presentes en la zona tienen autoridad para arrestar o detener, y transferir personas sospechosas de haber cometido actos de piratería a mano armada en su área de responsabilidad. Asimismo, pueden apresarse las embarcaciones piratas cualquiera que sea su desplazamiento y por supuesto liberar a los que han apresado, y requisar las mercancías y material peligroso. Los prisioneros pueden ser juzgados por un Estado miembro de la UE o ser desembarcados en Kenia y Seychelles para ser juzgados por tribunales locales tras la firma de los acuerdos correspondientes entre la UE y esos países. Además, la UE ha establecido un Centro de Seguridad Marítima por el Cuerno de África (MSCHOA) que depende del citado mando de la Operación Atalanta en Northwood y que se gestiona con personal de las naciones participantes en Eunavfor. El Centro ofrece información y orientación al sector civil del transporte marítimo de forma segura a través de su portal de Internet, a través del cual mantiene un estrecho diálogo con las navieras, capitanes de los buques mercantes transitando por la zona y patrones de buques de pesca y embarcaciones de recreo, proporcionando y actualizando el informe de la situación de las aguas por las que navegan y sus accesos.

Conclusión: La seguridad marítima es un factor en alza por constituir un importantísimo pilar de la Defensa de España, si tenemos en cuenta que el 80% de sus exportaciones e importaciones se hace por vía marítima, incluyendo todo el petróleo necesario para abastecer la Península y los Archipiélagos. Controlar y proteger las líneas de comunicaciones marítimas –o SLOC– es, por lo tanto, una tarea vital para el normal desarrollo de nuestra nación, incluyendo además los caladeros en los que faena la flota pesquera española, la más importante de la UE.

La generalización de los conflictos en un ámbito terrestre, como las recientes guerras de Irak y Afganistán, podrían haber dado la falsa impresión de que unas Fuerzas Armadas con una fuerte componente terrestre eran más que suficientes para garantizar la soberanía de una nación, en detrimento de la Armada y la Fuerza Aérea. Pero el resurgimiento de la piratería en áreas del Índico y el apresamiento de los pesqueros españoles *Playa de Bakio* y *Alakrana* ha concienciado a la opinión española de la necesidad de proteger nuestros intereses marítimos más allá de la Zona Económica Exclusiva y del Mar Territorial español.

Pretender con los medios navales españoles cubrir todos aquellos parajes por los que navegan buques con pabellón rojo y gualda es algo utópico, de ahí la necesidad de implicar a las organizaciones de seguridad como la OTAN y la UE en la protección de la seguridad marítima para bien de los intereses nacionales de los Estados miembros. En este sentido, la ministra de Defensa Carme Chacón declaró el 11 de julio de 2009 a su llegada a la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Bruselas, que: “España participará tanto a través de la UE como a través de la OTAN, en la lucha contra la piratería en aguas próximas a Somalia y en el golfo de Adén”, defendiendo la abierta coordinación entre la OTAN y la Operación Atalanta, ante el desafío de este fenómeno de la piratería y en bien de la seguridad marítima. La inclusión de buques de guerra españoles en las agrupaciones navales de la OTAN denominadas *Standing NATO Maritime Group 1* y *2*, así como la participación de la Armada Española en la Eunavfor, dentro del ámbito de la Operación Atalanta, constituyen un elemento esencial para incrementar la seguridad marítima a nivel nacional e internacional, todo ello dentro del marco de las diferentes resoluciones de las Naciones Unidas que han apoyado abiertamente la lucha contra la piratería.

La seguridad marítima es también una de las prioridades de la Política de Defensa de la Presidencia Española del Consejo de la UE y su primer hito ha sido el Seminario desarrollado en el marco del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional los días 27, 28 y 29 de enero de 2010 en Madrid, con la asistencia de la mayoría de los jefes de las Armadas de la UE y de las principales agencias europeas y organismos españoles relacionados de alguna forma con la seguridad marítima. La necesidad de coordinar las acciones navales en la mar, la cooperación con las agencias civiles y, sobre todo, un mayor intercambio de información e inteligencia son, entre otras conclusiones, las nuevas medidas que se están estudiando para dar respuesta a la inseguridad marítima en general, y a la piratería en particular.

José María Treviño
Almirante de la Armada Española