

ESPAÑA ANTE LA REALIDAD MARÍTIMA

Javier Pery Paredes
Almirante retirado

La mar marca la evolución estratégica hoy. Las naciones publican sus posiciones para concienciar a la opinión pública de que la seguridad de la nación, el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo de la economía pasan por prestar atención al entorno marítimo. Este es un análisis de las posiciones de las naciones con influencia en lo que acontece en la mar y muestra la realidad marítima de hoy a la que se enfrenta España.

PALABRAS CLAVE: Seguridad, Prosperidad, Comercio Marítimo, China, Estados Unidos, Poder Naval, Estrategia de Seguridad Nacional, Estrategia Marítima.

La mar marca la evolución estratégica del mundo. Ya lo hace bajo los epígrafes de "Global Commons" y "Great Powers Competition". Las naciones que ven en la mar el camino hacia el futuro, hacen públicas sus estrategias marítimas para concienciar a la opinión pública ante una realidad que afecta a su propia seguridad como nación, al bienestar de sus ciudadanos y al desarrollo de su economía.

Seguridad y Prosperidad son las dos finalidades que se quieren alcanzar en el mayor grado posible. Para ello, sustentan sus estrategias sobre el conocimiento de la realidad, las apoyan en sus capacidades nacionales y las orientan hacia objetivos alcanzables en un horizonte que rompan la incertidumbre general y proporcione confianza en las decisiones que se toman.

Así pues, ante una realidad cada vez más clara de la influencia de la mar en el futuro de sus naciones, las grandes potencias inmersas en el ambiente de "Great Powers Competition": Estados Unidos de América y China, seguidas de Rusia; han definido sus estrategias marítimas donde el ejercicio del Poder Naval, su modernización e incremento a lo largo del tiempo venidero, forma parte esencial de las políticas nacionales.

Otras naciones, conscientes de su condición marítima: el Reino Unido de Gran Bretaña y Japón; sin perder de vista la influencia de sus alianzas con las Grandes Potencias en el resultado de la Competición tratan de incorporarse al carro del vencedor y han diseñado sus estrategias para proporcionar, además de Seguridad de sus naciones, un soporte sólido que les permita acceder a los canales por donde circula el comercio mundial y así sostener la Prosperidad de sus ciudadanos.

Un tercer grupo de naciones, conocedores de su potencial para convertirse en nación marítima, como Australia o India, desarrollan políticas para incrementar simultáneamente su poder naval y su capacidad tecnológica, y así favorecer una política de alianzas que permita la expansión de su comercio regional y global por mar.

Finalmente, hay naciones como son Rusia y Francia que cuentan con un poder naval, con capacidad nuclear, que les hace actores globales. Sin embargo, la tradicional mentalidad continental de ambas naciones orienta su potencial prácticamente hacia la disuasión de las amenazas sobre su territorio, en tanto enfocan su capacidad naval en mantener el acceso a los recursos que en otro tiempo les proporcionó la presencia colonial.

Hablar de Seguridad es hablar de Soberanía. Así pues, las alianzas o participación en organizaciones internacionales forman parte de los mecanismos que las naciones emplean para su propia Seguridad. Pensar en que el proceso inverso, diseñar una Estrategia Nacional de Seguridad a partir de la visión estratégica de organizaciones y alianzas internacionales supone una cesión de soberanía de facto y asumir, en el mejor de los casos, que serán otros quienes utilizarán nuestras fortalezas y, o en el peor de ellos, se beneficiarán de nuestras vulnerabilidades.

Así pues, con este telón de fondo se trata de mostrar la posición de España ante la realidad marítima de hoy y destacar cuales pudieran ser los objetivos de la Seguridad Nacional en ese entorno, así como las actuaciones que beneficien la Prosperidad de los españoles.

GRANDES POTENCIAS COMPETIDORAS

En un análisis breve de las estadísticas que proporciona la Organización Mundial del Comercio¹, el intercambio comercial mundial

(1) https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2020_s/wts20_toc_s.htm

tuvo en general una caída espectacular a lo largo del año 2020. Sin embargo, tal reducción planteó una escasa incidencia en el tráfico de contenedores por vía marítima. Los datos refuerzan así que más del 85 por ciento del comercio mundial se lleva a cabo por vía marítima y que tal disminución afectó mucho más al transporte de pasajeros y de servicios².

Conforme avanza la década y se incrementa la influencia de la globalización del comercio en general, más clara queda esa competición entre China y los Estados Unidos por hacerse con las vías de comunicación por donde discurre. Se trata de una carrera por la hegemonía, mas que de una confrontación, donde el horizonte temporal es muy distinto para las dos naciones. Para los Estados Unidos se trata de sostener su situación actual a lo largo de la próxima década, en tanto que China opta por un escenario tendencial sin un horizonte tan inmediato. Dos posiciones que tienen sus raíces en la cultura y en la percepción del tiempo en ambas naciones.

Desde el punto de vista marítimo, las dos naciones parten también de situaciones diferentes. Mientras que Estados Unidos basa su Seguridad en el mantenimiento de un sistema que permita el libre y amplio acceso a la mar, China inició su despliegue en dos vertientes: consolidar su posición como potencia marítima dominante en el Sudeste asiático y establecer un rosario de bases avanzadas en todo el globo para su expansión marítima más allá.

La competición se presenta como un torneo entre una nación marítima: Estados Unidos; con un siglo de presencia global y una potencia terrestre: China; que tras estabilizar sus fronteras terrestres trata de dar salida a la acelerada producción de bienes y servicios que genera. En esta justa donde se dirime la hegemonía y en la que ambos pueden obtener beneficios, los dos emplean los mismos instrumentos: nuevas tecnologías, poder naval y una política de alianzas.

Estados Unidos hizo pública en diciembre de 2020, la "TriService Strategy", donde China y Rusia son a su entender amenazas para la paz y la prosperidad global. China por la agresividad e intento manifiesto de dominar la mar en el entorno regional al hacer una demostración de fuerza con su potencial militar y económico. En tanto que a Rusia la sitúa en una posición de revancha, reminiscencia del pasado

(2) Sirva de comparación que un portacontenedores como el "Ever Given" que encajó en el Canal de Suez en marzo pasado transporta sobre 20.000 TEU (Unidad equivalente a 20 pies) que sobre el terreno supondrían 120 trenes de un kilómetro cada uno o una hilera de más de 4.000 camiones.

inmediato, a la que concede un estatus de gran potencia que, hoy o por hoy, dejó de ser comparable con el de China.

En una clara definición de las amenazas a las que el Servicio Naval: US Navy, US Marine Corps y US Coast Guard; debe hacer frente, Estados Unidos señala naciones y organizaciones extremistas y transnacionales que tratan de subvertir las reglas generales en las relaciones internacionales. Por un lado, cita a Irán y Corea del Norte en potencias nucleares o próximas a serlo, ambas con una clara hostilidad hacia los Estados Unidos y acceso a la mar, y por otro, a organizaciones transnacionales, sin citar ninguna en concreto, que, por su propia naturaleza, indefinida en términos ideológicos, mutantes en su estructura y difusas en su distribución geográfica.

A la hora de analizar las amenazas china y rusa, Estados Unidos considera que ambas tienen los mismos fines: Dominar las reglas del comercio mundial por mar, negar el libre acceso a los centros logísticos de distribución, restringir la libertad de los mares, controlar los *choke points*, disuadir a las naciones en conflicto de la presencia de Estados Unidos para solventar disputas regionales y desplazarlo como socio principal en el comercio.

Como objetivo a batir, Estados Unidos considera que China puso en el punto de mira a la US Navy. Para ello, trata de neutralizar la presencia estadounidense en el Mar del Sur de China, ya fuese en la propia mar o en la isla de Guam, así como mermar el apoyo que Japón o Corea del Sur le prestan en la zona. El sustento de tal afirmación es el desarrollo que tanto la Armada del Ejército Popular de China tuvo en los últimos años, como la Guardia Costera China o la denominada Milicia Marítima, un eufemismo para denominar la fuerza de defensa costera inmediata de su territorio³.

La estrategia estadounidense se basa, a corto plazo, en la generación de un "Poder Naval Integrado Todo Dominio" donde se aúna el esfuerzo de las tres organizaciones navales: Navy, Marine Corps y Coast Guard; para proporcionar la capacidad de acción en todo tiempo, todos los días y en todos los dominios: marítimo, terrestre, aeroespacial y cibernético. A largo plazo, los objetivos son fortale-

(3) China incrementó el número de plataformas navales de 150 en el año 2000 a 700 en el 2020. Entre estas se incluyen ya dos portaaviones con sus correspondientes escuadrones de aviación naval, una nueva estructura militar que denota el carácter expedicionario o de grupo de combate que adquiere la flota china. Se espera que el número de plataformas navales alcance las 850 unidades en 2030, de las cuales 450 corresponderían a la Armada, 300 a la Guardia Costera y 100 a la Milicia Marítima.

cer alianzas y colaboraciones que permita prevalecer sobre posibles competidores y, en el caso conflicto, recibir apoyo militar.

La tarea asignada a la fuerza naval estadounidense es el control del mar para negar al adversario que materialice sus intenciones, vencer en un hipotético conflicto, proteger el territorio nacional y defender a los aliados. Para ello, se hace necesario modernizar en todos los sentidos la fuerza naval para mantener una disuasión creíble y preservar la ventaja en la mar.

Las tres organizaciones deben considerar como interés nacional: el control del mar. A partir de este objetivo estratégico, el documento estadounidense hace una clara distribución de tareas en el nivel operacional donde el concepto "Poder Naval Integrado Todo Domino" adquiere toda su significación. En el más estricto sentido de "Conjunto", las tres organizaciones navales mantienen: unidad estratégica, conjunción de esfuerzos y libertad de acción.

En la integración de fuerzas en Poder naval, encarga a la US Coast Guard realizar tareas de resguardo legal (*law enforcement*), protección pesquera, seguridad (*safety*) marítima y la prevención de emergencias en la mar. Esta asignación de cometidos permite la expansión de las operaciones de control del mar a la US Navy y el US Marine Corps y formar fuerzas conjuntas expedicionarias capaces de atender operaciones en todo el globo, todos los dominios y todos los días. Esta misma distribución de responsabilidades, Este mismo concepto, permite graduar el esfuerzo que Estados Unidos aporta a las alianzas y colaboraciones con otros países al poder asignar fuerzas acordes con características y las necesidades de los aliados.

En un proceso "top-down-approach", derivado de los objetivos de la National Defense Strategy⁴, actualizada en el mes de marzo por el Presidente Biden, la "TriService Strategy" establece las líneas de acción para la gobernanza y seguridad marítima global, el fortalecimiento de alianzas y colaboraciones, la transparencia en el comportamiento, la expansión de la información, la prontitud en las decisiones y el despliegue y mantenimiento de una fuerza de combate creíble; a los que suma un desarrollo exhaustivo de las operaciones que deben llevarse a cabo a diario, en tiempo de crisis y en conflicto⁵.

(4) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>

(5) De todas las actuaciones previstas, cabe destacar las relacionadas con el reclutamiento, formación, educación, gestión y prolongación en el servicio de profesionales, civiles y militares, capaces de adaptarse a un entorno incierto y cambiante.

Por su lado, la estrategia china parece resumirse en el concepto "one belt, one road", una manera de resumir en un título la construcción de una franja económica alrededor de la histórica Ruta de la Seda y el moderno Rosario de Perlas de la ruta marítima. Como primer paso China trata de establecer una infraestructura capaz de soportar el comercio mundial, ya fuese por tierra y aire, como preferentemente por mar.

Con esta idea presente se entienden las inversiones que China hace en la actualidad, que incluyen acuerdos con más de 65 países y que en el entorno marítimo se plasman en concesiones para terminales marítimos y bases navales en más de una veintena de naciones entre los que figuran miembros de la Unión Europea como Grecia o Italia.

Por otra parte, las relaciones comerciales chinas se vinculan con la Prosperidad, pero también con la Seguridad. Así, cabe pensar que la estrategia china de acercamiento a países de la Alianza Atlántica puede interpretarse como una forma indirecta de debilitar los vínculos de su competidor: Estados Unidos; con sus aliados europeos.

La visión marítima de la estrategia china de establecer una cadena de establecimientos portuarios y de terminales marítimas complementa las grandes inversiones para conectar su territorio continental con Oriente Medio y Europa por vía terrestre y aérea. Hoy China ya cuenta con la infraestructura para hacer uso de la ruta marítima, en tanto que pasará una década o más en contar con las conexiones terrestre y aérea.

Otro de los aspectos a considerar de la expansión marítima china es la presencia en África e Hispanoamérica donde ya está presente en Yibuti, Kenia o Mozambique y ahora en Perú, una puerta de salida del comercio andino hacia Asia. Se apoya, en parte, en el desapego que durante las últimas décadas produce la presencia estadounidense en la región, el aumento de los populismos y el deterioro económico general de la región.

En el caso Rusia, la estrategia marítima se orienta geográficamente hacia el Ártico y militarmente a potenciar la presencia naval en el Mediterráneo y Atlántico. La previsible apertura de rutas marítimas árticas es la baza estratégica que pretende jugar en la competición abierta. Sin embargo, ni la tecnología necesaria ni el volumen de tráfico en la zona se pueden comparar con otras rutas marítimas del comercio mundial.

En lo que se refiere al incremento y modernización del potencial naval, Rusia se encuentra en un desarrollo sostenido con menos innovación tecnológica que Estados Unidos o China. A pesar de ello la

tendencia es incrementar el número de plataformas navales en estos últimos años. El conflicto con Ucrania condiciona su posición en el Mar Negro y, en consecuencia, en el Mediterráneo.

Sin género de dudas, la Era de Competición que se abrió hace un lustro tiene dos grandes protagonistas: Estados Unidos y China; pero el resultado del torneo dependerá de los apoyos que ambos consigan de otras naciones con intereses nacionales en el ámbito global y en la capacidad de convencer a las opiniones públicas de esas naciones de la ventaja que supone su apoyo. Hay naciones con voluntad política y capacidad militar para influir, otras que se preparan para ello y algunas otras que se mantienen interesadamente al margen. Ejemplos para ilustrar cada uno de los grupos. Japón y el Reino Unido como naciones marítimas, por convencimiento social, geografía insular y potencial naval, ubicadas en el primer grupo, Australia e India entre las naciones con certeza de su condición marítima, con una geografía de continente y en pleno desarrollo de su potencial naval, y finalmente Francia, de clara mentalidad continental, geografía marítima rota y potencia nuclear en la mar, cuya posición estratégica se mantiene en una indefinición escudada en la Unión Europea en ocasiones y liberada de ella en otras.

NACIONES MARÍTIMAS INSULARES (REINO UNIDO Y JAPÓN)

Japón y el Reino Unido son dos naciones marítimas cuya Seguridad y Prosperidad tiene que ver con el control del comercio mundial y que basan su potencial de influencia en la geografía y el poder marítimo para ejercer su Soberanía.

Gran Bretaña hizo pública, el pasado 21 de marzo, la visión de cual debía ser la posición del Reino Unido en la competición abierta entre las grandes potencias. A sabiendas del muy diferente punto de partida en relación con Estados Unidos y China, nunca se planteó renunciar a ser actor global. Se juega tres intereses nacionales fundamentales, vinculados entre sí: Soberanía, Seguridad y Prosperidad. Con estos mismos términos, el planteamiento estratégico británico se define con una notable coincidencia con el estadounidense, al tiempo que aclara definitivamente su posición tras el Brexit con la Unión Europea: recuperar la plena soberanía hasta en los más mínimos asuntos.

La Revisión Integrada 2021 (*The Integrated Review 2021*)⁶ hace énfasis en los tres intereses fundamentales, al tiempo que señala

(6) <https://www.gov.uk/government/collections/the-integrated-review-2021>

los valores que sustentan su modo de actuar: respeto a la democracia, compromiso con los derechos humanos universales, el estado de derecho, la libertad de expresión y de creencia, y la igualdad. Mas allá del formalismo y la obviedad que puede suponer esta asunción de valores, la declaración se puede interpretar como un recordatorio para los hasta ahora socios de la Unión Europea de la muy distinta situación que se vive en alguno de los países comunitarios.

Hay que resaltar que el contenido de la revisión se llevó a cabo con el liderazgo del gobierno, pero con participación de organizaciones y centros de pensamiento independientes del Reino Unido, con énfasis en la transparencia como fuente de prosperidad, que le proporciona una posición fuerte de seguridad y resistencia, que renueva el compromiso nacional con lo que se considera un bien para el mundo e incrementa la búsqueda de soluciones acordadas sobre materias como el cambio climático. Un todo en muy pocas palabras.

Los cuatro grandes objetivos de la Revisión están relacionados con el mantenimiento de la ventaja estratégica que dan las nuevas tecnologías, el sostenimiento y vigorización de instituciones, leyes y normas internacionales para mantener unas sociedades abiertas con una economía liberal, el fortalecimiento de la Seguridad y Defensa en territorio nacional y ultramar y la creación de una capacidad de resistencia para hacer frente a situaciones críticas que van desde emergencias meteorológicas a ataques cibernéticos.

Esta estrategia nacional, planteada en el corto horizonte de 2025, se traduce en el ámbito de la Seguridad y la Defensa en una directiva del Secretario de Defensa⁷ donde se asume la nueva situación que vive Gran Bretaña tras el Brexit por un lado y, por otro, el cambio de paradigma para afrontar la era de competición abierta. Ambas cosas tienen un reflejo en la valoración que hace de las amenazas, en las capacidades necesarias para minimizarlas y las inversiones a realizar para mantenerlas o construirlas.

Bajo el ejemplo de "la espada y el escudo" asume que necesita de lo viejo y de lo nuevo, de invertir en lo de hoy pero también en los nuevos dominios como el cibernético. La inversión en Defensa se incrementa en un 14% del actual presupuesto y se orienta hacia lo que denomina el "conflicto continuo" para el que hay que estar en permanente situación de combatir.

(7) <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-oral-statement-on-the-defence-command-paper>

En un paralelismo más con lo establecido por la "Tri Service Strategy", declara la condición marítima del Reino Unido y la necesidad de mantener una Royal Navy fuerte y global. A partir de tal declaración hace una pormenorizada descripción de los medios a obtener: alcanzar el número de veinte fragatas, la construcción de nuevos Buques de Vigilancia para proteger la zona marítima británica y la infraestructura nacional de ultramar⁸, reemplazar buques de guerra de minas, actualizar los misiles superficie-superficie y de defensa aérea de las actuales fragatas, mantener la flota e iniciar los estudios de una nueva generación submarinos y reforzar los Royal Marines.

Nada de esto debe verse de forma aislada, sino en una conjunción con el British Army, la Royal Air Force y, en particular, con el Mando Estratégico Británico donde las grandes inversiones se centran en el adiestramiento de las fuerzas en dominios como el cibernético, la inteligencia y la vigilancia donde la Inteligencia Artificial será herramienta fundamental en el análisis de amenazas.

Por su parte, la posición adoptada por Japón en el contexto de la Competición de Grandes Potencias parece más reducida que la británica, en nivel de ambición (tareas y geografía) y prioridad de empleo del potencial marítimo. Las limitaciones que la Constitución japonesa impone a las Fuerzas de Autodefensa constriñeron las áreas de actuación de las unidades navales a la defensa de un teatro geográfico limitado: el Mar del Sur de China y a funciones claramente de defensa territorial. Estas restricciones formales establecidas en 1957 se suavizaron a lo largo de la última década al permitir el destacamento de buques de guerra de minas al Golfo Pérsico durante la crisis de 1991 y, con posterioridad, de aviones de patrulla marítima para la vigilancia y control de la piratería en el océano Indico y golfo de Adén.

Por otro lado, la expansión china hacia mares abiertos sitúa a Japón como actor global al convertirse en aliado necesario para los Estados Unidos para contener las reclamaciones chinas sobre los espacios marítimos en sudeste asiático y controlar el tráfico marítimo en los accesos a los grandes puntos de intercambio comercial de China. A todo ello hay que unir la dependencia japonesa de los Estados Unidos en innovación tecnológica del material de Defensa. Si bien la capacidad de producción le permite acometer programas de renovación

(8) Se entiende de esta forma el pronto destacamento de un Patrullero de Altura a Gibraltar como parte del despliegue a ultramar.

de unidades, tanto de buques como de aviones y vehículos anfibios, la práctica totalidad del equipamiento esencial de las unidades es de diseño estadounidense.

No obstante, lo que puede considerarse como una limitación estratégica, se convierte en un factor de fortaleza al hacer posible una integración de unidades de las Fuerzas Marítimas de Autodefensa de Japón con la US Navy al contar con equipamiento interoperable y procedimientos operativos comunes y que además les permiten operar en combinación con otros actores marítimos regionales como Australia u otras naciones de la Alianza Atlántica.

En lo que a diseño de la Poder naval se refiere, Japón optó por una armada de capacidades limitadas pero disponibles para asumir la práctica totalidad de formas de combatir en la mar. Bajo la denominación genérica de "destructor" la fuerza naval japonesa cuenta con buques de cubierta corrida capaces para operar aviones de despegue corto y toma vertical, helicópteros pesados para operaciones anfibias, defensa aérea en profundidad, guerra submarina, operaciones anfibias y guerra de minas. Un total de más de doscientos buques y trescientas aeronaves, así como una brigada anfibia que, incorporada a las Fuerzas Terrestres de Autodefensa de Japón, tienen la estructura, material y procedimientos de una unidad normalizada de la Infantería de marina estadounidense.

La importancia de Gran Bretaña y Japón en el contexto de la Competición de Grandes Potencias está en el apoyo que puedan prestar a los Estados Unidos en teatros regionales, algo que libera fuerzas navales estadounidenses para tareas en otros teatros donde la presencia británica o japonesa autónoma se hace difícil.

NACIONES MARÍTIMAS CONTINENTALES (AUSTRALIA E INDIA)

Australia es todo un continente aislado durante dos siglos y cuya presencia en el entorno estratégico estuvo de la mano de Gran Bretaña. Esto hace que hoy sea una nación de clara mentalidad marítima, como su potencia colonizadora, a pesar de su configuración como todo un continente. La India por su parte es un sub-continente rodeado por dos iniciativas chinas: la Ruta de la Seda terrestre y el Rosario de Perlas marítimo, una situación de cerco que le hace tomar iniciativas en ambas orientaciones, que en el caso de su estrategia marítima es asentarse como líder regional en la mar.

Australia presentó simultáneamente la Estrategia de Defensa y Seguridad y el Plan para estructurar la fuerza simultáneamente⁹, dos documentos complementarios: uno de contenido fundamentalmente político "2020 Defense Strategic Update" y otro eminentemente técnico "2020 Force Structure Plan". Desde el punto de vista político, la estrategia australiana tiene un componente marítimo indudable. Lo primero que establece es que Australia está en el centro de un entorno estratégico cambiante, una clara referencia a la evolución de situación global donde el centro de gravedad se ubicó en la región Asia-Pacífico.

La modernización de los medios de las Fuerzas Armadas australianas forma el segundo de los postulados que asume la estrategia gubernamental, algo que inició hace un lustro con la incorporación de fragatas y buques anfibios, marca española, y con medios aéreos estadounidenses. Sin embargo, la adaptación o actualización de la estrategia se basa también en acelerar el proceso de modernización industrial y desarrollo regional de capacidades marca australiana¹⁰.

La influencia que la Competición de Grandes Potencias tiene sobre la estrategia australiana está presente al aceptar el conflicto de alta intensidad como una posibilidad con más probabilidad que en el pasado. El punto de partida para determinar la estructura de fuerzas es el incremento de las operaciones en la "zona gris" donde la desinformación, la presión económica y el acceso al dominio cibernético son las herramientas a usar en la previsible confrontación.

La influencia que esta visión estratégica tiene en la realidad marítima es notable. En la estructura de fuerzas que planea la nación austral prima la capacidad de actuar en la región del noreste del Océano Índico, el Sudeste asiático y el Pacífico sur, un teatro marítimo por excelencia donde, además de la capacidad de acción estrictamente nacional, consolida alianzas para contrarrestar el ímpetu de la expansión china.

Australia, como Gran Bretaña, y en menor o mayor medida que los Estados Unidos, detalla planes de obtención en una secuencia que va desde las inversiones ya en marcha hasta proyectos aún en estudio, donde una de las primeras referencias está relacionada con la formación, adiestramiento y educación de los miembros de las Fuerzas Armadas para hacer posible su adaptación a la incertidumbre y volatilidad de los cambios en la situación estratégica y en las formas de combatir.

(9) <https://www1.defence.gov.au/strategy-policy/strategic-update-2020>

(10) La integración del CEAFA2 australiano en el sistema AEGIS estadounidense es una muestra de ello.

Si las palabras clave para Estados Unidos y Gran Bretaña son Soberanía, Seguridad y Prosperidad, para Australia son Conocimiento del entorno, Defensa frente a agresiones y Respuesta creíble. Las prioridades para sustentarla pasan por nuevos patrulleros y buques anfibios para apoyar la posición de Australia en las alianzas que se forman en la actualidad en la zona Indo-Pacífico, adquirir capacidad de ataque a larga distancia con submarinos, aeronaves no tripuladas, minado ofensivo y sistemas cibernéticos, incrementar las reservas y la producción autóctona de munición, mejorar las fuerzas especiales y expandir la capacidad de apoyo logístico con medios aéreos y navales.

Australia concede prioridad al dominio de la información y la cibernética para la próxima década donde centra la práctica totalidad de la acción conjunta de las Fuerzas Armadas australianas, sobre la que arma una única organización que asume los postulados del nivel estratégico, desarrolla la acción en el nivel operacional y dirige la actuación en áreas funcionales y posibles teatros de operaciones.

En lo que se refiere al dominio marítimo, concede toda la importancia a la extensa Zona Económica Exclusiva que rodea al continente-isla, rica en recursos nacionales y a las líneas de comunicación marítima que circulan por su entorno y que unen el continente americano con el sur de África. El nivel de ambición lo sitúa en la capacidad de emplear nuevas tecnologías para ampliar el radio de acción de su fuerza naval, en la velocidad de reacción y en el incremento de su capacidad submarina y de ataque, sin olvidar la fuerza naval para proteger el tráfico marítimo y los recursos naturales.

En el amplio teatro marítimo que incluye la zona Indo-Pacífico está India con un potencial humano que supera ampliamente los mil millones de habitantes y que, como potencia nuclear, es actor estratégico de primera fila. La estrategia marítima india es, hoy por hoy, incrementar su potencial naval y mantenerlo "stand by" mientras se estabiliza la región y se conforman las alianzas militares en la zona.

El lema que adopta la estrategia india "Seguridad y Crecimiento para todos", la doctrina SAGAR (Security And Growth for All in the Region)¹¹, denota el interés de la India por establecer un entorno de Seguridad en la región como paso previo a cualquier otro. La razón puede estar en la situación que provoca la cadena de bases navales y establecimientos portuarios que China estableció en su contorno

(11) <https://diplomatist.com/2020/12/25/indias-sagar-policy-in-the-indian-ocean-region/>

marítimo indio y que afecta, además de a su comercio exterior, a su Seguridad. De hecho, India se ve "bypasseada" tanto por mar como por tierra por las iniciativas chinas para expandir su comercio: la nueva Ruta de la Seda por tierra y el Rosario de Perlas por mar.

A decir del Instituto Español de Estudios Estratégicos en un documentado análisis sobre la estrategia india¹², parece que se rompió la ambigüedad india, desde su independencia del Reino Unido, con la adopción de una administración con características propias muy distintas al Raj británico. La India mantiene su capacidad de disuasión nuclear sobre medios terrestres y la estrategia marítima es generar un poder naval de potencia convencional. Difiere así de Francia, e incluso del Reino Unido (dotado por Estados Unidos), al desplegar la capacidad nuclear en la mar.

La Marina india promulgó su estrategia en 2015¹³ donde la defensa de los intereses económicos es el motivo prioritario a respaldar. Parte de la estrategia recae en la propia Marina, aunque otras áreas corresponden a la política exterior: las alianzas; o interna: el desarrollo de una infraestructura portuaria moderna.

El punto de partida de la cooperación regional en el ámbito marítimo se concentra en las operaciones combinadas de búsqueda y salvamento y de vigilancia de la Zona Económica Exclusiva con naciones isleñas del Índico: Mauricio, Maldivas, Madagascar, Comoros o Seychelles. El desarrollo de la estrategia generada por la Marina india en 2015 se actualizó recientemente con declaraciones en la Fundación Marítima Nacional india. En ellas se consideran intereses marítimos principales: proteger el territorio nacional de las amenazas que pudieran provenir desde la mar, asegurar la estabilidad regional en el entorno marítimo inmediato, y crear, desarrollar y sustentar una "economía azul" basada en infraestructura off-shore y portuaria así como medios de vigilancia que permitieran a la India el libre acceso al comercio mundial y a las líneas de comunicación marítima.

En este contexto, la estrategia marítima india hace hincapié en la necesidad de mantener atención continuada a lo que sucede en el entorno marino, en todos sus aspectos. A este tenor, evalúa una veintena de situaciones con incidencia directa o indirecta en el dominio marítimo: militarización del espacio, desarrollo de las nanotecnolo-

(12) http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE067_2020MIKHER_India.pdf

(13) <https://www.indiannavy.nic.in/content/indian-maritime-security-strategy-2015>

gías, incremento de la robótica, sustitución de explosivos por energía cinético-electromagnética, operaciones conjuntas en aguas costeras, sin dejar al margen el impacto que pudiera producir el cambio climático en el ámbito marino.

India es consciente de la necesidad de asegurar su posición como nación marítima regional previo a cualquier otro objetivo, y lo hace con un procedimiento de "abajo-arriba" (*build up procedure*) gradual concurrente con el desarrollo humano del país y la evolución de su economía. El salto a la palestra de las grandes potencias marítimas tardará en llegar probablemente una década al menos.

NACIÓN CONTINENTAL CON PODER MARÍTIMO (FRANCIA)

La estrategia de Seguridad Nacional de Francia sufrió una revisión el pasado mes octubre. Habían pasado ocho años desde que se redactó el documento original y los presupuestos establecidos en él discrepaban en mucho de la situación actual¹⁴.

Los dos grandes objetivos de Francia en estas últimas décadas fueron mantener su independencia como actor global y apoyar su desarrollo en organizaciones multinacionales en las que se reconociera su preeminencia. Como potencia nuclear, la estrategia de Seguridad Nacional francesa se basa en la disuasión nuclear a bordo de submarinos y en aviación de ataque. Con la salvaguarda que le proporciona el escudo nuclear, Francia trata de asumir los cambios que se produjeron en el último lustro: la evolución tecnológica, la Inteligencia Artificial, y un largo etc., con el factor común en todos los casos, de permanecer autónoma en la defensa de sus intereses.

Contrasta esta situación real con el relato político que hace en defensa de la multilateralidad cuando cita a Naciones Unidas o la Unión Europea sin hacer referencia alguna a la asimetría existente de su posición con la de otras naciones a la hora de tomar de decisiones o recibir apoyo de ellas. Como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tiene veto sobre las propuestas de otros países y en el caso de la Unión Europea, se constata con regularidad que Francia, a pesar de imponer un control uniforme de la actividad política y económica de la Unión, mantiene su independencia en las relaciones con China, Rusia o la India.

(14) <https://articulo30.org/politica-defensa/revision-estrategia-francia/>

En términos generales, Francia sigue los mismos principios de disuasión e intervención que aplicó en su política colonial, donde el poder naval formó parte esencial del mantenimiento de su presencia. En la actualidad esos mismos principios se manifiestan en todas las operaciones que lleva a cabo, por sí sola o por actor interpuesto, ya sea la Unión Europea, Naciones Unidas o la denominada en términos generales "Francofonía". Queda claro de esta forma que, mientras impone una burocracia a los demás miembros de la Unión, despliega en solitario su Estrategia.

Contrasta en este tratamiento de la situación y en la definición de su estrategia, las escasas referencias a la Alianza Atlántica, donde el sistema de toma de decisiones la coloca formalmente en una posición paritaria con los demás miembros. La traducción de esta posición estratégica orienta la capacidad marítima francesa hacia la disuasión nuclear, la protección del territorio y el espacio aéreo¹⁵, y el acceso a las líneas de comunicación marítima que le permitan el comercio con sus tradicionales proveedores.

Con este telón de fondo, Francia mantiene una posición estratégica tendencial, donde la innovación se produce en los medios, mientras mantiene las mismas prioridades, organizaciones y procedimientos del pasado para llevarlas a cabo. El centralismo de la administración marítima francesa se refleja en la dependencia del Jefe de Estado Mayor de la Marine Nationale de las agencias nacionales que actúan en la mar.

La autonomía francesa muestra despego de la Competencia de las Grandes Potencias. En su singular forma de proceder, mantiene relaciones bilaterales con cada una de ellas, al igual que lo hace con Alemania o el Reino Unido, en sus relaciones comerciales y de Seguridad, mientras defiende la unidad de mercado interior que le proporciona la Unión Europea.

En todo este contexto estratégico, la ruptura de la continuidad geográfica metropolitana que supone la Península Ibérica hace que la orientación de las operaciones marítimas de Francia tenga dos teatros muy diferenciados: el Mediterráneo y todo lo demás. El estrecho de Gibraltar es, como en el pasado, un elemento de discontinuidad estratégica no superado para la política marítima y de seguridad francesas.

(15) Francia es el único país de la Unión Europea que tiene declarada una Zona Defensa e Interceptación Aérea, además de la establecida por la OACI para la regulación del tráfico aéreo.

NACIÓN MARÍTIMA CON MENTALIDAD CONTINENTAL (ESPAÑA)

Desde en el siglo XVI España se convirtió, con el Descubrimiento y Colonización de América y la expedición de Magallanes/Elcano, y otros navegantes como Urdaneta o Legazpi, en una potencia marítima. La competición abierta con Portugal para alcanzar el lejano Oriente supuso un acicate para agudizar el ingenio y desarrollar una política marítima. Hasta el reinado de Carlos III, la mar fue nexo de unión de los territorios hispanos y teatro de operaciones para el desarrollo político, económico y científico.

La invasión napoleónica de la Península Ibérica rompió el *status quo*. Portugal se mantuvo convencida de la necesidad de contar con la mar y se alió con el Reino Unido, una incipiente potencia marítima entonces. España, por el contrario, inexplicable e incomprensiblemente, se entregó al propio invasor, Francia, de quien adoptó definitivamente una mentalidad continental, esa que llegó con Carlos I a Castilla, que Felipe II heredó y que dio prioridad al territorio continental europeo sobre el americano o el austral. Acrecentada por la Ilustración, la ausencia de una política marítima en el siglo XIX provocó la emancipación de los pueblos hispanos de América y finalmente la pérdida Cuba y Filipinas ante Estados Unidos, una nación marítima emergente.

La mentalidad continental española creció a lo largo del siglo XX. Los conflictos armados se desarrollaron en tierra y el poder militar necesario se concentraba en unidades terrestres. La función del poder naval era de apoyo. Toda estrategia española pivotaba sobre la defensa territorial, sin que la estrategia marítima planteada y desarrolla por la Armada en la década de los 70s, con el Eje Baleares-Estrecho-Canarias, tuviera repercusión significativa en la política nacional¹⁶. Es más, la interpretación de tales postulados a través del filtro de la mentalidad continental convirtió lo que era un camino en una frontera.

España cuenta desde 2013 con una Estrategia de Seguridad Marítima dimanante de la Estrategia de Seguridad Nacional de ese mismo año, sancionada por el Presidente de Gobierno, donde se recogen en cuatro capítulos: "Una visión integrada de la seguridad marítima",

(16) Al igual que para Jorge Juan las teorías de Nicolás Copérnico eran inexistentes por estar incluidas en el Índice, la referencia al Plan General de la Armada y sus Planes Parciales es imposible de incluir porque, "como todo el mundo sabe", esos libros fueron destruidos, aunque su contenido permanece vivo en la doctrina de la Armada.

“los riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional”, “el objetivo, los principios y líneas de acción de la estrategia marítima” y “la seguridad marítima en el Sistema de Seguridad Nacional”.

Esta Estrategia de Seguridad Marítima asume una visión generalista de la realidad marítima, cargada de consideraciones aplicables a cualquier nación del mundo y cualquier momento histórico, con referencias a organizaciones multinacionales sobre las que hace descansar la Seguridad Nacional y, por ende, la Marítima. Al definir los intereses nacionales relaciona materias de muy distinta naturaleza, sin clarificar el impacto que pueden tener sobre la Soberanía nacional o la Prosperidad de los españoles. Esta indefinición de la “Seguridad marítima” y la falta de concreción de los intereses nacionales provienen de la difusa definición de Seguridad Nacional, nunca entendida como la supervivencia de España como nación.

En el transcurso de los ocho años que median entre la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 y hoy, el contexto mundial cambió drásticamente en el entorno marítimo. El acceso a los *Global Commons*, los recursos de la Alta Mar, y la *Great Powers Competition*, el contexto estratégico para alcanzar una posición preeminente en el comercio mundial, alteraron las relaciones internacionales y, aunque se pase por alto la alternativa del enfrentamiento abierto, supone un nuevo paradigma.

Sin este telón de fondo, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, una comisión delegada del gobierno con más de veinte miembros representantes de los departamentos ministeriales, decidió en mayo de 2018 revisar el plan de 2013 e incorporar, en sus propios términos, “un nuevo enfoque más pragmático”. Los principales cambios hacían referencia a la evolución del panorama internacional, con especial énfasis en los cambios que se produjeron en Europa (Plan de la Estrategia Global de la Unión Europea en Política Exterior y de Seguridad y la prioridad con que atiende al dominio marítimo).

El resultado de la revisión fue el Plan de Acción de Seguridad Marítima 2019, considerado “un documento político estratégico de consenso¹⁷, elaborado con las propuestas de todos los departamentos ministeriales y organismos con competencia en seguridad marítima y coordinado por el Consejo Nacional de Seguridad Marítima”. El Plan

(17) El concepto de consenso, si bien es aplicable en el ámbito político para alcanzar acuerdos de grupos dispares, es un mecanismo que, en el ámbito técnico, y un plan es un documento técnico, produce generalmente conflicto de competencias y redundancias e interferencias entre los responsables de llevarlo a cabo.

resulta ser un recopilatorio de propuestas de distintos organismos de la Administración y presenta la ausencia de aportaciones de centros de pensamiento o expertos externos.

Tal vez, en ello influye la propia esencia, composición y método de trabajo del Consejo, un órgano subordinado a una dirección político-administrativa, sin capacidad de asesoramiento directo al presidente del Gobierno, con una composición clonada del Consejo de Ministros, sin capacidad ejecutiva, donde prima la función burocrática.

Así pues, España se encuentra ante una realidad marítima muy diferente a la que refleja en su Estrategia de Seguridad Marítima, donde existe una difusión de competencias con una cesión injustificada, nunca reclamada por los demás, de soberanía nacional en organismos internacionales y la transferencia de competencias de funciones exclusivas del Estado en las Comunidades Autónomas.

HACIA UN LUGAR EN EL FUTURO

A tenor de lo expuesto, se puede observar que las Grandes Potencias competidoras por la hegemonía provienen de dos visiones estratégicas diferentes. Estados Unidos con una visión marítima consolidada a lo largo de más de un siglo y China de una posición continental que necesita de la mar para la expansión de su comercio. Sin embargo, ambas potencias convergen en sus estrategias a la hora de afrontar la competición: internamente concentrar el esfuerzo de los recursos marítimos nacionales y, hacia el exterior, expandir la presencia global en todos los ámbitos del dominio marítimo y evitar la confrontación armada directa.

Rusia es la gran potencia descolgada de la competición pero que toma conciencia de la necesidad de incrementar su poder marítimo ante la perspectiva de una apertura de las líneas de comunicación marítima por el Ártico. El abandono del multilateralismo que se precipitó con la disolución de la Unión Soviética incrementó su presencia económica en el mercado europeo y en la distribución terrestre de la energía. Por otro lado, los conflictos fronterizos que mantiene en su periferia marítima con Ucrania condicionan su acceso al mar Negro y por ende al Mediterráneo.

Las naciones de condición marítima histórica, que mantienen un poder naval significativo, Reino Unido y Japón, optan por consolidar una posición influyente en su región al tiempo que abren las posibilidades de participación en otras regiones, preferentemente de la

mano de Estados Unidos, sin dejar al margen otras alianzas que les permitan mantener el libre acceso al comercio marítimo mundial.

De forma similar a lo establecido para Estados Unidos y China en su bagaje histórico, se encuentra Australia e India. Por un lado, Australia recoge la mentalidad marítima británica y, una vez consolidado su desarrollo económico, se abre a la expansión del comercio marítimo y a la protección de la libertad de los mares y de las líneas de comunicación marítimas. Por su parte, la India, rodeada por dos iniciativas chinas apoyadas en países vecinos: Myanmar, Sri Lanka, Maldivas y Pakistán; desarrolla su potencial marítimo para proteger el acceso a las líneas de comunicación marítima y mejorar la infraestructura portuaria para asegurar el abastecimiento de una nación con un desarrollo demográfico explosivo.

Por su parte, la estrategia marítima francesa se mantiene en la concepción continental del uso de su poder naval: proporcionar seguridad al territorio nacional y facilitar el acceso a zonas de interés para su economía que en gran medida se identifica con el pasado de potencia colonial. Esta independencia estratégica se refleja en el uso que hace de su posición preeminente en organismos internacionales para reforzar su poder naval en zonas de lo que un día fue la "Francofonía": el Golfo de Guinea y el Océano Índico. Un cambio de estrategia marítima por parte de Francia es poco probable mientras mantenga su posición preeminente en el contexto multinacional. No obstante, el debilitamiento del multilateralismo y el incremento de las alianzas bilaterales pueden llevar a decantar la estrategia marítima francesa para apoyar a Rusia o China para mantener su autonomía estratégica.

España se encuentra en un momento de incertidumbre que se refleja con notoriedad en su posición internacional y, en consecuencia, en el contexto marítimo. Mientras sostiene una capacidad marítima con su geografía al aportar puertos para la expansión del comercio mundial y bases de apoyo a fuerzas navales y de operaciones especiales estadounidenses y aliadas, mantiene una dispersión de posiciones, de medios y de recursos económicos en una complicada y redundante organización marítima, que le impide el ejercicio de un poder marítimo eficaz.

Esta situación afecta a la Seguridad Nacional y a la Prosperidad. No obstante, el ágil y emprendedor sector privado español por un lado y el interés del comercio mundial por mantener a España dentro del sistema mundial del transporte marítimo reducen el impacto en la situación comercial. Sin embargo, la limitada atención oficial que

se presta a la mar, con la salvedad de la cuestión migratoria, como un espacio de seguridad en el que hay que conocer, estar presente, controlar y proteger, hace que pase desapercibida, política y socialmente, la ocupación del espacio marítimo por Grandes Potencias con el apoyo de países vecinos y aliados y que afecta, además de nuestra capacidad de acción en el contexto internacional, a la cohesión del territorio peninsular con los archipiélagos y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Ante esta situación, es una necesidad nacional hacer una definición realista y pragmática del futuro deseable de España en el contexto marítimo más allá de cumplir con los requisitos burocráticos que impone la profusa legislación española. Desde el punto de vista naval, se requiere asumir como punto de partida nuestra condición marítima, valorar la situación española en el contexto marítimo internacional, concretar objetivos de interés nacional, definir teatros de operaciones, designar mandos navales para cada uno de ellos, reforzar la fuerza naval, incrementar la vigilancia marítima, desarrollar la inteligencia naval, unificar procedimientos operativos para la acción coordinada con los Servicios y Agencias marítimas, simplificar la administración marítima, retomar competencias delegadas del entorno marítimo, y mejorar el sistema de enseñanza naval.