

## Desorden en el mar: Estados frágiles, dinero sucio y embarcaciones menores

*Reflexiones sobre seguridad marítima y crimen organizado transnacional a la luz de experiencias en misiones contra la piratería, el tráfico de personas y el narcotráfico.*

Juan Pablo Toro

Director Ejecutivo de AthenaLab

### INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, el mar ha sido descrito de muchas maneras. De forma positiva, en la poesía, como “espejo del alma del hombre libre”. De forma realista, en la geopolítica, como una unidad. Pero también de forma negativa, como una provincia anárquica, o la mayor escena del crimen del mundo<sup>1</sup>.

En este último sentido, las fuentes de inestabilidad en el mar, que permiten describirlo como la mayor escena del crimen del mundo, se relacionan con actividades ilegales, irregulares y no reportadas, las que vienen ganando prominencia y desafían lo que se conoce como el “buen orden en el mar”<sup>2</sup> y que provienen, por supuesto, de las fallas de la seguridad y estabilidad en tierra. Este tipo de fuentes de inestabilidad contrastan con las estatales que, en cambio, se relacionan con disputas territoriales y reclamaciones soberanas, que crean tensiones geopolíticas,

cuyo impacto también se sentirá en los litorales.

Desde el fin de la Guerra Fría y con la aceleración que experimentó la globalización, la seguridad marítima y el buen orden en el mar se han vuelto conceptos cada vez más centrales para países que dependen del mar, porque ahí se juega parte de su seguridad nacional. Sin embargo, no podemos obviar que la actual competencia entre potencias o “restauración estratégica”<sup>3</sup> está reviviendo el énfasis de la disuasión y el combate para las fuerzas navales, que es prioritario para las armadas.

En este contexto, agencias o servicios encargados de imponer la ley en el mar, cumpliendo un rol policial identificado por Ken Booth<sup>4</sup>, han ido ganando peso estratégico, porque son claves para: velar por la soberanía marítima haciendo presencia efectiva; proteger los derechos económicos; preservar

---

<sup>1</sup> Stavridis, J. (2017). *Sea Power*. New York: Penguin Random House. P. 377.

<sup>2</sup> Till, G. (2004). *Poder Marítimo: Una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales. P. 386.

<sup>3</sup> Haass, R. (2017). *A World in Disarray*. New York: Penguin Press. P. 215.

<sup>4</sup> Booth, K. (1977). *Navies and Foreign Policy*. New York: Routledge Revivals. P. 16.



el buen orden en el mar; realizar rescates, y contener o evitar la contaminación.

Dada la complejidad de los entornos actuales, las agencias de control marítimo y las unidades dedicadas a la guerra en el mar han terminado cumpliendo roles parecidos, a pesar de tener distintas aproximaciones operacionales y funciones bien definidas en el papel. Esto es producto de que en la realidad las líneas entre amenazas se desdibujan y los recursos escasean, como sostiene Bowers y Koh<sup>5</sup>. Así podemos ver fragatas en tareas de fiscalización pesquera o patrulleros oceánicos

defendiendo la soberanía ante incursiones foráneas. Por lo tanto, crece cada vez más la interacción entre “cascos grises” y “cascos blancos”, como se suele identificar a las unidades de guardacostas.

Si quisiéramos identificar aquellas zonas donde el buen orden del mar se encuentra amenazado o en riesgo, una buena orientación nos entrega Martin N. Murphy en “Small boats, weak states, dirty money”, quien se dedicó a investigar los nexos entre piratería y el terrorismo. El autor descubrió que los problemas se presentarán ahí donde existe la

<sup>5</sup> Bower, I. and Koh, C. (2019). *Grey and White Hulls: An International Analysis of the Navy-Coastguard Nexus*. Palgrave Macmillan. P. 3.



#### ¿Dónde están los problemas?

- Piratería
- Narcotráfico
- Tráfico de personas

Martin N. Murphy

siguiente tríada: un Estado débil, incapaz de ejercer control sobre todo el territorio; la posibilidad de ejercer actividades ilegales que permitan acceder a dinero sucio, y la disponibilidad de embarcaciones menores con personas capaces de navegarlas.

Quizás hoy más que nunca tenemos la oportunidad de identificar tempranamente los países o regiones donde esa tríada está presente, incluso gracias a fuentes abiertas. Por ejemplo, con la información obtenida de internet podemos realizar un sencillo cruce de datos ocupando el índice de Estados frágiles (Fragile State Index<sup>6</sup>) que realiza The Fund for Peace, los indicadores de percepción de corrupción de Transparencia Internacional<sup>7</sup> y los movimientos de naves registrados por Maritime Traffic<sup>8</sup>.

A continuación, se describirán tres actividades ilegales que se realizan en los océanos para

ilustrar cómo se cumple de forma cabal el patrón sugerido por Murphy, aprovechando experiencias en el mar.

#### LA PIRATERÍA HOY

La piratería actual amenaza la seguridad de algunas de las rutas marítimas comerciales más importantes del mundo, restringe el paso libre y ordenado de los bienes, eleva los costos de los seguros, aumenta las tensiones locales y pone en riesgo la vida de las personas.

Para los países signatarios de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, el combate a la piratería es un deber, pero “en la medida de lo posible”, en alta mar o en cualquier otro lugar que no se halle bajo la jurisdicción de ningún Estado<sup>9</sup>. Constituye piratería todo acto ilegal de violencia o de detención o todo acto de depredación

<sup>6</sup> Fragile State Index, en <https://fragilestatesindex.org/>

<sup>7</sup> Transparencia Internacional, en <https://www.transparencia.org/en/>

<sup>8</sup> Maritime Fragile, en <https://www.marinetraffic.com/>

<sup>9</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en [https://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)



*Imagen: Abordaje consentido de un dhow yemení en el Golfo de Adén por marinos españoles en diciembre de 2014. Fuente: Juan Pablo Toro V.*

cometidos con un propósito personal por la tripulación o los pasajeros de un buque privado o de una aeronave privada.

La definición, por supuesto, suena muy adecuada y producto de una actividad que tiene siglos. Pero en su aplicación siempre presenta dilemas. No todos los Estados tienen los medios o los recursos para combatir la piratería, por lo cual siempre puede ser el problema de alguien más. Y eso tiene que ver con cuánta importancia le asignamos a la protección de los bienes públicos globales. También se presenta el problema de la jurisdicción efectiva; quienes apresan a los piratas no siempre sabrán qué hacer con ellos.

Según Murphy, entre los factores que inciden en la piratería en el mar se encuentran<sup>10</sup>: oportunidades legales y jurisdiccionales (actos fuera de la jurisdicción de un Estado); una geografía favorable; presencia de un conflicto y desorden en tierra; la falta de respeto o vigencia del estado de derecho; aceptación cultural de la actividad misma; un entorno político permisivo, y por supuesto, la posibilidad de obtener y disfrutar del botín. A simple vista, muchas de estas condiciones justamente tienen que ver con la existencia de un “Estado débil”, el acceso al “dinero sucio” y embarcaciones como skiffs (antes en manos de pescadores), en otras palabras: Somalia.

En medio de una ola de ataques de piratas somalíes contra barcos que cruzaban el golfo

---

<sup>10</sup> Murphy, M. N. (2010). *Small boats, weak states, dirty money*. London: Hurst & Company. P. 28.

de Adén, por donde pasan las rutas comerciales que conectan Europa y Asia, se constituyó una misión que sirve para ilustrar cómo se puede enfrentar esta actividad de forma consistente.

En 2008, por decisión del Consejo Europeo, y en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea y de acuerdo con resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, más la legislación internacional vigente, se lanzó la misión EU NAVFOR Somalia u Operación Atalanta, que sigue funcionando hasta hoy. Sus objetivos serían proteger la carga del Programa Mundial de Alimentos, apoyo a la misión de estabilización de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y cuidar a embarcaciones vulnerables.

Para tal efecto se estableció un cuartel general de Atalanta en la UE, hoy en Rota (España), y un cuartel de la fuerza, a bordo de un buque insignia, que va rotando entre las marinas de los países que envían naves a la zona. Además, se dispuso el patrullaje combinado y coordinado sobre un corredor internacional delimitado, de modo de facilitar la vigilancia y asistencia a cualquier barco que transitara por esa ruta. Una misión que pudo observar de cerca el autor en diciembre de 2014, a bordo del patrullero oceánico “Rayo” de la Armada española<sup>11</sup>.

Tras 13 años, la Operación Atalanta prosigue, aunque los ataques han decaído a niveles mínimos, lo que se atribuye a la vigilancia permanente de armadas en coalición (como



*Imagen: Buque de Acción Marítima “Rayo” de la Armada española en el marco de la Operación Atalanta de la UE. Fuente: Juan Pablo Toro V.*

---

<sup>11</sup> El Mercurio: “Cómo es la misión naval de la UE que ayudó a detener la piratería en el golfo de Adén”, Juan Pablo Toro, 20 de diciembre de 2014, P. A16.

las de la UE) o en forma individual, a los guardias armados a bordo de mercantes, a la destrucción de medios de piratas y a las medidas de seguridad implementadas por el sector privado.

Pero la sola presencia de la tríada de Murphy hace que el problema esté lejos de quedar resuelto. Más bien, puede afirmarse que solo está puesto a raya. A lo que debe agregarse que, justo al frente de Somalia, Yemen es escenario de un conflicto armado interno con intervención de actores regionales.

### TRÁFICO DE PERSONAS EN EL MAR

A diferencia de la Operación Atalanta, que obligó a las armadas europeas a desplazarse hasta el Índico para proteger sus intereses marítimos, la ola de inmigración irregular procedente del Medio Oriente y África irrumpió la década pasada en un teatro tradicional de operaciones de la UE, como es el Mediterráneo, que durante siglos ha servido como un puente de comunicación entre sus orillas y no como una barrera.

No en vano, el historiador Fernand Braudel dijo que el Mediterráneo no es un mar, sino una sucesión de “llanuras líquidas”<sup>12</sup> comunicadas entre sí. Lamentablemente, quienes inmediatamente se dieron cuenta de esto fueron los traficantes de seres humanos,

que empezaron ofrecer viajes a personas desesperadas que huían para salvar sus vidas o buscar una mejor calidad de vida<sup>13</sup>.

La magnitud de la ola migratoria que llevó a decenas de miles a lanzarse al mar en precarias embarcaciones —y a muchos a morir en el intento—, se explica por varios factores; entre ellos, el arco de inestabilidad que se extiende desde el Norte de África hasta Afganistán (con Libia como punto crítico), la explosión demográfica en África subsahariana, el diferencial de desarrollo de las zonas expulsoras de migrantes frente a la rica Europa, la cercanía geográfica (la distancia entre Trípoli a La Valeta es de 193 millas náuticas) y a la existencia de negocios ilegales altamente rentables y sencillos.

Según el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire<sup>14</sup>, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el tráfico ilícito de migrantes es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material. Por lo tanto, los países signatarios de la convención tienen el deber de enfrentar esta actividad ilegal.

---

<sup>12</sup> Braudel, F. (1992). *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II*, Tomo I. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. P. 133.

<sup>13</sup> Bauer, W. (2014). *Cruzando el mar: el éxodo a Europa*. Madrid: Capitán Swing. P. 14.

<sup>14</sup> Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de

las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en:  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\\_protoco%20cont%20tr%C3%A1fico%20il%C3%ADci%20migraci%C3%B3n%20por%20tierra%20mar%20y%20aire%20que%20complementa%20la%20convenci%C3%B3n%20de%20las%20naciones%20unidas%20contra%20la%20delincuencia%20organizada%20transnacional.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_protoco%20cont%20tr%C3%A1fico%20il%C3%ADci%20migraci%C3%B3n%20por%20tierra%20mar%20y%20aire%20que%20complementa%20la%20convenci%C3%B3n%20de%20las%20naciones%20unidas%20contra%20la%20delincuencia%20organizada%20transnacional.pdf)



*Imagen: Buque “Cantabria” de la Armada española en operación de rescate en el Mediterráneo en octubre de 2017. Fuente: Armada Española*

En esa dirección, la respuesta de la UE fue lanzar entre 2015 y 2019 una misión naval, que se conoció como Sophia, en recuerdo de una niña que nació a bordo de una fragata alemana, que rescató a su madre.

El objetivo central de la EUNAVFOR Med o Sophia fue interrumpir el modelo empresarial de las redes de tráfico y trata de personas en el sur del Mediterráneo central y, por consiguiente, evitar la mayor pérdida de vidas en el mar. En Libia, por ejemplo, se identificó al Clan Dabbashi y a los Asma Boys como organizaciones criminales dedicadas al negocio. Además, se decidió contribuir al

entrenamiento y equipamiento de los guardacostas, y cooperar en la aplicación del embargo de armas de Naciones Unidas en alta mar frente a las costas de ese país<sup>15</sup>.

Para poner en marcha Sophia, se estableció un cuartel general en Roma (Italia) y un cuartel de la fuerza de tarea a bordo de un buque insignia. Las fases de la misión fueron: 1) Vigilancia y valoración de redes de contrabando en el Mediterráneo; 2) Búsqueda y desvío de naves sospechosas, y 3) Disposición de naves y valores, más captura de

---

<sup>15</sup> El 31 de marzo de 2020, la UE lanzó la Operación Irini, que apunta a reforzar el embargo de armas en torno a

Libia.



*Imagen: Buque “Cantabria” de la Armada española sirviendo como buque insignia de la operación Sophia de la UE. Fuente: Armada Española*

contrabandistas. En el plano táctico, se crearon dos corredores de patrullaje para buques alrededor de Libia, respetando el límite de las 12 millas.

En noviembre de 2017, el autor pudo observar esta misión cuando estaba en las fases 2 y 3, a bordo del buque auxiliar “Cantabria”, de la Armada española, que ejerció como sede del cuartel de la fuerza de tareas<sup>16</sup>. Este petrolero de flota, por ejemplo, rescató a más de 200 personas a punto de ahogarse y recuperó del Mediterráneo los cadáveres de 26 mujeres, el 3 de noviembre.

La misión Sophia llegó a su fin por los distintos enfoques al interior de la UE sobre cómo lidiar con el problema de la inmigración irregular por mar (Italia cerró sus puertos, por ejemplo). Además, esta se vio enfrentada a paradojas. Quedó en evidencia que los traficantes de personas vieron como un estímulo para su negocio la presencia de buques, ya que ellos mismos solían pedirles auxilio en alta mar para que rescataran a los migrantes, poco antes de abandonarlos a su suerte y regresar a la costa libia. También, la incautación de embarcaciones mayores de los traficantes los llevó a ocupar balsas precarias, que

---

<sup>16</sup> El Mercurio, “La incansable lucha de la UE por detener a los traficantes de personas en el

Mediterráneo”, Juan Pablo Toro, 25 de noviembre de 2017, p. A8.

aumentaron el riesgo para sus pasajeros. Por último, estaba el hecho de que un mayor control en ciertos puntos específicos terminaba desplazando las rutas, en un largo eje que iba de Grecia a España.

procesamiento y distribución de drogas; capacidad de obtención de insumos para fabricación; fronteras permeables; sistemas financieros con pocos controles; Estados débiles que permiten el dominio selectivo de



*Imagen: Narcosubmarino interceptado en el Pacífico Central. Fuente: Armada de Colombia*

Lo cierto es que hoy siguen existiendo Estados débiles en las costas del Mediterráneo, gente con capacidades de navegarlo en embarcaciones menores y grupos especializados en distintos tipos contrabando. Por eso, la baja en la migración a través del mar, más que estar solucionada, se puede entender como contenida. Sobre todo, habrá que ver lo que pase una vez que retroceda la pandemia de covid-19.

## TRÁFICO DE DROGAS POR EL MAR

Si bien se trata de una actividad criminal global, América Latina presenta ventajas comparativas en cuanto a narcotráfico se refiere, si se revisan los factores que permiten la proliferación de este negocio: demanda de consumidores; capacidad de cultivo,

rutas y territorios, y altos niveles de corrupción<sup>17</sup>.

En su informe de 2019, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) estableció que en el caso de la cocaína, esta droga “sigue transportándose desde Colombia principalmente por mar” con “lanchas rápidas, embarcaciones sumergibles y semisumergibles, vehículos submarinos no tripulados y boyas equipadas con dispositivos de localización por satélite”<sup>18</sup>.

Respecto de la situación de Chile, la JIFE precisó que el tráfico de drogas, en particular de clorhidrato de cocaína, por vía marítima desde los puertos de Chile hacia Europa ha seguido aumentando.

<sup>17</sup> Thoumi, F. (2002). *El imperio de las drogas: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta-IEPRI.

<sup>18</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, Informe 2019, P. 92, en:

[https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual\\_Report/Spanish\\_ebook\\_AR2019.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2019/Annual_Report/Spanish_ebook_AR2019.pdf)

Aunque existe un debate válido sobre la efectividad de la guerra contra las drogas, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas compromete a los países signatarios a cooperar en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar, acuerdos regionales y bilaterales.

Los decomisos en el mar de forma individual o combinada que efectúan las armadas y servicios marítimos de la región, siguen siendo una de las formas más empleadas y eficientes para enfrentar este ilícito, ya sea que la droga esté oculta en lanchas rápidas, semisumergibles o cargueros de gran tonelaje. Finalmente, si se trata de volumen, las mayores incautaciones de estupefacientes suelen ocurrir casi siempre en el mar o puertos. Pero esto requiere de capacidades para monitorear el entorno marítimo en tiempo real, trabajo de inteligencia y medios para hacer presencia efectiva.

En este caso, y una vez más, vemos que la presencia de un Estado débil, dinero sucio y embarcaciones menores son factores que conjugados permiten el desorden en el mar. Por ejemplo, con Venezuela, país que vive una severa crisis política, económica y humanitaria. El volumen de droga traficada desde ahí ha aumentado cerca de un 50% en los últimos años por mar y aire, según afirmó el jefe del Comando Sur de Estados Unidos, almirante Craig Faller, al anunciar el lanzamiento de una vasta operación en abril de 2020 en aguas del Caribe y el Pacífico.



*Imagen: Intercepción de lancha pesquera por la Armada de Chile en aguas del norte del país.*  
 Fuente: Armada de Chile

## CONCLUSIÓN

Cuando en las costas de América Latina observamos casos frecuentes de contrabando de drogas, tráfico de personas y robos armados contra buques (algunos con perspectivas de evolucionar hacia piratería si se desplazan a altamar), todo en un contexto de inestabilidad e inseguridad agudizado por la pandemia del coronavirus, creemos necesario relevar las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, la revisión de las actividades ilegales anteriores nos debiera llevar a concluir que cuando los líderes nacionales diseñan la política marítima del país, deben decidir si van a aportar al buen funcionamiento del sistema global de comercio y comunicaciones o solo beneficiarse del mismo sin contribuir.
- En segundo lugar, no podemos seguir viendo los robos armados en el mar (y la potencial piratería), el tráfico de drogas y de personas como amenazas no tradicionales, sino que deben ser

enfrentadas con la misma voluntad con la que se defiende la soberanía. Se deben cuidar los “intereses marítimos nacionales” que surgen ahí donde se encuentran la seguridad marítima y la seguridad nacional.

- Para países que tiene recursos limitados, siempre habrá un dilema sobre cómo aumentar la capacidad para atender amenazas de baja intensidad y, al mismo tiempo, no perder la capacidad de combate. Lo cierto es que existen varios modelos para procurar el “buen orden en el mar” (un servicio, dos servicios separados o varios), entonces lo fundamental es el enfoque interagencial y entender la economía de las actividades ilegales para provocar su disrupción.
- En cuarto lugar, es clave identificar zonas donde se encuentre la tríada sugerida por Murphy: Estado frágil, dinero sucio y embarcaciones. Las armadas o servicios marítimos tendrán que hacer esfuerzos para enfrentar las amenazas que ahí se presenten, pero no podrán resolverlas definitivamente si hay problemas estructurales de gobernabilidad y desarrollo. Por ejemplo, existe un triángulo de inestabilidad que se genera entre Haití, Nicaragua y Venezuela, que puede impactar en una región donde hay pocas marinas con capacidades para atender amenazas de baja intensidad.
- Por último, es conveniente empezar a pensar en el mundo marítimo poscovid-19. ¿Cuál será el impacto de la regionalización del comercio marítimo si se acortan las cadenas de suministros globales? ¿Se

requerirán más medios? ¿Pueden los grupos criminales organizados orientar sus negocios al mar al haber mayor vigilancia fronteriza en tierra?

- En una de sus obras, Eurípides dijo que “el mar lava los crímenes de los hombres”. De nuestros esfuerzos depende que eso no sea cierto.

#### **JUAN PABLO TORO V.**

*Director ejecutivo de AthenaLab. Cubrió las misiones Atalanta contra la piratería de la Unión Europea en el Golfo de Adén, a bordo del buque “Rayo” de la Armada española (2014), y Sophia contra el tráfico de personas en el Mediterráneo central, a bordo del buque “Cantabria” de la Armada española (2017). Durante sus cinco años en Colombia (2000-2005) asistió a numerosas misiones antinarcóticos con la Policía, la Armada y el Ejército.*