

HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO MARÍTIMO

José Antonio RUESTA BOTELLA
Contralmirante

La mar constituye un desafío y una oportunidad para todas las naciones del mundo. Los océanos forman fundamentalmente un espacio de libertad y de relación entre las naciones. Su papel como elemento facilitador de la globalización económica y, por tanto, de la consiguiente interdependencia económica global, no sólo se debe al volumen de mercancías transportadas por vía marítima, sino a la importancia estratégica de mucho de lo transportado, como los hidrocarburos, y la aplicación del principio económico del *just in time* al comercio marítimo. Las líneas de comunicación marítima son, por tanto, uno de los motores de la economía mundial y uno de los elementos claves en la vida diaria de millones de seres humanos, buena parte de ellos ciudadanos de la Unión; su seguridad y el ejercicio de la libertad de navegación son bienes de la comunidad marítima internacional.

Los océanos constituyen también un elemento equilibrador del planeta desde el punto de vista medioambiental. Por ello, cuestiones como la explotación sostenible de sus recursos, el respeto al medio ambiente marino, la protección de su biodiversidad y una regulación cada vez mayor y más precisa de las actividades marítimas están presentes en las agendas de buena parte de los gobiernos mundiales, tanto dentro como fuera de la Unión Europea.

Pero también la mar constituye un desafío. Es un accidente geográfico global que se extiende por toda la superficie de la Tierra; su enormidad, comparada con la capacidad limitada de las naciones para aplicar en ella la legalidad, ha suscitado un problema de gobernanza, cuyas consecuencias la comunidad internacional apenas acaba de empezar a comprender. De hecho, el uso de los espacios marítimos para fines ilícitos es una preocupación creciente ya que la piratería, el narcotráfico, el contrabando de armas, el terrorismo internacional o el tráfico de seres humanos se entremezclan con las actividades marítimas legales para alcanzar sus objetivos. A ello hay que sumar la falta, en muchos estados costeros, de medios para hacer frente a estas activi-



Ejercicio de *Boarding* de la fragata *Blas de Lezo* sobre el USS *Nicholas*.
(Foto: F. García Flores).

dades delictivas. Como consecuencia, la gobernanza de la mar resulta ser un problema global al que la comunidad internacional debe hacer frente, y el primer paso para hacerlo es fomentar, tanto nacional como internacionalmente, una visión compartida del problema y de sus posibles soluciones.

Esta perspectiva global es totalmente extrapolable a Europa, que es sin lugar a dudas un continente fundamentalmente marítimo. Su línea de costa constituye el 85 por 100 de las fronteras exteriores de la Unión Europea; veintidós de las veintisiete naciones miembro son estados costeros; el cuarenta por ciento del PIB de la Unión se genera en sus regiones costeras; y el noventa por ciento de su comercio exterior se realiza por vía marítima. La Comisión Europea reconoció en su momento esta circunstancia, auspiciando un amplio debate que ha cristalizado en la Política Marítima Integrada, un esfuerzo por crear la conciencia de que los asuntos marítimos necesitan abordarse desde un enfoque integral que implique a todos aquéllos con intereses y competencias en la mar, aunando fuerzas en torno a objetivos compartidos, como no puede ser de otra manera en este mundo cada vez más integrado que nos ha tocado

vivir. Esta aproximación es necesaria para afrontar el siglo XXI, un siglo caracterizado por un entorno internacional cambiante, con potencias económicas emergentes que reclaman su espacio en el mundo y en la mar; por la extensión del fenómeno de la globalización a todos los ámbitos públicos y privados; por la creciente preocupación por cuestiones de alcance global, como el cambio climático y los retos energéticos; y por conflictos y riesgos que superan las fronteras físicas de los estados y han convertido la separación entre seguridad y defensa, entre lo civil y lo militar, en una línea tenue y permeable.

Desde esta perspectiva, no cabe duda de que Unión Europea debe tener entre sus prioridades el contribuir activamente a la estabilidad y seguridad en el ámbito marítimo desde una perspectiva global, no sólo para comprender e incorporar todos sus posibles aspectos, sino también para identificar y contar con todos aquéllos actores que pueden contribuir a encauzarlos de la mejor manera posible. Por ello, al hablar de la seguridad en el entorno marítimo europeo no debemos considerarla sólo desde el punto de vista de las amenazas identificadas en la Estrategia Europea de Seguridad, sino también desde la perspectiva de las actividades contempladas en la Política Marítima Integrada.



Agrupación Naval Multinacional. (Foto: D. Catalán Pérez)

Es por tanto necesario desarrollar una visión integral e integradora, es decir, conjunta civil y militar, que permita hacer frente a los desafíos marítimos de seguridad presentes y futuros con eficacia, pero también empleando los medios disponibles de la forma más eficiente posible.

Por esta razón, la Presidencia Española de la UE ha asumido las recomendaciones de la Comisión y del Consejo a la conclusión de la Presidencia Sueca, en las que se emplazaba a las siguientes presidencias a mantener el impulso alcanzado en la integración de sistemas de vigilancia marítima y a investigar otras oportunidades y posibles sinergias que pudieran alcanzarse mediante el enfoque integral de los asuntos marítimos. En concreto, la Presidencia Española se fijó como objetivo el identificar las posibles formas de coordinación y cooperación entre los diferentes actores con responsabilidades e intereses relacionados con la seguridad en el entorno marítimo, así como el alineamiento de las grandes políticas de la UE con una dimensión marítima. Ello debe incluir tanto la cooperación y la coordinación civil y militar para proporcionar seguridad a las actividades sectoriales en que se estructura la Política Marítima Integrada, como las misiones y las operaciones marítimas dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa.

La idea inicial española, que se orientaba hacia la elaboración de un marco conceptual común para la seguridad marítima en Europa, ha ido evolucionando hacia un objetivo más ambicioso, la definición de una Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo. Y lo ha hecho impulsado por fuerzas que no estaban alineadas pero que existían ya: trabajos que se habían desarrollado en la Comisión, en el ámbito CHENS (*Chiefs of European Navies*), EDA (Grupo Wisepen), experimentos multinacionales y proyectos piloto, por citar sólo a algunos. En consecuencia, el objetivo de la Presidencia Española pivota alrededor de tres ejes:

- La elaboración de una Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo, porque los desafíos de la seguridad en la mar deben ser afrontados en la UE con un enfoque global. Esta Estrategia será un excelente instrumento transversal que permitirá mejorar la coordinación entre diferentes políticas y actividades unidas por la mar, debiendo considerar para ello los requerimientos de seguridad de la Política Marítima Integrada de las distintas agencias europeas, incluyendo la posible cooperación civil-militar en este ámbito, y los derivados del escenario estratégico internacional en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa.
- La contribución al establecimiento de un espacio común para el intercambio de información, para continuar progresando en la integración de la vigilancia marítima iniciada por la Comisión Europea. Hay diversas iniciativas en marcha en este sentido, tanto civiles como militares y civiles-militares, en el ámbito de la UE. Por ello hará falta

realizar un esfuerzo para alinear todas ellas y ser capaces de proporcionar un conocimiento efectivo del entorno marítimo a todos los actores relevantes. El desarrollo de una hoja de ruta por la Comisión será uno de los hitos fundamentales para alcanzar el éxito.

- La búsqueda de la eficiencia en las actividades de seguridad marítima, ya que un enfoque integral de la seguridad en la mar demanda una coordinación transversal de las funciones ejecutivas de los estados miembros para mejorar la eficiencia de sus actuaciones en la mar. Son necesarios mecanismos apropiados para que las marinas de guerra, las fuerzas policiales, las guardias costeras, las agencias de aduanas y otras agencias e instituciones relevantes trabajen de manera complementaria superando estructuras organizativas ineficientes y fragmentadas. Parece conveniente un proceso de convergencia en cuanto a procedimientos y medios de actuación, respetando las competencias legales de cada autoridad y aplicando siempre el principio de subsidiaridad.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ofrece una oportunidad única para hacer realidad este objetivo y conseguir que la Unión Europea se sitúe en una posición de ventaja para hacer frente a los futuros retos de la seguridad en la mar. La desaparición de los tres pilares sobre los que se ha sustentado hasta ahora la Unión, y su integración bajo una estructura única de decisión y ejecución, debe permitir el desarrollo de políticas más coherentes y más eficaces con una gestión más eficiente de los recursos disponibles. Esta realidad es especialmente relevante para políticas en las que la relación entre el mundo civil y el militar es clave para su éxito, como es el caso de la Política Marítima Integrada y de la Política Común de Seguridad y Defensa, políticas que tienen como factor común la mar.

La propuesta española constituye una de las primeras respuestas concretas al espíritu y a la letra del Tratado de Lisboa desde su reciente entrada en vigor el primero de diciembre de 2009, iniciativa con la que se pretende dar nuevos contenidos a la Política Exterior y de Seguridad Común y encomendar al Alto Representante una tarea de coordinación entre los organismos de la Unión y las naciones soberanas utilizando las estructuras europeas a su disposición.

El mundo del siglo XXI está cambiando; ese cambio se refleja en las cuestiones de la mar y muy particularmente en el ámbito de la seguridad marítima. No es descabellado decir también que el XXI será un siglo marítimo, un siglo en el que la dimensión marítima de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales tendrá una especial relevancia. Europa lo ha comprendido así y está en el camino de aplicar una estrategia de cambio para hacer frente a los desafíos de seguridad en la mar aplicando los nuevos instrumentos del Tratado de Lisboa.