

# LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA

José Antonio RUESTA BOTELLA  
Jefe de la División de Planes del Estado Mayor de la Armada



## Introducción: una Europa Marítima



UROP es un continente marítimo». Esta afirmación, incluida en la presentación del Libro Verde sobre el futuro de la Política Marítima Integrada (PMI) de la Unión y realizada por el presidente de la Comisión Europea, el portugués Duro Barroso, no es sino el reconocimiento de una realidad presente y una tendencia futura.

Este hecho impulsó a la Unión Europea a reflexionar sobre la coherencia que debe orientar la gestión de un dominio estratégico, casi crítico, como el marítimo; esa reflexión se ha acentuado aún más durante el periodo de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, este hecho no puede ocultar que buena parte de los europeos vivimos de espaldas al mar.

La situación de la piratería en Somalia ha provocado que la atención pública se haya dirigido hacia la mar, poniendo las actividades marítimas en la primera línea de actualidad. Pero no todo se debe a la situación de Somalia, porque el tratamiento de la seguridad en el ámbito marítimo, y más concretamente en el caso de la piratería, ya estaba incluido en la Estrategia Europea de Seguridad (2003), o en el mismo Libro Verde (2006). Además de en estos documentos, el foro CHENS de los jefes de las marinas europeas trabajaba en asuntos de seguridad marítima desde años atrás.

Sí que es cierto que la aparición de los ataques de piratería en el Índico hacen a todos los sectores de la sociedad comprender lo frágil que es el equilibrio en el ámbito marítimo, lo poco regulado que está y nuestra escasa capacidad para tener totalmente controladas las actividades que suceden en dicho



Grupo de Evacuación y Rescate de la fragata *Almirante Juan de Borbón* durante un ejercicio de operación NEO. (Foto: José I. del Moral Rodríguez).

ámbito, y también de lo mucho que depende nuestra sociedad de la libertad de navegación. Estas cuestiones toman mucha mayor relevancia después de la piratería del Índico.

Tan pronto Europa comprende esa fragilidad, organiza la operación ATALANTA como respuesta europea al fenómeno de la piratería. Y curiosamente, las condiciones del Índico no son exactamente iguales que las de otras operaciones lanzadas por Europa. Se genera a partir de entonces un entorno de mayor comprensión hacia la seguridad marítima. La Armada aprecia que las condiciones están cambiando y propone acometer los asuntos de seguridad marítima con un enfoque ligeramente diferente que huya de planteamientos reactivos, que sea «global e integrador» como proponía el Libro Verde. Esta idea es aceptada y convertida en Objetivo de la Presidencia española de la Unión Europea.

### **Del «concepto» a la «estrategia» en Seguridad Marítima**

Pronto el objetivo impulsado por el Ministerio de Defensa se manifestó como una iniciativa viva y dinámica. Pero había que perfilarlo para hacerlo

comprensible por todos los foros en los que sería sometido a presión en Europa. Para ello la Armada configuró dicho objetivo sobre tres líneas de acción:

La primera línea era contar con un «Concepto de Seguridad Marítima», bajo la perspectiva de *comprehensive approach*. Este punto de partida era necesario tras comprender que, en los asuntos marítimos, ninguna agencia, nacional o europea, puede por sí sola abarcar con eficacia todas las áreas. Este enfoque obligaba a tener muy en cuenta a la Comisión Europea y a los actores nacionales, europeos, públicos y privados con responsabilidades e intereses en la mar. Este primer paso era y sigue siendo complejo porque son muchos esos actores.

La segunda línea era lograr conocer lo que de verdad sucede en la mar. Para ello será necesario fusionar la información de todas las fuentes que tenemos disponibles entre los citados actores. No es fácil compartir información porque todos somos celosos de la nuestra. Existían varias iniciativas que ya habían planteado este problema. Hay que reconocer que la pervivencia de enfoques estrechos, a pesar de la experiencia de los atentados del 11 S, no proporcionaba un terreno fácil. Sin embargo, hemos avanzado mucho en este campo en el que, hoy en día, aquellos que se niegan a compartir información se sitúan a una más que incómoda situación ante todos los demás. Tal y como reconoce la PMI, tenemos que cambiar el paradigma vigente de *need to know* por el de *need to share*.

La tercera línea del objetivo propuesto trataba de debatir cómo poner en práctica sobre la mar las Operaciones de Seguridad Marítima (MSO). El objetivo de lograr una *effective maritime security* (1) nos impulsa a organizarnos en función de una serie de parámetros alejados de las respuestas improvisadas (2) y de las duplicidades contrarias al binomio coste/beneficio (3).

La eficacia en las operaciones en la mar pasa por la neutralización real de los riesgos y amenazas, preferentemente a la mayor distancia y con la mayor antelación posibles. La eficiencia busca obtener el mayor beneficio de las inversiones del Estado en medios para lograr la seguridad marítima, y esto va a requerir grandes dosis de flexibilidad de cada uno de los agentes que hoy en día operan en la mar y de coordinación entre todos.

Con estas tres líneas de acción como punto de partida comenzaba la Presidencia española de la Unión, y el primer suceso importante fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. El nuevo Tratado supone no sólo un avance en el proceso de construcción europea, sino que en el área de la Política Común de

---

(1) NATO (2009). *Maritime Security Operations Concept*, Brussels, p. 3.

(2) *Ibidem*, p.14.

(3) *Ibidem*, p.7.

Seguridad y Defensa (PCSD) propugna el desarrollo progresivo de una política de defensa para ir avanzando hacia la defensa común.

Así pues, la situación de partida era: una situación madura en Europa para hablar de la seguridad marítima, una propuesta española interesante y bien aceptada y la oportunidad de seleccionar un área para desarrollar los nuevos mecanismos del Tratado de Lisboa. A esta situación se añade una buena porción de horas de trabajo en diferentes lugares de Europa, y el resultado es que durante el Consejo Europeo de Ministros de Defensa celebrado en Luxemburgo se concluyera la necesidad de modificar el objetivo inicial de la propuesta española hacia otro más amplio y ambicioso: buscar opciones para el desarrollo de una posible «Estrategia Europea de Seguridad en el ámbito marítimo global».

### **De la «Estrategia Europea de Seguridad Marítima» a la «Estrategia Europea de Seguridad para el entorno marítimo»**

Al comienzo de la Presidencia española se celebró en Madrid un Seminario Internacional de Seguridad Marítima, al que acudieron autoridades clave en el mundo marítimo europeo; entre otros, siete jefes de Estado Mayor. Se ponía de manifiesto la preocupación sobre la cuestión de la Seguridad Marítima y la madurez de la situación para comenzar a tomar acciones con una visión global europea. Pero, además, en estos seis meses de Presidencia española la evolución del objetivo español ha coincidido con dos procesos paralelos que han tenido una cierta influencia:

Por un lado, los trabajos que lleva a cabo la OTAN sobre *Allied Maritime Strategy* (AMS) y sobre *Maritime Security Operations Concept* (MSO-C), y la elaboración del *CHENS Maritime Operational Concept*, estudio realizado por un importante foro formado los jefes de todas las marinas de guerra europeas.

Por otro, la puesta en marcha de dos proyectos pilotos (BlueMasMed y MARSUNO), financiados por la Comisión Europea para investigar la manera de dar respuesta a la necesidad de compartir la información entre las agencias civiles y las militares. Finalmente, la participación en el Experimento Multinacional MN-6 proporcionaba una visión extendida a países fuera de la Alianza y de la Unión Europea, lo que ciertamente enriquece la visión global.

Las labores e influencias de todos estos foros llevaron a que se adoptara por el Consejo Europeo, en la Cumbre de Luxemburgo, el siguiente mandato: «In this context the Council invites the High representative, together with the Commission and the Member States, to undertake work with a view to preparing options for the possible elaboration of a Security Strategy for the global maritime domain» (4).

---

(4) *The Council of the European Union. Council Conclusions on Maritime Security Strategy*. 3009<sup>th</sup> Foreign Affairs Council Meeting, Luxemburg, 26 April 2010.

Son simplemente cuatro líneas, pero muy importantes, no sólo porque las resoluciones del Consejo lo son por sí mismas, sino porque por primera vez en Europa se habla de buscar una Estrategia de Seguridad Marítima con un enfoque global. Lo que la Alianza ya estaba poniendo en marcha se traslada ahora al ámbito europeo y en esto, como podremos ver, Europa tiene algunas ventajas.

### **¿En qué puede consistir una Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global?**

Europa es lo que los Estados miembros quieren que sea, y su Estrategia de Seguridad será igualmente lo que los Estados miembros quieran. Nadie puede decir hoy en día el alcance que un documento de estas características puede llegar a tener. Pero, obviamente, cualquier marina de guerra europea lo considerará importante porque determinará nuestra manera de actuar en muchos campos. Por esto es conveniente comenzar a discutir sobre el posible contenido, porque de unas discusiones abiertas saldrá un documento positivo para el futuro de la seguridad europea. Quizá lo primero que haya que decir es que no tendremos un análisis riguroso e integrado de los riesgos y amenazas a los que se enfrenta Europa si no se establece un eficiente sistema de seguridad en la mar. Nuestra dependencia de la mar es un hecho, pero conviene evaluarlo y asignar correctas prioridades. A partir de esa evaluación Europa tiene que diseñar una respuesta empleando todas sus capacidades marítimas: las civiles y las militares, generando un entorno de confianza entre todos los actores. Si somos capaces de hacer esto habremos avanzado mucho. La Estrategia Europea de Seguridad en el ámbito marítimo global tiene que estar coordinada con la de la Alianza. El Tratado de Lisboa así lo establece en cierta medida cuando afirma que para los países europeos que están integrados en la Alianza la disuasión y defensa se materializa a través de la OTAN.

Así pues, la Estrategia Marítima de la OTAN y la de Europa no pueden ser muy diferentes, al menos en la parte en que se solapan: en la puramente naval. Sin embargo, sí lo serán en cuanto a agencias y autoridades civiles, porque mientras Europa tiene un componente civil muy fuerte, la Alianza carece de él. Además, la organización prevista en el Tratado de Lisboa acumula en la alta representante la autoridad en el planeamiento de las operaciones y la vicepresidencia de la Comisión que representa esa parte civil.

Piedra angular que marcará todo este proceso es el que se conoce como el *comprehensive approach*. Este enfoque responde a la necesidad constatada de que las situaciones que se dan en la mar, excepto las más extremas y que corresponden a ámbitos estrictamente civiles o militares (combate naval convencional), se mueven en un constante claroscuro que sólo puede ser resultado eficazmente actuando juntos. Especialmente en el ámbito de la seguri-



Juntos podemos. (Foto: D. Catalán Pérez).

dad marítima. Por ello, este necesario acercamiento ha adquirido un nuevo impulso a tenor de la oportunidad que representa el objetivo de la Presidencia española, como se puso de manifiesto en el Seminario Europeo de Política Marítima celebrado en el CESEDEN.

La resultante de todo el proceso ya descrito ha concluido en el encargo a la alta representante de la UE, por parte del Consejo, del estudio de una serie de opciones que pudieran dar lugar a una posible *Estrategia de Seguridad en el Ámbito Marítimo*, documento que habrá de integrar los enfoques de agencias civiles y militares en el marco de grupos de trabajo específicos.

En mi opinión, dicho trabajo debería contener una reflexión profunda sobre la dependencia económica de Europa de las líneas marítimas de comunicación puesta en relación con las amenazas y riesgos que representan actores convencionales y asimétricos.

Las aportaciones de las fuerzas navales han de considerarse bajo la premisa de que éstas pueden actuar y sostenerse en cualquier parte del globo y que pueden proporcionar seguridad en la mar y desde la mar, en virtud de su flexibilidad. Desde la perspectiva naval, conviene reflexionar sobre los cometidos de las marinas de guerra en el siglo XXI. Éstos serían:

En el apartado de la Disuasión y Defensa, el Tratado de Lisboa es muy claro: la defensa colectiva de la Unión descansará en la Alianza Atlántica, por lo que la Estrategia Marítima de la OTAN para el ámbito que nos ocupa será una referencia a considerar.

Sobre las Operaciones de Gestión de Crisis, la experiencia de ATALANTA demuestra que Europa es capaz de liderar una operación sin que ello suponga una pérdida de coordinación con la OTAN y otros países socios.

Para los roles asociados a la Proyección de Seguridad y Generación de Capacidades (*Outreach and Capacity Building*), además del acervo europeo adquirido por operaciones pasadas con un eminente componente civil, las nuevas provisiones de Lisboa contribuirán de manera decisiva a configurar un modelo de operación en donde las capacidades civiles y militares bajo el mando de la Unión Europea incorporarán un valor añadido a la estabilidad internacional.

La seguridad marítima, no como una respuesta puntual cual sería el ejemplo de ATALANTA, sino como una actividad permanente y sostenida, ha de ser organizada de una manera coherente y eficaz, evitando de paso innecesarias —y costosas— duplicidades. El Tratado de Lisboa proporciona algunos mecanismos que pueden explorarse, aunque obviamente las decisiones serían políticas. La asimilación, cada vez más extendida, de que las tareas que las marinas de guerra realizan en aguas internacionales forman parte de la PESC/PCSD contribuirá no sólo a hacer más eficaces los cometidos en la seguridad marítima, sino también desde el punto de vista de la gestión eficiente de los recursos que los contribuyentes ponen a disposición de los Estados.

Lo anterior sería la parte más militar de la estrategia, pero queda por definir la parte más civil y el apoyo mutuo entre las dos.

Para ser completa, la estrategia deberá delinear unos criterios de coordinación válidos para todos los Estados miembros. Estos criterios habrán de examinar las misiones y medios de las agencias civiles y militares para diseñar los mecanismos de coordinación más efectivos. De esta forma se podrá explicar cómo cada uno de los servicios implicados ejecuta sus cometidos dentro de las competencias que le otorga la ley, evitando de esta forma una costosa e injustificable duplicación de esfuerzos, medios e infraestructuras.

El enfoque cívico-militar que ha de presidir la elaboración de la estrategia también ha de contar con el concurso y las aportaciones de las agencias europeas con responsabilidades en el ámbito marítimo, a saber, FRONTEX, CFCA, ESA y alguna otra que pueda surgir en un futuro.

En mi opinión, éstas serían las áreas que definen el espectro que nos veremos obligados a recorrer para poder diseñar una Estrategia de Seguridad en el dominio marítimo. No es poco el trabajo que queda, pero las cosas se han comenzado a mover.

Si hay algún ámbito en donde es necesario tener en cuenta todo (actuar con un *comprehensive approach*), es en este ámbito marítimo en donde las situa-

ciones no son ni completamente militares ni se pueden gestionar mediante enfoques exclusivamente civiles. En el siglo XXI, en lo que refiere a la mar, necesitamos actuar juntos civiles y militares. Ahora se denomina enfoque integral (*comprehensive approach*), pero la historia naval de los siglos XVIII y XIX enseña que en la mar, o se gestiona así... o se termina mal.

Las marinas sirven para dar seguridad en la mar y seguridad desde la mar. Las dos cosas son igualmente importantes y no debe prevalecer un aspecto sobre otro. Ocasionalmente la «proyección» puede parecer puramente militar, pero la Seguridad Marítima demuestra cada día su carácter cívico-militar. Esto nos obliga a acercarnos a la comunidad marítima; a tener en cuenta sus necesidades de seguridad; eso será básico en el diseño de la nueva estrategia. Así se ha podido ver durante el tránsito europeo del Objetivo de la Presidencia española, en donde las opiniones de expertos civiles de la Comisión han tenido gran influencia en su evolución. Al finalizar los trabajos el Consejo ha encargado a la alta representante el estudio de opciones para la posible *Estrategia de Seguridad en el Ámbito Marítimo Global*. Entre esas opciones está la creación de un grupo de trabajo específico para ello que debe integrar los puntos de vista de agencias civiles y militares. Es una buena noticia y cuando comenzaron los trabajos no se podía pedir más, pero: ¿cuál será nuestro grano de arena en todo esto? ¿Podemos aportar alguna idea?

La nueva Estrategia deberá partir de confrontar los posibles riesgos y amenazas con los intereses que queremos defender. Mucho se ha escrito sobre riesgos generales en el siglo XXI, pero escasas son las reflexiones desde una perspectiva marítima. Sabemos de la enorme dependencia europea de las líneas marítimas de comunicación. Sin embargo, no se dispone de una evaluación rigurosa y global que analice cómo evolucionará dicha dependencia. Ésta es una primera área de estudio que requiere atención.

Por otro lado, la Estrategia de Seguridad en el Ámbito Marítimo Global tendrá que abarcar el amplio espectro que va desde lo civil hasta lo militar. Un recorrido por este espectro nos va a permitir considerar los aspectos que van a originar áreas de trabajo donde aquellos encargados de proporcionar seguridad tendremos que concentrarnos. De ahí saldrán los roles y misiones de las fuerzas navales y de seguridad en la Europa del siglo XXI. Empecemos por lo militar: el aspecto de Disuasión y Defensa convencional europea no puede diferir mucho del que ya contempla la Estrategia Marítima de la OTAN y que por tanto proporciona una referencia importante. Esto ya está recogido en el Tratado de Lisboa, que deja claro que la disuasión efectiva de Europa descansa en la OTAN. Es cierto que habrá situaciones en las que Europa puede actuar sola, pero cualquier problema serio se contemplará en el ámbito de la OTAN.

En cuanto a las Operaciones de Crisis, Europa ya ha demostrado que puede asumirlas como misiones puramente europeas. La Operación ATALANTA, aunque no responda estrictamente a los parámetros de una operación de crisis,

demuestra que Europa es capaz de aplicar un criterio flexible, de actuar con independencia y coordinar perfectamente con otros aliados.

Las operaciones que podríamos denominar de presencia adelantada para proyección de seguridad y generación de capacidades (*Outreach and Capacity Building*) requieren una componente civil muy importante. En estas operaciones la Unión Europea puede emplear su capacidad civil junto a la militar en una posición de clara ventaja. Finalmente, las operaciones de Seguridad Marítima entendidas no como una respuesta a una situación determinada, caso ATALANTA, sino las que se llevan a cabo de forma permanentes, son las que pueden permitir un desarrollo mejor del concepto de defensa contenido en el Tratado de Lisboa. La realidad que se va entendiendo es que lo que hacemos en aguas internacionales forma parte de la Política Común de Seguridad y Defensa y que se tendrá que organizar de la manera más eficiente posible.

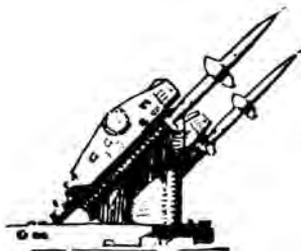
Pero como se ha dicho antes, la futura Estrategia Europea de Seguridad Marítima es más amplia que los aspectos puramente militares, y esto será una constante en el siglo XXI. La inclusión de los aspectos civiles es lo que la hace más completa. Dicha estrategia tiene que contemplar también las necesidades de seguridad que tienen su origen en la Política Marítima Integrada. Estas necesidades son civiles en su origen y tenemos que diseñar los cauces y procedimientos para conocerlas, comprenderlas y satisfacerlas. Este punto es fundamental para que el trabajo militar tenga una conexión estrecha con la realidad. Y no se deben contemplar sólo las necesidades nacidas en el ámbito civil, sino también los medios civiles del Estado que tienen misiones en el área de la seguridad marítima. Tenemos que comprender que cada Estado miembro se organizará internamente de acuerdo con sus criterios, pero la estrategia debe apuntar criterios que permitan diseñar mecanismos de coordinación para poder trabajar todos juntos en beneficio tanto de la seguridad como del contribuyente que financia con su esfuerzo todos los medios. Esa estrategia debe acabar con las «organizaciones silo» que proliferan actualmente, permitiendo a cada organismo ejercer sus competencias legales pero coordinando de manera efectiva con los restantes.

Además de las agencias civiles nacionales, la Estrategia debe también contemplar las necesidades de seguridad que nacen en el ámbito de las agencias europeas con responsabilidades en el ámbito marítimo: EMSA, FRONTEX, CFCA, ESA y otras que en el futuro se puedan crear. Esas agencias tienen una actividad dirigida al ámbito civil, pero ofrecen una aportación inestimable y requieren, a su vez, aspectos específicos de seguridad.

### **Conclusión: la Seguridad Marítima como área de oportunidad**

Llegados a este punto, baste decir que de las «áreas de reflexión» mencionadas con anterioridad sólo la primera de ellas tiene un sesgo marcadamente militar.

En un punto medio se encontraría el ámbito de la *Maritime Security*. Además de los contenidos del texto del AMS, que concuerdan con el enfoque integral de la seguridad que recogen no sólo los textos de la PMI o las conclusiones del Consejo, sino también el Informe de Aplicación de la EES, la OTAN incorpora una base empírica sobre unas estructuras de mando y control que posibilitan y ejercitan un *Maritime Situational Awareness* bajo una perspectiva *comprehensive* (5). En la mar, el mantenimiento de diferentes fuerzas permanentes, con una interoperabilidad certificada, hacen de todo este conglomerado una herramienta muy útil a la hora de considerar el modelo global europeo que ha de contener la estrategia. Además de ello, la OTAN ha demostrado asumir también el *cultural awareness* necesario para poder poner en marcha cualquier tipo de enfoque *comprehensive*. Así, una visita a las instalaciones de Northwood permite observar cómo en el *NATO Shipping Center* trabajan codo con codo representantes del sector marítimo con oficiales navales de varios países. Conjuntamente, y sin salir del recinto, se encuentra el MSC HOA, en donde además de los oficiales navales de países de la Unión Europea es posible encontrar no sólo marinos mercantes, sino representantes de las empresas de seguros, pescadores, etc. Todo esto no sólo demuestra que las estructuras militares ya existentes de la OTAN proporcionan una capacidad de mando y control global, sino la necesaria imbricación de las capacidades civiles y de la Unión Europea para lograr la seguridad en el ámbito marítimo. Por otro lado, a la complementariedad necesaria de esas capacidades, la Unión Europea persigue una racionalidad de costes en el desarrollo de la cobertura de seguridad de la PMI, aspectos no menos importantes a la hora de conseguir un *good order at sea*.



---

(5) OHQ NORTHWOOD.