Área: Europa
ARI 101/2010
Fecha: 17/06/2010

La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global

José Antonio Ruesta Botella *

Tema: La Presidencia española de la UE tenía entre sus objetivos definir un concepto sobre seguridad marítima y ha conseguido poner en marcha el más ambicioso de elaborar una estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global de la UE.

Resumen: El objetivo de la Presidencia española de la UE en materia de seguridad marítima ha pasado de pretender definir un documento conceptual al más ambicioso de estudiar una posible estrategia de seguridad en el dominio marítimo global. Esta estrategia se ocupará de analizar los riesgos y amenazas marítimas europeas y diseñar la forma en la que la UE debe integrar sus instrumentos civiles y militares para cumplir los objetivos de la Política Marítima Integrada y de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. A esta decisión se ha llegado tras un largo proceso en el que la Armada y el Ministerio de Defensa han colaborado con otras agencias y países europeas en el objetivo de que la UE disponga de un componente marítimo adecuado a su vocación de actor global.

Este ARI describe el proceso por el que se pasó de buscar un concepto de seguridad marítima a buscar una estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global, sus componentes, las tendencias en el reparto de responsabilidades entre la OTAN y la UE, la Comisión y el Consejo y las distintas agencias y administraciones civiles y militares de la UE.

Análisis: La UE avanza, aunque a veces a diferentes velocidades. En lo marítimo lo está haciendo a un ritmo elevado, quizá porque necesita recuperar algún tiempo perdido. Ciertamente, el lanzamiento de la Política Marítima Integrada (PMI) en 2007 certificó la insuficiencia de los enfoques separados que las diferentes administraciones y naciones aplicábamos a los asuntos de la mar.

España, ocupando la Presidencia de turno de la UE y recogiendo el testigo de Suecia y de Francia, impulsó un objetivo relacionado con la seguridad marítima. El objetivo ha tenido una evolución positiva que demuestra el acuerdo general para abordar con rigor y coherencia los asuntos de la seguridad marítima. En su tránsito, el objetivo español ha evolucionado, en sólo unos meses, desde un nivel inicial de ambición fijado en la definición de un documento conceptual sobre seguridad marítima, hasta otro superior: la

* *Almirante jefe de la División de Planes de la Armada*

necesidad de estudiar opciones para la posible estrategia de seguridad en el dominio marítimo global.

La Presidencia española no ha estado sola en sus esfuerzos durante estos meses. Pero sí ha sabido adaptarse de forma flexible a circunstancias nuevas que han ido apareciendo tanto por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa como también por otras iniciativas relevantes: los trabajos y proyectos piloto impulsados por la Comisión y los de la Agencia Europea de Defensa (EDA) que creó un grupo de expertos (*Wise Pen*), además de las reuniones de los jefes de Estado Mayor navales (foro CHEN) de la UE y otros como los desarrollos de la Estrategia Marítima Aliada, sin olvidar el Concepto Estratégico de la OTAN.

Así se puso de manifiesto en el Seminario Internacional sobre seguridad marítima celebrado en Madrid en febrero de 2010, dentro del programa de la Presidencia, con una capacidad de convocatoria excepcional, y de cuyas conclusiones se deduce que todas las marinas, agencias y organismos de la UE comprendemos que ha llegado el momento de trabajar juntos. El ya manido enfoque integral (*comprehensive approach*) ha dejado de ser, en el ámbito marítimo, un concepto teórico para convertirse en una necesidad imperiosa que todos reconocemos. También se ha puesto de manifiesto durante la celebración, con gran éxito, del Día Europeo del Mar en Gijón en el mes de mayo.

El Tratado de Lisboa, por su parte, prevé que iremos definiendo progresivamente una política de defensa europea y que, a través de ella, iremos avanzando hacia una defensa europea. Ciertamente, esto es más fácil de decir que de hacer y hay campos que deberán esperar mucho tiempo antes de ver resultados. Sin embargo, el ámbito marítimo por sus especiales características proporciona una buena oportunidad en este proceso de definición progresiva. Junto al Tratado de Lisboa, las otras iniciativas han contribuido a madurar la idea de que en las cosas de la mar resulta mejor cooperar entre todos.

A este estado de cosas también ha contribuido el objetivo propuesto por la Presidencia española que se concretaba en tres líneas de acción: (1) disponer de un concepto europeo de seguridad marítima; (2) compartir información entre todas las agencias civiles y militares; y (3) organizar las operaciones de seguridad marítima en la mar de la manera más eficiente posible. Aunque hubo cierto escepticismo al principio, su aceptación por Europa certifica que por fin comprende que el siglo XXI es un siglo marítimo. La UE ha adquirido conciencia de su tremenda dependencia de la mar para el desenvolvimiento cotidiano de las actividades económicas y de que debe garantizar la seguridad en la mar.

Hemos pues, avanzado mucho en poco tiempo y la razón es que han coincidido en el tiempo: una situación madura, una propuesta interesante y bien aceptada y la oportunidad de seleccionar una cuestión relevante como vehículo para desarrollar el Tratado de Lisboa. Esta coincidencia ha sido el catalizador para los avances. Y así se explica que el objetivo marítimo propuesto por España haya llegado a buen puerto superando las sucesivas pruebas impuestas, duras casi siempre, por la forma comunitaria de trabajar. Lo que resulta más satisfactorio es que el tránsito a través de Europa haya ampliado el alcance y la profundidad del objetivo inicial que comenzó siendo una propuesta relacionada con la seguridad marítima y se ha transformado en otra más ambiciosa: determinar opciones para una estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global. A esta cuestión se han dedicado muchas horas de trabajo en muchas reuniones de agencias, marinas, foros, proyectos piloto, informes y un largo etcétera. Ahora que estamos casi al final de la Presidencia española, y que el resultado de este objetivo se

puede considerar satisfactorio, es de justicia reconocer el valiente compromiso político inicial español. Esta decisión, que ahora puede ser considerada fácil, en aquel momento estaba muy lejos de serlo.

Estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global
La UE es una entidad marítima como consecuencia, en primer lugar, de su configuración geográfica pero sobre todo por la gran dependencia de la mar que tiene su economía. Al contrario de lo que ocurre en tierra, la mar como el espacio y el ciberespacio no tiene fronteras, está escasamente regulado y tiene un carácter global. Esto implica que los riesgos, las amenazas y las oportunidades requieren ser afrontados de forma coordinada por todos los países europeos.

Antes de empezar a definir una estrategia es conveniente considerar lo que hacen otros en este mismo campo. La OTAN ya ha sentido la necesidad de disponer de una Estrategia Marítima Aliada pero creo no equivocarme mucho si apunto que, en el complejo entorno marítimo, de carácter global, donde se cruzan tantas actividades civiles y militares y tantas agencias nacionales e internacionales, la Europa del Tratado de Lisboa –con un poderoso componente civil– podría desarrollar una estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global más completa que la de la Alianza. Ambas estrategias son necesarias y esperemos que sean complementarias, pero conceptualmente, es decir, sin tener en cuenta los recursos que finalmente apliquemos, las posibilidades que tiene Europa en el desarrollo de una estrategia en el ámbito marítimo son similares a las que tienen las actuales potencias emergentes. La UE, si desarrolla el Tratado de Lisboa, podría llegar a ser un actor global y eso tiene repercusiones importantes en lo marítimo.

En todo caso, la gente de mar sabemos que la mar complica las cosas y termina poniendo a cada uno en su sitio. Si hay algún ámbito en donde es necesario tener en cuenta todo, actuar con un *comprehensive approach*, es en este ámbito marítimo, donde las situaciones no son ni completamente militares, ni gestionables mediante enfoques exclusivamente civiles. En el siglo XXI, en lo que refiere a la mar, necesitamos actuar juntos civiles y militares. 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 a 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 las reflexiones desde una perspectiva marítima son escasas. Sabemos de la enorme dependencia europea de las líneas marítimas de comunicación pero, sin embargo, no se dispone de una evaluación rigurosa y global que analice cómo

evolucionará dicha dependencia. Esta 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 las áreas de trabajo donde se tendrán que concentrar los encargados de proporcionar seguridad. De ahí saldrán los cometidos y misiones de las fuerzas navales y de seguridad en la Europa del siglo XXI.

Empezando 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 un componente civil muy importante. En estas operaciones, la UE 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 permanente 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 tendrán 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.

Tendencias para la distribución de tareas

En nuestra opinión, las áreas mencionadas serían las que definen el espectro que nos veremos obligados a recorrer para poder diseñar una estrategia de seguridad en el dominio marítimo europeo. No es poco el trabajo que queda, pero las cosas se han comenzado a mover y cabe preguntarnos, al contemplar ese amplio espectro cívico-militar, cuáles serán las tendencias en la distribución de tareas. Se pueden apreciar dos campos en los que se ha mejorado hasta el punto de que se han convertido en elementos posibilitantes de los trabajos posteriores.

En primer lugar, el intercambio de información entre todas las agencias que trabajamos en la mar. Sólo hace un año y medio apuntar esta necesidad era prácticamente hablar de un futuro incierto. Sin embargo, una de las aportaciones positivas que está teniendo la Operación Atalanta es permitirnos a todos comprender que no sólo es necesario compartir la información sino que, al hacerlo, todos ganamos. La idea de que "compartir información" no es, o no tiene por qué ser, una injerencia en las competencias legales de cada agencia va ganando adeptos. A esta evolución muy positiva han contribuido de manera notable el grupo *Wise Pen* y los proyectos piloto impulsados por la Comisión que están actuando como medidas generadoras de confianza. En segundo lugar, se está poniendo de manifiesto entre las diferentes agencias que actuamos en la mar que todos tenemos que buscar la eficiencia en las operaciones para la cual todos los medios resultan escasos. La organización eficiente de las operaciones de seguridad marítima pasa por la cooperación regional entre países vecinos y entre países y Agencias europeas. El tiempo dirá cómo esa búsqueda de la eficiencia nos hará operar.

En todo caso, se aprecian unas ciertas tendencias que posiblemente vayan consagrándose. Estas tendencias pueden facilitar uno de los problemas que aparecen en el diseño de cualquier estrategia: cómo distribuir las competencias de una manera eficiente y orientar la decisión sobre qué organismo está mejor preparado para asumir qué funciones de forma que el conjunto resultante sea lo más eficiente posible.

Para avanzar en esa distribución que permita un trabajo eficiente hay que tener en cuenta un número elevado de factores: intereses nacionales, estructuras actuales, experiencia específica, competencias legales, etc. Y un factor importante es que el Tratado de Lisboa permitirá a Europa, si los Estados miembros así lo deciden, ir actuando casi como si fuera un Estado. Esto resulta más fácil en algunas áreas, siendo la mar una de ellas; en alguna medida, Europa ya lo hace como en la pesca, por ejemplo, en donde los diferentes países actuamos con criterios unificados.

Estas consideraciones y las capacidades actuales nos hacen pensar en un reparto de funciones basado en las siguientes tendencias. Los países europeos seguirán basando su capacidad de disuasión y defensa colectiva en la Alianza Atlántica. Su estructura de mando y de fuerza, su capacidad para generar y mantener la doctrina militar y la interoperabilidad de las fuerzas, así como el legado de más de 50 años tratando con estas cuestiones posicionan a la Alianza en el centro de gravedad de la disuasión y de la defensa convencional. Ahora bien, Europa deberá prestar más atención a asuntos que ahora parecen del interés exclusivo de EEUU, como puede ser la defensa contra misiles balísticos y el transporte estratégico.

El papel de la Alianza puede ir disminuyendo en lo que se refiere a la respuesta de crisis. Aquí, el poder blando de Europa, su capacidad para articular respuestas en el campo

cívico-militar y cierta apreciación, justificada o no, de que Europa no tiene un interés hegemónico en algunos escenarios, la colocan en mejor situación para asumir este tipo de misiones que, además, son mejor aceptadas por la sociedad europea.

En cuanto a la proyección de seguridad y generación de capacidades, la situación de Europa parece más ventajosa, dado que los instrumentos que dispone la UE son más adecuados que los de la OTAN. En el área de seguridad marítima hay que distinguir entre las necesarias misiones permanentes que contribuyen a mejorar la seguridad y las puntuales respuestas imitares que exigen la aplicación directa de los medios navales. Las primeras serán el campo para la actuación de los Estados miembros mediante acuerdos regionales y una coordinación europea.

También será europea la cooperación entre las agencias y los Estados miembros. Por el contrario, operaciones puntuales en escenarios alejados darán la oportunidad de emplear bien las estructuras de mando de la OTAN –dando lugar a la aplicación de Berlín plus–, bien operaciones OTAN puras. Finalmente, hay otras misiones que son los apoyos a la Política Marítima Integrada. Aquí, Europa tendrá el papel fundamental ya que afecta directamente a dos de las principales instituciones de la UE: la Comisión y el Consejo, que tienen como principal vínculo de unión a la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y que, por tanto, tendrán aquí una más adecuada coordinación. En este campo posiblemente sea la parte naval militar la que tenga que hacer mayores esfuerzos para acostumbrarse a operar bajo su estructura normal de mando pero en respuesta a solicitud de agencias civiles.

Conclusión: El objetivo de la Presidencia española de la UE en materia de seguridad marítima pasó de pretender definir un documento conceptual al más ambicioso de estudiar opciones para una posible estrategia de seguridad en el dominio marítimo global. El objetivo inicial creció y de alguna manera ha pasado a ser europeo y le corresponde a la alta representante de la UE hacerse cargo de él, para lo que puede apoyarse en el Tratado de Lisboa y estamos seguros que tendrá un futuro brillante.

La UE es una entidad marítima por su configuración geográfica y por su dependencia económica de la mar. Para ser un actor global, la Europa del Tratado de Lisboa debería desarrollar una estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global y actuar con un enfoque integral (*comprehensive approach*) en este ámbito marítimo donde las situaciones no son ni completamente militares ni gestionables mediante enfoques exclusivamente civiles. La nueva estrategia deberá estudiar los posibles riesgos y amenazas que afectan a los intereses que queremos defender para analizar cómo evolucionará dicha dependencia.

En su dimensión militar, la estrategia marítima de la UE no puede ser muy distinta de la OTAN porque depende de ella para la disuasión efectiva, según el Tratado de Lisboa. La UE podrá actuar sola en misiones PCSD como la operación Atalanta, donde se está demostrando que Europa es capaz de actuar con independencia y coordinarse con otros aliados. En su dimensión civil, la estrategia tendrá que tener en cuenta las necesidades de la Política Marítima Integrada de la UE y aprender a coordinar las capacidades de agencias y administraciones civiles implicadas en la seguridad de la UE.

La Presidencia ha constatado avances en materia de intercambio de información entre todas las agencias que trabajan en la mar, que las operaciones piloto están generando confianza y que la operación Atalanta está demostrando que es bueno compartir

información. Sea por razones de eficacia en las operaciones o por obtener economías de escala, la seguridad marítima pasa por la cooperación regional entre países y agencias europeas. Ahora comienza un nuevo proceso de reflexión para elaborar un documento de estrategia de seguridad en el ámbito marítimo global de la UE. Esperemos que se consiga un resultado beneficioso para todos y, si así fuera, podríamos en su momento decir que tiene su origen en la propuesta efectuada por España durante su período de Presidencia en el primer semestre de 2010.

José Antonio Ruesta Botella
Almirante jefe de la División de Planes de la Armada