

La Unión Europea camino del mar Rojo

Félix Arteaga | Investigador principal, Real Instituto Elcano

Tema

La Unión Europea (UE) tiene que reforzar su presencia naval en el mar Rojo, no sólo para proteger su prosperidad económica y la estabilidad de Oriente Medio, sino también para asegurar su proyección estratégica hacia el Indo-Pacífico.

Resumen

La inseguridad marítima creada en el mar Rojo por el revisionismo iraní durante los últimos años y por [los ataques de los rebeldes huzí del Yemen en las últimas semanas](#) está poniendo a prueba la proyección geopolítica europea hacia el Indo-Pacífico. Una proyección que se apoya en la cooperación diplomática y económica con los países ribereños, pero también en la presencia naval que complementa y da credibilidad a las estrategias europeas de asociación.

Análisis

La [región del Indo-Pacífico](#) se ha convertido en el epicentro de la geopolítica mundial. Estados Unidos (EEUU) asumió la situación hace más de una década y emprendió un lento giro hacia el Pacífico (*pivot to Asia*) desde el epicentro anterior en Europa.¹ La UE es una potencia extrarregional, pero también ha entendido la necesidad de encaminarse hacia el Indo-Pacífico si quiere llegar a tiempo de influir en el nuevo centro de gravedad mundial. Pero para influir, y además de los instrumentos diplomáticos y económicos de una potencia normativa, se necesita también una presencia naval que de credibilidad a la voluntad europea de proporcionar seguridad marítima en la región.

El giro estratégico y a largo plazo de la UE se ha ido construyendo mediante una sucesión de estrategias de proyección geopolítica hacia el Cuerno de África y el Indo-Pacífico que se han acompañado de misiones y operaciones aeronavales en aguas cada vez más cercanas al Pacífico. Algunos países europeos como Francia, Alemania y los Países Bajos disponen de [estrategias de proyección hacia el Indo-Pacífico](#) y otros, como Italia, las están elaborando² para impulsar una proyección conjunta³; pero, mientras la articulación del “giro” cuenta con el respaldo formal de todos los países miembros del Consejo Europeo, la implementación material de su componente naval se

¹ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, 12/X/2011.

² Gabrielle Abbondanza (2023), “Italy’s quiet pivot to the Indo-Pacific: Towards an Italian Indo-Pacific Strategy”, *International Political Science Review*, 08/IX/2023
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/01925121231190093>

³ Frédéric Grare y Manisha Reuter (2021), “Moving closer: European views of the Indo-Pacific”, *ECFR Special*, 13/IX/2021.

ve dificultada por la incapacidad o la renuencia de algunos países para respaldar sus compromisos políticos con hechos militares. Las diferencias de opinión o de capacidad se han evidenciado cada vez que se han planteado retos a la seguridad marítima en el Índico, ya sea con ocasión de los ataques de los piratas somalíes a los buques pesqueros y del programa de alimentos de las Naciones Unidas, con las recurrentes amenazas iraníes de cierre al tráfico marítimo del estrecho de Ormuz o, más recientemente, tras los ataques de los rebeldes huzí en el mar Rojo que ponen en peligro la navegación comercial.

Las respuestas, como se verá más abajo, han variado desde una operación naval dentro de la Política Común y de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE como Atalanta, a otras en las que han participado países europeos individualmente o en coalición, pero al margen de la UE, como en la operación Agénor, o con la débil vinculación de las presencias marítimas coordinadas en el golfo de Guinea o en el océano Índico noroccidental. La disparidad de las respuestas resta credibilidad a la UE como proveedor de seguridad y, especialmente, de seguridad marítima en su proyección hacia el Indo-Pacífico. En consecuencia, la UE ha recomendado en los últimos meses aumentar las sinergias entre las distintas operaciones y fuerzas aeronavales en las distintas áreas de operaciones, ya sean de la UE, de países europeos o de terceros países u organizaciones.

La recomendación puede mejorar la respuesta a amenazas puntuales como la de los huzí en el mar Rojo, pero la UE y sus Estados miembros deberían entender que necesitan acompañar su proyección geopolítica hacia el Indo-Pacífico con una presencia naval robusta y previsible para ser creíble y coherente. Se precisan más buques y aeronaves que muestren la bandera de la UE en unas aguas que se consideran bajo responsabilidad europea y, en consecuencia, asignar los limitados recursos navales en función de las prioridades estratégicas adoptadas.

La proyección naval

Oriente Medio siempre ha contado con la presencia naval de países europeos. Nueve de ellos participan en la coalición decana en la vigilancia de la seguridad marítima que es la de las fuerzas marítimas combinadas (*Combined Maritime Forces, CMF*) creada en febrero de 2002.⁴ Sin embargo, la primera actuación conjunta de la UE tuvo que esperar hasta 2008 cuando los asaltos de los piratas somalíes a pesqueros europeos, y a iniciativa de España y Francia, se puso en marcha *la operación Atalanta con el despliegue de una fuerza naval europea (EUNAVFOR)*. Esta operación, con el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y nutrida participación europea, ha contribuido decisivamente a la seguridad marítima del Índico y a la diplomacia naval de la UE, reduciendo la piratería a un nivel testimonial en los últimos años.^{5,6} La operación incluye tareas de diplomacia naval de cooperación con los países ribereños y con otras

⁴ Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal.

⁵ Ningún ataque ni interrupción desde 2020, según datos de EUNAVFOR actualizados a 10 de enero de 2024 <https://eunavfor.eu/key-facts-and-figures>

⁶ Edgar Tam y Pierre Morcos (2021), "Building maritime security coalitions - lessons learned from the strait of Hormuz", *War on the Rocks*, 14/VI/2021.

flotas en misiones similares como las de CMF y la Misión Europea de Vigilancia Marítima en el Estrecho de Ormuz (EMASoH, por sus siglas en inglés).⁷

Las crisis han incentivado la cooperación naval europea. Así, [la crisis migratoria de 2015](#) dio lugar a la operación [EUNAVFOR MED Sophia](#), una operación bajo la PCSD a la que ha seguido la [EUNAVFOR MED Irini](#) en 2020 para respaldar el embargo de armamento decretado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dentro de las crisis de Oriente Medio, Irán ha amenazado recurrentemente con [cerrar el estrecho de Ormuz](#) cada vez que se ha agudizado su enfrentamiento con EEUU o sus exportaciones de petróleo se han visto afectadas por los embargos. Además, ha utilizado *proxies* para la intimidación marítima como los rebeldes huzí del Yemen, a los que han venido adiestrando y armando desde 2014.⁸

En julio de 2019, algunos países occidentales cuyos intereses estratégicos peligraban pusieron en marcha otra coalición (*International Maritime Security Construct*, IMSC) que contaba con un componente aeronaval, *Coalition Task Force* (CTF) [Sentinel](#), para escoltar a sus navíos comerciales entre los estrechos de Ormuz y Bab el Mandeb.⁹ En esa ocasión, y debido a la intención de la Administración Trump de ejercer la “máxima presión” sobre Irán y no sólo contribuir a la seguridad marítima regional, ocho países europeos liderados por Francia organizaron su propia operación, la EMASoH, que también disponía de un componente aeronaval, [la operación Agénor](#).¹⁰

A las iniciativas europeas anteriores y al lanzamiento de otra operación siguió la idea de aumentar la proyección naval europea mediante [las presencias marítimas coordinadas de la UE](#). Una presencia en la que se participa a título individual y al margen de la PCSD, aunque en apoyo a los intereses estratégicos europeos, para lo que se precisa la declaración de una zona de interés marítimo para la UE. La coordinación se realiza a través de una célula de coordinación dentro del Estado Mayor de la UE (*Maritime Area of Interest Coordination Cell*, MAICC). El concepto se puso a prueba inicialmente en el golfo de Guinea¹¹ y responde a un modelo de operación contra la piratería ya ensayado en la operación Atalanta, aunque con un marcado carácter multinacional debido al mayor protagonismo de los países y organizaciones ribereñas implicadas en la seguridad marítima regional. Una vez contrastada su validez, se aprobó una segunda presencia marítima coordinada de la UE en el océano Índico noroccidental (MWIO, por sus siglas inglesas).

⁷ Las marinas europeas han aprovechado la operación Atalanta para realizar ejercicios navales con armadas de países del Indo-Pacífico como las de Japón, Pakistán, India, China y Yibuti.

⁸ Javier Jordán (2018), “Estrategias de Irán en la zona gris de conflicto: su dimensión marítima”, *Revista General de Marina* nº 275, noviembre 2018, pp. 723-741.

⁹ La coalición internacional cuenta en la actualidad con 12 miembros: Albania, Bahrein, Estonia, Jordania, Letonia, Lituania, Rumanía, Arabia Saudí, Seychelles, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido y EEUU.

¹⁰ En la coalición europea participan Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Noruega y Portugal.

¹¹ A la presencia marítima coordinada del golfo de Guinea contribuyen Dinamarca, España, Francia, Italia y Portugal.

Justificación y funciones de la presencia naval

La presencia naval extrarregional se justifica en función de los intereses y acuerdos bilaterales de seguridad que legitiman la presencia permanente de algunas flotas occidentales en el Golfo, el Índico o el Pacífico. Cuando la presencia corresponde a una crisis, ésta viene legitimada por el riesgo que representan para la paz y la seguridad internacional. La fragmentación actual del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas impide que sus resoluciones legitimen el uso de la fuerza del Capítulo VII de su Carta en las operaciones de seguridad marítima actuales, a diferencia de lo que ocurrió con las distintas presencias navales en Somalia en 2008.¹² En tiempo de paz, la presencia naval de países y coaliciones se legitima bajo el derecho internacional en general y en la Convención de la Ley del Mar (UNCLOS) para la protección del derecho de paso en los estrechos por los que discurre la navegación internacional (artículos 37-39) en particular.

Los mandatos de las distintas operaciones incluyen funciones de seguridad marítima en sentido amplio para la protección de las líneas de navegación y favorecer la disminución de las tensiones regionales mediante colaboración con los países ribereños y la cooperación con el resto de las fuerzas navales en presencia. La complejidad de estas funciones y la amplitud geográfica tan extensa de las áreas de operaciones representan un reto para las limitadas capacidades navales disponibles¹³, pero la proyección estratégica de los países y organizaciones, en sus dimensiones diplomática y económica, perdería credibilidad sin un componente naval militar que las respaldara. Así, la operación Atalanta es parte integral de la Estrategia de la UE para el Cuerno de África, complementa las misiones EUCAP Somalia y EUTM Somalia y se integra en la arquitectura de seguridad marítima regional.¹⁴

El área de operaciones de EMASoH/Agénor (Figura 1) cubre todo el Golfo, el estrecho de Ormuz y parte del mar Árabe. Es un área extensa en la que se encuentran cada día unos 4.000 buques, aunque Agénor centra la protección en los buques bajo la bandera de los países que participan en la operación o asociados a ella, unos 450 buques de los que unos 30-35 atraviesan el estrecho de Ormuz cada día.¹⁵ Además de la protección, la operación EMASoH/Agénor proporciona un conocimiento situacional y una capacidad de influencia regional a sus países miembros desde su ubicación en la base naval francesa en Abu Dabi, lo que propicia la cooperación diplomática y militar con los países ribereños.

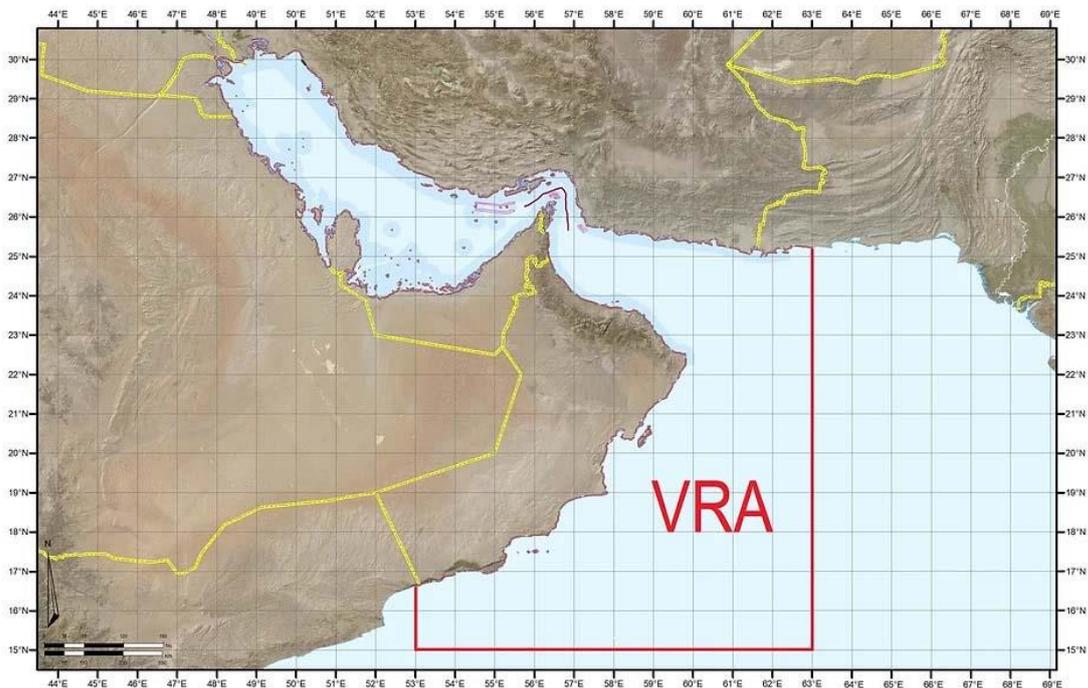
¹² La presencia a título individual de países como Canadá, Dinamarca, Francia, India, Rusia, España, Países Bajos, Reino Unido y EEUU, así como las operaciones de la UE y la OTAN, se ampararon en las mismas resoluciones del Consejo de Seguridad de 2008 (1814, 1816, 1838, 1846 y 1851).

¹³ Daniel Fiott (2022), "European Maritime Strategies for the Middle East. Struggling for Relevance?", Insights nº 282, National Univ. Singapore y Middle East Institute, agosto 2022.

¹⁴ Conclusiones del Consejo 8135/21 de 10 de mayo de 2021 sobre el Cuerno de África.

¹⁵ EMASoH (2023), *Information Bulletin*, noviembre 2023.

Figura 1. Área de operaciones de EMASoH/Agénor



Fuente: EMASOH/Agénor.

El área de operaciones de las CMF se reparte entre cuatro grupos operativos –CTF 151, CTF 152, CTF 153 y CTF 154– (Figura 2). Su extensión es superior a la de la coalición posterior (*International Maritime Security Construct, IMSC*) y a la de la Atalanta ampliada, pero inferior a la de Atalanta y Agénor juntas.

Figura 2. Fuerzas marítimas conjuntas



Fuente: ICMS/Sentinel (<https://www.defense.gouv.fr/operations/operations/ctf-150>).

La operación Atalanta ha ido ampliando su mandato con el paso de los años y en la última revisión de 2022 amplió el área de operaciones para extender la seguridad marítima frente a las costas de Somalia y en el mar Rojo (Figura 3).¹⁶ Además, el Consejo solicitó que Atalanta entablara diálogo con la operación de vigilancia marítima EMASoH/Agénor para generar sinergias. También las debería haber generado con la presencia marítima coordinada aprobada en 2022 para el océano Índico noroccidental aprobada en las mismas conclusiones.¹⁷

Figura 3. Área de operaciones de Atalanta tras su última ampliación



Fuente: EUNAVFOR Atalanta.

La proyección naval de la UE hacia el Indo-Pacífico, pasando por el mar Rojo

Las operaciones señaladas anteriormente reflejan un tránsito desde la seguridad y la defensa hacia la geopolítica, en la medida que las operaciones navales se han ido integrando en estrategias de proyección más amplias que las militares de la PCSD. Las estrategias de seguridad marítima de la UE, tanto la de 2014 como la de 2023, así como la Estrategia de Política Exterior y de Seguridad de 2016 o la Brújula Estratégica de 2022 reivindican una mayor proyección naval de la UE como proveedor de seguridad marítima internacional en todas sus dimensiones, incluidas las operaciones navales.

Tras la primera evaluación positiva de resultados en el golfo de Guinea, en febrero de 2022, el Consejo Europeo abrió una segunda área de interés marítimo (MIA, por sus siglas inglesas) en el océano Índico noroccidental para proporcionar seguridad marítima

¹⁶ Conclusiones del Consejo 6255/22 sobre la implementación del concepto de presencia marítima coordinada de 21 de febrero de 2022.

¹⁷ Conclusiones del Consejo 6256/22 sobre la implementación del concepto de presencia marítima coordinada en el océano Índico noroccidental (NWIO), de 21 de febrero de 2022.

a los críticos estrechos de Ormuz y Bab el Mandeb.¹⁸ El concepto de presencia marítima coordinada aprobado por la UE en 2019 no sólo tiene por objeto proporcionar seguridad marítima, un objetivo temporal de las misiones de gestión de crisis de la PCSD, sino también el de aumentar la fiabilidad de la UE como socio estratégico y de confianza de los países ribereños, un objetivo que se recoge en las distintas agendas de cooperación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE.

En su Estrategia para la cooperación en el Indo-Pacífico de 2021¹⁹, la UE propuso establecer el reforzamiento de la colaboración entre Atalanta y EMASoH para generar sinergias y fortalecer la diplomacia naval multiplicando los ejercicios, las escalas y la cooperación con los socios ribereños. Una aspiración para la que se necesitan los medios aeronavales que la presencia marítima coordinada aprobada en 2022 para actuar en la nueva área de interés marítima del océano Índico noroccidental no ha conseguido desplegar. La misma carencia que afrontará si no refuerza su presencia naval en su deseo de ampliar su protagonismo en las rutas marítimas críticas al norte y sur del océano Índico (**CRIMARIO**), su participación en la arquitectura de seguridad de Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) o en el proyecto de reforzar la cooperación de seguridad (*Enhancing Security Cooperation in and with Asia*, ESIWA) entre otros objetivos de la proyección que se señalan en la Estrategia del Indo-Pacífico.

La crisis del mar Rojo

Tras vivir de espaldas a la cuestión palestina durante décadas, los rebeldes huzí del Yemen han atacado el tráfico mercante en el mar Rojo en respuesta al apoyo occidental a Israel en la guerra en Gaza, una justificación oportunista que también acompaña las últimas actuaciones de Estado Islámico en África. La gravedad de la situación no sólo obedece a la multiplicación de los ataques –25 entre el 19 de noviembre de 2023 y el 4 de enero de 2024, hasta ahora– sino a la capacidad militar de un actor no estatal para poner en riesgo la seguridad marítima y económica de la UE.

Los rebeldes, independientemente de lo que ocurra en Gaza, necesitan desviar la atención de la población hacia un nuevo enemigo externo en lugar de aprovechar el alto el fuego desde abril de 2022 para aliviar la extrema situación humanitaria que padecen.²⁰ Gracias al apoyo económico y militar iraní, han demostrado su resiliencia en el pasado frente los ataques aéreos de la **coalición árabe liderada por Arabia Saudí** y respaldada logísticamente por EEUU²¹, por lo que no se puede esperar que la mera presencia naval internacional les disuada de continuar sus ataques. Incluso sin tener a Irán detrás, y en vista de los dividendos que les procura su postura desafiante, hacia dentro y hacia fuera del territorio que controlan, podrían prorrogar este patrón de comportamiento que

¹⁸ Conclusiones del Consejo sobre la Presencia Marítima Coordinada en el Golfo de Guinea de 21 de febrero de 2022, <https://www.consilium.europa.eu/media/54436/st06256-en22.pdf>.

¹⁹ Comunicación Conjunta JOIN (2021) 24 del alto representante de 16 de septiembre.

²⁰ Baraa Shaiban (2023), "The Houthis Attacks Stem from a Failed Policy of Appeasement and Containment", RUSI Commentary, 20/XII/2023.

²¹ Joyce S. Lee, Meg Kelly y Atthar Mirza (2022), "Saudi-led airstrikes in Yemen have been called war crimes. Many relied on U.S. support", *Washington Post*, 04/VI/2022.

arrastran desde 2014. No son inmunes a los ataques aéreos que puedan recibir de EEUU y el Reino Unido, pero también cuentan con un arsenal militar con drones, misiles balísticos y armas de largo alcance capaces de encarecer el acceso de las flotas occidentales.²² Pero esa presencia naval sí que ofrece protección a los buques de bandera de los países que contribuyen a ella y a los países ribereños con los que mantienen acuerdos estratégicos de asociación. Sin ella, las interrupciones en el tráfico marítimo y los desvíos hacia el cabo de Buena Esperanza –4.000 millas náuticas– se habrían cronificado.

La crisis provocada por los ataques de los rebeldes huzí del Yemen sobre el tráfico marítimo en el mar Rojo carece, por ahora, de una respuesta naval europea. La operación EMASoH circunscribe la presencia naval europea al estrecho de Ormuz, un paso vital para la seguridad energética europea y global y en la que los países ribereños sólo podían confiar en la presencia naval de EEUU o de alguna coalición naval de circunstancias como la ICMS/Sentinel.

A la vista de la situación, EEUU propuso crear una nueva operación, Guardián de la Prosperidad, en la que anunció que participaban Francia, España, Italia y los Países Bajos, alguno de los cuales como España ha desmentido o descartado su participación posteriormente.²³ La guerra en Gaza y la creciente inestabilidad regional hizo más necesario reforzar el protagonismo europeo y el Consejo Europeo sopesó en diciembre de 2023 la necesidad de ampliar la ambición de la operación Atalanta de la UE, reforzar su cooperación con EMASoH o coordinarla con la nueva coalición internacional liderada por EEUU. España consideró entonces que la naturaleza de la misión de la operación Atalanta no era compatible con la de una presencia marítima coordinada expandida y propuso una misión específica para la zona.

Tras el intento fallido de diciembre, y en enero de 2024, el Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE ha propuesto a los Estados miembros la creación de una misión naval que colabore con la operación liderada por EEUU.²⁴ Se trataría de una nueva misión que, de aprobarse, tampoco contaría con presencia naval española según ha declarado la ministra de Defensa, Margarita Robles.²⁵ A falta de una decisión al respecto, la presencia naval en la zona sigue contando con medios aeronavales de países europeos, pero no de la UE, lo que resta eficacia a la ambición europea de mantener una presencia estratégica adelantada en la región.²⁶

²² Para una evaluación del arsenal military rebelde, ver: Sam Cranny-Evans y Sidharth Kaushal, “Securing the Red Sea: How Can Houthi Maritime Strikes be Countered?”, RUSI, 10 January 2024.

²³ Declaración del secretario de Defensa, Lloyd J. Austin III para asegurar la libertad de navegación en el mar Rojo (18/XII/2023) <https://ca.usembassy.gov/operation-prosperity-guardian/>

²⁴ María R. Sahuquillo, “La UE propone una misión especial para patrullar el mar Rojo ante los ataques de los hutíes en Yemen”, El País” (11/I/2024).

²⁵ Miguel González, “España descarta implicarse en las operaciones en el mar Rojo, aunque participe la UE”, El País (12/I/2024).

²⁶ HicHam Mourad y Patrick Hébrard, “La ruée sur la mer Rouge: la dimension militaire des enjeux et la stratégie des nouveaux acteurs”, Fondation pour la Recherche Strategic (FRS), junio 2019.

Conclusiones

La proyección geopolítica de la UE hacia el Indo-Pacífico es un eje estratégico de la PESC de la UE, una decisión más comprensiva que la de crear o no una nueva misión naval para la PCSD. Tanto para contribuir a la proyección estratégica hacia el Indo-Pacífico, como para garantizar la seguridad marítima en la región, la UE se ve abocada a incrementar su presencia naval en el mar Rojo. Una presencia que no se justificará sólo por crisis puntuales como las de combatir la piratería o disuadir a los rebeldes huzí de amenazar el tráfico marítimo, sino para refrendar la credibilidad de asociación estratégica de la UE con los países ribereños del Indo-Pacífico en el nuevo escenario geopolítico internacional.

Las operaciones de seguridad marítima no se rigen por acuerdos de defensa colectiva. La exigencia vinculante de estos desincentiva la participación en ellas. Todas las coaliciones mencionadas funcionan con acuerdos políticos que definen los participantes para preservar su soberanía y libertad de acción. Las reglas de enfrentamiento se pactan libremente en las coaliciones y los participantes conservan autonomía de actuación sobre el uso de la fuerza y son libres de abandonar las coaliciones si se desvían de los objetivos estratégicos iniciales.

Proporcionar seguridad marítima es una misión costosa por la extensión a cubrir y por los recursos intensivos, caros y variados que precisan quienes contribuyen para proteger con eficacia. La generación de fuerzas, la sostenibilidad, las infraestructuras de apoyo, las rotaciones o las capacidades críticas crean fricciones entre quienes contribuyen a las misiones. La solidaridad en el reparto de costes y tareas crea tensiones también, pero también crean resentimiento frente a quienes se aprovechan de las operaciones sin participar en ellas. La no presencia en el mar Rojo conllevará costes políticos y económicos en las relaciones con los países que participan y con los ribereños a corto plazo, pero, sobre todo, a largo plazo si las asociaciones estratégicas excluyen a los recién llegados.

Los países del Golfo llevan tiempo reivindicando una mayor coordinación naval, incluso la integración de las operaciones y capacidades aeronavales de EEUU, la UE y los países ribereños en la región. También están desarrollando sus capacidades industriales navales en colaboración con sus aliados, como la desarrollada mediante el Acuerdo de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa de Arabia Saudí y Navantia en 2022. Y si [lo ocurrido a Francia con el AUKUS](#) puede servir de aviso, no será posible para los países europeos avanzar en la cooperación industrial y marítima en el Indo-Pacífico sin demostrar un compromiso permanente de carácter estratégico, incluida su presencia naval para cooperar y proteger a sus aliados.

La UE ha sido una potencia extrarregional en el Indo-Pacífico, pero ha iniciado un “giro” histórico para estar presentes e influir en el nuevo centro de gravedad estratégico mundial. Las estrategias y las agendas de proyección europeas se respaldan con hechos y la presencia naval de la UE en el mar Rojo confirmaría el compromiso europeo de proporcionar seguridad marítima a sus nuevos socios y aliados. Atalanta ha sido la operación naval más exitosa y relevante de la UE y [se lo debe a España en gran medida](#), pero su posición actual sobre el mar Rojo pone en riesgo su legado y compromete su participación en la proyección europea hacia el Indo-Pacífico.