



*Aquel que controla la mar, controla el comercio;
aquel que controla el comercio, controla la riqueza del mundo;
y en consecuencia el propio mundo*
Sir Walter Raleigh (1552-1618)

1. INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2003 el Consejo de la Unión Europea aprueba la denominada "Estrategia Europea de Seguridad" (EES)¹, que es el primer documento de carácter estratégico que identifica retos y amenazas a la seguridad de la Unión Europea (UE), propone unos objetivos con vistas a defender la seguridad y a promover los valores de la Unión Europea, estableciendo unos principios y guías para la acción exterior de la UE en el campo de la seguridad. Además refrenda la vocación europea de convertir a la Unión en un actor global en el escenario internacional.

Desde el punto de vista conceptual, el documento está a medio camino entre una estrategia propiamente dicha, y una declaración de principios, aunque tiene un enorme valor por lo que supone de avance en la construcción política de la Unión. La EES se enmarca en el entonces denominado segundo pilar de la Unión, el de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), política de carácter intergubernamental, y que tiene una limitada cooperación con los entonces otros dos pilares de la Unión, tanto con el primero, la Comisión, que actúa como el "Ejecutivo" de las políticas comunitarias², como con el tercero, al igual que el segundo, eminentemente intergubernamental, de cooperación en asuntos judiciales y de seguridad interior. La aproximación europea a la seguridad nace así fragmentada, con la dimensión exterior enmarcada en el segundo pilar, y la interior en el tercero, aunque este último con tendencia a ir migrando poco a poco hacia el primero, el de las políticas comunitarias que ejecuta la Comisión³.

¹ <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/revistas/REjercicio826EneFeb2010.pdf>

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/Estrategia_Europea_de_Seguridad_2003.pdf

² De forma muy simple podemos entender como "Políticas comunitarias" aquellas que han sido aprobadas por el Consejo (por los Estados Miembros), que actúa como legislativo, y en las que la Comisión actúa como ejecutivo, y que suponen una "cesión" de soberanía a la UE. "Políticas intergubernamentales" son aquellas en las que el Consejo actúa como legislador y como ejecutivo, y son por tanto los Estados Miembros los que mantienen el control sobre la ejecución de esa política. No existe cesión de soberanía a la Unión.

³ La creación de la Agencia FRONTEX, el proyecto EUROSUR, o la creación de la DG HOME como una Dirección General de la Comisión que focaliza sus trabajos en la seguridad (lucha contra terrorismo y contra el crimen organizado principalmente) y en la inmigración, son ejemplos de esa "comunitarización" de la seguridad interior.

Volviendo al contenido del documento, se identifica la utilización conjunta de instrumentos diplomáticos, civiles, policiales, militares, económicos, etc. como la forma de prevenir y hacer frente a las amenazas⁴ identificadas; y es aquí donde radica el verdadero valor añadido de la nueva acción exterior de la UE en el campo de la seguridad, en su aproximación integral a la gestión de crisis.

Analizando el momento en el que se redacta la Estrategia, se observa una fuerte influencia de los acontecimientos de la época, en particular de la situación en los Balcanes, a lo que se suma la entonces fuerte preocupación por las fronteras orientales de la Unión⁵.

Paradójicamente, a pesar del carácter eminentemente marítimo del continente europeo, y de la importancia que para la Unión debería tener lo marítimo, no existen referencias específicas en este campo en el documento, aparte de un apunte menor sobre piratería marítima⁶. En el informe⁷ de aplicación de la EES⁸, aprobado por el Consejo en diciembre de 2008, y que se puede interpretar como una actualización o revisión de la propia Estrategia, las referencias a lo marítimo siguen siendo mínimas. A todo esto se suma que la Estrategia de Seguridad Interior (ESI)⁹ de la UE, aprobada en febrero de 2010, durante la Presidencia española del Consejo, tampoco contiene mención alguna a lo marítimo.

Aun siendo conscientes de la profunda separación que existe en la UE entre seguridad "interior" y "exterior", consecuencia de años de escasa cooperación entre pilares, la realidad de los hechos, la limitación de medios, y criterios básicos de eficacia y eficiencia, demandan un cambio de rumbo para que esa brecha tienda a difuminarse, e incluso a desaparecer. Se hace necesario avanzar hacia un enfoque integral de la seguridad, pues las amenazas identificadas tanto en la EES como en la ESI tienen carácter transnacional y muchas de ellas son comunes. Las distintas políticas y los medios disponibles y la forma de utilizarlos, deben partir de una visión común, de una aproximación integral a la seguridad, aunque luego cada una se desarrolle en su propio ámbito de competencia.

Sirva un ejemplo para ilustrar la poca idoneidad de esta división entre seguridad interior y seguridad exterior referida en este caso al ámbito europeo. Imaginemos el reto que supone neutralizar la amenaza de un comando terrorista del tipo que actuó en los atentados de Bombay de diciembre de 2008, y que debemos recordar se desplazó hasta Bombay, y recibió apoyo logístico, por vía marítima. La neutralización de esta amenaza deberá empezar desde su origen y llegar si es necesario hasta el potencial escenario de la acción. En este ejemplo estarían involucradas al menos; la dimensión exterior de los asuntos de justicia e interior¹⁰,

⁴ La EES identifica cinco amenazas principales; Terrorismo, Proliferación de armas de destrucción masiva, Conflictos regionales, Descomposición del Estado y Delincuencia organizada.

⁵ Los objetivos estratégicos identificados son; hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos y promover un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

⁶ A new dimension to organized crime which will merit further attention is the growth in maritime piracy.

⁷ Documento 17104/08 del Consejo de la UE, aprobado en diciembre de 2008, durante la Presidencia francesa

⁸ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/Estrategia_Europea_de_Seguridad_Informe_2008.pdf

⁹ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/RecursosInteres/Internacional/Estrategia_de_Seguridad_Interior_de_la_UE_2010.pdf

¹⁰ Documento 14366/05 REV 3 del Consejo de la UE. Estrategia para la dimensión exterior de justicia e interior.

la PESC/PCSD¹¹, la seguridad en el transporte marítimo y la propia Seguridad Interior. Actualmente la dimensión exterior de interior y justicia (antiguo tercer pilar) y la PESC/PCSD apenas coordinan sus actuaciones, y en muchas ocasiones desconocen cada una lo que hace la otra. Con respecto a otros ámbitos como la seguridad interior, o el transporte marítimo, la situación de cooperación y coordinación no es mucho mejor.

2. LA IMPORTANCIA DE LO MARÍTIMO EN LA UNIÓN EUROPEA

La importancia y la dependencia de la Unión Europea de lo marítimo es indiscutible. Algunas cifras y datos pueden avalar esta afirmación. Desde el punto de vista geográfico, 22 de los 27 estados miembros tienen fronteras marítimas, cuya longitud se acerca a los 70.000 km., lo que supone prácticamente quintuplicar la longitud de las fronteras terrestres. Los espacios marítimos en los que la UE tiene responsabilidad (aguas territoriales más las correspondientes zonas económicas exclusivas) suponen alrededor de 25 millones de Km², lo que multiplica prácticamente por seis los poco más de 4 millones de Km² de superficie terrestre de la UE.



¹¹ PESC/PCSD - Política Exterior y de Seguridad Común / Política Común de Seguridad y Defensa (parte de la PESC)

Por otra parte, en la economía global, el transporte marítimo se ha convertido en elemento esencial; las materias primas, la energía y los distintos productos, viajan de una a otra parte del globo a través de rutas marítimas. El 80% del comercio mundial, y más del 60% en el caso de la energía, se hace por mar. En el caso de la UE, más del 90% de su comercio exterior, y alrededor del 40% del comercio interior se hace por esta vía, por lo que seguir manteniendo los mares y océanos como las autopistas del comercio mundial, y en particular del europeo, es de interés vital para la Unión. A esto se puede sumar el hecho de que el 25% de la flota mercante mundial navega bajo pabellón de un país de la Unión, y que alrededor de un 40% pertenece a compañías europeas.

En este escenario, cualquier interrupción a la libre circulación del tráfico mercante tendría graves consecuencias en la economía europea. Esta circunstancia se agravaría más incluso, si se tiene en cuenta que en los actuales sistemas de gestión¹² de mercancías, son los propios buques los que sustituyen a los tradicionales almacenes del pasado; los productos llegan "justo a tiempo" para ser consumidos o distribuidos.

A la importancia del transporte marítimo para la Unión, se suma la de otras actividades como la pesca, el turismo, la obtención de materias primas de los fondos marinos, o la creciente importancia de la mar en la obtención de energías renovables.

3. DIVERSIDAD DE ACTORES EN SEGURIDAD MARÍTIMA

Volviendo al asunto de la "seguridad marítima", es una realidad que en la mayoría de los Estados Miembros de la Unión, las responsabilidades en este campo están fragmentadas en numerosas autoridades, en base a diversos criterios según qué países, y que van desde las capacidades, las competencias, las funciones, los medios o incluso factores de carácter geográfico. A modo de ejemplo, en España hay al menos cuatro¹³ ministerios competentes en temas de seguridad marítima; Fomento, Interior, Hacienda y Defensa, cada uno ellos con sus correspondientes estructuras, organismos y agencias, a lo que hay que sumar los organismos que asumen las competencias transferidas a las comunidades autónomas, como sucede en Galicia que ha creado su propio servicio de Guardacostas. Nos encontramos por tanto con un auténtico *sudoku*¹⁴ nacional en el campo de la seguridad marítima, que se complica más si cabe como consecuencia de las relaciones, no siempre fáciles, entre todas estas autoridades. En no pocas ocasiones las competencias, las funciones, las responsabilidades o los ámbitos de actuación se superponen, o no están claramente definidos, todo lo cual impacta negativamente en la cooperación y en la coordinación.

¹² El concepto "Just in time" de entrega de energía, materias primas o productos manufacturados, está pensado para su consumo prácticamente inmediato, por lo que las cantidades almacenadas, las reservas, lo suelen ser únicamente para unas pocas semanas. Este sistema tiene grandes ventajas económicas y de ahorro, pero el riesgo de una interrupción del suministro de cierta duración, puede traer como consecuencia una situación muy grave.

¹³ Habría que tener en cuenta también las posibles actuaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

¹⁴ El "sudoku" es un pasatiempo cuyo objetivo es rellenar, normalmente con números, una cuadrícula de 9 x 9 celdas (81 casillas) dividida en sub-cuadrículas de 3 x 3 (también llamadas "cajas" o "regiones").

Si este *sudoku* nacional, que de forma más o menos parecida se repite en un importante número de Estados Miembros (de la UE), lo extrapolamos al ámbito europeo, nos encontraríamos que el conjunto o suma de todos formarían un "*gran sudoku*" o "*samurai*"¹⁵, en el que se podría considerar que el "tablero" central corresponde a la Unión Europea, y los periféricos a los distintos Estados Miembros. Para intentar resolverlo es necesario trabajar en la resolución de cada una de las cajas, correspondientes a cada tablero, así como de los distintos tableros, y como sucede en el juego, existe unas vinculaciones entre cajas, tanto a nivel nacional (relaciones entre los distintos actores nacionales), como europeo (relaciones entre diversos sectores que agrupan a la mayoría de los distintos actores nacionales), que se influyen recíprocamente.

En este ejercicio nos encontraríamos con "tableros" que se pueden considerar como más fáciles de resolver (correspondientes a aquellos Estados Miembros que tengan organizados de manera más eficiente y ordenada los medios y actores en seguridad marítima), lo que podrá facilitar la resolución tanto del tablero europeo, como de los nacionales, con los que también están, aunque de forma más lejana, relacionados.

Así, a nivel nacional, y derivadas de las correspondientes Estrategias Nacionales de Seguridad, el desarrollo de Estrategias de Seguridad Marítima nacionales (como es posible que suceda en la futura Estrategia Nacional de Seguridad española), significaría no solo un importante avance en la eficacia y eficiencia en la acción de cada Estado particular en su seguridad marítima, y por tanto en la resolución de su sudoku, sino que permitirá ir a Bruselas con los "deberes" bastante avanzados en la acción entre sectores, *cross-sector*¹⁶, que es probablemente la más compleja.

De todas formas, se han de tener en cuenta dos circunstancias: por un lado que la resolución del tablero central no requiere necesariamente la resolución previa de los tableros periféricos, sino que la resolución del primero podría llegar incluso a actuar como el catalizador que contribuiría a resolver los segundos¹⁷, y por otra parte tener muy en cuenta que la resolución del tablero europeo tiene importantes limitaciones, intrínsecas a la estructura institucional de la Unión. Así, a nivel nacional, el "Ejecutivo" de cada Estado Miembro tiene la capacidad y la autoridad para tomar decisiones con relación a todos los

¹⁵ El sudoku denominado "samurai" consiste en cuatro tableros entrelazados en forma de "X" con un tablero central que comparte con ellos sus cuatro esquinas (cajas). Cada tablero periférico comparte una caja con el central.

¹⁶ Con acción entre sectores "*cross-sector*", nos referimos, a nivel nacional, por ejemplo a la relación entre los sectores pesquero, de transportes, de guardacostas o de las marinas, en este caso en temas de seguridad marítima, y que es normalmente más complicada que la acción "*cross-border*", referida a la cooperación entre actores de un mismo sector a nivel internacional. Así, en muchas ocasiones es más fácil la colaboración y entendimiento entre dos marinas, o dos servicios de guardacostas de dos países europeos, que entre la marina y el servicio de guardacostas dentro de un mismo país. Si la colaboración "*cross-sector*" a nivel nacional no es fácil, cuando le sumamos el componente "*cross-border*", en este caso colaboración entre sectores a nivel europeo, la resolución final es compleja; pero de eso trata el sudoku, de resolver el doble problema conjuntamente desde las dos perspectivas, la *cross-sector*, y la *cross-border*, para ser lo más eficaces y eficientes en seguridad marítima.

¹⁷ Utilizando el argot comunitario, se puede decir que la resolución de la caja central (la de la UE) se entendería como un "*top-down*" *approach* y la de las cajas periféricas como un "*bottom-up*" *approach*, los cuales se complementarían mutuamente.

actores y medios, a todos los sectores, y por tanto es competente resolver su sudoku, digamos que por "decreto", aunque no sería esta la opción más adecuada¹⁸. Por el contrario, esta capacidad de "decretar" no la tiene la UE, pues como se indicaba anteriormente, no existe una autoridad superior en la estructura de la Unión, un "Ejecutivo" europeo, con competencia sobre las políticas comunitarias y las intergubernamentales simultáneamente.

Aunque el recientemente aprobado Tratado de Lisboa debería ser la medicina para empezar a resolver estos problemas, son las inercias, la incertidumbre y la reticencia al cambio, y en ocasiones la desconfianza y el temor a intrusiones ajenas en campos considerados como propios, lo que hace pensar que ésta será una tarea de largo recorrido. El nuevo Tratado, que no resuelve realmente el problema de autoridad entre las políticas comunitarias e intergubernamentales cuando existe conflicto, introduce la figura de la Alta Representante como posible fórmula de integración.

4. LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA (PMI) DE LA UNIÓN EUROPEA.

En el año 2006, la Unión Europea, en particular la Comisión, identifica la sostenibilidad de los océanos como un reto a abordar con carácter inmediato. Cada vez hay más competencia por el espacio marítimo, y el impacto de las actividades humanas en el ecosistema marino hacen poco adecuado el procedimiento tradicional de toma de decisiones, donde políticas como transporte marítimo, pesca, energía, vigilancia y policía, turismo, medio ambiente ó investigación marítima han seguido caminos independientes, lo que ha dado lugar en ocasiones a medidas ineficaces e incoherentes, e incluso a conflictos de utilización de los espacios marítimos.



Día marítimo europeo. 19-20 mayo 2011¹⁹

En este escenario de actividades no relacionadas, la Comisión plantea el desarrollo de una Política Marítima Integrada (PMI), con la intención de potenciar un desarrollo óptimo y sostenible de todas las actividades vinculadas a la mar. Se trata de que las políticas sectoriales anteriormente mencionadas (pesca, transporte, etc.), se desarrollen con mayor calidad, buscando sinergias y coherencia entre sectores, fomentando la cooperación e integración de estructuras de gobierno, y creando los instrumentos transversales necesarios para la aplicación de políticas integradas.

Pero esta iniciativa de la Comisión nace con dos importantes limitaciones. La primera es que la seguridad es una política eminentemente intergubernamental (y por tanto no comunitaria), donde como ya hemos visto la Comisión no tiene competencias ejecutivas, lo que impide por tanto la integración real de todas de las políticas sectoriales. A esto hay que

¹⁸ La resolución del sudoku nacional por "decreto" no es la más recomendable, pues significaría que unos sectores ganarían con respecto a otros sectores. En la seguridad marítima no puede ni debe haber vencedores y vencidos, pues el problema de fondo, mejorar y optimizar la seguridad marítima no se resolvería. Se debe buscar una vía en la que todos ganen, que promueva sinergias, colaboración, complementariedad y confianza mutua.

¹⁹ http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/maritimeday/index_en.htm

sumar una segunda limitación, que se manifiesta en la fragmentación de las políticas de seguridad de la Unión, divididas en seguridad exterior y seguridad interior, como se adelantaba en la introducción, y que actúan de forma separada y en general poco coordinada.

5. EL PROYECTO DE VIGILANCIA MARÍTIMA DE LA COMISIÓN EUROPEA

En este escenario, institucional y sectorialmente complejo, es donde la Comisión está trabajando en el desarrollo de uno de los proyectos estrella de la Política Marítima Integrada (PMI), la creación de un entorno común de información compartida (CISE²⁰), mediante un sistema descentralizado de intercambio de información entre usuarios, tanto civiles como militares, que permita "conocer" todo lo que sucede en la mar. Este proyecto se pretende construir sobre los sistemas de información ya existentes, o en desarrollo, de cada una de las comunidades identificadas²¹, interconectándolos de forma no centralizada, y donde se intercambiará la información en base al principio de "responsabilidad de compartir"²², superando el viejo principio de "necesidad de conocer". Será cada comunidad de usuarios la que decida con quien y bajo qué condiciones comparte su información, por lo que la confianza entre comunidades, todas deberán dar información y todas la recibirán también, será la clave del éxito del proyecto.

La aproximación de la Comisión a este proyecto, conociendo las dificultades del campo de juego, es cuando menos inteligente, pues no impone en ningún caso la autoridad de ningún sector sobre otro (tampoco podría hacerlo pues no es competente en todos los sectores), sino que basa la participación en la voluntariedad de cada sector, en una apuesta de compartir información donde en principio todos ganan. Avanzar en la creación de una estructura sin una autoridad que la dirija, pero a disposición de todos los sectores relacionados con la vigilancia marítima que quieran participar, supone un importante reto desde el punto de vista de relaciones institucionales en el seno de la Unión y sobre todo de construcción de confianza entre las diversas comunidades sectoriales.

Este proyecto de integración de la vigilancia marítima es de enorme importancia para la seguridad marítima, pues recordando algunos principios orgánicos básicos, el valor fundamental del conocimiento²³ es que conduce a la acción. Es por tanto la acción, derivada del conocimiento, la razón de ser de ese conocimiento, obtenido en este caso a partir de la

²⁰ CISE – Common Information Sharing Environment. La Comunicación de la Comisión 584 (2010) de 20.10.10. , establece la hoja de ruta para la puesta en marcha de este entorno de información compartida. Esta comunicación, elaborada a raíz del mandato del Consejo de Asuntos Exteriores de 17.11.09, está previsto sea aprobada por el Consejo antes del final de 2010.

²¹ Se han identificado siete comunidades de usuarios; (1) Safety, maritime security (SOLAS) and pollution from ships, (2) Fisheries control, (3) Marine pollution, (4) Customs, (5) Border control, (6) Law enforcement, and (7) Defence.

²² Traducción más aceptada del "need to share" que realmente no se entiende como necesidad de compartir, sino más bien como la responsabilidad que se debe asumir al compartir, o no, una información con otra comunidad.

²³ La definición clásica de conocimiento, que es perfectamente aplicable al entorno marítimo, lo entiende como la información combinada con la experiencia, el contexto, la interpretación y la reflexión. Su gran valor es que nos permite la toma de decisiones inteligentes, y la consecuente realización de acciones

interpretación que hace cada comunidad de usuarios de la información compartida. La iniciativa de la Comisión de compartir información para la vigilancia marítima, y así optimizar el conocimiento del entorno marítimo, no es en ningún caso un fin en sí misma, sino un prerequisite para la acción, un elemento que ayudará en la toma de decisiones de cómo actuar.

Parece lógico que si la aproximación a compartir información tiene vocación integral, la aproximación a la acción en el ámbito de la seguridad marítima, tenga ese mismo carácter integral. En ningún caso se buscaría abrir un debate sobre responsabilidades o competencias de cada una de las autoridades implicadas. Al contrario, en base a criterios de eficacia y eficiencia²⁴, se trataría simplemente de profundizar en la cooperación y coordinación, y sobre todo en la complementariedad de las acciones de todos aquellos con responsabilidades en la seguridad marítima.

6. LA PROPUESTA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

El reto que planteó la Presidencia española del Consejo de la UE del primer semestre de 2010, fue el de avanzar en el fortalecimiento de la seguridad marítima en la UE, materializándolo en varias líneas de acción. La principal sería elaborar una Estrategia Europea de Seguridad Marítima, que abordara las necesidades de seguridad en el ámbito marítimo europeo, incluyendo las de la PMI. Sería un documento de ámbito global que contribuiría a la utilización complementaria y coordinada de los distintos medios, de cada uno de los actores y políticas con responsabilidades en seguridad marítima. Esta Estrategia debería incluir la identificación de los intereses marítimos de la Unión, de las amenazas y riesgos en ámbito marítimo, así como la definición de los objetivos estratégicos a alcanzar, y las formas y medios para hacerlo; todo ello desde una perspectiva integral. Se trataba por decirlo de forma muy simple, de definir mediante una Estrategia Europea de Seguridad Marítima las líneas maestras del capítulo de seguridad marítima de la PMI (que incluiría sus dimensiones interior y exterior).

Si en 2006, cuando se empieza a gestar la PMI, esta empresa era muy compleja desde el punto de vista institucional, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TFEU, en sus siglas en inglés), con la citada supresión de los pilares, y sobre todo con la creación de la figura de la *Alta Representante para la Política Exterior*, a la vez *Vicepresidenta de la Comisión*, abre un nuevo escenario institucional, bastante más favorable a este tipo de iniciativas.

La lenta implementación real de los cambios estructurales derivados del TFEU, así como las posturas "autárquicas" de diversos actores, con poca voluntad de abordar la resolución del anteriormente identificado como sudoku europeo, ha acabado limitando al ámbito PESC/PCSD, el alcance de esa posible Estrategia, desvirtuando de forma importante la

²⁴ La teoría organizativa de los procesos de trabajo dice que en todo proceso, que en este caso podría ser "Proporcionar seguridad en el entorno marítimo en el ámbito de la UE", lo importante es el resultado o "outcome" del proceso. La estructura (en este caso la UE) no es lo importante, y por tanto se debería adaptar para ayudar al desarrollo del proceso. En ningún caso la estructura debería determinar el desarrollo del proceso.

propuesta inicial, pues se pierde su carácter integral, manteniéndose como barrera infranqueable la tradicional separación “seguridad interior - seguridad exterior”.



A pesar de todo lo anterior, cada paso dado en este proyecto, por pequeño que parezca, se debe valorar como una oportunidad para avanzar en la creación de un clima de confianza entre los distintos actores involucrados en este asunto; todo lo cual deberá permitir en un futuro no lejano abordar definitivamente un proyecto integral de seguridad marítima en la UE.

Esta percepción es compartida por algunos de nuestros socios, como bien se recoge en el "*Libro Azul*"²⁵ francés, que también considera que la Unión Europea constituye el marco natural para desarrollar una política de seguridad marítima integral.

7. "ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA SEGURIDAD MARÍTIMA" de ESTADOS UNIDOS. UN POSIBLE REFERENTE.

A modo de ejemplo, y simplemente para ilustrar el ámbito integral que se perseguía con la propuesta de la Presidencia Española del Consejo, se resumen a continuación las líneas maestras de la *Estrategia Nacional para la Seguridad Marítima* de EE.UU. No se pretende en

²⁵ Livre bleu "*Stratégie nationale pour la mer et les océans*". Décembre 2009.

ningún caso presentarla como la solución a los problemas de la UE, pues el ámbito, el escenario político y los actores involucrados tienen notables diferencias. Simplemente se pretende promover la reflexión sobre lo que se quiere decir con una aproximación integral.

Entre las lecciones aprendidas de los atentados del 11-S, algunas son de directa aplicación a lo marítimo, entre ellas, la coordinación y cooperación entre agencias y autoridades involucradas en la seguridad. Los atentados supusieron el cierre del espacio aéreo de EE.UU. y prácticamente la paralización temporal de todo transporte aéreo durante varios días, con sus correspondientes implicaciones económicas. Si el atentado se hubiese producido utilizando la vía marítima, por ejemplo utilizando un buque mercante para transportar una bomba sucia o armas de destrucción masiva activándolas a la llegada a un puerto, la paralización del tráfico marítimo, dado que está mucho menos controlado que el aéreo, hubiera sido bastante más difícil. A esto se hubiera sumado el probable impacto económico negativo de unas medidas de restrictivas, que presumiblemente se hubiesen tomado con carácter inmediato, de control total sobre el tráfico marítimo de mercancías, sin olvidar que estamos en un escenario real donde más del 80% del comercio mundial se realiza por vía marítima.

Desde el 2001, distintos departamentos de la administración americana habían elaborado sus propias estrategias sectoriales en el ámbito de la seguridad marítima, y en este escenario de iniciativas sectoriales, es donde, a raíz de una Directiva del Presidente²⁶, se elabora en el año 2005 la denominada "*US National Strategy for Maritime Security*", donde se aborda la seguridad marítima de forma integral, con participación de todos los sectores y actores implicados, sean locales, estatales, federales o privados, con vocación de integrar y alinear todos los programas e iniciativas en materia de seguridad marítima en un esfuerzo a nivel nacional, global y coherente, con intención de establecer una seguridad escalonada, o por capas, en el ámbito marítimo.

Esta Estrategia identifica las amenazas²⁷, y plantea como objetivos estratégicos: 1) la prevención de ataques terroristas y actos criminales, 2) la protección de los centros de población e infraestructuras críticas relacionados con la mar, 3) minimizar daños y acelerar la recuperación caso necesario, y 4) salvaguardar los océanos y sus recursos. Como acciones estratégicas clave aboga por: 1) fortalecer la cooperación internacional, 2) maximizar el conocimiento²⁸ de lo que sucede en la mar, 3) integrar la seguridad en las prácticas comerciales, 4) desplegar una seguridad escalonada y 5) asegurar la continuidad del sistema de transporte marítimo.

Estas acciones no van enfocadas únicamente a las marinas o a las fuerzas y cuerpos de seguridad, a los guardacostas o a las autoridades locales con competencias en el ámbito marino, sino también a comunidades como la de transportes, y otras.

²⁶ *National Security Presidential Directive NSPD-41* y *Homeland Security Presidential Directive HSPD-13* de diciembre de 2004

²⁷ Se identifican los siguientes tipos de amenazas: estados-nación, terrorismo, piratas y organizaciones criminales transnacionales, destrucción medio ambiental e inmigración ilegal por mar.

²⁸ *Maritime Domain Awareness*, semejante a la mencionada iniciativa de la Comisión de crear un CISE.

El documento recoge que los distintos escalones²⁹ o capas definidos en la arquitectura de seguridad propuesta, son normalmente responsabilidad de distintas agencias, con jurisdicciones y funciones diversas, por lo que integrar los cuatro escalones identificados requiere una clara definición de roles y responsabilidades, que no se logra únicamente a través de la cooperación. Se aboga por ir un paso más allá de la cooperación y de la coordinación, defendiendo la necesidad real de la "integración".

8. EL FUTURO.

Volviendo nuevamente al escenario de la UE, se está trabajando en el seno del Consejo, de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior, sobre la decisión de lanzar el proyecto de elaboración de una Estrategia de Seguridad Marítima para el dominio marítimo global, en el ámbito de la PESC/PCSD, en línea con lo indicado en las Conclusiones³⁰ del Consejo de abril de 2010.

Council conclusions on Maritime security strategy

*3009th FOREIGN AFFAIRS Council meeting
Luxembourg, 26 April 2010*

The Council adopted the following conclusions:

"The Union needs to actively contribute to a stable and secure global maritime domain by tackling the threats identified in the European Security Strategy, while ensuring coherence with EU internal policies, including the EU Integrated Maritime Policy (IMP). To achieve this, the interrelation between the civilian and military capabilities of the EU and Member States plays a key role, in accordance with the Treaties.

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, including the possible establishment of a Task Force. Work will take place in the context of CFSP/CSDP, within the framework of the European Security Strategy."

Caso de así decidirse, la elaboración de esta Estrategia deberá ser entendida como una oportunidad para poner en común las inquietudes y los puntos de vista de cada una de las partes involucradas, y sobre todo para promover la confianza entre los distintos actores y autoridades con responsabilidades en la seguridad marítima, confianza que está llamada a

²⁹ Plantea las siguientes capas o escalones en la seguridad; 1) physical protection, 2) physical cargo inspection, 3) interdiction of personnel and materials that pose a threat, 4) military and law enforcement response.

³⁰ Council Conclusions on Maritime Security Strategy. 3009th Foreign Affairs Council meeting. Luxembourg 26 April 2010

ser la clave en la resolución del tablero europeo del gran *sudoku*, y que sin duda podrá contribuir también a la resolución de los distintos tableros nacionales.

En el actual marco institucional europeo, algo agitado a consecuencia de la implementación del Tratado de Lisboa, con la Comisión y el Consejo reubicando posiciones en el nuevo escenario, y con el recientemente creado Servicio Europeo de Acción Exterior buscando su espacio, conseguir el mandato para elaborar la Estrategia será una singladura más en esta travesía hacia la coordinación, la cooperación e incluso puede que en un futuro no muy lejano la integración de la seguridad en el entorno marítimo. Este ajuste de rumbo, trazado sobre la base del nuevo Tratado, deberá permitir seguir construyendo Europa, en este caso en el ámbito de lo marítimo, aunque sea de la forma tradicional, poco a poco y por consenso.

Esta primera estrategia parcial, limitada inicialmente al ámbito PESC/PCSD, debería sentar los cimientos para la posterior elaboración de una futura Estrategia Europea de Seguridad Marítima, que con pleno respeto a las autoridades y responsabilidades de cada parte, permita avanzar hacia una "acción marítima europea más integral". Para ello posiblemente haya que esperar a que las instituciones estén bien reposicionadas sobre el nuevo terreno de juego, o bien, esperando que no sea el caso, a que los acontecimientos lo demanden (*event driven*).

CF Abel Romero Junquera³¹
Consejero Adjunto de Defensa en la
Representación Permanente de España ante la UE

³¹ Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.