



SUPLEMENTO  
REVISTA GENERAL  
DE MARINA

MAYO 2010

European  
Maritime  
Day

20 May

**Presidencia  
Española**



2010.es



CARTA DE PRESENTACIÓN <b>Almirante general, jefe de Estado Mayor de la Armada, Manuel Rebollo García</b>	7
LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DEL NUEVO PARADIG- MA OCEÁNICO <b>Juan Luis Suárez de Vivero y Juan Carlos Rodríguez Mateos, Universidad de Sevilla, Departamento de Geografía Humana</b>	11
LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UE: EL EJEMPLO DE LA VIGILANCIA MARÍTIMA INTEGRADA <b>María Damanaki, Comisaria de Asuntos Marítimos y Pesca de la UE</b>	39
LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA DIMENSIÓN MARÍTIMA ESPAÑOLA <b>Federico Esteve Jaquotot, Presidente del Clúster Marítimo Español</b>	49
LA ARMADA EN PLENA ACCIÓN PARA LA VIGILANCIA MARÍTIMA EUROPEA DEL FUTURO: PROYEC- TO BLUEMASSMED <b>Almirante Jean Marie Van Huffel, de la Marina francesa. Director del Proyecto BlueMassMed</b>	63
HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO MARÍTIMO <b>Contralmirante José Antonio Ruesta Bote- lla, de la Armada española. Jefe de la División de Planes del EMA</b>	73
LA OPERACIÓN ATALANTA COMO MODELO DE COOPERACIÓN CIVIL- MILITAR <b>Contralmirante Peter Hudson, de la Mari- na británica. Comandante de la OPERACIÓN ATALANTA</b>	83



Depósito legal: M. 1.605-1958  
ISSN 0034-9569  
NIPO: 076-10-017-0 (edición en papel)  
NIPO: 076-10-018-6 (edición en línea)



**A MARITIME XXI CENTURY: SHAPING  
AN EU MARITIME FUTURE IN A  
GLOBAL WORLD**

<i>PRESENTATION</i> <b>Admiral General Manuel Rebollo García</b> <i>Chief of the Spanish Naval Staff</i>	9
<i>THE INTEGRATED MARITIME POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE NEW OCEANIC PARADIGM</i> <b>Professor, Juan Luis Suárez de Vivero and Professor, Juan Carlos Rodríguez Mateos.</b> <i>University of Sevilla, Human Geography Department</i>	27
<i>THE EVOLUTION OF THE INTEGRATED MARITIME POLICY OF THE EU: THE EXAMPLE OF INTEGRATED MARITI- ME SURVEILLANCE</i> <b>Maria Damanaki, Commissioner of Mariti- me Affairs and Fisheries</b>	45
<i>THE ECONOMIC IMPORT OF SPAIN'S MARITIME DIMENSION</i> <b>Federico Esteve Jaquotot. Chairman, Spanish Maritime Cluster</b>	57
<i>THE NAVY IN FULL ACTION: TOWARDS THE FUTURE OF MARITIME SURVEI- LLANCE IN EUROPE: «BLUEMASS- MED» PROJECT</i> <b>Admiral Jean-Marie Van Huffel, French Navy. Project Director of BlueMassMed</b>	69
<i>TOWARDS A EUROPEAN STRATEGY FOR SECURITY IN THE MARITIME DOMAIN</i> <b>Rear Admiral José Antonio Ruesta Botella, Spanish Navy Staff. Head of Plans Divi- sion</b>	79
<i>OPERATION ATALANTA AS A MODEL FOR CIVILIAN-MILITARY COOPERA- TION</i> <b>Rear Admiral Peter Hudson, Royal Navy. Operation ATALANTA Commander</b>	89

# PRESENTACIÓN DEL AJEMA

Manuel REBOLLO GARCÍA  
Almirante general jefe de Estado Mayor de la Armada

La mar es una fuente de riqueza para los pueblos y vehículo de expansión de su cultura. También es uno de los medios principales de relación de Europa con el resto del mundo, elemento vital a través del cual se sustenta su pujanza económica; y gracias a los esfuerzo de la Comisión Europea mediante la Política Marítima Integrada, uno de los espacios en los que se articula la política común de la Unión Europea.

Desde la Armada española se ha seguido con gran interés el proceso de creación y desarrollo de la Política Marítima Integrada, y hemos hecho nuestra contribución en diversos ámbitos: el conceptual, a través del foro de los Jefes de las Marinas Europeas, los CHENS; en el práctico,

mediante nuestra participación en el proyecto piloto de vigilancia marítima en el Mediterráneo o en actividades operativas como las operaciones de FRONTEX; y en el de la mejora del conocimiento mutuo, invitando a las agencias europeas a participar en actividades relacionadas con la vigilancia marítima, como el Experimento Multinacional Número 6 (MNE-6). En cuanto a la segu-



ridad en la mar, promocionamos la celebración del seminario internacional de seguridad marítima, en Madrid, el pasado mes de enero, dentro del programa de objetivos y actividades de la Presidencia Española de la Unión Europea.

Una de las iniciativas más llamativas dentro de la Política Marítima Integrada es la celebración anual del Día Marítimo Europeo, acontecimiento que acoge este año la ciudad de Gijón y en el que las autoridades locales, las comunitarias del Principado de Asturias y las nacionales del Gobierno español se han volcado para darle la relevancia que merece.

La Armada española ha querido también contribuir a la conmemoración del Día Marítimo Europeo 2010 con varias iniciativas, entre ellas la publicación de este suplemento especial de la REVISTA GENERAL DE MARINA, dedicado al futuro de la dimensión marítima europea.

La REVISTA GENERAL DE MARINA, que la Armada viene publicando ininterrumpidamente desde 1877, es un punto de encuentro para las gentes de la mar y para aquellas personas que tienen inquietudes maríneas o que simplemente, disfrutan con los asuntos marítimos. Por ello no podíamos dejar escapar la oportunidad de contribuir mediante este foro abierto a dar a conocer los trabajos desarrollados en el ámbito europeo y español para mantener los océanos como un espacio libre, seguro y económicamente sostenible.

Ya estamos viendo que en el siglo XXI los asuntos marítimos van a tener una relevancia extraordinaria, especialmente en Europa. Dar a conocer la dimensión marítima europea es una responsabilidad de todos los que tenemos competencias, funciones o intereses en la mar, y por ello, además, debemos dar coherencia a nuestras acciones, compartir puntos de vista y preocupaciones, y cooperar, estrechamente unos con otros, para garantizar el futuro bienestar y la seguridad de nuestros conciudadanos, que tienen la mar como eje de su vida personal y profesional.

Desde la Armada española confiamos que la Política Marítima Integrada de la Unión Europea siga desarrollándose con éxito y que, con la aplicación del espíritu y la letra del Tratado de Lisboa, continuemos progresando hacia una visión global e integradora de los asuntos marítimos, poniendo en relación las grandes políticas europeas que tienen como elemento común la mar.

# PRESENTATION

Admiral General Manuel REBOLLO GARCÍA  
Chief of the Spanish Naval Staff

*The sea is a source of wealth for the nations and an instrument for the expansion of their culture. The sea is also one of the main communication channels between Europe and the rest of the world, a vital element supporting its economic leverage and, thanks to the effort of the European Commission through its Integrated Maritime Policy, one of the articulating elements of the European Union common policy.*

*The Spanish Navy has followed with great interest the formation and development process of the Integrated Maritime Policy, and we have contributed to it in several spheres: conceptually, through the Chiefs of European Navies forum (CHENS); and in practice, through our participation in the pilot project of maritime surveillance in the Mediterranean or in other operational activities like FRONTEX operations. We have also contributed to improve our mutual understanding inviting European agencies to take part in activities related to maritime surveillance like the Multinational Experiment Number 6 (MNE-6). With regard to security at sea we supported the international seminar on maritime security in Madrid last January, as part of the objectives and activities programmed by the Spanish Presidency of the European Union.*

*One of the most striking initiatives within the Integrated Maritime Policy is the annual celebration of the European Maritime Day, an event to be held this year in the city of Gijón, where Local authorities, those from the Commission, those from the Principado de Asturias and the ones from the Spanish Government, have devoted all their best efforts to put together a set of noteworthy arrangements.*

*The Spanish Navy also intends to contribute to the celebrations of the European Maritime Day 2010 with several initiatives, among them the publication of a special supplement of the REVISTA GENERAL DE MARINA focused on the future of the European maritime dimension.*

*The REVISTA GENERAL DE MARINA, which the Spanish Navy has been publishing without interruption since 1877, is a meeting point for the people who work at sea and for all those with marine interests. For all this, we could not but take advantage of this opportunity to contribute to make known the endeavours, within the Spanish and European sphere, aimed at preserving the oceans as a free space, secure and economically sustainable.*

*We are already experiencing that maritime issues will be of paramount importance in the 21<sup>st</sup> Century, especially in Europe. All of us with responsibilities, missions and interests in the sea, have the duty to make known the European maritime dimension. That is why we also must ensure coherence in our activities, we must share our viewpoints and concerns, and we must cooperate closely with all others to guarantee the wellbeing and security of our fellow citizens who work and live by the sea.*

*In the Spanish Navy we trust that the Integrated Maritime Policy of the European Union will continue being developed, and along with the spirit of the Treaty of Lisbon, we will strive towards a global and integrating vision of maritime issues, bringing into relation the major European policies which have the sea as their common element.*



# LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DEL NUEVO PARADIGMA OCEÁNICO

Juan Luis SUÁREZ DE VIVERO  
Juan Carlos RODRÍGUEZ MATEOS  
Universidad de Sevilla  
Departamento de Geografía Humana

La Política Marítima Integrada (PMI) de la UE se inserta en la corriente de iniciativas de nuevas políticas marítimas surgidas en los últimos años tanto en países desarrollados como en desarrollo. En este artículo se mantiene que estas iniciativas constituyen la respuesta a nuevos desafíos en el ámbito oceánico. La PMI se puede interpretar como la respuesta de la UE a este nuevo orden oceánico. En el contexto global, la PMI se ve impelida a competir con los países que protagonizan el mayor dinamismo económico y que basan su competitividad en estándares sociales y medioambientales de menor exigencia. Por otra parte, el artículo pone de manifiesto cómo las políticas marítimas son fundamentales para la seguridad, en la medida en que coadyuvan a una mejor gobernanza de un ámbito como el oceánico, que en una alta proporción se sitúa fuera de la jurisdicción de los Estados.

## **Introducción**

A escala global, los océanos han ido adquiriendo en los últimos años un peso creciente en la agenda política, aunque quizás dicho peso todavía no sea proporcional a la importancia que las cuencas marinas tienen en el conjunto del planeta y a la naturaleza de los conflictos medioambientales. Se puede también afirmar que esta circunstancia, a grandes rasgos, coincide con el cambio de centuria, por lo que se podría tomar el tránsito al nuevo siglo como el hito que separa dos concepciones o visiones de lo oceánico. El viejo paradigma asociado con los descubrimientos, la creación de los imperios coloniales y la alianza entre el comercio y el poder naval, está dando paso a un mode-

lo fuertemente basado en la competitividad, la innovación y el conocimiento. Esta nueva visión implica una pérdida del interés estratégico de las actividades tradicionales y el desplazamiento del centro de gravedad hacia las nuevas tecnologías, la seguridad energética y el liderazgo global (Figura 1).

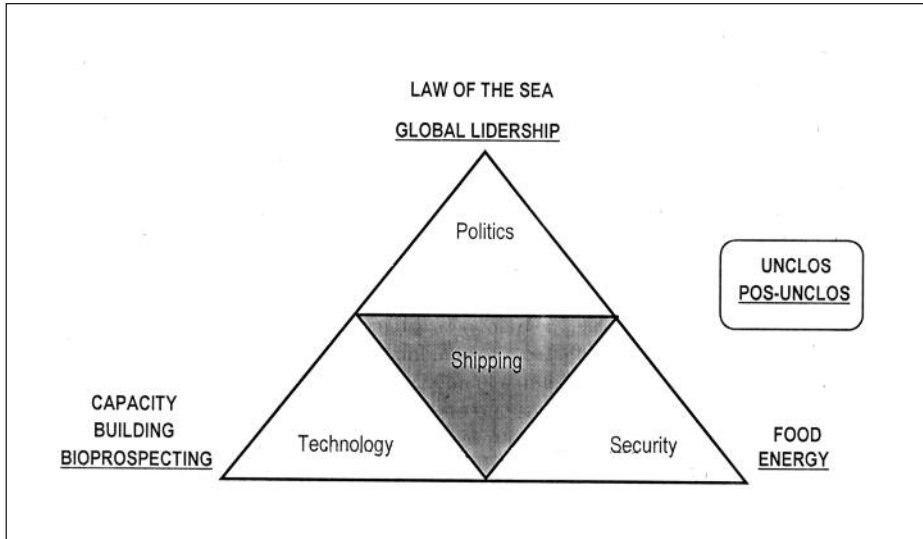


Figura 1. *New maritime paradigm.*

En este contexto se insertan —y se explican— las distintas iniciativas, no muy numerosas pero sí muy significativas, que distintos Estados, tanto desarrollados como en desarrollo, vienen acometiendo desde inicios de la década de los noventa y de manera más acentuada a partir del año 2000 (Figura 2). La forma en que tales iniciativas se han manifestado es variada: formulaciones de nuevas visiones estratégicas, desarrollo de políticas o nuevas leyes de los océanos con un carácter integrador o creación de nuevas instituciones para el desarrollo de una gobernanza integrada. Por lo general, en estas construcciones estratégicas, políticas, legales e institucionales subyace el propósito de fundamentar las bases de una nueva forma de entender el papel de los océanos y el modo en que los Estados se apoyan en lo marítimo para afrontar los nuevos retos mundiales. Puede decirse que para el conjunto de la comunidad internacional la última década del siglo XX —la CNUDM entra en vigor en 1994— representa la culminación de la era moderna de la tradición marítima, en la cual los océanos son concebidos como parte del «común», gobernados



ble Development of the Coastal Areas of the Mediterranean

*MSFD*: Maritime Strategy Framework Directive.

*OSPAR*: Convention for the protection and conservation of the North-East Atlantic and its resources.

*Thematic Strategy*: Thematic Strategy for the protection and conservation of the marine environment.

*UNCED*: United Nations Conference on Environment and Development.

*UNCHE*: United Nations Conference of the Human Environment.

*UNCLOS*: United Nations Convention on the Law of the Sea.

*UNFCCC COP-15*: United Nations Framework Convention on Climate Change (Copenhagen).

*WSSD*: World Summit on Sustainable Development.

por el principio del *mare liberum* y una acción pública equilibradora de las desigualdades entre los Estados. De esta forma, se procedió a declarar la «zona» como patrimonio común de la humanidad y se crearon órganos como la Autoridad y la Empresa. Pero la CNUDM, simultáneamente, da inicio al fenómeno del *nacionalismo marítimo* con la ampliación de las jurisdicciones y la consecuente reducción de los espacios comunes: la alta mar y los fondos marinos.

Los países más desarrollados están configurando una nueva visión de los océanos superadora de la mentalidad navalista decimonónica en la que el medio ambiente constituye un pilar fundamental (sostenibilidad y ordenación basada en los ecosistemas), la seguridad alimentaria es desplazada por la seguridad energética, y el liderazgo internacional se basa más en la innovación, el conocimiento y las nuevas tecnologías que en la alianza poder naval-expansión comercial. Los países en desarrollo, particularmente los países emergentes o países BRIC, algunas de cuyas formulaciones políticas se pueden considerar pioneras (Brasil), han generado un pensamiento marítimo de corte tradicional (Mahan revisitado), sesgado por el notable peso del comercio marítimo en sus economías, la colosal dimensión de sus terminales portuarias y el nuevo potencial territorial marítimo y sus recursos (plataforma continental extendida). Su proyecto marítimo se ha orientado así a suplir una carencia y a la emergencia de una nueva necesidad: construir un poder naval militar.

La Unión Europea, con una dimensión marítima de escala planetaria (económica y territorialmente), posee un complejo entramado de políticas marítimas (Figura 3); su visión estratégica oceánica está siendo desarrollada en la Política Marítima Integrada (PMI) de 2007, quizás la política más ambiciosa y avanzada en la escena internacional, establecida sobre el amplio repertorio de principios sociales y medioambientales del acervo Comunitario y unos objetivos estratégicos de largo alcance. En un entorno tan fuertemente

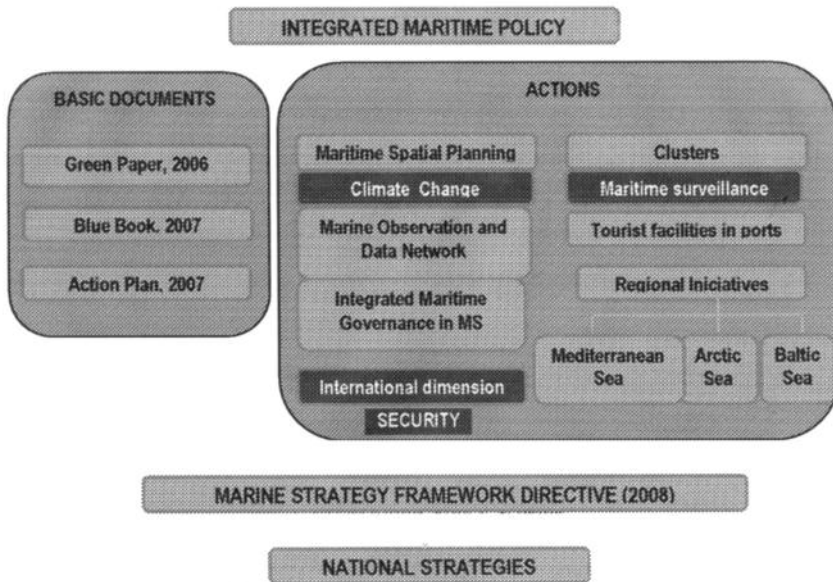


Fig. 3. *EU Maritime Policy Scheme.*

internacionalizado como el marítimo, la viabilidad de la PMI está condicionada por los factores de competitividad frente a países con altas tasas de crecimiento y raquíticos estándares sociales y medioambientales.

En este sentido, el objetivo de este artículo es ofrecer algunas perspectivas de la PMI en relación a: 1) El conjunto de iniciativas desarrolladas por un número creciente de Estados. Aun habiendo elementos comunes que llevan a adoptar nuevas posiciones respecto al mundo oceánico, los distintos modelos de desarrollo económico y político y el reajuste geopolítico de la comunidad internacional generan apreciables diferencias en la construcción de estas nuevas políticas públicas. A este fin se ofrece un recorrido e interpretación de las políticas más significativas hasta ahora surgidas. 2) Las fortalezas y debilidades que presenta la PMI en función de los grandes objetivos que persigue y los principios en los que se basa. 3) El entorno en el que debe hacerse valer la PMI, caracterizado por una profunda transformación de los principales actores políticos y el liderazgo internacional. La PMI debe en este sentido ser confrontada con la visión que de los océanos están configurando sus principales competidores: los países emergentes. 4) La dimensión de seguridad vinculada a la PMI; esta política, por su propia naturaleza, desborda el marco estricto

tamente Comunitario y exige ser proyectada sobre el océano global (alta mar y zona) dentro de un esquema de cooperación multilateral. Una parte significativa de la seguridad a escala global y de la UE depende de una efectiva gobernanza de los océanos, para la cual sólo una reducida parte de la comunidad internacional posee los medios para ejercerla.

## Las iniciativas políticas para la gestión oceánica: su evolución

La formulación e implementación de políticas marinas son aún en la actualidad una novedad. Su inclusión en la agenda política gubernamental depende, en gran parte, de la orientación de cada país hacia lo marítimo, de la importancia económica de los recursos que el medio oceánico pueda proporcionar a la sociedad y del interés geopolítico y geoestratégico de dicho espacio. Aunque podríamos remontarnos a finales de los años 60 (1) e inicios de los 70 para encontrar algunos de los primeros planteamientos de gestión oceánica (emergencia del enfoque integrado, incorporación de la preocupación ambiental, primeros convenios y programas de alcance nacional e internacional —Programa de Mares Regionales, Convenio MARPOL, entre otros—), será en las décadas de los 80 y los 90 cuando tendrán lugar, respectivamente, dos procesos fundamentales: la gestación de un nuevo orden jurídico oceánico (UNCLOS) y la formulación de políticas conforme a un nuevo paradigma marítimo apoyado en la sostenibilidad y la gobernanza. Sobre la base de tales planteamientos surgirán formulaciones políticas y legislativas en países que podemos considerar sin duda como la vanguardia de la nueva gobernanza (2) oceánica. Se trata de determinados países desarrollados (Australia, Canadá, Estados Unidos) y de un grupo de países emergentes (fundamentalmente Brasil, China e India).

El primero de los casos citados, **Australia**, mostró desde principios de los años 80 una profunda preocupación por la gestión oceánica (3) y formuló en 1998 la *Australia's Oceans Policy* (4); **Canadá**, sin embargo, partió de la elaboración de un instrumento jurídico clave (la *Oceans Act* de 1996) para luego preparar una estrategia (la *Canada's Oceans Strategy* de 2002) (5); **Estados Unidos**, por su parte, ha mostrado desde hace años su interés por los temas marítimos y por la gestión de este espacio (la *Coastal Zone Management Act* de 1972 es un ejemplo de ello) y ha formulado recientemente una ley básica (*Oceans Act* de 2000) y una política oceánica nacional (6) que abordará un amplio espectro de asuntos marítimos, desde la gestión y conservación de los recursos marinos o la prevención de la contaminación hasta el apoyo a la ciencia marina, el comercio y el transporte, sin olvidar, por supuesto, el papel de liderazgo de los Estados Unidos en el campo de las actividades oceánicas y costeras (7). Los tres países comparten ciertos rasgos interesantes. Además de su tamaño y, sobre todo, de la amplitud de las zonas

marítimas bajo sus respectivas jurisdicciones nacionales, se han enfrentado en las últimas décadas a desafíos económicos y ambientales de envergadura y a una creciente responsabilidad en los espacios marítimos que controlan. De ese modo, la protección ambiental y el logro de un uso sostenible del océano, junto con la necesidad de medidas de conservación de los recursos marinos vivos, son las principales motivaciones para la puesta en marcha de políticas marítimas nacionales. A estas iniciativas podríamos sumar, en países económicamente desarrollados, las más recientes de **Nueva Zelanda** (aún en proyecto), **Japón** (*Basic Act on Ocean Policy*, 2007; *Basic Plan on Ocean Policy*, 2008) o **Francia** (*Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans*, 2009), que se muestran planteamientos sólidas y con un importante apoyo legal y/o institucional.

En países menos desarrollados, las situaciones son muy dispares y heterogéneas, desde países que ya en los años 80 y 90 realizaron algunas incursiones en el tema (*Marine Development Basic Act* de **Corea del Sur**, 1987; *National Marine Policy* de **Filipinas**, 1994), hasta otros que se han incorporado, no sin dificultades (8), a este proceso de formulación de políticas oceánicas hace pocos años (*Estrategia Marítima Nacional* de **Panamá**, 2004; *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros* de **Colombia**, 2007). Mención especial merecen los llamados países emergentes, donde aparecen tempranamente iniciativas de política oceánica (*Política Nacional para os Recursos do Mar* de **Brasil**, 1980; *Ocean Policy Statement* de **India**, 1982).

### La PMI de la UE: debilidades y fortalezas

El Libro Verde (2006), el Libro Azul (2007) y el Plan de Acción (2007) de la PMI establecen la innovación, la competitividad y el conocimiento como las fuerzas motrices para transformar y desarrollar la actividad marítima, abarcando aspectos que discurren desde la calidad de vida en las zonas costeras a la gobernanza y el patrimonio marítimo (Figura 4), todo ello en un marco de políticas públicas en las que rigen los estándares sociales y laborales más avanzados de la comunidad internacional. La visión oceánica europea es, en consecuencia, una opción que debe hacerse compatible con las demandas de la competitividad (una de las razones que impulsaron la PMI), la eficiencia, la innovación y la profunda renovación del sector marítimo, lo que constituye una contradicción en sus términos: globalización y prácticas sociales avanzadas no parecen, en la situación actual, ser compatibles. Si este planteamiento podía ser cuestionado en el momento de su formulación (2007), el desencadenamiento de la crisis financiera y económica arroja nuevas dudas respecto a su viabilidad. La filosofía de la PMI, estrechamente ligada, como ya se ha indicado, a la innovación, el conocimiento y el desarrollo tecnológico, puede verse envuelta en una paradoja: al mismo tiempo que tales elementos constitu-

yen una oportunidad para reactivar y orientar nuevos sectores económicos (incluyendo nuevas fuentes de energía), su fuerte dependencia de nuevas inversiones (9) puede hacerla impracticable, o al menos ralentizarla.

La PMI de la Unión Europea contiene una batería de acciones (Plan de Acción) que ofrecen respuestas a los grandes desafíos globales y su incidencia en los océanos (10). La mayor parte de estas acciones no son viables sin cuantiosas inversiones, y las respuestas frente a la precariedad del mercado de trabajo y la degradación de las políticas sociales, tales como reforzar la carrera marítima y crear nuevos empleos (y empleos de calidad) en el sector marítimo, deben hacerse valer en el entorno económico dominado por los países emergentes. Respuestas nacionales como las contenidas en el *Livre Bleu* de Francia, proponiendo una suerte de re-nacionalización de la flota mercante frente al deterioro social y ambiental del sector marítimo, aún como parte de una amplia acción europea, tendrían un resultado como mínimo incierto. El gran reto de la PMI es pues conciliar sus principios sociales y medioambientales con la exigencia de ser competitivo en un entorno global espolcado por nuevas potencias económicas, políticas y marítimas.

### **La PMI en el contexto global: los países BRIC como potencias marítimas emergentes**

La Unión Europea, por su tradición marítima, su peso económico y su extensión superficial (unos veinticuatro millones de kilómetros cuadrados), podría ser considerada como un *imperio marítimo* (11), pero en el escenario global están surgiendo nuevos actores que desafían este liderazgo y la propia viabilidad de la PMI, que tendrá que contar con la visión y la orientación marítima que estos nuevos competidores están empezando a desarrollar.

Los denominados países emergentes están jugando ya un importante papel en el ámbito de las relaciones internacionales y en el de la gestión del espacio oceánico. Las necesidades derivadas del mantenimiento de altas tasas de crecimiento económico y de las persistentes bolsas de pobreza han condicionado el propio desarrollo marítimo de estos países. Es especialmente significativo el caso de los BRIC (Brasil, Rusia, India, China), que están formulando (o reformulando) políticas marítimas y estrategias navales encaminadas a afrontar los nuevos retos ambientales, económicos y de seguridad en jurisdicciones cada vez más amplias.

Exceptuando el caso de **Rusia** (12), que probablemente pretende restaurar su capacidad marítima perdida en un intento de convertirse otra vez en una gran potencia naval, los otros tres (Brasil, India y China), que ya en momentos anteriores realizaron formulaciones políticas en relación a los espacios marítimos (*Política Nacional para os Recursos do Mar* de Brasil, 1980; *Ocean Policy Statement* de India, 1982), comparten ciertas características, siendo



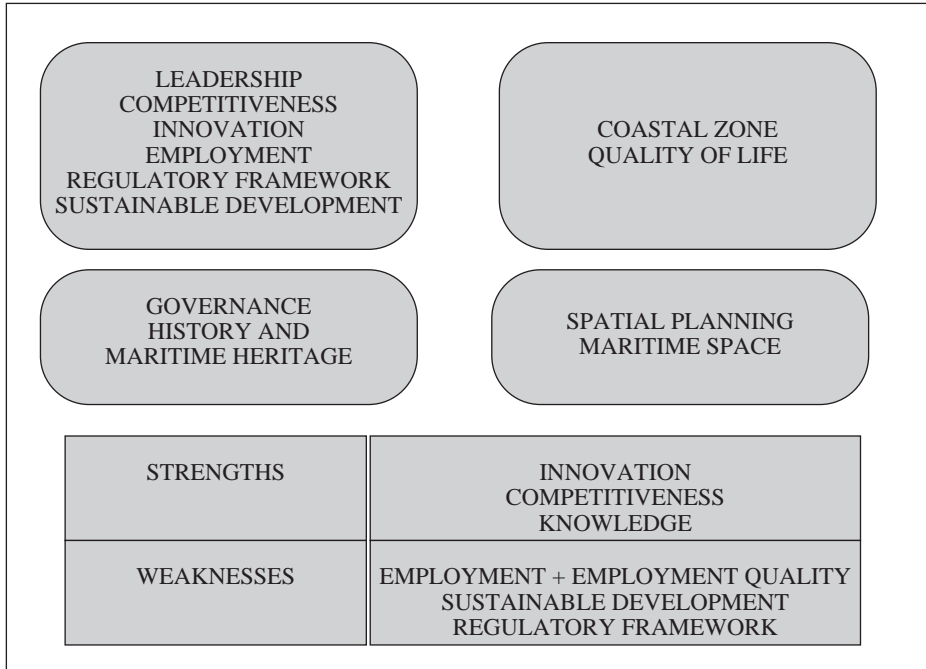


Fig. 4. EU maritime policy: strengths and weaknesses.

todos ellos países interesados en crear instituciones y normas *ad hoc* y en plantear políticas que, en el ámbito de lo marítimo, les permitan adquirir un protagonismo que en lo económico y lo geopolítico ya parecen estar detentando. De este modo, los desafíos medioambientales, la protección de rutas marítimas y la gestión de recursos *offshore* aparecen como grandes objetivos a alcanzar por los BRIC.

Así, por ejemplo, la *Política Nacional para os Recursos do Mar* de **Brasil** (enmienda de 2005) se propuso acentuar el objetivo de sostenibilidad de las actividades marítimas y la consecución de metas de índole social (como la creación de empleo), lo cual complementaba los objetivos de la *Política Marítima Nacional* de 1994 (desarrollo de una cultura marítima nacional, racionalidad y beneficio de las actividades marítimas, protección ambiental, y salvaguarda de los intereses marítimos nacionales). La actual Política Oceánica de **India**, por su parte, se basa también en el uso sostenible de los recursos oceánicos como medio para beneficiar a la sociedad (13). El cuarto de estos Estados, **China**, ha realizado esfuerzos para institucionalizar un régimen de gestión marina sostenible desde los años 70, coincidiendo con las reformas

económicas de Deng Xiaoping y el establecimiento de cinco Zonas Económicas Especiales en la costa. Los graves problemas demográficos, ambientales, energéticos (14) y de prevención de catástrofes naturales en el ámbito costero-marino (que ya impulsaron el *Plan Nacional para el Desarrollo Marino* de 1994) se han ido intensificando y siguen presionando para el planteamiento de nuevas herramientas (*China Oceans Agenda 21, Libro Blanco sobre el Desarrollo de los Asuntos Marinos Chinos*) que, al mismo tiempo, den una respuesta eficaz a las necesidades de desarrollo económico y mejora de la calidad de vida y a los problemas ambientales marinos que están empezando a agravarse peligrosamente.

En cualquier caso, es un hecho que la irrupción en la escena internacional de estas potencias supondrá un reequilibrio geopolítico y estratégico, una fuerte competencia (comercial, industrial, naval) para las potencias tradicionales y una alteración de los propios planteamientos de la PMI. La UE se verá irremediamente impelida a competir con países donde los retos económicos y la búsqueda de prestigio internacional tienen más peso que lo ecológico o lo social-laboral (una mayor «permisividad» en estos dos últimos ámbitos podría obligar a la UE a «flexibilizar» sus condiciones y a reestructurar/adaptar sus sectores marítimos) y donde está renaciendo un enfoque navalista, hecho este último al que no deben ser ajenos los planteamientos europeos de seguridad (15).

## La PMI y la seguridad

La seguridad es una dimensión intrínseca de la PMI con diversas vertientes que discurren desde la defensa (cuestión que de forma expresa está excluida de esta política (16)) a la seguridad alimentaria (por su relación con la biodiversidad o la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada) y con un núcleo vital en torno a la seguridad del transporte marítimo (European Commission: *Third Maritime Safety Package*, 2009). Todas estas vertientes convergen en una acción general: la gobernanza oceánica. En este sentido, la noción de seguridad está estrechamente vinculada a la gobernanza (17) oceánica en la medida en que la potestad y capacidad para ejercerla determina la viabilidad de la economía marítima, la salud del medio ambiente, la regeneración de los recursos vivos, el ejercicio de derechos esenciales como la libertad de navegación y el acceso de todos los Estados a los espacios situados más allá de la jurisdicción nacional. Derechos y deberes (responsabilidad de los Estados en la protección de los espacios comunes) que requieren de unas reglas universales para su disfrute y para la sanción de las violaciones. Gobernar el 40 por 100 del planeta (18) conformado por mares y océanos es el reto al que debe hacer frente en nuestro tiempo la comunidad internacional y es el principal objetivo de las políticas marítimas.

En la medida en que las políticas marítimas nacionales abarcan todas las aguas jurisdiccionales de un Estado hasta el límite de su zona económica exclusiva, o del límite externo de su plataforma continental más allá de las doscientas millas, entran en el dominio de la acción exterior, al concurrir en dicho ámbito derechos nacionales y derechos de terceros Estados. Por esta razón, tradicionalmente los temas oceánicos se han asociado y reservado a la acción exclusiva del Estado central. Aunque esta apreciación empieza a verse modificada por los procesos de descentralización política y por un mayor uso del espacio marítimo y sus recursos (19), el entorno marítimo sigue siendo percibido como un territorio de transición (de la plena soberanía ejercida sobre tierra firme al espacio libre abierto a todos los Estados) y del cual proceden amenazas y numerosos riesgos. Para la Unión Europea y su PMI esta circunstancia se agudiza de manera notable al tener esta entidad política la mayor proyección oceánica de toda la comunidad internacional; en consecuencia, «...la PMI no puede limitarse a ser una simple política europea» (20). Además, no sólo es una política que desborda claramente el marco del continente europeo y se expande por todos los océanos donde los países miembros de la UE poseen aguas jurisdiccionales, sino que esta política y las instituciones Comunitarias poseen una importante cuota de responsabilidad en el gobierno de los espacios situados más allá de la jurisdicción nacional. Y esta es, sin duda, una de las cuestiones de seguridad de mayor trascendencia: contribuir a la gobernanza de una parte del planeta nada desdeñable (40 por ciento compuesto por la alta mar y la zona). La cuestión de la piratería ilustra claramente el alcance de una de las cuestiones que exigen responder a esta responsabilidad, pero no la única si nos remitimos al documento arriba citado, donde se alude a los grandes desafíos oceánicos de carácter global (cambio climático, biodiversidad, recursos marinos, competencia en el sector del transporte y construcción naval y régimen laboral de los trabajadores del mar). Con una comunidad internacional que en su mayoría está compuesta por Estados todavía carentes de los medios y capacidades para intervenir en las cuestiones oceánicas, la UE forma parte de las reducidas entidades políticas que pueden ejercer la necesaria gobernanza oceánica. El propio liderazgo de la UE y su seguridad están vinculados al dominio de lo marítimo (21).

Las políticas marítimas, como políticas públicas generadas y desarrolladas por los Estados, tienen una evidente vertiente interior —la gestión de espacios y recursos bajo soberanía nacional—, pero existe igualmente una vertiente exterior, puesto que los Estados deben afrontar la gestión de áreas jurisdiccionales más amplias que en otras épocas, lo cual impone mayores responsabilidades y obligaciones de cara a la preservación de recursos y la protección ambiental y a la seguridad e integridad de dicho espacio (lo que demanda mayores dosis de cooperación internacional). En tanto que «políticas exteriores», las políticas marítimas son decididas y elaboradas sobre la base de determinados valores y expectativas, y teniendo en cuenta cuál es la realidad inter-

nacional imperante en cada momento. Hoy, la agenda política internacional contiene aspectos cada vez más complejos de abordar y más interdependientes, de tal modo que es imposible separar temas como los conflictos, la seguridad, la globalización económica y los procesos transnacionales característicos de la agenda global (22). El discurso más aceptado en cuanto a relaciones internacionales supera la perspectiva estadocéntrica y asume la realidad de los hechos transfronterizos y globales (23) (las cuestiones ambientales marinas, de gestión de recursos marinos vivos altamente migratorios y de transporte marítimo son claros ejemplos) e incorpora a la agenda las *low politics* (temas socioeconómicos, medio ambiente), aunque manteniendo vivas las preocupaciones geopolíticas o *high politics* (distribución del poder, liderazgo internacional, medios para el control y seguridad de los espacios nacionales) y, por supuesto, las geoeconómicas. Con toda probabilidad, las actuales políticas y estrategias oceánicas se adaptan bien a dicho planteamiento (Tabla 1).

Paradójicamente, aunque los temas de seguridad y defensa no se incluyeron en la PMI, es en ese campo donde parece haber interesantes avances. Son aspectos en los que ya existen antecedentes comunitarios de enorme interés —como la *European Security Strategy* (24)—, donde distintas instituciones y organismos de reflexión (Instituto Español de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra Naval, EU Institute for Security Studies, etc.) están realizando un esfuerzo por valorar las posibilidades de puesta en marcha de mecanismos concretos de preservación de la seguridad de espacios y actividades marítimas, y donde ya se han realizado con éxito operaciones de vigilancia y protección (Operación ATALANTA). De este modo, los ministerios de Defensa de la UE y los estados mayores de sus armadas están en la línea de lo que otras fuerzas navales de otros países ya vienen haciendo desde hace algunos años (25). Probablemente, en años venideros podríamos asistir a la conformación

Strengthening SECURITY	Advanced TECHNOLOGY	Conflicting POLITICS
Energy supply Food Migration flows Trade Global terrorism	Deep seas Bioprospecting ( <i>blue biotechnology</i> ) Environmental risks	Civil society: nationwide/global State: nationalism/multilateralism Market: public/private Property rights: EEZ/common heritage of humankind

Tabla. 1. *Ocean strategic goals*

de al menos tres pilares fundamentales en la gestión oceánica europea: un pilar ambiental (la Estrategia Marina), un pilar político (la propia PMI), y un pilar de seguridad y defensa (¿estrategia de seguridad naval?, ¿ampliación y reorientación de funciones de EUROMARFOR?) capaz de afrontar tareas tan variadas como la protección a los flujos económicos y tecnológicos, la protección ecológica, las operaciones de control fronterizo o el apoyo social en catástrofes (26) en consonancia con una nueva y amplia concepción de la seguridad (27).

---

(1) En 1966 se elabora en Estados Unidos la *Marine Resources and Engineering Development Act*, que, entre otras, crea la Commission on Marine Science, Engineering and Resources —o Stratton Commission—. Dicha comisión presenta, en 1969, el famoso informe *Our Nation and the Sea*.

(2) Para una valoración de la evolución reciente de la gestión oceánica *vid.* Smith (1994) y Vallega (2001 a, 1-20; 2001 b).

(3) Esa preocupación se refleja en instrumentos jurídicos tales como el *Offshore Constitutional Settlement* (1979) o la *Coastal Waters Act* (1980);

(4) *Vid.* Commonwealth of Australia (1998).

(5) *Vid.* Fisheries and Oceans Canada (2002).

(6) El proyecto de la política oceánica estadounidense aparece en el informe *An Ocean Blueprint for the 21<sup>st</sup> Century* (U.S. Commission on Ocean Policy, 2004; Tibbetts, 2005).

(7) La *Oceans Act* establece que la nueva política oceánica nacional promover «...the preservation of the role of the United States as a leader in ocean and coastal activities, and, when it is in the national interest, the cooperation by the U.S. with other nations and international organizations in ocean and coastal activities» (*Oceans Act of 2000*, section 2.8). »

(8) La viabilidad de cualquier política o programa de gestión oceánica debe partir de una serie de requisitos mínimos como la voluntad política de emprender tal estrategia, un soporte legal, unos medios económico-financieros suficientes, un apoyo social a este tipo de planificación, unos equipos técnicos cualificados (y agencias especializadas) y una adecuada información técnico-científica del medio en el que se desarrolle la política oceánica. Evidentemente, los cuatro primeros requisitos suponen el «entorno» básico sin el cual una política oceánica no tendría viabilidad ni éxito alguno. Desafortunadamente, en los países menos desarrollados a las dificultades propias de la formulación, diseño y aplicación de las políticas oceánicas se unen otras deficiencias estructurales en materia legal, institucional, financiera y de praxis política.

(9) Es ilustrativo en este sentido la iniciativa de la Administración estadounidense; la Ocean Research Priorities Plan, *Joint Ocean Commission* (2009) propone un Ocean Investment Fund que identifique fuentes de ingresos y un presupuesto oceánico para el medio costero-marino.

(10) *Vid.* Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos (2010).

(11) *Vid.* Suárez de Vivero (2007).

(12) Los postulados básicos de la política marina nacional rusa han sido recogidos en el *Marine Policy Document* de julio de 2001 (aprobado por el presidente de la Federación Rusa, V. V. Putin, N.º Pr-1387).

(13) Las oportunidades que el mar ofrece al desarrollo económico y la necesidad de ampliar los esfuerzos de gestión costera llevándolos mar adentro fue lo que impulsó la apari-

ción del denominado *Ocean Policy Statement* en 1982. Este documento recoge la idea de que el uso de los recursos marinos vivos y no vivos debe realizarse de un modo sostenible y procurando un beneficio para toda la sociedad.

(14) Gran parte de las políticas marítimas chinas vendrían a dar respuesta a las necesidades del enorme y rápido crecimiento industrial y comercial que sus regiones costeras han venido adquiriendo desde las reformas económicas de los años 80. Pensemos, por ejemplo, en la necesidad de satisfacer una demanda energética creciente, fenómeno que está impulsando hacia la búsqueda de reservas de hidrocarburos en el subsuelo de los fondos oceánicos y hacia el establecimiento de regulaciones específicas (*Regulaciones concernientes a la Protección Ambiental en la Exploración y Explotación de Petróleo Offshore* de 1983; Ley de Recursos Minerales de 1986, enmendada en 1996; leyes sobre las distintas jurisdicciones marítimas chinas de 1992 y 1998). Esas iniciativas para el desarrollo de los hidrocarburos offshore se reflejarán también en el nuevo *Programa Nacional de Desarrollo Marino (2001-2010)*, en el que los sectores marítimos, especialmente la explotación petrolífera, comienzan a considerarse como pilares de la economía nacional.

(15) *Vid.* Severiano Teixeira, N. (2009, 147).

(16) La PMI de la UE no alude de modo explícito a los aspectos defensivos y de seguridad. El análisis de los documentos clave en que se apoya su desarrollo nos permite observar que quienes impulsaron esta política renunciaron a establecer cualquier tipo de directriz o de mecanismo coordinador que afectase a un aspecto tan delicado de la soberanía nacional como es el de la defensa. Sin embargo, cuando se mencionan la necesidad de coordinar los mecanismos y servicios de guardacostas de los Estados miembros, de establecer la vigilancia y control de fronteras (marítimas), de impulsar un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras (y seguro) o de promover el liderazgo europeo —en asuntos marítimos— en el ámbito internacional (*Commission of the European Communities*, 2007) es evidente que, de una forma u otra, se va a requerir una perspectiva de seguridad marítima más firme y eficaz de lo que ha venido siendo hasta ahora (Howorth, 2009).

(17) Existen diversas maneras de definir el término *governance*. Kooiman y Bavinck (2005) proponen la siguiente definición: *Governance is the whole of public as well as private interactions taken to solve societal problems and create social opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them*. En cuanto al concepto de *ocean governance*, podríamos definirlo como conjunto de reglas, prácticas e instituciones que interactúan a todos los niveles para proporcionar equidad y sostenibilidad en la asignación y gestión de los recursos y espacios oceánicos (Mann Borgese, Baillet, 2001), es decir, se trataría de un sistema de «gobierno» sui generis en el que habría que tomar en consideración reglas formales e informales, antiguas y nuevas estructuras de poder (tanto las instituciones estatales como los demás actores sociales: ONGs ambientalistas, empresas de explotación de recursos marinos, trabajadores del mar,...), eficiencia y equidad en la gestión de los recursos, y mecanismos de resolución de conflictos en cuanto al acceso al océano, especialmente teniendo en cuenta que los problemas son más agudos en un ámbito de actores interdependientes (Friedheim, 1999, 748).

(18) La alta mar representa el 64,2 por 100 de los océanos; la zona el 59,4 por 100. La alta mar respecto a la superficie total de la Tierra es aproximadamente un 40 por 100. *Vid.* Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos (2007, 199-200).

(19) *Vid.* Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos, Florido del Corral (2009).

(20) *Vid.* Commission of the European Communities (2009, 3).

(21) Un somero análisis de las principales actividades económicas europeas vinculadas al océano (producción y abastecimiento energético, actividad portuaria y tráfico marítimo, pesca) nos permite comprender que la carencia de instrumentos de seguridad efectivos podría provocar mayor dependencia y posibilidades de estrangulamiento económico para la UE, así como la marginación en los asuntos internacionales.

(22) Como ha planteado J. Nye (2003), no hay una agenda política internacional única y simple, sino más bien una agenda de múltiples dimensiones en la que tenemos tres planos complementarios: uno en el que el poder militar es unipolar y cuasi hegemónico (aquí se ubicarían las políticas marinas navales, defensivas y de seguridad), otro en el que el poder económico es multipolar (es decir, el ámbito para las políticas económico-marítimas y para ejercer cierto liderazgo económico) y un tercero en el que las relaciones tienen un claro carácter transnacional, fuera del control gubernamental, y donde el poder está muy disperso entre actores (las cuestiones socioeconómicas y ambientales se insertarían aquí).

(23) Así se recoge en el *Report on the Implementation of the European Security Strategy* (European Council, 2008).

(24) *Vid.* European Council (2003).

(25) Para el caso de Estados Unidos. *Vid.* Department of the Navy (2007); para el caso australiano, Department of Defence (2000). (26) *Vid.* Ries, T. (2009).

(26) *Vid.* Ries, T. (2009).

(27) Concepción de seguridad que, en el ámbito marino, se ha materializado en hechos como los acuerdos internacionales para el uso pacífico del océano (Degenhardt, 1985, 221-223), la propuesta de medidas de control armamentístico y desarme naval (Haydon, 1991), la plasmación del uso pacífico del océano en áreas desnuclearizadas o desmilitarizadas y zonas de paz (Pepper, Jenkins, 1985, 165-177; Glassner, 1990, 108-110; López-Reyes, 1998) y el cambio de funciones de las flotas (Barnaby, 1993; Morgan, 1994).

#### BIBLIOGRAFIA

- BARNABY, F. (1993): The Role of the Navies in the 1990s and Beyond, *Ocean Yearbook*, 10, pp. 229-239.
- Commission of the European Communities (2007): *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, SEC(2007) 1278, Brussels, 10.10.2007.
- Commission of the European Communities (2009): *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM(2009) 536, Brussels, 15.10.2009.
- Commonwealth of Australia (1998): *Australia's Oceans Policy*, Canberra, Environment Australia.
- Department of Defence (2000): *Australian Maritime Doctrine*, Canberra, Dpt. of Defence, Defence Publishing Service.
- Department of the Navy (2007): *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC, US Navy, US Marine Corps and US Coast Guard.
- European Council (2003): *A secure Europe in a better World*. European Security Strategy, Brussels, 12.12.2003.
- European Council (2008): *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, S407/08, Brussels, 11.12.2008.
- Fisheries and Oceans Canada (2002): *Canada's Oceans Strategy*, Ottawa, Fisheries and Oceans Canada, Oceans Directorate.
- FRIEDHEIM, R. L. (1999): *Ocean governance at the millennium: where we have been – where we should go*, Ocean and Coastal Management, Vol. 42, Nº 9, pp. 747-765.
- GLASSNER, M. I. (1990): *Neptune's Domain. A political geography of the sea*, Boston, Unwin Hyman.
- HAYDON, P. (1991): *Arms Control and Disarmament at Sea: What are the Prospects?*, Ocean Yearbook, 9, pp. 266-293.

- HOWORTH, J. (2009): Implementing a 'grand strategy', en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 39-49.
- KOOIMAN, J.; Bavinck, M. (2005): The Governance Perspective, en Kooiman *et al.* (eds.): *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 11-24.
- LÓPEZ-REYES, R. (1998): Zones of Peace: Toward Institutionalizing a Regime of Peace on the Seas, *Ocean Yearbook*, 13, pp. 385-403.
- Mann Borgese, E.; Baille, F. (2001): *Ocean Governance: Legal, Institutional and Implementation Considerations*, A Report Prepared for the Ship and Ocean Foundation of Japan, Halifax (Canadá), Dalhousie University-International Ocean Institute.
- MORGAN, J. R. (1994): Collective security and the changing role of navies, en Bautista Payoyo, P. (Ed.): *Ocean Governance: Sustainable Development of the Seas*, Tokyo, United Nations University Press, pp. 296-308.
- NYE, J. (2003): *La paradoja del poder americano*, Madrid, Taurus.
- PEPPER, D.; Jenkins, A. (Eds.) (1985): *The Geography of Peace and War*, Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- RIES, T. (2009): The globalising security environment and the EU, en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 61-74.
- SEVERIANO TEIXEIRA, N. (2009): European defence: a future challenge, en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 143-150.
- SMITH, H. D. (1994): The Development and Management of the World Ocean, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 24, N° 1, pp. 3-16.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.; FLORIDO DEL CORRAL, D. (2009): Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: State, regions, and geographical planning scope, *Marine Policy*, Vol. 33, pp. 624-634.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (2007): The European vision for oceans and seas –Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU, *Marine Policy*, Vol. 31, pp. 409-414.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. (2007): La gestión y conservación de los océanos, en Lamela, A. (Dir.): *Estrategias para la Tierra y el Espacio. Geoísmo y cosmoísmo*, Madrid, Espasa, vol. 2, pp. 189-268.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. (2010): Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers —Building new geopolitical scenarios, *Marine Policy*, doi:10.1016/j.marpol.2010.02.002.
- TIBBETTS, J. (2005): America's Oceans. A Blueprint for the Future, *Environmental Health Perspectives*, Vol. 113, N° 2, pp. 107-109.
- U. S. Commission on Ocean Policy (2004): *An Ocean Blueprint for the 21<sup>st</sup> Century. Final Report of the U.S. Commission on Ocean Policy*, Washington D. C.
- VALLEGA, A. (2001 a): *Sustainable ocean governance. A geographical perspective*, London & New York, Routledge.
- VALLEGA, A. (2001 b): Ocean governance in post-modern society—a geographical perspective, *Marine Policy*, vol. 25, N° 6, pp. 399-41.



# *THE INTEGRATED MARITIME POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE NEW OCEANIC PARADIGM*

Professor Juan Luis SUÁREZ DE VIVERO  
Professor Juan Carlos RODRÍGUEZ MATEOS  
University of Sevilla, Human Geography Department

## **Abstract**

*The Integrated Maritime Policy (IMP) of the EU is included within the new maritime policy initiatives arisen in the last years both in developed and developing countries. This article claims that these initiatives are the response to the new challenges in the oceanic domain. The IMP is the European answer to the new oceanic order. In the global context, the IMP competes with other emerging countries with dynamic economies, whose competitiveness rests on not so rigorous social and environmental standards. On the other hand, this article underlines the importance of maritime policies for security, as they contribute to a better governance of the oceanic domain which, to a great extent, falls outside the jurisdiction of the States.*

## **Introduction**

*At a global scale, oceans are attaining an ever growing protagonist role in the political agenda, although not yet proportional to the overall importance of marine basins in the world and to the nature of environmental conflicts. These circumstances roughly coincide with the turn of the century, which could therefore be taken as the milestone which separates two visions or concepts of the oceans. The old paradigm connected with the geographic discoveries, the establishment of colonial empires, and the alliance between commerce and naval powers is giving way to a model based on competitiveness, innovation and knowledge. This new vision implies a loss of strategic interest in the traditional activities and a shift towards new technologies, energy security and global leadership (Fig. 1).*

*In this context take place, and are to be understood, the few but important initiatives undertaken by various States, both developed and developing, from the beginning of the 90's and more extensively since 2000. (Fig. 2). The initiatives are wide-ranging: new strategic visions, development of policies or new ocean laws with an integrating spin, or the establishment of new institutions for the development of integrated governance. In general terms, these strategic, political, legal and institutional structures are aimed at understanding the new role of the oceans and the way the States lean on the maritime domain to face up new world challenges. For the international community, the last decade of the 20th century —the UNCLOS was implemented in 1994— was the culmination of the modern age of maritime tradition whereby the oceans are considered as «commons», ruled by the mare liberum principle and a public action which balances the differences among States. Thus, the «Area» was declared a common heritage of mankind and the «Authority» and the «Enterprise» were established. But, in turn, the UNCLOS gave rise to maritime nationalisms extending jurisdictions and reducing the common spaces: the high seas and the sea bottom.*

*Developed countries are shaping a new vision of the oceans different from the 19th century naval vision; the environment is now a key factor (sustainability and regulations based on ecosystems), food security is replaced by energy security, and international leadership is based on innovation, knowledge and new technologies rather than on the former naval power-trade expansion connection. Developing countries, particularly emerging economies or BRIC countries— Brazil has formulated pioneering political proposals —have developed a traditional maritime thinking (Mahan revisited) influenced by the huge importance of maritime commerce in their economies, the enormous size of their port facilities, and the potential of the maritime territory and its resources (extended continental shelf). Their maritime project is aimed at making up for past shortages and at the appearance of a new need: to build up a military naval power.*

*The European Union, with a maritime dimension of a planetary scale (economic and territorial) has an intricate network of maritime policies (Fig. 3). Its oceanic strategic vision is being developed by the 2007 Integrated Maritime Policy, perhaps the most ambitious and most advanced policy in the international scene, based on a wide variety of EU social and environmental principles and long range strategic goals. In such an internationalised realm as the maritime domain, the feasibility of the IMP is determined by European competitiveness in front of nations with a high birth rate but poor social and environmental standards.*

*In this sense, the aim of this article is to offer some IMP perspectives in relation to: i) The initiatives developed by a growing number of nations; despite being some commonalities, the different models of economic and political development and the geopolitical readjustment of the international*

*community create great differences in the construction of these new public policies - an overview and interpretation of the most relevant policies is provided. ii) The strengths and weaknesses of the IMP in relation to the goals sought after and the principles governing it. iii) The environment where the IMP is to be implemented, characterised by a deep transformation of the main political actors and international leadership; the IMP must be confronted with the oceanic vision of its major competitors, the emerging nations. iv) The security dimension linked to the IMP; this policy, by its very nature, exceeds the EU framework and must, demands to be considered across the global oceans (the high seas and the area) within the context of multilateral cooperation. A significant part of the security at a global scale depends on an effective governance of the oceans, but only a small part of the international community have the assets to enforce it.*

### ***Political initiatives for ocean management: its evolution***

*The formulation and implementation of marine policies is still a novelty. Its insertion within the governmental political agenda depends, to a great extent, on the significance each nation attaches to maritime issues, as well as the economic relevance of the oceanic resources to their societies and their geopolitical and geostrategic interests. Although the first oceanic management projects date from the late 60's (1) and early 70's (appearance of the integrated approach, environmental concerns, first national and international agreements —Regional Seas Programme and MARPOL Convention among other—), it is in the 80's and 90's when two main processes take place: the generation of a new oceanic legal framework (the UNCLOS) and the formulation of new policies according to a new paradigm based on sustainability and governance (2). From those policies, new political and legal formulae emerged in leading countries which could be very well deemed as the spearhead of oceanic governance; these included developed countries (Australia, Canada, United States) and some emerging nations (basically Brazil, China and India).*

***Australia** showed as of the early 80's a deep concern about oceanic management issues (3) and in 1998 outlined Australia's Oceans Policy (4); **Canada**, however, started with a key judicial instrument: the Oceans Act of 1996 followed by the Oceans Strategy of 2002 (5). The **United States** has also shown interest in maritime issues and the management of maritime spaces (the Coastal Zone Management Act of 1972 is a case in point) and has recently passed the Oceans Act of 2000 and a national oceanic policy (6) which deals with a wide variety of maritime aspects, from management to conservation of marine resources, pollution, marine science support, commerce, transport and, of course, the US leadership role in oceanic and coastal*

activities (7). The three countries share some interesting aspects. Apart from their size and, above all, the extensive maritime zones under their respective jurisdictions, these countries have faced in the last decades many economic and environmental challenges and an ever growing responsibility in their maritime spaces. Thus, the environmental protection and the sustainable use of the ocean, together with the preservation of living marine resources, are vital motivations for the implementation of national maritime policies. Those initiatives are complemented by others from economically developed countries such as **New Zealand** (still a project), **Japan** (the Basic Act on Ocean Policy of 2007 and Basic Plan on Ocean Policy 2008), or **France** (Livre bleu. Stratégie nationale pour la mer et les océans, 2009) with solid planning and important legal or institutional support.

In less developed nations, the situations are diverse and heterogeneous. Some countries enacted laws in the 80's and 90's like the **South Korean** Marine Development Basic Act of 1987, and the National Marine Policy of the **Philippines** in 1994. Other nations have joined the process, not without difficulties (8), in later dates; examples are the Estrategia Marítima Nacional of **Panama** (2004), the Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros of **Colombia** (2007). The so called emerging countries deserve a special mention, as early developments appear amongst them (the Política Nacional para os Recursos do Mar of **Brazil** (1980) and the 1982 Ocean Policy Statement of **India**).

### **The EU Integrated Maritime Policy: weaknesses and strengths**

The Green Book (2006), the Blue Book (2007) and the Action Plan (2007) of the IMP establish as the main driving forces for the transformation and development of the maritime activities the innovation, competitiveness and knowledge, including aspects such as quality of life in coastal areas, governance and maritime heritage (Fig 4) within a public policy framework with the highest social and labour standards among the international community. The European oceanic vision is, as a consequence, an option that must be made compatible with the demand for competitiveness (one of the reasons which triggered the IMP), efficiency, innovation and a profound renovation of the maritime sector, which is a contradiction in its own terms: globalization and advanced social practices do not give the impression of being compatible nowadays. If this approach was questioned when formulated in 2007, the current financial and economic crisis insinuates new doubts on its feasibility. The IMP philosophy, tightly connected to innovation, knowledge and technological developments may result in a paradox: at the same time that those elements are an opportunity to reactivate and guide our economic sectors (including new sources of energy), the need for new investments (9) may turn it unfeasible or, at least, slow it down.

*The EU IMP includes a series of actions (Action Plan) which offer responses to the great global challenges and their repercussion on the oceans (10). Most actions are not feasible without substantial investments, and the responses to the precariousness of the labour market and the degradation of social policies, such as reinforcing the maritime careers and the creation of new labour models (and quality employment) in the maritime sector, must be undertaken in an economic situation dominated by emerging nations. National responses like the ones contained in the French Livre Bleu suggesting a kind of re-nationalisation of the merchant fleet given the social and environmental degradation of the maritime sector, though part of a broader European effort, may have an uncertain outcome. The great challenge of the IMP is therefore to reconcile the social and environmental principles with the demand of being competitive in a global scene spurred on new economic, political and maritime powers.*

### ***The IMP within the global context: BRIC nations as emerging maritime powers***

*The European Union, thanks to its maritime tradition, economic influence and extension (around 24 million square kilometers) may be considered a maritime empire (11), but the global scenario is giving rise to new actors which challenge its leadership and the very feasibility of the IMP, which will have to take into account the vision and maritime orientation of the new competitors.*

*The so-called emerging nations are playing an important role in the sphere of international relations and the management of the oceanic space. The needs derived from their high economic growth rates and from the areas of abject poverty have conditioned the maritime development of these countries. It is especially noteworthy the case of the BRIC nations (Brazil, Russia, India, China), which are formulating maritime policies and naval strategies aimed at facing the new environmental, economic and security challenges in ever larger jurisdictions.*

*Except in the case of **Russia** (12), which will probably try to restore its lost maritime capability as a great naval power, the other three (Brazil, India and China), which have already made political formulations applying to the maritime spaces, share certain features and try to establish ad-hoc institutions and rules, and implement policies in the maritime domain which may allow them to acquire a protagonist role which they are already assuming in economic and geopolitical issues. In this way, environmental challenges, the protection of sea lines of communication and the management of offshore resources, are important goals for the BRICS. The **Brazilian** *Política Nacional para os Recursos do Mar* (amended in 2005) proposed to underline the goal of sustain-*

nability of maritime activities and the attainment of social related objectives (like job creation), complementing the goals of the *Política Marítima Nacional* of 1994 (development of a national maritime culture, rationalization and profit in maritime activities, environmental protection, and safeguard of national maritime interests). The current *Oceanic Policy* of **India**, on its part, is also based on the sustainable use of oceanic resources as a way to benefit society (13). The fourth of these nations, **China**, has tried to implement a sustainable marine management regime from the 70's on, coinciding with Deng Xiaoping's economic reforms and the creation of five Special Economic Zones in the coast. The serious demographic, environmental, energy (14) and natural disasters prevention problems in the sea-coastal sphere (which had already pushed for the *National Marine Development Plan*, 1994) have increased, and demand new instruments (*China Oceans Agenda 21*, *White Book on the Development of Chinese Marine Issues*) for efficient responses to economic development needs and improvements in the quality of life and maritime environmental issues which are dangerously beginning to get worse.

In any case, it is a fact that the emergence of these powers in the international scene will result in a geopolitical and strategic reshuffle, a strong competition (commercial, industrial, naval) for the traditional powers and changes in the planning of the IMP. The EU will be forced to compete with nations where economic challenges and the search for international prestige have more weight than environmental and social-labour issues (more "permissiveness" in these two areas may force the EU to ease the conditions and restructure/adapt its maritime sectors), and where a more naval approach is growing again; something that the European security arrangements must take into account (15).

### **IMP and security**

Security is intrinsic to IMP but with different angles; from defence (which is expressly excluded from this policy (16)) to food security (biodiversity, and illegal, undeclared or unregulated fishing), but with a vital core around security in shipping (*European Commission: Third Maritime Safety Package*, 2009). All those angles concur in one general action: ocean governance (17). In this sense, the concept of security is tightly connected with ocean governance in the sense that power and capability to enforce it determine the feasibility of maritime economy, the wellbeing of the environment, the regeneration of living resources, the exercise of essential rights as free shipping and the access to overseas areas beyond national waters: rights and duties (States responsibility in the protection of common spaces) which demand universal rules to enjoy them and to sanction violators. To govern 40 % of the planet

(18) *made up of seas and oceans is a challenge the international community must face and is the main goal of maritime policies.*

*In so far as national maritime policies include all territorial waters of a State up to the exclusive economic zone or the external limit of its continental platform beyond 200 miles, they are included within the foreign action of the State since national rights and the rights of third States concur in those spaces. For this reason, oceanic issues have traditionally been connected with the exclusive action of the central State. Although this is being modified by the political decentralisation process and by an increasing use of the maritime spaces and their resources (19), the maritime environment is still being considered as a transition territory (from full sovereignty exercised overland to a free access space open to all nations) where many challenges and risks come from. For the European Union and its IMP this circumstance is considerably worsened since this political entity has the greatest oceanic projection of all the international community. As a consequence, «... the IMP cannot be limited to just a European policy» (20). Besides, it is not only a policy which clearly goes beyond the European continent and extends where EU nations have jurisdictional waters, but this policy and the EU institutions have important responsibilities in the governance of spaces outside the national jurisdiction. And this is, no doubt, a key security issue: the contribution to the governance of a large part of the planet (40% of high seas and their areas). The question of piracy clearly illustrates the reach of one of the issues that this responsibility should address, but it is not the only one if we keep to the above mentioned document, where the global oceanic challenges are dealt with (climate change, biodiversity, marine resources, shipping competition, naval shipbuilding and work regulations of marine labour force). With an international community which is mainly set up by States without proper assets and capabilities to intervene in oceanic issues, the EU is part of the limited group of political entities which can exercise the necessary governance of the oceans. The EU leadership and its security are linked to the maritime domain (21).*

*Maritime policies, as public policies generated and implemented by the States, have an internal angle —management of spaces and resources under national sovereignty— but there also exists a foreign angle, since the States must face the management of wider jurisdictional areas which demands more responsibilities and obligations with a view to the preservation of resources and environmental protection, and the security and integrity of such spaces (which in turn requires more international cooperation). In so far as they are «foreign policies», maritime policies are drafted and implemented based on specific values and expectations and they take into account the existing international reality of each moment. Nowadays, the international political agenda includes aspects which are ever more complex and interdependent; so much so that it is impossible to sort out topics like conflicts, security, economic*

globalisation and the transnational progresses so characteristic of the global agenda (22). The most accepted discourse as regards to international relations exceeds the state centralised perspective and contemplates trans-border and global facts (23) (clear examples are marine environmental issues, management of migrant living resources, and shipping), incorporating «low politics» to the agenda (socio-economic issues, environment) although keeping alive the geopolitical concerns or «high politics» (power distribution, international leadership, assets for the control and security of national spaces) and, of course, the geo-economic concerns. In all likeliness, the current oceanic policies and strategies are well adapted to such an approach. (Table 1).

Paradoxically, although security and defence issues are not included in the IMP, it is in those fields where interesting advances are being made. There are existing examples in the EU like the European Security Strategy (24) where different institutions and organisations (the Spanish Institute of Strategic Studies; Naval Warfare College; EU Institute for Security Studies, etc) are striving to assess the possibilities of implementing specific mechanisms for protecting the security of spaces and maritime activities; surveillance and protection missions have already been carried out successfully (ATALANTA operation). In this way, the ministries of Defence of the EU and their respective Naval Staffs are in line with what other naval forces have been doing for some time (25). In the coming years we may likely witness the formation of, at least, three main pillars of the European oceanic management: an environmental pillar (Marine Strategy); a political pillar (the IMP itself) and a security and defence pillar (a naval security strategy?; an enhancement and reorientation of EUROMARFOR?) capable of facing wide-ranging tasks such as the protection of economic and technological flows; environmental protection; border control operations; or human relief (26) in catastrophes, all in harmony with a new and broader concept of security (27).

---

(1) In 1996 the USA passed the Marine Resources and Engineering Development Act which, among others, established the Commission on Marine Science, Engineering and Resources —or Stratton Commission—. This commission presented in 1969 its well known report *Our Nation and the Sea*.

(2) For an assessment of the most recent evolution regarding ocean Management see Smith (1994) and Vallega (2001 a, 1-20, 2001 b).

(3) This concern appears in legal instruments such as the *Offshore Constitutional Settlement* (1979) or the *Coastal Waters Act* (1980).

(4) See *Commonwealth of Australia* (1998).

(5) See *Fisheries and Oceans Canada* (2002).

(6) The US oceanic policy Project appears in the report *An Ocean Blueprint for the 21st Century* (US Commission on Ocean Policy, 2004; Tibbetts, 2005).



(7) *The Oceans Act establishes the new ocean policy will promote «...the preservation of the role of the United States as a leader in ocean and coastal activities, and, when it is in the national interest, the cooperation by the US with other nations and international organizations in ocean and coastal activities» (Oceans Act of 2000, section 2.8).*

(8) *The feasibility of any oceanic Management programme or policy must take as its starting point a series of minimum requirements such as political will to undertake that strategy, a legal framework, sufficient economic-financial assets, social support, qualified technical teams (and specialized agencies) and appropriate technical-scientific information about the specific spaces where the policy is going to be applied. It is clear that the first four requisites constitute a basic environment without which the ocean policy would be unfeasible and unsuccessful. Unfortunately, in the less developed countries, to the difficulties inherent to the formulation, design and implementation of ocean policies, other structural deficiencies in legal, institutional, financial and political practicalities are to be added.*

(9) *In this sense, it is enlightening the US administration initiative known as Ocean Research Priorities Plan de la Joint Ocean Commission (2009) proposes an Ocean Investment Fund to identify sources of revenue and a budget for the coastal-marine environment.*

(10) *See Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos (2010)*

(11) *See Suárez de Vivero (2007)*

(12) *The guidelines of the Russian maritime policy have been recollected in the Maritime Policy Document of July 2001 (cleared by the President of the Russian Federation, V.V. Putin, N° Pr-1387).*

(13) *The opportunities that the sea offer for economic development and the need to extend coastal management proceedings further into the high seas brought about the so called Ocean Policy Statement of 1982. This document is based on the idea that the use of living and non-living marine resources must be done in a sustainable way and benefiting the entire society.*

(14) *Most of the Chinese maritime policies try to address the requirements of the Fast and enormous commercial and industrial growth of Chinese coastal regions since the economic reforms of the 80's. Just consider how to satisfy a growing energy demand, which has fostered the search for fossil fuels underneath the seabed and has favoured specific regulations on the matter (Regulations concerning the Environmental Protection in the Exploration and Exploitation of Offshore Petroleum, 1983; Mineral Resources Law, 1986, amended 1996, several laws dealing with the various Chinese maritime jurisdiction in 1992 and 1998). These initiatives in support of the development of offshore petroleum will also be incorporated into the new National Maritime Development Programme (2001-2010) where the maritime sectors, specially the oil industry, are starting to be considered pillars of the national economy.*

(15) *See Severiano Teixeira, N. (2009, 147).*

(16) *The IMP does not refer to defence and security explicitly. Through the analysis of the key documents that support its implementation it may be concluded that those who promoted this policy declined establishing a any sort of guideline or coordination mechanism affecting a touchy national sovereignty an issue as defence. Notwithstanding this, when addressing topics such as coordinating the Member States coast guards, establishing the (maritime) borders surveillance and control, fostering a European maritime transportation space without barriers (and secure) or promoting the European international leadership in maritime issues (Commission of the European Communities, 2007), it is quite clear that, one way or another, a more effective and firm approach to maritime security will be required (Howorth, 2009).*

(17) *There are different definitions of «governance». Koolman and Bavinck (2005) propose: «Governance is the whole of public as well as private interactions taken to solve societal problems and create social opportunities. It includes the formulation and application of principles guiding those interactions and care for institutions that enable them». As far as «ocean governance» is concerned, we could define it as a set of rules, practices and institutions that interact at all levels to ensure equity and sustainability in the allocation and management of maritime spaces and resources (Mann Borgese, Baillet, 2001); that is to say, a sort of «govern-*

*mental system» which would take into account formal and informal rules, old and new power structures (both state and other social actors: environmental NGOs, marine resources companies, maritime labour force, ...), efficiency and equity in the exploitation of natural resources, and mechanisms to resolve conflicts affecting the access to the oceans, more so taking into account that the problems are more acute when independent actors are involved (Friedheim, 199, 748),*

*(18) The high seas represent 64.2% of the oceans; the area 59.4%. The high seas cover roughly 40% of the surface of the Earth. See Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos (2007, 199-200).*

*(19) See Suárez de Vivero, Rodríguez Mateos, Florido del Corral (2009)*

*(20) See Commission of the European Communities (2009, 3)*

*(21) A simple analysis of the major European economic activities related with the seas (energy production and supply, port activities, maritime traffic, fisheries) helps to understand that the lack of effective security instruments might cause a greater dependency and the possibility of economic choke, as well as EU alienation in international affairs.*

*(22) As explained by J. Nye (2003), there is not a unique and straightforward international agenda, but rather a multidimensional one where three complementary contexts partake: one where the military might is unipolar and almost hegemonic (which would include naval, defence and security maritime policies); a second one where the economic power is multipolar (that is to say, the realm of economic maritime policies and leadership); and a third one where relations are clearly transnational, beyond governmental control and where power is widespread amongst different actors (applicable to socio-economic and environmental issues).*

*(23) As mentioned in the Report on the Implementation of the European Security Strategy (European Council, 2008).*

*(24) See European Council (2003).*

*(25) For the US see Department of the Navy (2007); for Australia see Department of Defence (2000).*

*(26) See Ries T. (2009)*

*(27) A concept of security which, in the maritime environment, has materialised in international agreements for the peaceful use of the oceans (Degenhardt, 1985, 221-223), a proposal for control and reduction of naval weapons (Haydon, 1991), de-nuclearised or de-militarised areas (Pepper, Jenkins, 1985, 165-167; Glassner, 1990, 108-110; López-Reyes, 1998), and the fleets functional shift (Barnaby, 1993; Morgan, 1994).*

## REFERENCES

- BARNABY, F. (1993): *The Role of the Navies in the 1990s and Beyond*, *Ocean Yearbook*, 10, pp. 229-239.
- Commission of the European Communities (2007): *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, SEC(2007) 1278, Brussels, 10.10.2007.
- Commission of the European Communities (2009): *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM(2009) 536, Brussels, 15.10.2009.
- Commonwealth of Australia (1998): *Australia's Oceans Policy*, Canberra, Environment Australia.
- Department of Defence (2000): *Australian Maritime Doctrine*, Canberra, Dpt. of Defence, Defence Publishing Service.
- Department of the Navy (2007): *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, Washington DC, US Navy, US Marine Corps and US Coast Guard.
- European Council (2003): *A secure Europe in a better World. European Security Strategy*, Brussels, 12.12.2003.
- European Council (2008): *Report on the Implementation of the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*, S407/08, Brussels, 11.12.2008.
- Fisheries and Oceans Canada (2002): *Canada's Oceans Strategy*, Ottawa, Fisheries and Oceans Canada, Oceans Directorate.
- FRIEDHEIM, R. L. (1999): «Ocean governance at the millennium: where we have been – where we should go», *Ocean and Coastal Management*, Vol. 42, N° 9, pp. 747-765.
- GLASSNER, M. I. (1990): *Neptune's Domain. A political geography of the sea*, Boston, Unwin Hyman.
- HAYDON, P. (1991): *Arms Control and Disarmament at Sea: What are the Prospects?*, *Ocean Yearbook*, 9, pp. 266-293.
- HOWORTH, J. (2009): *Implementing a 'grand strategy'*, en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 39-49.
- KOOIMAN, J.; Bavinck, M. (2005): *The Governance Perspective*, en Kooiman et al. (eds.): *Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 11-24.
- LÓPEZ-REYES, R. (1998): *Zones of Peace: Toward Institutionalizing a Regime of Peace on the Seas*, *Ocean Yearbook*, 13, pp. 385-403.
- MANN BORGES, E.; Bailet, F. (2001): *Ocean Governance: Legal, Institutional and Implementation Considerations, A Report Prepared for the Ship and Ocean Foundation of Japan*, Halifax (Canada), Dalhousie University-International Ocean Institute.
- MORGAN, J. R. (1994): *Collective security and the changing role of navies*, en Bautista Payoyo, P. (Ed.): *Ocean Governance: Sustainable Development of the Seas*, Tokyo, United Nations University Press, pp. 296-308.
- NYE, J. (2003): *La paradoja del poder americano*, Madrid, Taurus.
- PEPPER, D.; Jenkins, A. (Eds.) (1985): *The Geography of Peace and War*, Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- RIES, T. (2009): *The globalising security environment and the EU*, en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 61-74.
- SEVERIANO TEIXEIRA, N. (2009): *European defence: a future challenge*, en Vasconcelos, Á. de (Ed.): *What ambitions for European defence in 2020?*, Paris, European Union Institute for Security Studies, pp. 143-150.
- Smith, H. D. (1994): *The Development and Management of the World Ocean*, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 24, N° 1, pp. 3-16.

- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C.; FLORIDO DEL CORRAL, D. (2009): *Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: State, regions, and geographical planning scope*, *Marine Policy*, Vol. 33, pp. 624–634.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L. (2007): *The European vision for oceans and seas –Social and political dimensions of the Green Paper on Maritime Policy for the EU*, *Marine Policy*, Vol. 31, pp. 409-414.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. (2007): *La gestión y conservación de los océanos*, en Lamela, A. (Dir.): *Estrategias para la Tierra y el Espacio. Geoísmo y cosmoísmo*, Madrid, Espasa, vol. 2, pp. 189-268.
- SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. (2010): *Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers-Building new geopolitical scenarios*, *Marine Policy*, doi:10.1016/j.marpol.2010.02.002.
- TIBBETTS, J. (2005): *America's Oceans. A Blueprint for the Future*, *Environmental Health Perspectives*, Vol. 113, N° 2, pp. 107-109.
- U.S. Commission on Ocean Policy (2004): *An Ocean Blueprint for the 21st Century. Final Report of the U.S. Commission on Ocean Policy*, Washington D.C.
- VALLEGA, A. (2001 a): *Sustainable ocean governance. A geographical perspective*, London & New York, Routledge.
- VALLEGA, A. (2001 b): *Ocean governance in post-modern society—a geographical perspective*, *Marine Policy*, vol. 25, N° 6, pp. 399-414.

# LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL EJEMPLO DE LA VIGILANCIA MARÍTIMA INTEGRADA

Maria DAMANAKI  
Comisaria de Asuntos Marítimos  
y Pesca de la Unión Europea

La Política Marítima Integrada de la Unión Europea va a celebrar su tercer aniversario en octubre de 2010. Pese a su corta edad, esta política se ha consolidado dentro del marco de gobierno del sector marítimo.

En octubre de 2007, la Comisión estableció un Plan de Acción proponiendo nuevos métodos de trabajo, instrumentos de interrelación y un amplio abanico de acciones específicas. Con él se pretende fomentar la economía marítima protegiendo y restaurando el entorno marino; fortalecer la investigación y la innovación; promocionar el desarrollo de las regiones costeras y periféricas, y aumentar el papel de la UE en los asuntos marítimos internacionales, haciendo visible a la «Europa marítima».

La Política Marítima Integrada tiene cuatro objetivos fundamentales:

- Hacer que las estructuras de gobierno del sector marítimo sean más integradoras y cooperativas.
- Establecer los necesarios instrumentos de interrelación y de conocimiento para una mejor aplicación de las directivas.
- Mejorar la calidad de los sectores que elaboran las políticas a través de una búsqueda activa de sinergias y una mayor cohesión entre los distintos sectores.
- Tener en cuenta las características especiales de los mares regionales de Europa, y proponer soluciones a medida.

Las instituciones de la Unión Europea, los Estados Miembros y las distintas regiones han establecido, en mayor o menor medida, estructuras de gobierno que garantizan que las políticas relacionadas con el mar no se desarrollen



(Foto remitida por el patrullero *Chilreu*).

por separado, sino que tengan en cuenta las conexiones mutuas y las sinergias. Los instrumentos de interrelación, como el planeamiento del espacio marítimo, la vigilancia marítima integrada, o el conocimiento marítimo, llevarán a importantes mejoras en la forma de gestionar nuestros mares y océanos. Las políticas sectoriales de la Unión Europea relacionadas con nuestros mares y costas, como las de pesca, transporte, medioambiente, energía, industria o investigación, han dado pasos importantes en la dirección de la integración y la coherencia. En otras palabras, la Política Marítima Integrada está haciendo que los europeos vean el mar desde otra perspectiva, y reafirma la importancia estratégica de los mares y regiones costeras de Europa.

La aplicación del Plan de Acción de 2007 está obteniendo buenos resultados: de 65 actuaciones previstas, 56 ya han comenzado o han finalizado. Y se han llevado a cabo varias iniciativas en relación a las todavía pendientes, aunque no se han aprobado documentos formales. Tras la primera fase teórica, la Comisión y los Estados Miembros se están centrando ahora en su aplicación sobre el terreno.

No obstante, la Política Marítima Integrada se concibió dentro de un clima económico radicalmente distinto y la crisis económica no ha perdonado al sector marítimo. El principal desafío en la actualidad es desplegar el potencial económico de la Europa marítima de una manera medioambientalmente sostenible.

El proceso en curso hacia la integración de la vigilancia marítima es un claro ejemplo de cómo la Política Marítima Integrada puede ayudar a hacer frente a los desafíos futuros.

La vigilancia marítima integrada pretende crear un “entorno común donde compartir información” (el CISE: *Common Information Sharing Environment*) partiendo de los actuales sistemas de vigilancia que se han desarrollado al amparo de las legislaciones nacionales, internacionales y de la UE, con la idea de abarcar exclusivamente las necesidades del sector. Las actividades marítimas se controlan en la actualidad de manera fragmentada y el resultado de los distintos controles no se pone a disposición de otras autoridades competentes. Esto es más

evidente cuando se trata de datos de vigilancia militar, habitualmente clasificados, no por la naturaleza misma de los datos, sino debido a los medios utilizados para obtener dichos datos. El resultado de esta fragmentación es un conocimiento reducido de la situación marítima, lo que se traduce en una menor eficacia de las operaciones en el mar.

El Informe de la Situación, que resume los primeros años de la Política Marítima Integrada, establece también los objetivos estratégicos del futuro.

Uno de esos objetivos es *la mejora de las estructuras de gobierno marítimo integrado*. Se han producido avances en los últimos años, pero el fin último es disponer de una estructura integrada eficaz en todos los niveles de gobierno. Tanto las instituciones europeas como los Estados Miembros y las regiones costeras tienen la responsabilidad de asegurar que la política a seguir contrarresta la tendencia de crear políticas sectoriales aisladas.

El proceso hacia la integración de la vigilancia marítima ha establecido hasta la fecha una plataforma de diálogo intersectorial —en la que se incluyen las marinas de guerra— tanto a través del Subgrupo de Expertos de los Esta-



dos Miembros de la Comisión sobre vigilancia marítima, como a través de la introducción de nuevos proyectos piloto en el Mediterráneo y en los mares del norte de la UE. La cooperación civil y militar es uno de los cuatro principios que guían el proceso de integración, y a partir de ahora va a fortalecerse considerablemente para aunar, bajo un único objetivo, a las distintas autoridades nacionales de los diferentes países.

El segundo objetivo estratégico de la Política Marítima Integrada es la aplicación de los *instrumentos de interrelación de políticas*. Estos instrumentos son de capital importancia para mejorar el desarrollo económico, el control medioambiental, la seguridad, la defensa y la aplicación de las leyes en los mares y océanos europeos. En concreto, el planeamiento del espacio marítimo, junto con un mayor conocimiento marino, puede dar origen a grandes inversiones económicas y mejorar considerablemente el modo en que se gestiona nuestro espacio marítimo, conservando los ecosistemas.

La integración de la vigilancia marítima, uno de los instrumentos de interrelación, puede ayudar a las autoridades nacionales a llevar a cabo más eficazmente sus tareas, como es el caso de la lucha contra la inmigración ilegal, la seguridad y desarrollo del transporte marítimo comercial y la protección de sus recursos naturales. Las nuevas tecnologías, y más en concreto las imágenes de satélites tanto civiles como militares, así como el posicionamiento vía satélite o sistemas espaciales de identificación automática, tienen un gran potencial para su uso intersectorial, como por ejemplo la protección medioambiental, el seguimiento de vertidos de petróleo, temas aduaneros, la lucha contra el crimen y la piratería, la detección de pequeñas embarcaciones y otras tareas.

El tercer objetivo estratégico de la Política Marítima Integrada es la *definición de los límites de la sostenibilidad* de las actividades humanas que tienen un impacto en el ambiente marino, tal y como se describen en la Directiva Marco sobre Estrategia Marina. Va a proporcionar un marco adecuado dentro del cual todas las actividades marítimas puedan llevarse a cabo con éxito, prestando especial atención al efecto acumulativo sobre el medio ambiente. De ahí que la aplicación de la Directiva Marco sobre Estrategia Marina sea uno de los objetivos clave de la Política Marítima Integrada. Se puede lograr facilitando la necesaria cooperación entre todos los sectores y servicios implicados, incluyendo —entre otros— la ciencia y las políticas medioambientales marinas.

Nada debería impedir que la información obtenida a través de la vigilancia marítima integrada se utilice para unos objetivos tan globales. Los datos de la ciencia marina y los datos de la política medioambiental deberían igualmente circular por el CISE (Entorno común donde compartir la información) si los indicios apuntan a que pueden ser de utilidad para otras misiones. Las *Estrategias de la cuenca marina* son clave para una adecuada aplicación de la Políti-



ca Marítima Integrada. Permiten adaptar las prioridades y los instrumentos de política en contextos geográficos, económicos y políticos concretos de cada región marítima.

Este enfoque ya se está aplicando en dos proyectos piloto de vigilancia marítima. Habrá que dedicar grandes esfuerzos a ver cómo —y con qué criterios— los enfoques regionales podrían utilizarse para implementar el CISE (Entorno común donde compartir la información).

La aplicación de la Política Marítima Integrada, dentro del actual contexto de crisis económica, debe centrar su atención en el *crecimiento económico sostenible, la creación de empleo y la innovación*. Esta tarea cubre una gran variedad de temas, desde el apoyo a la competitividad de sectores bien establecidos como el transporte marítimo o la construcción naval (incluyendo, por supuesto, la militar), hasta el análisis de los escenarios de crecimiento marítimo sostenible de sectores emergentes como las plataformas petrolíferas. A corto y medio plazo, la UE tendrá que fomentar mejoras en el transporte marítimo para promocionar la inter-modalidad e implementar el concepto de «Autopistas del Mar» a fin de mejorar el programa de la UE para el transporte marítimo entre rutas cortas. En este contexto es de especial importancia la propuesta de la Comisión de establecer un espacio de transporte marítimo europeo sin barreras. Las medidas propuestas, principalmente en el área de aduanas e inspecciones sanitarias, exigen un alto grado de cooperación intersectorial. Simplificarán y acelerarán los procedimientos administrativos para el transporte marítimo entre puertos ubicados en la UE, y ampliarán el Mercado Interno al transporte marítimo intra-europeo. Esto debería impulsar el transporte marítimo en Europa entre rutas cortas y crear nuevas oportunidades para el crecimiento y la creación de empleo.

Las actividades de vigilancia sectorial se integrarán dentro de la cadena de objetivos e instrumentos de política sanitaria, aduanera y de transporte marítimo a fin de eliminar las incertidumbres relacionadas con los movimientos de buques y eliminar las barreras para poder establecer un verdadero espacio marítimo comercial europeo. Al final, se protegen y fomentan así los intereses económicos de la UE.

Por último, aunque no por eso menos importante, *la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada*. Europa debe asumir el papel de líder a la hora de mejorar el control marítimo global, tal y como lo ha hecho en la lucha contra la piratería o las prácticas abusivas de pesca.

La Política Común de Seguridad y Defensa, que también contempla las operaciones internacionales, podrá hacer uso del intercambio de información dentro de la UE para mejorar su eficacia y desarrollar su dimensión marítima. Por otra parte, los datos obtenidos por la vigilancia militar podrán emplearse para ayudar a las operaciones de carácter civil. Esta ventajosa situación fortalecerá en el fondo el ambiente de seguridad tanto interna como externa del entorno marítimo de la Unión Europea.



La Comisión está trabajando en la actualidad con los Estados Miembros en una hoja de ruta sobre los pasos a dar de cara a un contexto común donde se intercambie información. El Consejo de la UE solicitó que se presentara antes de fin de año. En él se presta una especial atención a la cooperación civil y militar. Las marinas de la Unión Europea, las guardias costeras y el resto de comunidades marítimas deben no sólo intercambiar datos de vigilancia, sino ampliar el diálogo e incluir temas como la eficacia operativa y de costes, y también aspectos como el uso conjunto de medios, e incluso el desarrollo de capacidades de reacción ante los distintos tipos de amenaza. El nuevo marco de la Política Marítima Integrada, basado en la búsqueda constante de sinergias intersectoriales y la coherencia a través de la cooperación y el diálogo, es sin duda una plataforma adecuada para promocionar la deseada cooperación entre las distintas comunidades marítimas vecinas de la Unión Europea.

# THE EVOLUTION OF THE INTEGRATED MARITIME POLICY OF THE EU: THE EXAMPLE OF INTEGRATED MARITIME SURVEILLANCE

Maria DAMANAKI  
Commissioner of Maritime Affairs and Fisheries

*The EU Integrated Maritime Policy (IMP) will celebrate its third birthday in October 2010. Despite its young age, the policy has already established itself within the maritime governance framework.*

*In October 2007 the Commission set out an Action Plan, proposing new working methods, cross-cutting tools and a wide range of specific actions. They aimed at boosting the maritime economy, protecting and restoring the marine environment, strengthening research and innovation, fostering development in coastal and outermost regions, increasing EU's role in international maritime affairs, and raising the visibility of «maritime Europe».*

*The IMP has four key objectives:*

- *To make maritime governance structures more inclusive and co-operative;*
- *To build the necessary knowledge base and cross-cutting tools, in order to better implement policies;*
- *To improve the quality of sectoral policy-making, through an active search for synergies and increased coherence across sectors;*
- *To take account of unique features of the regional seas around Europe and propose tailor-made solutions.*

*EU institutions, Member States and regions have, to varying degrees, set up governance structures which ensure that policies related to the seas are no longer developed in isolation and take account of mutual connections and synergies. Cross-sectoral tools such as maritime spatial planning, integrated maritime surveillance or marine knowledge will lead to substantial improve-*

*ments in the way we manage our oceans and seas. EU's sectoral policies with a bearing on our seas and coasts, such as fisheries, transport, environment, energy, industry or research policy, have all taken substantial steps towards greater integration and consistency. In short, the IMP is changing the way Europeans look at the seas and reaffirms the strategic importance of Europe's seas and coastal regions.*

*The implementation of the 2007 Action Plan has progressed well: out of 65 actions, 56 have been completed or launched. Various initiatives have been undertaken with regard to the remaining actions, although no formal documents have been adopted yet. Following the first conceptual phase, the Commission and Member States now focus on implementation on the ground.*

*However, the IMP was conceived in a radically different economic climate. The economic crisis did not spare the maritime economy. Now, the core challenge is to unlock the economic potential of maritime Europe in an environmentally sustainable manner.*

*The ongoing process towards the integration of maritime surveillance is a clear example of how the IMP may help address future challenges.*

*Integrated maritime surveillance aims at creating a Common Information Sharing Environment (CISE) out of existing surveillance systems that were initially developed under international, EU or national legislation to cover purely sectoral needs. The maritime activities are currently being monitored in a fragmented way and the output of this monitoring is not made available routinely to other relevant authorities. This is all the more true when it comes to military surveillance data, which are sometimes labeled as classified based not on the nature of the data themselves but because of the data's originator. The result of such a fragmentation is reduced maritime situational awareness, which in turn reduces the effectiveness of operations at sea.*

*The Progress Report which sums up two first years of the IMP also sets out strategic directions for the future.*

*One is the enhancement of integrated maritime governance. The progress has been registered over recent years and the end goal is to have effective integrated structures at all levels of government. EU institutions, Member States and coastal regions have a particular responsibility in ensuring that upstream policy counteracts the prevalence of isolated sectoral policy thinking.*

*The process towards integrating maritime surveillance has so far established a cross-sectoral dialogue platform and includes the navies both through the Commission's Member States Experts Sub-Group on maritime surveillance and in the implementation of the newly founded pilot projects in the Mediterranean and the northern EU sea basins. Civil/military cooperation is one of the four principles guiding the integration process and will be significantly strengthened from now on, to bring together, under a shared goal, different national authorities across borders.*

*The second IMP strategic direction is the implementation of cross-cutting policy tools. These tools are of utmost importance to enhance economic development, environmental monitoring, safety, security and law enforcement on Europe's oceans and seas. In particular, maritime spatial planning, combined with enhanced marine knowledge, can unlock considerable economic investment and drastically improve the way we manage our maritime space while preserving their ecosystems.*

*The integration of maritime surveillance, one of the cross-cutting tools, can help national authorities to carry out tasks, such as fight against illegal immigration, safeguarding and growth of commercial shipping, and protection of natural resources in a more efficient manner. Evolving technologies, most pertinently military and civilian satellite imagery, as well as other satellite data such as positioning or space-based Automatic Identification Systems, carry a strong potential for cross-sectoral use, i.e. for environmental protection, oil-spill tracking, customs, crime prevention, piracy combatting, small boat detection et al purposes.*

*Defining the boundaries of sustainability of human activities that have an impact on the marine environment, as laid out in the Marine Strategy Framework Directive, is the third IMP strategic direction for the years ahead. It will provide a clear framework within which all maritime activities can be successfully developed, paying due attention to their cumulative impacts on the environment. Hence, the implementation of the Marine Strategy Framework Directive remains among the key objectives of the IMP. It can be achieved through facilitating necessary cooperation between all relevant sectors and services, including inter-alia between marine science and the marine environment policy.*

*Nothing should prevent information accessible through the integrated maritime surveillance's Common Information Sharing Environment (CISE) to be used for such an over-arching purpose. Should indications point towards usefulness for other missions, marine science and environment policy data could also circulate within the CISE.*

*Sea-basin strategies are key to a successful implementation of the IMP. They allow to adapt policy priorities and tools to the specific geographic, economic and political contexts of each large maritime region.*

*This approach has already been implemented in the ongoing two maritime surveillance pilot projects. Substantial effort will be devoted to reflect on whether and under what criteria regional approaches could be followed in the implementation of the common information sharing environment.*

*The implementation of the IMP, in the present context of economic downturn, should put a renewed focus on sustainable economic growth, employment and innovation. This task covers a wide range of issues, from supporting the competitiveness of well established sectors such as shipping or shipbuilding (including, of course, naval shipbuilding) to analysing sustainable*

maritime growth scenarios for emerging maritime sectors, such as offshore energy. In the short and medium term, the EU will have to promote better maritime transport to foster inter-modality, to implement the concept of the Motorways of the Sea, and to improve the EU programme for short sea shipping. The Commission's proposals to establish a European maritime transport space without barriers are of particular importance in this context. The measures put forward, largely in the area of customs and sanitary inspections, require a high degree of cross-sectoral cooperation. They will simplify and speed up administrative procedures for sea transport between ports located in the EU and extend the Internal Market to intra-EU maritime transport. This should boost the short sea shipping in Europe and create new opportunities for growth and jobs.

Again, sectoral surveillance activities will be fully integrated into the chain of maritime transport-customs-sanitary policy objectives and tools, in order to remove uncertainties as to the actual ship movements and pull down the corresponding barriers to the realisation of a genuine EU commercial maritime space. EU economic interests will ultimately be protected and promoted.

Last but not least of the IMP strategic directions is the international dimension of the IMP. Europe must take a leading role in improving global maritime governance, as it has done in the fight against piracy or with regard to destructive fishing practices.

The Common Security and Defence Policy, which also focuses on international operations, will be able to use the EU common information sharing environment to improve its effectiveness and develop its maritime dimension. On the other hand, military surveillance data will be released to assist civilian-led operations. This win-win situation will ultimately strengthen both the internal and external security environment of the EU maritime domain.

The Commission is currently working in close cooperation with Member States on a roadmap setting out steps towards the common information sharing environment. At the request of the Council of the EU, it will be presented before the end of this year. Throughout it, a particular attention is attributed to civil/military cooperation. The EU navies, the coastguards and all the other maritime users communities must be able, in the end, not only to exchange their surveillance data, but also to expand the dialogue, to include topics such as cost and operational efficiencies, including aspects such as joint use of assets or even reaction capabilities corresponding to threat categorisation. The new IMP framework, based on a constant pursuit of cross-sectoral synergies and coherence through cooperation and dialogue, is indeed a suitable platform to boost the desired cooperation between neighbouring communities in the EU maritime neighbourhood.

# LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA DIMENSION MARITIMA ESPAÑOLA

Federico ESTEVE JAQUOTOT  
Presidente del Clúster Marítimo Español

España es un país marítimo. El mar es la fuente tradicional de una parte muy importante de la riqueza que se genera en España. Nuestros astilleros están acreditados en el ámbito internacional y nuestro país es la primera potencia pesquera de Europa. Por la situación geoestratégica de nuestro país, los principales puertos españoles juegan un papel importante en los tráficos marítimos internacionales. Por añadidura, nuestras costas, nuestras playas y la actividad de los cruceros de recreo que recalcan en nuestras aguas han sido el principal atractivo para desarrollar un potente sector turístico que se ha convertido en una de las principales partidas de ingresos de nuestro país en las últimas décadas.

El peso del sector marítimo en la economía española es proverbial. Además, su presencia en el entramado económico circundante es considerable, ya que sus actividades revierten en beneficio de la ocupación y el empleo en otras empresas industriales y de servicios, de forma que provocan un efecto multiplicador imprescindible para terceras empresas.

La importancia de su peso económico se expuso en el estudio presentado por el Cluster Marítimo Español y su Secretaría Técnica, INNOVAMAR, hace unos dos años, sobre la cuantificación económica de la actividad del sector del mar.

El sector del mar es un agregado de actividades económicas marítimas que no tiene una «definición oficial». Esto es, en la estadística oficial no aparece ninguna rúbrica que se denomine «sector del mar». Este se calcula considerando los sectores claramente marítimos, como son: la pesca, la construcción naval, la marina deportiva, el transporte marítimo y aquellas otras actividades económicas que pueden considerarse marítimas, en base a la información de expertos y trabajos internacionales parecidos. El sector del mar así construido contiene el 100 por cien de los sectores claramente marítimos ya señalados y un porcentaje por determinar del resto de sectores que se especifican.



Prospecciones petrolíferas en Canarias. (Foto: A. de Leste Contreras).

Para dar una visión de la importancia que el sector del mar tiene en el conjunto de la economía española, centrémonos en las tres variables fundamentales para el análisis de cualquier sector: la producción efectiva, el valor añadido bruto y el empleo.

El valor añadido bruto (VAB) de una economía es la suma de las rentas del trabajo y del capital, esto es, el excedente bruto de explotación y la remuneración de asalariados. En definitiva, el valor añadido bruto se corresponde con la producción de bienes y servicios finales generados en una economía, coincidiendo en valor con el producto interior bruto, excluyendo los impuestos.

La producción efectiva de un sector consiste en añadir a su valor añadido bruto sus consumos intermedios (bienes y servicios necesarios para producir los bienes y servicios finales del sector, ya sean destinados al consumo o la inversión). La producción efectiva del mar en 2005 fue de 51.164 millones de euros. De este total, el sector del mar adquirió *inputs* intermedios por valor de 24.920 millones de euros, cifra ligeramente inferior, por tanto, a los 26.245 millones de euros de valor añadido bruto.

El sector del mar se comporta básicamente como un sector «media» de la economía española. Su producción/facturación se reparte casi a partes iguales entre pagos a los proveedores (49 por ciento) o consumos intermedios y valor añadido (51 por ciento). Un sector «servicios» puro produce mucho más valor



añadido en términos proporcionales (62 por 100), y un sector «industrial» puro produce mucho más consumo intermedio (68 por 100).

El peso del consumo intermedio (la estructura de sus proveedores) es más parecido a un sector de servicios, en donde los *inputs* comprados a los proveedores de servicios son más relevantes que los comprados a la industria, aunque el peso de los dos grandes sectores, industria y servicios, es más equilibrado que el de un puro sector de servicios (sesgado a comprar más a los servicios) o que el de un puro sector de la industria (sesgado a comprar bienes industriales).

De los 26.245 millones de euros de valor añadido bruto, 17.158 millones se destinaron a la remuneración de los asalariados, en tanto que 9.206 se dedicaron a la remuneración del capital, esto es, al excedente bruto de explotación, correspondiendo la diferencia a impuestos. El peso del valor añadido le asemeja más a un sector industrial, en donde pesa más la remuneración de asalariados que el excedente bruto.

Para evaluar el peso del sector del mar en la economía española cabe decir que la citada producción efectiva, de 51.164 millones de euros, representó el 3,02 por 100 de la producción efectiva total de la economía española, situándose en el puesto noveno de los 71 sectores que forman parte de la tabla *input-output* de España.



Puerto náutico «Almeriamar». (Foto: E. Calleja Cobo)

- De estos 51.164 millones de euros de producción efectiva, 2.861 millones se correspondieron con la contribución del sector pesquero, 3.541 millones correspondieron a la aportación de la construcción naval y 2.415 pertenecieron al transporte marítimo. Los 42.347 millones de euros restantes fueron aportados por el resto del sector, evidenciando la importancia que las industrias auxiliares tienen para el sector marítimo.
- Los 25.245 millones de euros de valor añadido bruto del sector del mar supusieron el 3,24 por 100 del VAB de la economía española, de los que la pesca aportó 1.617 millones, por los 934 millones de la construcción naval y los 921 del transporte marítimo, correspondiendo 22.773 millones de euros al resto del sector. Con estos datos, el sector del mar se situó como el décimo sector en importancia en lo que respecta al VAB.
- En último lugar, cabe señalar que el sector del mar emplea a 456.000 personas (2,30 por 100 del empleo total de España). El empleo se reparte de manera similar al VAB y la producción efectiva, correspondiendo 64.000 puestos de trabajo a pesca, 37.000 a la construcción naval, 11.000 al transporte marítimo y 344.000 al resto del sector. De esta forma, el sector marítimo se sitúa como el décimo tercer sector en importancia en términos de empleo. La remuneración de asalariados supone el 65,38 por 100 del VAB total del sector marítimo, frente al 35,08 por 100 de excedente bruto de explotación.

Por tamaño, el sector español ocupa una posición intermedia en comparación con estimaciones paralelas en otros países europeos. Su peso relativo es menor que en Reino Unido y Países Bajos y algo mayor que en Italia y la media Europea.

Partiendo del conocimiento de los procesos productivos de cada sector y sus relaciones, el análisis *input-output* nos permite calcular toda la cadena de efectos que produce la actividad de un sector. De este modo, se puede traducir la actividad económica de un sector de la economía en una mayor oferta y en aumentos de demanda de diversos sectores; éstos, a su vez, demandan más bienes y servicios a todos los demás, mientras que los receptores de la oferta incrementan su producción, produciéndose así toda una sucesión de efectos intersectoriales. Se puede calcular el efecto económico total de un sector sobre la economía y además se puede descomponer en los efectos directos, indirectos e inducidos que se describen a continuación.

- *El efecto directo.*—En el caso concreto que nos ocupa, el efecto directo consiste en la producción efectiva que el sector del mar aporta a la economía. Esta cuantía es la que se utiliza para el cálculo de los denominados efectos intersectoriales (la suma del efecto indirecto y el efecto inducido), sobre a los que a continuación nos referimos.

- *El efecto indirecto.*—El efecto indirecto se compone de diversas cuantías derivadas de las relaciones entre los sectores productivos. Por un lado, se cuantifica el efecto que la actividad del sector del mar tiene en los sectores de la economía española con los que se relaciona directamente, en lo que se denomina efecto indirecto dependiente. Es decir, trata de medir la producción en otros sectores que se destina a satisfacer la demanda de bienes y servicios del sector del mar, así como la producción generada por el mismo. Por otro lado, los sectores directamente beneficiados por la actividad (compras y ventas) del sector del mar generan, a su vez, una serie de efectos indirectos. Por el lado de los proveedores, para producir lo que se les demanda compran más a sus proveedores que, a su vez, también generan nuevas demandas en la economía. Y por el lado de los clientes, el aumento de oferta de bienes y servicios beneficia a todos los sectores que compran a estos clientes, y así sucesivamente. El resultado final de estas rondas de efectos en la producción de los sectores es el llamado efecto indirecto independiente. El impacto sobre la producción al final se agota porque en cada sucesiva ronda de gasto los efectos indirectos son cada vez menores, hasta desaparecer.
- *El efecto inducido.*—El efecto suma de los anteriores todavía tiene efectos adicionales. El aumento en la producción genera un mayor empleo y esto significa aumento en las rentas del trabajo, que se traduce a consumo en función de la propensión a consumir de los hogares. El incremento en consumo produce toda una nueva cadena de efectos como los descritos más arriba, cuya suma se conoce como efecto inducido.

Para cada una de las variables macroeconómicas de producción efectiva, valor añadido bruto y empleo se calcularon, además del efecto directo, el indirecto, inducido y total. Por otro lado, se puso especial énfasis en los sectores y ramas de actividad más beneficiados.

- *Impacto sobre la producción efectiva.*—El efecto directo del sector del mar en la economía, es decir, lo que el sector del mar generó de forma directa en la economía española, por su mera existencia, fue, como se ha visto, de 51.165 millones de euros. Además del efecto directo existen dos efectos derivados de la actividad económica del sector del mar. Por un lado, el efecto indirecto, de una cuantía de 56.228 millones de euros, cifra ligeramente superior a la producción efectiva total del sector. Por otro lado, surge el impacto derivado del aumento de la renta de los hogares por el aumento del empleo, el cual se corresponde con el efecto inducido, que se cifró en 46.444 millones de euros. La conjunción de estos tres efectos da como resultado el efecto total del

sector del mar en la economía española, de 153.836 millones de euros. El efecto indirecto representa el 36,55 por ciento del efecto total, frente al 33,26 por ciento del efecto directo y el 30,19 por ciento del efecto inducido. De los datos se desprende que el mecanismo de propagación del efecto directo en el resto de sectores presenta una senda ascendente (recuérdese que el efecto indirecto es superior) para reducirse ligeramente en el caso del efecto inducido. Este hecho viene explicado por la importancia que los consumos intermedios tienen en el sector del mar (representaban el 48,71 por 100 de la producción efectiva), lo que da muestra de la necesidad de *inputs* intermedios procedentes de otros sectores que posee el sector marítimo. La suma del efecto indirecto y del efecto inducido permite obtener lo que ha dado en denominarse efecto multiplicador, y que en el caso concreto del sector del mar supone el 66,74 por 100 del efecto total, mostrándose claramente superior al efector directo

- *Impacto sobre el valor añadido bruto.*—El conjunto del sector del mar generó de forma directa, como se ha mencionado, un valor añadido



LHD *Juan Carlos I* en la grada. (Foto: J. E. Regodón Gómez)



Pesca artesanal. (Foto: A. Ortigueira Gil).

bruto de 26.245 millones de euros. El efecto indirecto hace referencia al influjo que el efecto inicial de la producción tiene sobre el VAB de proveedores y clientes del sector del mar, en tanto que el inducido incide sobre el aumento de VAB generado por el incremento en el consumo, al haber aumentado el empleo. El efecto directo sobre el VAB es el de mayor cuantía (26.245 millones de euros), seguido muy de cerca por el efecto indirecto (24.041 millones de euros) y a mayor distancia por el efecto inducido (8.224 millones de euros). El impacto total del sector del mar en la economía española se cifró en 58.511 millones de euros, los cuales se pueden descomponer entre los distintos efectos: el efecto directo representa el 44,86 por 100 del total, frente al 41,09 por ciento del indirecto y el 14,06 por 100 del inducido.

- Impacto sobre el empleo.—Todas las actividades que componen el sector del mar emplearon de forma directa, como se ha citado, a 456.000 trabajadores. Pero el efecto inicial de la producción genera un influjo positivo en el empleo de proveedores y clientes del sector

marítimo (efecto indirecto), derivado del incremento que provoca de la oferta y demanda, implicando la necesidad de aumentar la mano de obra. Además, el número de empleados de los restantes sectores productivos aumenta también debido al incremento del consumo generado por el aumento del empleo (efecto inducido). Se aprecia que el efecto indirecto es el que más puestos de trabajo aporta a la economía, con 499.955, frente a los 456.000 del efecto directo y los 191.451 del efecto inducido. La suma de todos los efectos tomados en consideración asciende a 1.147.406 puestos de trabajo. Parece claro, a la luz de los datos, que el efecto indirecto es el que aporta un mayor número de empleos a la economía. En concreto, su aportación se cifra en el 43,57 por 100, seguido por el directo, que posee una cuota del 39,74 por 100, y el inducido, con un 16,69 por 100.

- En conjunto, el impacto económico total del sector del mar en la economía española fue de 153.836 millones de euros en producción efectiva, lo que representó un 9,1 por ciento de la producción efectiva total. Desde el punto de vista del VAB, el efecto total del sector del mar ascendió a 58.511 millones de euros, esto es, un 7,2 por 100 del VAB total. Por su parte, el efecto total en el empleo fue de 1.147.000 puestos de trabajo, es decir, un 5,8 por ciento del empleo total.

El CME tiene el proyecto de actualizar esta información económica, así como la elaboración de indicadores del sector, con el fin de medir la futura evolución del mismo.

# THE ECONOMIC IMPORT OF SPAIN'S MARITIME DIMENSION

Federico ESTEVE JAQUOTOT  
Chairman, Spanish Maritime Cluster

*Spain is a maritime country. A substantial part of the wealth generated by our nation has traditionally originated in the sea. Our shipyards have a worldwide reputation, and we are Europe's leading fishing country. Due to the geostrategic position of our country, the major Spanish ports play an important role in the international maritime traffic. Moreover, our coastlines and beaches, as well as the activity of the leisure cruises that anchor in our waters, have been the chief attraction to develop a powerful touristic sector that has become one of the major sources of income for our country in recent decades.*

*The weight of the maritime sector on the Spanish economy is well known. Its presence in the adjoining economic network is considerable, since its activities contribute to the rate of employment in different secondary and tertiary industries, resulting in a multiplying effect essential for third-party companies.*

*The import of its economic weight was set out in the study presented about two years ago by the Spanish Maritime Cluster and its Technical Secretary, INNOVAMAR, concerning the quantification of the economic activity within the maritime sector.*

*The maritime sector is an aggregate of maritime economic activities that has no «official definition». That is to say, official statistics do not include any section under a «maritime sector» epigraph. Thus, estimations for this sector are made adding to the clearly maritime sectors—namely, fishing, naval building, leisure sailing and maritime shipping— all additional economic activities, which are many, that can be regarded as maritime on the grounds of information obtained from experts and similar international surveys. The maritime sector thus construed contains 100 per cent of the abovementioned clearly maritime sectors, plus a percentage to be ascertained of the rest of sectors specified.*

*In order to outline the import of the maritime sector for the Spanish economy as a whole, we will focus on the three key variables to analyse any sector: effective production, gross added value and employment.*

*The gross added value (GAV) of the economy is the sum of salaries earned and the return on capital, that is to say, the gross operating surplus and labour remuneration. In short, the gross added value corresponds to the final output of goods and services generated in a country's economy, and its value equals the interior gross product excluding taxes.*

*The effective output of a sector results from adding to its gross added value the intermediate consumption (goods and services needed to produce the final goods and services in a sector, assigned either to consumption or to investment).*

*The effective turnover of the maritime activity in 2005 was €51,164 million. Out of this total, the maritime sector acquired intermediate inputs valued at €24,920 million – a slightly lower figure than the €26,245 million of gross added value.*

*The maritime sector behaves basically as an «average» sector within the Spanish economy. Its output/turnover is almost halved between payments to suppliers (49 per cent), or intermediate consumption, and added value (51 per cent). A purely «tertiary» sector does not render much more relative added value (62 per cent), and a purely «secondary» sector renders much more intermediate consumption (68 per cent).*

*The weight of intermediate consumption (its supplier structure) is more similar to a tertiary sector, in which the inputs acquired from suppliers of services are more relevant than the industrial inputs, although the weight of the two major sectors, secondary and tertiary, is more balanced than that of a purely tertiary sector (liable to acquire more services) or than that of a purely secondary sector (liable to acquire more industrial goods).*

*Out of the €26,245-million gross added value, €17,158 million were assigned to labour remuneration, whereas €9,206 were devoted to capital remuneration, that is to say, to gross operating surplus – the difference being accounted by taxes. The weight of the added value makes it more similar to a secondary sector in which the labour remuneration is more important than the gross surplus.*

*In order to evaluate the weight of the maritime sector in the Spanish economy, we could say that the abovementioned effective turnover of €51,164 million represented 3.02 per cent of the total effective turnover of the Spanish economy, occupying the ninth place among the 71 sectors that are part of Spain's input-output chart.*

- *Out of the €51,164 million of effective turnover, €2,861 million corresponded to the fishing sector contribution, €3,541 million was the contribution of naval building, and €2,415 belonged to maritime shipping. The remaining €42,347 million were contributed by the rest of the sector, which highlights the import that auxiliary industries have for maritime sector.*



- *The €25,245-million gross added value from the maritime sector represented 3.24 per cent of the Spanish economy's GAV, out of which fishing contributed €1,617 million, naval construction €934 million and maritime shipping €921, while the remaining €22,773 million corresponded to the rest of the sector. According to these data, the maritime sector placed itself as the tenth sector in import as regards the GAV.*
- *Lastly, we should point out that the maritime sector employs 456,000 people (2.30 per cent of Spain's total labour force). Labour is distributed like GAV and effective output: 64,000 job posts correspond to fishing, 37,000 to naval building, 11,000 to maritime shipping and 344,000 to the rest of the sector. Thus, the maritime sector is the thirteenth sector in importance in terms of employment. Labour remuneration represents 65.38 per cent of the total GAV in the maritime sector, compared to the 35.08 per cent of the operating gross surplus.*

*By size, the Spanish sector occupies an intermediate position as compared with parallel estimations in other European countries. Its relative importance is lower than in the United Kingdom and the Netherlands, and some higher than in Italy and the average in Europe.*

*Taking an understanding of the productive processes in each sector and their mutual relationships as our starting point, the input-output analysis enables us to estimate the entire chain of effects that the activity in one sector brings about. Thus, the activity of an economic sector can be translated into a higher supply and increased demand in several sectors. In turn, these ask for more goods and services from all the remaining sectors, while the supply recipients increase their production, which results in a series of cross-sector effects. The total economic effect of a given sector on the economy can be measured and split up in direct, indirect and induced effects:*

- *The direct effect.—The direct effect consists in the effective production that the maritime sector adds to the economy. This quantity is used to calculate the so called cross-sector effects (the sum of the indirect and induced effects).*
- *The indirect effect.—The indirect effect is made up of the different amounts derived from the relations between the productive sectors. On the one hand, you measure the effect of maritime sector activities on other sectors of the Spanish economy directly related to it; this is called dependent indirect effect. On the other, the sectors directly benefited from the maritime sector activities (purchases and sales) generate a series of indirect effects. On the purveyor's side, and in order to produce what is demanded, they buy from their suppliers who, in turn, generate new demands on the economy. On the custo-*

*mer's side, the increase in the offer of goods and services benefits all sectors who buy from those customers, and so on. The final result of those effects in the sectors' production is the so called independent indirect effect. At the end, the impact on the production runs out because in each round of expenditure the indirect effects increasingly diminish until they disappear.*

- *The induced effect.—The sum effect has additional effects. The increase in production creates more jobs, more consumption and more expenditure. The increase in consumption produces the effects mentioned above whose sum is known as induced effect.*

*For each one of the macroeconomic variables of effective production, gross added value and employment, all effects were measured: direct, indirect and induced. A special emphasis was placed on the sectors and branches most benefited from the activities of such sector.*

- *Impact on the effective production.—The direct effect of the maritime sector on the Spanish economy was €51,165 million. Apart from the direct effect, there are two other effects derived from the economic activity of the maritime sector. On the one hand, the indirect effect amounting to €56,228 million. On the other, there is the impact of higher rents due to the increase in employment figures which corresponds to the induced effect valued at €46,444 million. The conjunction of these three effects provides the total effect of the maritime sector in the Spanish economy: €153,836 million. The indirect effect amounts to 36.55% of the total effect, as opposed to the 33.26% of the direct effect and the 30.19% of the induced effect. From the data we can conclude that the propagation mechanism of the direct effect over the rest of the sectors presents an upward tendency and the induced effect decreases slightly. This is explained by the importance of the intermediate consumption in the maritime sector (it represents 48.71% of the effective production) which shows the need for intermediate inputs from other maritime sectors. The sum of the indirect and induced effects results in the multiplying effect, which in the maritime sector amounts to 66.74% of the total effect, clearly higher than the direct effect.*
- *Impact on the gross added value.—The whole maritime sector produced a gross added value of €26,245 million. The indirect effect refers to the influence that the initial effect of the production has over the gross added value of suppliers and clients of the maritime sector, whereas the induced effect affects the increase of the gross added value produced by an increase in consumption due to a rise in employment rates. The direct effect on the gross added value is the*

higher amount (€26,245 million) followed by the indirect effect (€24,041 million) and then the induced effect (€8,224 million). The total impact of the maritime sector in the Spanish economy is €58,511 million: the direct effect represents 44.86%, 41.09% the indirect effect and 14.06% the induced effect.

- Impact on the employment.—All sea related activities employ 456,000 people. Production has a positive impact on purveyors and clients of the maritime sector (indirect effect) derived from the increase in supply and demand, thus adding to the creation of jobs. The indirect effect generates more employment (499,955) as opposed to the direct effect (456,000) and the induced effect (191,451); the total being 1,147,406. The percentage is as follows: indirect effect 43.57%, direct effect 39.74% and the induced effect 16.69%.
- On the whole, the total economic impact of the maritime sector in the Spanish economy amounts to €153,836 million of effective production which represents 9.1% of the total effective production. From the point of view of the gross added value, the total effect of the maritime sector was €58,511 million; that is 7.2% of the total gross added value. The number of workers is 1,147,000, 5.8% of the total workforce.

*The SMC intends to update this financial information and draw up sector indicators to measure future developments.*



# LA ARMADA EN PLENA ACCIÓN

Para la vigilancia marítima europea del futuro

(Versión original en francés)

Almirante Jean-Marie VAN HUFFEL, de la Marina francesa  
Director del Proyecto BlueMassMed

Dentro de la Unión Europea, Francia y España han trabajado conjuntamente desde hace muchos años, en gran armonía, para promover y posteriormente dar forma al desarrollo de una política marítima europea integrada. Con Portugal, nuestros dos países han propuesto una contribución común inicial, que ha desembocado en la adopción y en la publicación del Libro Azul de la política marítima europea.

Desde el primer instante, el tema de la vigilancia marítima fue situado en el centro de los esfuerzos de cooperación y de coordinación que forman parte esencial de cualquier política «integrada», puesto que son los Estados los responsables en primera instancia de la vigilancia marítima. Progresar implica, pues, un compromiso por parte de los países.

El mar es un espacio de libertad. Gracias a esta libertad, los intercambios y las comunicaciones marítimas han prosperado y hecho posible el desarrollo de nuestras civilizaciones y de nuestros países. El equilibrio económico se basa en una serie de intercambios de mercancías cada vez más importantes, y los Estados tienen el deber de garantizar su flujo ininterrumpido, necesario para el bienestar de la población europea y de los países en vías de desarrollo.

Los espacios marítimos, en su inmensidad, constituyen una vasta zona que debe ser vigilada y controlada con el fin de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, garantizar la seguridad en general y la seguridad marítima, y ayudar a las personas en situación de riesgo. En el mar, donde no existen fronteras, la prevención de las actividades ilegales o criminales obedece a un dispositivo jurídico muy específico.

Dentro de cada Estado miembro de la Unión, un cierto número de administraciones (o «agencias»), cada una en su campo de actividad, contribuye a la recogida y al análisis de la información. La acción de los Estados y de los actores en quienes los Estados han delegado las misiones, solos o dentro del marco de operaciones internacionales, se basa, necesariamente, en un inter-



Almirante Jean-Marie Van Huffel.

cambio de la información entre ellos y con otros actores, agencias europeas, y también terceros Estados. Existen ya mecanismos de intercambio de naturaleza sectorial o limitados en sus medios. La necesidad de una extensión y de una mejor organización de estos intercambios es cada vez mayor.

Ciertos Estados miembros han tomado iniciativas para mejorar los sistemas puestos en funcionamiento por sus administraciones o sus agencias, aunando sus acciones, con el propósito de asegurar la interoperabilidad nacional, que permite la coordinación. Si bien de manera interna existen ya en los Estados

dispositivos suficientes para mejorar la cooperación, la dimensión internacional de esta coordinación es susceptible de ser aún perfeccionada.

Dispuestos a apoyar el proceso iniciado por la Comisión Europea, tendente a una vigilancia marítima europea integrada e intersectorial, más de treinta socios, actores de la vigilancia marítima en sus Estados respectivos (Francia, Grecia, Italia, Malta, Portugal, España), han decidido responder a una llamada de la Comisión Europea (DG Mare) para llevar a cabo un proyecto de naturaleza política cuya finalidad es reforzar la cooperación dentro del terreno de la vigilancia marítima entre estados ribereños del Mediterráneo y de sus aproximaciones atlánticas. Tal proyecto es el llamado BLUEMASSMED.

Este proyecto piloto está cofinanciado por la Comisión Europea (DG MARE, subvención de 3.581 M ) y por los socios (contribución financiera y recursos humanos). El «Socio líder» es la Secretaría General del Mar de Francia, que ha firmado un contrato con la DG Mare. Italia, a través de su Agencia Espacial, es co-líder del «Steering Group».

Los socios, responsables de asegurar la vigilancia marítima en sus Estados respectivos, buscarán las oportunidades de cooperación que les permitan trabajar más eficazmente, concentrándose en el intercambio de la información marítima que recogen y explotan. Estos actores deben abrir una nueva era, construyendo juntos un dispositivo que les permita intercambiar información de manera sistemática, con las garantías de confidencialidad y de seguridad



necesarias. Entonces, dispondrán de una situación marítima compartida automáticamente, más completa y continua.

Este proyecto, de naturaleza política, debe identificar nuevos campos de intercambio de información y los obstáculos que no dejarán de aparecer, proponer soluciones para superar estos, y establecer las bases de una organización europea futura para la vigilancia marítima. El proyecto finalizará en una demostración concreta, con ayuda de un simulador construido por la industria, con la conexión de varios de los sistemas nacionales existentes, que reforzará su confianza en la solución propuesta. Estas «buenas prácticas» serán propuestas a la Unión Europea en su conjunto, y, más allá de la Unión Europea, tienen vocación para lograr una cooperación todavía más extensa.

El referido proyecto supone un importante desafío, puesto que la vigilancia marítima pertenece a un terreno donde la responsabilidad corresponde en primer lugar a los Estados, terreno ya regulado por diversos acuerdos internacionales. Este proyecto también está relacionado con los problemas de defensa. Además, la Unión Europea ha confiado algunos cometidos a varias agencias operativas. Y múltiples proyectos de naturaleza y orígenes diversos se preocupan ya del futuro. BLUEMASSMED deberá tener como objetivos la coherencia y la armonía.

BLUEMASSMED se desarrollará en cuatro grupos de trabajo, con un grupo de coordinación y un comité directivo (Steering Group). El Steering

Group asume la gestión y la coordinación global del proyecto. Su elemento integrante «gestión y coordinación» comporta, igualmente, un aspecto de gestión financiera y de control de compatibilidad y de certificación, responsabilidad de una oficina exterior.

El intercambio de información es el punto central de los objetivos del proyecto. Los socios habrán de definir un sistema de intercambio de la información recopilada y procesada por ellos mismos, o proveniente de otros. El análisis de los requisitos de los usuarios será el punto de partida de este proceso. Hay un grupo de trabajo de «utilizadores» bajo la responsabilidad de España (Armada) encargado de ello. Un aspecto particularmente delicado del proceso es el relativo a la información sensible.

Las enseñanzas más pertinentes serán las extraídas valiéndose de los estudios llevados desarrollados por otras iniciativas de la Unión Europea (SafeSeaNet, Eurosur, Marsur, GMES, FP7, Operamar, etc.). Cualquier aproximación a los conceptos desarrollados o recomendados por el proyecto deberá ser coherente con las orientaciones seguidas por esas iniciativas. Las soluciones técnicas del proyecto serán aportadas por un grupo «Técnico», dirigido por un socio italiano.

Un tercer elemento, de comunicación y difusión, dirigido por el grupo de trabajo de Comunicación liderado por Francia, tiene a su cargo, en primer lugar, asegurar la comunicación interna y facilitar el trabajo en red entre los miembros de los diferentes grupos (a través de un espacio de trabajo virtual). Se ha abierto una página *Web* en la dirección [www.bluemassmed.net](http://www.bluemassmed.net).

Este tercer elemento también es responsable, parcialmente, de contribuir al objetivo esencial de coherencia y armonía con los múltiples proyectos que se desarrollan sobre la vigilancia marítima.

Finalmente, también está encargado de preparar lo que será una fase esencial (hacia el final del proyecto): de ayudar a la mejor difusión de los resultados del proyecto en Europa en beneficio de los socios, en beneficio de otros actores europeos —o lo que es lo mismo más allá de tal ámbito— de la vigilancia marítima.

Esta voluntad de ir por delante se topará con una serie de obstáculos. Su identificación y la búsqueda de soluciones es responsabilidad del grupo «Legal», en estrecha colaboración y con el apoyo de los grupos de Usuarios y Técnico. Este será, en efecto, un trabajo en común con cuatro cometidos esenciales: el estudio y el análisis del marco legislativo y administrativo; el análisis de los obstáculos para la difusión de los datos; el estudio de las reglas de difusión de los datos, así como de las cuestiones jurídicas y administrativas para un mejor control de los intercambios, y, por último, la estimación de las dificultades técnicas.

El grupo de trabajo Legal deberá responder a los objetivos específicos siguientes:



- Estudiar el marco legislativo de la Unión Europea relativo al intercambio de informaciones.
- Catalogar el marco legislativo de los países implicados en materia de intercambio de informaciones.
- Elaborar y proponer un protocolo de acuerdo entre las diferentes entidades implicadas dentro del proyecto.
- Proponer un instrumento legislativo europeo que permita llevar a cabo una futura interoperabilidad.

Presentado oficialmente el 15 de enero de 2010, el proyecto piloto BLUE-MASSMED prevé 24 meses de actividades organizadas en dos fases.

La primera fase consiste en una serie de reuniones de los grupos de trabajo y del comité de dirección conducentes a definir las necesidades en términos de intercambio de información, a presentar las propuestas técnicas y jurídicas, todo acompañado de una serie de consideraciones y, llegado el caso, propuestas legales.

Durante la segunda fase, un demostrador construido por la industria a través de un contrato que se basará en un pliego de condiciones emanado de los resultados de los grupos de trabajo, materializará y tendrá como objetivo la demostración a gran escala de la viabilidad de las soluciones teóricas aportados durante la primera fase del proyecto, basándose en escenarios realistas, con información real y virtual. El demostrador permitirá intercambiar la información para que cada uno de los socios disponga de una situación marítima completa, actualizada y común. Se dará prioridad al Mediterráneo y a sus accesos, aunque la ambición de la iniciativa de cooperación tiene como objetivo la vigilancia marítima en un sentido amplio, el conocimiento del entorno e incluso la preocupación por la seguridad en general en un sentido global.

Dentro del paisaje cada vez más animado de la vigilancia marítima europea, estos proyectos llamados políticos adquieren una importancia cada vez mayor, en particular, para alcanzar los imperativos de coherencia y economía, objetivo que requerirá la autoridad y el peso de los Estados. BLUEMASSMED, junto con MARSUNO para los socios europeos litorales de las cuencas del Norte de Europa, y un posible tercer proyecto para el Atlántico, representan un importante desafío.



# *THE NAVY IN FULL ACTION*

*Towards the future of maritime surveillance in Europe*

*(Original in French)*

Admiral Jean-Marie VAN HUFFEL, French Navy  
Project Director of BlueMassMed

*Within the European Union, France and Spain have been working jointly, in great harmony, for a long time in order to design and develop an integrated European maritime policy. Along with Portugal, our two nations have suggested an initial common approach which has resulted in the adoption and publication of a Blue Paper on European Integrated Maritime Policy.*

*From the very beginning, the issue of maritime surveillance has been placed in the core of the cooperation and coordination efforts, key aspects for any «integrated» policy. To achieve progress it is necessary a commitment on the part of States, because States are responsible of maritime surveillance for first line.*

*The sea is a space of freedom. Thanks to this freedom, maritime exchanges and communications have evolved and made possible the development of our civilisations and our nations. The economic system is based on a series of ever more important freight exchanges, and therefore the States are compelled to warrant the free shipping of goods, necessary for the wellbeing of European citizens and that of developing nations.*

*Maritime spaces, extensive as they are, are part of a wide area that must be watched and controlled so as to protect the environment and natural resources, guarantee maritime security in a general sense and provide support to people in peril. At sea, where there are no frontiers, prevention of illegal or criminal activities is the result of very specific judicial system.*

*Within each EU State, a certain number of administrations or agencies contribute to the gathering and analysis of maritime information. The State action in those missions, either on their own or within the framework of international operations is necessarily based on information exchange between the different actors, agencies and even with third nations. There already exists some exchange mechanisms of partial nature. There is however greater demand for enhanced and better organised exchange systems.*

*Certain member states have taken the initiative to improve those systems, combining actions in order to assure national interoperability which permits coordination. Even though the States may have enough internal instruments to*

*enhance cooperation, the international dimension of such coordination leaves room for further improvement.*

*More than thirty agencies involved in maritime surveillance from France, Greece, Italy, Malta, Portugal and Spain are ready to support the process promoted by the European Union aimed at a cross-border and cross-sector European maritime surveillance integration. They have decided to respond to a call from the European Commission (DG Mare) to carry out this project, of a political nature, intended to reinforce cooperation within the field of maritime surveillance among all Mediterranean nations and those in its Atlantic approaches. This project is called BLUEMASSMED.*

*The project is financed by the European Commission (DG Mare – 3,581 Million Euros) and other partners which contribute with financial and or human resources. The «Lead Partner» is the French Secretary of the Sea who has signed a contract with DG Mare. Italy, through the Italian Space Agency is a co-leader of the Steering Group.*

*The partners, responsible for providing maritime surveillance in their respective States, will endeavour to find reinforced cooperation opportunities for more successful results. The partners should jointly open up a new era by designing instruments to allow them to systematically exchange information confidentially and safely. In this way, they will share automatically a more complete and permanent maritime picture.*

*This project, of a political nature, is intended to identify new information exchange fields, the obstacles which, no doubt, will appear along its way, as well as the solutions to overcome them, and establish the basis for a future European organisation of integrated maritime surveillance. This project, translated into a demonstrator to be contracted to the industry in order to connect existing national systems, will reinforce the confidence in such cooperation. Those «good practices» will be presented to the European Union and other institutions to further enhance the cooperation.*

*This project is an important challenge, since maritime surveillance is primarily responsibility of the States and is largely organized by existing international agreements. The project is also connected with defence issues. Furthermore, the European Union has created and tasked several European operational Agencies that are also involved in maritime surveillance.*

*BLUEMASSMED must take into account concepts such as coherence and harmony. BLUEMASSMED will be carried out in agreement with some principles which will be drafted by the four Working Groups of the project, a Coordination Group and the Steering Group.*

*The Steering Group will manage and coordinate the overall project. Its integral element of “management and coordination” likewise provides aspects of financial management and control of compatibility and certification supervised by an external office.*

*The exchange of information is the core goal of the project. The partners will establish a system for exchanging information compiled and processed by them, or received from other players. The analysis of user requirements will be the starting point of the process. There is a «users» working group under the responsibility of Spain (Armada) to fulfil this task. One particularly sensible aspect of the process deals with sensitive information.*

*The most relevant choices will be made taking into account the studies and results obtained by other EU initiatives (SafeSeaNet, Eurosur, Marsur, GMES, FP7, Operamar, etc). Any global approach to the concepts that the project may either develop or advise should be consistent with the guidelines followed by these initiatives. Technical solutions will be afforded by a «Technical» group, directed by an Italian partner.*

*A third integral element, communication and diffusion, organized by the «communication» working group led by France, is primarily in charge of guaranteeing the internal communication and coordinating online work among the members of the different working groups (through a virtual collaborative space). A Website has been opened at [www.bluemassmed.net](http://www.bluemassmed.net).*

*This third element is also partially responsible for contributing to the essential objective of consistency and harmony among the multiple projects being developed in the field of maritime surveillance.*

*Finally, it is also entrusted with preparing an essential stage (at the completion of the project): the presentation of the results and their dissemination along Europe in the interest of all partners, in the interest of other European partners —or, in other words, beyond that area— in the interest of maritime surveillance.*

*The project will encounter a number of obstacles. Their identification and subsequent search of solutions will be taken on by a «Legal» group that will work in close collaboration and support with the User and Technical groups. Certainly, this will be an online work entrusted with four essential missions: a study and analysis of the juridical and administrative framework; an analysis of the obstacles to data diffusion; a study of the rules for data exchange, along with all juridical and administrative issues for a better control of exchanges and, lastly, an estimate of technical difficulties.*

*The Legal working group will respond to the following specific objectives:*

- *studying the European Union's legislative framework related to information exchange;*
- *classifying the legislative framework of the countries involved in information exchange matters;*
- *preparing and proposing an agreement protocol among the different agencies involved in the project;*
- *proposing a European legislative tool that enables to conduct future interoperability.*

*Officially submitted on January 15<sup>th</sup>, 2010, the pilot project BLUEMASS-MED foresees 24 months of activities, organised in two stages.*

*The first stage consists of a series of working groups meeting and steering committees so as to define all needs pertaining information exchange, to prepare the technical and legal solutions to those needs, as well as when necessary, legal proposals.*

*During the second stage, a demonstrator built by the industry according to a contract derived from the technical specifications that will be produced by the working groups, will conduct a large-scale simulation with realistic scenarios, managing both real and virtual information, to test the feasibility of the theoretical products produced during the first stage of the project. The mentioned demonstrator will permit to exchange elements so that each partner can have a complete, updated and common picture. The Mediterranean and close-by area will be given priority, although the ambition of the cooperation initiative is maritime surveillance in broad terms, aimed at obtaining maritime situational awareness to improve the global maritime security.*

*Within the sphere of European maritime surveillance, more and more keenly encouraged, these so-called political projects are acquiring a higher and more generally recognised importance, particularly when it comes to reaching imperative goals like consistency and economy, requiring the authority and weight of governments. BLUEMASSMED, along with MARSUNO (a similar project for the northern European basins) and most probably in the short term a third project for the Atlantic, face an important challenge.*

# HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO MARÍTIMO

José Antonio RUESTA BOTELLA  
Contralmirante

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

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

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



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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# TOWARDS A EUROPEAN STRATEGY FOR SECURITY IN THE MARITIME DOMAIN

José Antonio RUESTA BOTELLA  
Rear Admiral, Spanish Navy Staff

*The seas constitute a challenge and an opportunity to most of the nations in the world. The oceans conform, fundamentally, a space of freedom and relationship amongst people. Their role as an enabler to economic globalization and its subsequent global economic interdependency, is due not only to the sheer volume of commodities ferried by sea, but rather to the strategic importance of most of them, such as the fossil fuels, as well as to the implementation of the «just-in-time» principle to maritime commerce. Therefore, the sea lines of communications are one of the world's economy engines, and a crucial element in the daily lives of millions of ordinary people, a good many of them European Union citizens; their security and the exercise of freedom of navigation are global commons to be protected by the international maritime community.*

*The oceans also constitute a global balancing feature from the environmental point of view. Not surprisingly, issues such as the sustainable exploitation of marine resources, the preservation of the marine environment, the protection of its biodiversity and an increasingly more extensive and precise regulation of maritime activities are present in the agendas of most of the world's governments, both within and outside the European Union.*

*But the sea constitutes a challenge too. It is a global geographic feature which extends all over the surface of the Earth; its vastness, confronted with the limited capacity of coastal nations to enforce law, has brought about a governance problem whose consequences the international community has just started to understand. As a matter of fact, the use of maritime spaces for illicit purposes is a growing concern as piracy, drug trafficking, weapons smuggling, international terrorism and human trafficking blend with the background of lawful maritime activities to achieve their illegal aims. On top of that, the lack in many coastal states of meaningful assets to cope with those criminal activities adds to the problem. As a consequence, the sea governance*

*becomes a global issue that the international community must face, the first step in the right direction being to foster, both nationally and internationally, a common vision of the problem and its possible solutions.*

*This global landscape is fully applicable to Europe, which is undoubtedly a maritime continent. The European coastline covers 85% of the European Union's external borders; twenty two out of twenty seven Member Nations are coastal states; forty percent of the EU's GDP is produced by its coastal regions; and ninety percent of its external trade is delivered by sea. The European Commission recognised these circumstances and sponsored a broad debate which materialised into the Integrated Maritime Policy, an effort to create the state of mind that maritime affairs need to be approached in a holistic manner, bringing together all those who have interests and responsibilities at sea to join their strengths in pursuance of common objectives; it could not be otherwise in the ever more interrelated world that we live in. This approach is necessary to face the XXI Century, a century characterised by a changing international environment with emerging economic powers that claim their place in the world and at sea; by the expansion of globalisation to all public and private realms; by the increasing concern about global reach issues such as climate change or future energy challenges; and by risks and conflicts that surpass the physical borders of the states and have turned the boundary between security and defence, and thus between the civil and military domains, into a thin and permeable line.*

*From this perspective, there is no doubt that the European Union should number amongst its priorities to actively contribute to security and stability in the maritime domain globally, this meaning not only to understand and incorporate all possible aspects of these matters, but also to identify and enrol all the relevant actors that could contribute to manage maritime issues in the best possible way. It is then necessary to develop an integral and integrating vision, that is to say joint civil and military, to enable facing present and future maritime security challenges with effectiveness, but also to employ the available assets in the most efficient manner.*

*This is why the Spanish Presidency of the EU has taken forward the recommendations issued by the European Commission and the European Council at the end of the Swedish tenure, prompting the next presidencies to keep the momentum achieved in the integration of maritime surveillance systems and to explore further opportunities and possible synergies that might be achieved by applying a comprehensive approach to maritime affairs. Specifically, the Spanish Presidency has set as an objective to identify ways of coordination and cooperation among the various actors with responsibilities and interests in security at sea, as well as the alignment of major European policies with a maritime dimension. These necessarily include the civil-military coordination and cooperation to provide security to the sector activities*

*articulated under the Integrated Maritime Policy, as well as the maritime missions and operations undertaken under the Common Security and Defence Policy.*

*The Spanish initial idea, which was oriented towards elaborating a common conceptual framework for maritime security in Europe, has evolved towards a more ambitious target, the definition of a European strategy for security in the maritime domain. And this evolution has been fostered by initiatives which already existed but were not properly aligned: works conducted by the European Commission, by the CHENS (Chiefs of European Navies) group, in the European Defence Agency (the Wisepen group in support of EDA's Maritime Surveillance project), multinational experiments and EU Pilot Projects, just to name but a few. Consequently, the Spanish Presidency objective has focused on three areas:*

*Consider the opportunity of elaborating a Security Strategy in the maritime domain, because the maritime security challenges have to be addressed by the EU from a comprehensive approach. This Strategy would be an excellent cross-policy tool to improve the coordination of different policy areas and activities linked by the sea; therefore, this Strategy would have to take into account the security requirements of the Integrated Maritime Policy, the requirements of the EU civilian agencies and the possible civil-military cooperation thereto, and those other requirements derived from the international security scenario in the framework of the Common Security and Defence Policy.*

*Contribute to the achievement of a Common Information Sharing Environment to further the integrated approach to maritime surveillance addressed by the EU Commission. There are several ongoing developments in this field within the EU, these being civil, military and civil-military. Some efforts may be needed in order to align all these initiatives to provide a useful maritime situational awareness to all relevant actors. The development of an implementation roadmap by the Commission will be one of the fundamental milestones to take this initiative forward successfully.*

*Search for cost-effectiveness in maritime security activities, as any comprehensive approach to security in the maritime domain demands a cross-sector coordination of the member states' executive functions to increase their effectiveness at sea. Through appropriate mechanisms, Navies, Police Forces, Coastguards, Customs and other relevant agencies and institutions could work together in a complementary way, overcoming inefficient and fragmented structures. A convergence of ways and procedures seems desirable, honouring the legal competences of each and every authority and applying always the principle of subsidiarity.*

*The implementation of the Lisbon Treaty provides a unique opportunity to make this objective a reality and to place the European Union in a favourable position to face any future challenges to security at sea. The fusion of the*

*three pillars on which the Union was based, together with their integration into a single decision-making and executive structure, will enable the development of more coherent and effective policies with a more efficient management of the available resources. Such a reality is particularly relevant for policies where a good relationship between the civil and military spheres is vital to achieve success, as is the case with the Integrated Maritime Policy and the Common Security and Defence Policy, both having the seas as a common reference.*

*The Spanish proposal constitutes one of the first specific responses to the letter and the spirit of the Lisbon Treaty after its recent entry into force in December 2009; this is an initiative that intends to give new contents to the Common Security and Defence Policy, as well as to entrust the High Representative a coordinating role among the various EU bodies and member nations, using for this purpose the European structures at her disposal.*

*The world of the XXI Century is changing, a change that has its reflection on the maritime issues and more significantly on maritime security matters. It is not foolhardy to further state that the XXI Century will be a maritime one, a century where the maritime dimension of political, economic, social and cultural issues will have a special relevance. Europe has understood this and is on the right track to implement a strategy of change to face the challenges to security at sea applying the new instruments in the Lisbon Treaty.*



# LA OPERACIÓN ATALANTA COMO MODELO DE COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR

Peter HUDSON  
Contralmirante de la Royal Navy  
Comandante de la Operación ATALANTA

El aumento de la piratería en las costas de Somalia no ha de considerarse un problema aislado, sino un síntoma de una situación más grave: el desgobernado reinante en Somalia durante los últimos veinte años. Por este motivo, su solución no llegará de un planteamiento parcial; por el contrario, necesita un enfoque integral. La UE tiene un peso significativo en los foros internacionales que abordan asuntos de esta zona del mundo, y en muchos casos está configurando los objetivos a perseguir. La Operación ATALANTA forma parte del enfoque global de la Unión Europea hacia Somalia.

Cuando la Operación ATALANTA se lanzó en diciembre de 2008, ya era obvio que había que adoptar un enfoque muy amplio para abordar nuestro problema operativo militar. A este respecto, una de las cuestiones que quedaron claras ya durante las primeras fases del proceso de planeamiento fue que el problema de la piratería afecta directamente al comercio marítimo, y que había que lograr la participación de este sector, estableciendo con él una asociación que funcionara y contando con la presencia de expertos en el sector a tiempo completo en nuestro cuartel general.

Para hacerlo así, el Cuartel General Operativo de EUNAVFOR desarrolló el Centro de Seguridad Marítima del Cuerno de África (MSCHOA), cuya función es recibir y emitir información, avisos, orientación y asesoramiento a las comunidades marítimas mercante y pesquera, así como a otras organizaciones militares y otras naciones implicadas de la zona. Se diseñó el sitio *web* del MSCHOA, y en estrecha colaboración con él, la herramienta *Mercury Chat*, un medio seguro para comunicaciones no clasificadas en tiempo casi real entre las fuerzas navales en la mar y otros actores que participan en la operación, especialmente la OTAN y las CMF (Fuerzas Marítimas Combinadas), con quienes hemos alcanzado un excelente nivel de cooperación táctica.

La interacción entre los ámbitos civil y militar es también el punto de partida de muchas otras iniciativas: el Corredor Internacional de Tránsito

Recomendado (IRTC), la iniciativa SHADE (Shared Awareness and Deconfliction), acuerdos técnicos con países de la región para actuar en la mar y procesar a presuntos piratas o criminales marítimos, la Iniciativa del Canal de Suez, el establecimiento de relaciones con terceros países y países de la región, etc.

Pero la Operación ATALANTA forma parte de una lista de objetivos más amplia dentro del enfoque global de la UE para tratar aspectos humanitarios, de seguridad y, si bien todavía no plenamente, aspectos de desarrollo. Puede que en el futuro contribuyamos al desarrollo de las capacidades tanto de Somalia como de países vecinos de la región mediante el apoyo a la construcción de su capacidad marítima, pero hoy por hoy, el mandato de ATALANTA no incluye este cometido.

Hay diversas iniciativas en el campo de la construcción de capacidades marítimas. En enero de 2009 se lanzó el Código de Conducta de Djibouti (1) bajo el liderazgo de la Organización Marítima Internacional (OMI). Promueve la cooperación regional en la represión de la piratería y el crimen marítimo cumpliendo con los preceptos del derecho internacional; el intercambio de información a través de un sistema de puntos focales nacionales y de centros de información; la interdicción de barcos sospechosos de estar implicados en actos de piratería y crimen marítimo; la captura y procesamiento de personas sospechosas de piratería, etc. Ofrece la posibilidad de coordinar operaciones, y pretende utilizar centros de información en Kenia (Mombasa), Tanzania



*Boarding de la fragata Blas de Lezo sobre posibles piratas. (Foto: F. García Flores).*



Operación ATALANTA. Acudiendo a una llamada de auxilio. (Foto: F. Poole Quintana).

(Dar Es Salaam) y Yemen (Sana'a). También pretende establecer un Centro de Adiestramiento Regional en Djibouti.

Otra iniciativa es el Grupo de Contacto sobre la Piratería frente a la Costa de Somalia (CGPCS) (2), creado en Nueva York bajo el patrocinio de la ONU en enero de 2009. Es un mecanismo de cooperación internacional contra la piratería creado en respuesta a lo solicitado en la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1851 (2008) y compuesto por cuatro grupos de trabajo encargados de la coordinación militar y operativa, el intercambio de información y la construcción de capacidad; de los asuntos legales; de la coordinación comercial e industrial; y de la información pública. Las iniciativas mencionadas exigen una unión y una coordinación civil-militar muy estrechas.

Elemento fundamental en toda misión contra la piratería es la capacidad de procesar, siempre que sea posible, a los sospechosos de cometer o de haber cometido actos de piratería o crímenes marítimos. La UE ha alcanzado acuerdos con Kenia para tal procesamiento, y actualmente tenemos allí 75 detenidos. También se ha firmado un acuerdo con la República de las Seychelles. Estos acuerdos no son de aplicación específica para una nación concreta; son aplicables a cualquier unidad de ATALANTA. Los Estados miembros conservan la libertad para encausar a piratas en sus propios tribunales.

Si repasamos las estadísticas del Golfo de Adén, vemos que entre agosto y diciembre de 2008 tuvieron lugar 55 ataques y secuestros en el IRTC, mien-

tras que en el mismo periodo de 2009 únicamente se registraron 19. Hay diversas razones que explican esta disminución. Primero está la presencia constante de buques de guerra en el IRTC, pero hay muchos otros ejemplos dentro de la categoría de la cooperación civil-militar.

Un importante resultado de ATALANTA ha sido la formulación de Prácticas Recomendadas. Se trata de varias medidas de importancia que los buques pueden adoptar fácilmente durante su tránsito por el Golfo de Adén y la Costa de Somalia. Han sido desarrolladas por especialistas del MSCHOA que trabajan en estrecho contacto con las Asociaciones de Transporte Marítimo y Cámaras de Navegación Marítima, las compañías del sector, la OTAN y la CMF. Las Prácticas Recomendadas se actualizan periódicamente, están aceptadas internacionalmente y la OMI las respalda plenamente. Estas medidas perdurarán mucho después de expirar el mandato de ATALANTA, ya que han sido aceptadas y adoptadas por la comunidad marítima, y su eficacia se ha demostrado en la práctica.

Un desarrollo lógico derivado de las Prácticas Recomendadas es el asesoramiento dedicado a las medidas de auto-protección. Está pensado para aconsejar a navegantes y tripulaciones sobre cómo impedir que los piratas se hagan con el control del barco. Hemos trabajado estrechamente con el sector para analizar lo que funciona y lo que no; el asesoramiento resultante reconoce los puntos vulnerables concretos de ciertos tipos de barcos y las limitaciones prácticas y económicas de lo que puede hacerse. El objetivo es aumentar la duración media de un ataque pirata de 11 minutos (en noviembre de 2008) a 30 minutos (en noviembre de 2009), lo que aporta un tiempo adicional vital para que las unidades navales respondan a incidentes en el IRTC.

Otro desarrollo es la Carta de Planeamiento Anti-piratería, desarrollada en cooperación con la Oficina Hidrográfica del Reino Unido. Se ha distribuido ampliamente a través de agencias cartográficas, autoridades portuarias y asociaciones de marinos de la región. Aporta mucha información a las tripulaciones mercantes en cuanto al estado de alerta y las acciones a tomar en caso de un ataque, presunto o real. Se espera que contribuya a reducir el número de buques y compañías navieras que deciden no registrarse en el MSCHOA ni implantar las Prácticas Recomendadas.

El establecimiento de una relación constructiva con el mundo de los seguros marítimos es otra línea de trabajo en desarrollo dirigida a animar al sector a adherirse a las Prácticas Recomendadas.

Por último, respecto a la cooperación con el sector del comercio marítimo, está el reconocimiento del gran impacto que los actos de piratería pueden tener sobre el individuo. Hasta hace poco, se había hecho escaso hincapié en la grave situación de los marinos y apenas tenían asesoramiento práctico sobre cómo prepararse o sobrevivir a un periodo de cautividad. Se ha abierto una sección en el sitio *web* del MSCHOA sobre este tema, y está previsto trabajar más en el futuro para mejorarla.

Como la piratería es un delito, merece la pena mencionar nuestra constante cooperación con las organizaciones policiales internacionales. Hace un año, la piratería no era una de las máximas prioridades en la agenda de la INTERPOL/EUROPOL, pero su relevancia ha aumentado de forma significativa. El Estado Mayor de ATALANTA está trabajando con estas organizaciones con vistas a contribuir a las bases de datos de INTERPOL, a reforzar los niveles de intercambio de información, y a aumentar la eficacia en la mar de los equipos de visita y registro de nuestros buques, proporcionándoles acceso inmediato a los datos biométricos de presuntos delincuentes, sus fotografías, etc. Otra línea de cooperación en el terreno policial es el asesoramiento y adiestramiento proporcionado a nuestras dotaciones y a la policía de los estados regionales acerca de la custodia y protección de pruebas.

También se está desarrollando la relación entre la EUNAVFOR y el Centro de Satélites de la UE. Este centro produce informes de Inteligencia Geoespacial que abarcan desde breves descripciones para atender necesidades operativas que requieren una respuesta rápida, hasta estudios muy pormenorizados sobre áreas e instalaciones complejas, fundamentalmente a través de datos procedentes de satélites de observación terrestre. De los productos recibidos hasta la fecha hemos obtenido información muy útil sobre la actividad pirata en el área de operaciones, y ambas organizaciones mantienen una buena relación profesional, participando en grupos de trabajo, informando sobre la utilidad de los productos y realizando visitas recíprocas.

La Operación ATALANTA está cambiando las cosas: no ha habido ningún ataque sobre buques del WFP (Programa Mundial de Alimentos) ni de AMISOM (Misión de la Unión Africana para Somalia) escoltados por unidades ATALANTA, y se ha registrado un descenso en el número de ataques piratas perpetrados sobre buques que transitan por el Golfo de Adén y la Costa de Somalia. Sin embargo, no hay espacio para la complacencia. Los piratas son un enemigo resuelto, y veremos más ataques piratas en el futuro.

Sustentando al menos una parte del éxito obtenido hasta la fecha está la cooperación civil y militar en todos los niveles: fuerzas navales, la industria marítima y los países de la región.

---

(1) El 1 de febrero de 2010 lo firmaron formalmente Islas Comores, Djibouti, Egipto, Etiopía, Francia, Jordania, Kenia, Madagascar, Islas Maldivas, Omán, Arabia Saudí, Seychelles, Somalia, Sudáfrica, Sudán, la República Unida de Tanzania y el Yemen.

(2) Con la participación de Alemania, Arabia Saudí, Australia, Bahamas, Bélgica, Canadá, China, Chipre, Corea del Sur, Dinamarca, Djibouti, Egipto, Emiratos Árabes, España, Estados Unidos, Etiopía, Francia, Grecia, Holanda, India, Indonesia, Islas Marshall, Italia, Japón, Kenia, Liberia, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Noruega, Omán, Panamá, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rusia, Seychelles, Suecia, Somalia (TGF: Gobierno de Transición Federal), Turquía, Ucrania, Yemen. Organizaciones internacionales: Unión Africana, Naciones Unidas, OMI, Liga Árabe e INTERPOL.



PHOTEX. (Foto remitida por la fragata *Blas de Lezo*).

# OPERATION ATALANTA AS A MODEL FOR CIVILIAN-MILITARY COOPERATION

For the Spanish Navy's Monthly Review  
Rear Admiral Peter HUDSON CBE  
Operation ATALANTA Commander

*The surge in piracy off the coast of Somalia is not to be considered as a problem on its own, but as one of the symptoms of a more critical situation: the lack of governance in Somalia over the last twenty years. For this reason any solution will not come from a partial approach, on the contrary, it requires a comprehensive approach. The EU has significant leadership in the international fora that deal with the area and in many instances EU is shaping the agenda. Operation ATALANTA is part of the comprehensive approach of the European Union towards Somalia.*

*When Operation ATALANTA was launched, in December 2008, it was readily apparent that we had to adopt a very wide approach to deal with our military operational problem.*

*In this respect, one of the issues that was very clear during the early stages of the planning process was that as piracy is a problem directly aimed at commercial shipping we had to engage industry and to establish a working partnership with them and to have full time presence of industry experts in our headquarters.*

*To do so, EUNAVFOR Operational Headquarters developed the Maritime Security Centre Horn of Africa (MSCHOA), a hub for receiving and releasing information, warnings, guidance and advice to and from the merchant and fishing communities, as well as other military organisations and nations involved in the area. The MSCHOA webpage was designed and hand to hand with it, the Mercury Chat facility, a secure means for unclassified communication in near real time between naval forces at sea and other actors involved in the operation, especially NATO and CMF, with whom we have reached an excellent level of tactical cooperation.*

*Many other initiatives stem from the interaction of military and civilian communities: the International Recommended Transit Corridor (IRTC), the Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) initiative, technical agreements with regional countries to operate and prosecute suspected pirates or armed robbers at sea, the Suez Canal Initiative, engagements with third and regional countries, etc.*

*But Operation ATALANTA is but one part of the wider list of objectives in the EU's comprehensive approach, dealing with humanitarian, security and, though not yet in full, with development aspects. It may be possible in future to contribute to the development of capacities either in Somalia or in neighbouring regional countries by supporting maritime capacity building, but at present ATALANTA's Mandate does not provide for such an undertaking.*

*There are a number of initiatives in the maritime capacity building area. In January 2009, the Djibouti Code of Conduct (1) was launched under the leadership of the International Maritime Organization (IMO). It fosters regional cooperation in the repression of piracy and armed robbery at sea in a manner consistent with international law; sharing information through a system of national focal points and information centres; interdicting ships suspected of engaging in acts of piracy and armed robbery at sea; ensuring apprehension and prosecution of persons suspected of piracy; etc. It offers the possibility to share operations, and intends to use information centres in Kenya (Mombasa), Tanzania (Dar Es Salaam) and Yemen (Sana'a). It also intends to establish one Regional Training Centre in Djibouti.*

*Another initiative is the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS) (2), UN sponsored, and created in New York in January 2009. It is an international cooperation mechanism against piracy, as called for in UNSCR 1851 (2008), with four working groups dealing with military and operational coordination, information sharing and capacity building; judicial issues; commercial industry coordination; and public information. The initiatives above require a strong civilian-military linkage and coordination.*

*An essential element in any counter piracy mission is the ability to prosecute, whenever possible, those suspected of committing or having committed acts of piracy or armed robbery at sea. The EU has reached agreements with Kenya to prosecute and we currently have seventy five personnel detained there. We also have an agreement with the Republic of Seychelles. These agreements are not specific to a nation; they apply to any ATALANTA unit. Member States are still at liberty to prosecute pirates in their own capitals.*

*If we review the statistics in the Gulf of Aden, we see that in the period between August and December 2008 a total of 55 attacks and hijacks occurred in the IRTC, while in the same period of 2009 only 19 were registered. There are a number of reasons to explain why this has happened. First is the constant presence of military ships in the IRTC but there are many other examples which fall into the category of civilian-military cooperation.*

*A significant output of ATALANTA has been the formulation of Best Management Practices. These are several important measures that can be easily taken by mariners during their transits through the Gulf of Aden and Somali Basin. They have been developed by the MSCHOA specialists in close consultation with the Trade Associations and Chambers of Shipping, industry,*



*NATO and CMF. Best Management Practices are updated regularly, endorsed internationally and fully supported by IMO. These measures will endure long after the mandate for ATALANTA expires, for many reasons as they have been agreed with and accepted by seafarers and mariners, and they have been proven in action.*

*A natural development from Best Management Practices is the dedicated advice on self protection measures. It is aimed at the provision of practical advice to mariners and crews on how to stop pirates from gaining control on the ship. We have worked closely with industry to analyse what works and what does not; the resultant advice recognises the specific vulnerabilities of certain types of ship and the practical and financial limitations of what can be done. The aim is to increase the average time of a pirate attack from 11 minutes (as of November 2008) to 30 minutes (as of November 2009), which provides a critical window of time for naval units to respond to the incident in the IRTC.*

*Another development is the Anti-Piracy Planning Chart in cooperation with the UK Hydrographic Office. It has been widely distributed through Chart Agencies, port authorities and Seamen's associations in the region. It provides a wealth of information for merchant crews in terms of awareness and actions to be taken in the event of a suspected or actual attack. It is hoped that it will reduce the number of ships and companies that choose not to register in MSCHOA nor implement Best Management Practices.*

*Establishing a constructive relationship with the insurance market is another line of development aimed at encouraging industry to adhere to Best Management Practices.*

*Finally, with regards to cooperation with industry is the recognition of the significant impact that acts of piracy can have on the individual. Until recently, very little work has been done to highlight the plight of seafarers or to give them practical advice on how to prepare for or to survive a period of captivity. A dedicated section of MSCHOA website has been released and further work for improvement is planned.*

*As piracy is a crime it is worth mentioning the ongoing cooperation with international police organizations. One year ago, piracy was not one of the top priorities on the INTERPOL/EUROPOL agenda, but its standing has increased significantly. ATALANTA's staff is working with these organisations with a view to feeding INTERPOL databases, to enhance the levels of information sharing and increasing the effectiveness of our boarding teams at sea, by providing them with immediate access to biometric data of suspected criminals, photographs, etc. Another thread for cooperation in the police arena is to provide advice and training to our crews and regional police in evidence preservation.*

*The relationship between EUNAVFOR and the EU Satellite Centre is also being developed. It produces Geospatial Intelligence reports which range*

*from brief descriptions for rapid response requirements to detailed studies on complex areas and installations, primarily through the use of data obtained from Earth Observation Satellites. We have obtained very useful information on piracy activity in the Area of Operations from the products received so far, and both organisations maintain a good working relationship by participating in working groups, providing feedback on products and reciprocating visits to the Operational Headquarters.*

*Operation ATALANTA is making a difference: there has been no attack on WFP or AMISOM ships escorted by ATALANTA units, and there has been a drop off in the number of successful pirate attacks on ships transiting the Gulf of Aden and the Somali Basin. However, there is no room for complacency. The pirates are a determined foe and we will see more pirate attacks in the future.*

*Underpinning at least some of the success to date is civilian and military cooperation at all levels: forces, industry and regional countries.*

---

(1) As of 1 February 2010, it has been formally signed by Comoros, Djibouti, Egypt, Ethiopia, France, Jordan, Kenya, Madagascar, Maldives, Oman, Saudi Arabia, Seychelles, Somalia, South Africa, Sudan, United Republic of Tanzania and Yemen.

(2) With participation of Arab Emirates, Australia, Austria, Bahamas, Belgium, Canada, China, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Djibouti, Egypt, Ethiopia, France, Germany, Greece, India, Indonesia, Italy, Japan, Kenya, Liberia, Malaysia, Marshall Islands, Mexico, Maroc, Netherlands, Nigeria, Norway, Oman, Panama, Portugal, Russia, Saudi Arabia, Seychelles, Sweden, Somalia (TFG), South Korea, Spain, Turkey, United Kingdom, United States, Ukraine, Yemen. International Organizations: African Union, European Union, United Nations, OMI, Arab League and INTERPOL

