

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA

Teresa MOLINA SCHMID (1)

Subdirectora general adjunta de Asuntos Industriales, Energéticos, de Transportes y Comunicaciones y de Medio Ambiente.
Dirección General de Coordinación de Políticas Comunes y de Asuntos Generales de la UE.

Secretaría de Estado para la UE. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.



OS Estados miembros de la Unión Europea son responsables del control de más de 90.000 km de costa. De los 28 del total, 23 son Estados costeros y 26 de abanderamiento. Además, la Unión Europea contribuye activamente para promover mares y océanos seguros en diferentes partes del mundo con su Política Común de Seguridad y Defensa. Alrededor de 300 autoridades públicas llevan a cabo actividades de vigilancia marítima en la UE y sus Estados miembros.

Los ciudadanos europeos esperamos respuestas efectivas y rentables a diferentes cuestiones: protección del ámbito marino, incluidas las fronteras, los puertos y las instalaciones en alta mar; promoción del comercio por vía marítima; lucha contra las posibles amenazas procedentes de actividades ilícitas, y aprovechamiento del potencial para el crecimiento y el empleo, salvaguardando al mismo tiempo el medio ambiente marino.

Por ello, la respuesta lógica a todos estos desafíos es una estrategia de la Unión Europea de carácter transversal, que incluya a todos los actores relacionados con la seguridad en la mar de todos los países de la UE.

(1) Teresa Molina Schmid fue la jefa de la delegación española en el Grupo de «Amigos de la Presidencia» del Consejo de la UE en la negociación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y del Plan de Acción.



© UE-2015.

Se cumple ahora un año de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y de su Plan de Acción. Conviene recordar cómo se gestó, cuál es su contenido y cómo se realiza su seguimiento.

Génesis

Son varios los factores que han hecho posible la aprobación de una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, algo difícil de imaginar pocos años atrás. De entre ellos, hay tres factores determinantes: por un lado, la aprobación en 2007 del Libro Azul de la Política Marítima Integrada de la UE; en segundo lugar, las modificaciones introducidas en 2009 por el Tratado de Lisboa en cuestiones procedimentales, y en tercer lugar, el impulso tenaz del Ministerio de Defensa y de la Armada, que con visión de futuro han estado abogando, desde hace años, por un marco estratégico europeo en materia de seguridad marítima.

En cuanto al primer aspecto, hay que recordar que la Comisión lanzó en 2007 una iniciativa, conocida por el nombre de Política Marítima Integrada (PMI) de la UE, basada en la necesidad de sustituir la tradicional visión compartimentada de las actividades con dimensión marítima por una perspectiva integral para intentar organizar de una forma más coherente actividades marítimas multidisciplinares. El primer ámbito escogido para esta nueva

forma de trabajar fue la *vigilancia marítima*. Se vio la necesidad de favorecer el intercambio de información sobre las actividades que ocurren en la mar con repercusiones en la seguridad y protección marítimas, el control de las fronteras, la contaminación marítima y el medio ambiente marino, el control de la pesca, la defensa y la protección de los intereses económicos de la UE.



En el marco de la PMI, la Comisión lleva varios años trabajando para crear en 2020 el Entorno Común de Intercambio de Información sobre Cuestiones Marítimas de la UE (conocido por CISE, el acrónimo en inglés de *Common Information Sharing Environment*), para lo cual se han puesto en marcha proyectos piloto de vigilancia marítima, como Bluemass-Med, CoopP y EUCISE 2020, todos ellos con participación de la Armada junto con otros organismos españoles y de países europeos. El citado CISE requería complementarse con una estrategia de seguridad marítima de carácter transversal que, como la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, tuviera en cuenta los aspectos internos y externos de la seguridad marítima de la Unión.

La segunda circunstancia fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que hizo desaparecer los tres pilares sobre los que, hasta ese momento, se conformaba la Unión. Gracias al papel coordinador del Consejo de Ministros de la UE de Asuntos Generales es posible reunir a todos los órganos competentes en diferentes asuntos en un mismo grupo: asuntos comunitarios, como transporte, pesca, medio ambiente, etc. —antiguo primer pilar—; temas de política exterior y de defensa —antiguo segundo pilar—, y de justicia e interior —antiguo tercer pilar—. El grupo de «Amigos de la Presidencia», como grupo preparatorio del citado Consejo de Asuntos Generales, es el foro que se ha utilizado para reunir a todos los actores y elaborar una estrategia de carácter transversal.

El tercer factor determinante fue el papel que jugaron el Ministerio de Defensa y la Armada en el impulso en pos de una estrategia de carácter transversal para la UE en materia de seguridad marítima. Es un hecho reconocido en la UE que España ha sido uno de los artífices fundamentales de la estrategia. De hecho, el primer paso explícito hacia una estrategia europea se dio en el Consejo Informal de Ministros de Defensa, celebrado en Mallorca los días



(Foto: www.flickr.com/photos/armadamde).

24 y 25 de febrero de 2010, en donde la presidencia española de la UE propuso la elaboración de una estrategia de seguridad de la UE para el dominio marítimo global. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores/Defensa de la UE del 26 de abril de 2010 recogió la propuesta del Consejo informal y aprobó un breve texto de Conclusiones, que invita a analizar la necesidad de una posible estrategia de seguridad para el dominio marítimo global.

Los siguientes pasos no fueron inmediatos por la existencia de opiniones no coincidentes entre Estados miembros, direcciones generales de la Comisión Europea y Servicio Europeo de Acción Exterior. Pero finalmente, en 2013, gracias al papel facilitador de la Dirección General de Asuntos Marítimos y de Pesca de la Comisión Europea, se comenzó a trabajar ya en firme con el objetivo de una estrategia de tipo transversal con la implicación de todos los actores marítimos. En sus *Conclusiones* de diciembre de 2013, el Consejo Europeo pidió la elaboración, hasta junio de 2014, de una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE. Unos meses después, en marzo de 2014, la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron, ante el citado grupo de «Amigos de la Presidencia», una comunicación conjunta que fue la base para la negociación de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y de su Plan de Acción.

En la negociación de ambos documentos han participado representantes de todos los actores de los Estados miembros, desde Transporte Marítimo, Interior, Pesca, Aduanas y Protección del Medio Marino hasta Relaciones Exteriores y Defensa.

Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y Plan de Acción

El Consejo de Asuntos Generales aprobó el día 24 de junio de 2014 la Estrategia de Seguridad, y el 16 de diciembre, su Plan de Acción.

Ambos son documentos políticos que cuentan con el apoyo total de los 28 países de la UE, de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Están implicadas todas las agencias de la UE con competencias relacionadas con la seguridad marítima: EDA, EMSA, Frontex, EFCA, EUROPOL.

La Estrategia y su Plan de Acción no modifican el marco institucional actual o legislación de la UE, pero aportan un marco estratégico compartido para las autoridades relevantes, tanto a nivel nacional como europeo, para desarrollar sus políticas de seguridad marítima específicas.

El objetivo de la Estrategia es identificar los intereses estratégicos de seguridad marítima de la UE en el dominio marítimo global, fortalecer el vínculo entre los aspectos de seguridad interior y exterior de las políticas de seguridad y promover la cooperación civil y militar para facilitar una mejor cooperación intersectorial entre todas las autoridades relacionadas con la seguridad marítima y dentro de cada estamento.

Se aspira a impulsar el apoyo mutuo entre Estados miembros y facilitar la planificación de la seguridad en caso de emergencias, la gestión de riesgos y la prevención de conflictos, así como la respuesta a las crisis.

Estructura y contenido del Plan de Acción

El Plan de Acción se desarrolla en torno a cinco ejes o líneas de actuación previstos en la Estrategia, con un total de 130 acciones secundarias, agrupadas en 20 principales, muchas de ellas ya en marcha. Se cubren todos los ámbitos, desde formación hasta acción exterior, desarrollo de capacidades, vigilancia marítima, etcétera.

Un valor añadido del Plan es permitir que actores marítimos puedan descubrir actividades similares realizadas por otros actores para, en la medida de lo posible, fortalecer la dimensión transversal de algunas de las acciones y mejorar la coordinación de los proyectos y actividades de todos los implicados en la seguridad marítima, para conseguir una actuación más rápida y con menos recursos.

Un ejemplo de acción recogida en el Plan es la realización de ejercicios conjuntos en seguridad marítima, relevantes en el contexto de la acción exterior y en el de formación. Otro es la promoción de la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, tales como OTAN y Naciones Unidas, así como el aprovechamiento de las experiencias en el Cuerno de África y el golfo de Guinea. También se contempla el desarrollo de capacidades como posibilidad para reforzar la coordinación entre la Agencia Europea

de Defensa (EDA) y los resultados de programas de investigación civiles en el área de tecnologías y capacidades de doble uso. En materia de formación, destacar el establecimiento de nuevas redes de conocimiento para los institutos de enseñanza, centros y academias civiles y militares.

Estas son las cinco líneas de acción, donde están contenidas las 22 principales:

— Línea de trabajo 1: Acción Exterior.

- 1.1. Trabajar en los foros internacionales y con terceros países para conseguir un planteamiento coordinado sobre aspectos de seguridad marítima.
- 1.2. Reforzar la proyección de la UE en el ámbito marítimo mundial.
- 1.3. Reforzar y apoyar las respuestas regionales de la UE en el ámbito marítimo mundial, en particular utilizando de la mejor forma posible las políticas existentes, garantizando la coherencia con las políticas de la UE, en particular la Política Marítima Integrada, la Estrategia de Seguridad Interior y las iniciativas que se inscriben en la Política Exterior y de Seguridad Común.
- 1.4. Llevar a cabo actividades de creación de capacidades de seguridad marítima con terceros países y organizaciones regionales, a fin



(Foto: www.armada.mde.es).

de aumentar sus capacidades en ámbitos como la seguridad portuaria, la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, etcétera.

- 1.5. Revisar y, si fuera necesario, reforzar la preparación de la UE y de los Estados miembros ante posibles imprevistos marítimos. Mejorar la preparación ante futuros imprevistos en materia de seguridad marítima e integrarla en la agenda de la Política Exterior y de Seguridad Común.
- 1.6. Promover, en los diálogos políticos de la UE con terceros países y organizaciones regionales, mecanismos de resolución de controversias conforme a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, entre ellos el Tribunal Internacional del Derecho del Mar.
- 1.7. Fomentar, tanto en el marco de la OMI como en el del Grupo de Contacto sobre piratería en las costas de Somalia, la difusión de los principios de la jurisdicción exclusiva de los Estados de bandera en alta mar, así como la inmunidad funcional del personal que lleve a cabo misiones oficiales en el mar.

— Línea de trabajo 2: Concienciación marítima, vigilancia e intercambio de información.

- 2.1. Dar mayor aplicación al CISE y seguir mejorando la cooperación intersectorial y la interoperabilidad a escala nacional y de la UE en lo que se refiere a la vigilancia marítima integrada. Establecer una amplia «concienciación marítima» en materia de vigilancia y seguridad marítimas para mejorar la alerta rápida y facilitar la respuesta oportuna, teniendo en cuenta las prioridades regionales.
- 2.2. Reforzar la cooperación transfronteriza y el intercambio de información para optimizar la vigilancia de la zona marítima de la UE y sus fronteras marítimas.
- 2.3. Garantizar una coordinación adecuada entre las diversas iniciativas de vigilancia en la UE y en el ámbito marítimo mundial.
- 2.4. Apoyar la realización de misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa en el ámbito marítimo mundial con los medios de vigilancia marítima de la UE.

— Línea de trabajo 3: Desarrollo de capacidades.

- 3.1. Definir áreas de capacidades y tecnologías que podrían beneficiarse de unas inversiones continuas y adicionales, mejorando la armonización para optimizar la interoperabilidad, la normalización y la certificación en el ámbito marítimo.



© UE-2015.

- 3.2. Estudiar las posibilidades de desarrollar capacidades de doble uso y polivalentes y valorar su uso. Para ello, garantizar que dichas iniciativas contribuyan a la capacidad de acción de la UE y permitan mantener o aumentar los niveles de inversión de los Estados miembros en desarrollo de capacidades e investigación.
 - 3.3. Fomentar una mayor puesta en común de las mejores prácticas, análisis de riesgos e información sobre amenazas en todos los foros pertinentes, y el aprovechamiento óptimo y la creación de sinergias entre las capacidades de información y los sistemas gestionados por autoridades civiles y militares que puedan servir para misiones polivalentes y multinacionales.
- Línea de trabajo 4: Gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a crisis.
- 4.1. Realización de análisis de riesgos comunes para establecer una gestión de ellos en la seguridad marítima compartida, teniendo asimismo en cuenta la protección del estado del medio ambiente marino de la UE.
 - 4.2. Tomar iniciativas de mejora de la cooperación intersectorial y transfronteriza a efectos de respuesta a las crisis marítimas y de planificación de contingencia en relación con amenazas concretas para la seguridad.
 - 4.3. Evaluar la adaptabilidad de la infraestructura del transporte marítimo a las catástrofes antropogénicas y naturales y al cambio climático. Adoptar las medidas de adaptación oportunas.
 - 4.4. Promover una comprensión mutua para aumentar la interoperabilidad entre los agentes de seguridad marítima.



© Bluemassmed.

- Línea de trabajo 5: Investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad marítima.
 - 5.1. Reunir los cursos de formación disponibles en relación con la seguridad marítima en módulos comunes y establecer nuevas redes de conocimiento y desarrollo de competencias en materia de seguridad marítima para los institutos de enseñanza, centros y academias, civiles y militares.
 - 5.2. Establecer un programa civil-militar de investigación e innovación para apoyar la seguridad marítima, incluido el desarrollo de capacidades de doble uso y polivalentes en apoyo de las capacidades de los Estados miembros, y promover asociaciones entre el sector público y el privado para acelerar el desarrollo tecnológico.
 - 5.3. Crear una red de agentes de investigación y desarrollo a nivel mundial.
 - 5.4. Promover la realización de ejercicios conjuntos entre varios servicios.

Seguimiento de la aplicación del Plan de Acción

Una vez aprobado el Plan de Acción, es importante asegurar el seguimiento de la aplicación del mismo.

Por un lado, en el seno del Consejo, todos los grupos que se ocupan de actividades relacionadas con la estrategia tienen que llevar a cabo el seguimiento de las mismas y facilitar las correspondientes aportaciones al grupo de «Amigos de la Presidencia», como grupo específico de carácter transversal.

Por otro lado, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión convocarán conjuntamente, de manera periódica, al grupo de expertos de vigilancia marítima con el fin de apoyar el trabajo de seguimiento del Plan de Acción. A estas reuniones estarán invitados los organismos correspondientes, tanto de los Estados miembros como de la UE.

La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior deben elaborar periódicamente un informe sobre el desarrollo del Plan. Para ello, contarán con las contribuciones de los Estados miembros, cuyo primer informe se publicará a principios del próximo año 2016.

La Estrategia será revisada regularmente en el grupo «Amigos de la Presidencia», para lo que podrá requerir la contribución de otros grupos de trabajo del Consejo.

Plan de Comunicación de la Estrategia y del Plan de Acción

Lógicamente, es necesario dar a conocer la Estrategia y su Plan de Acción, tanto por la importancia de concienciar sobre la seguridad marítima y sobre las acciones de la UE en este campo como porque ello facilita que los diferentes actores conozcan las acciones ya en marcha y, gracias a ello, se puedan generar posibles sinergias que refuercen la seguridad marítima.

Por ello, Estrategia y Plan de Acción deben ser comunicados al público de forma activa, tanto a escala de la UE como nacional.

El Plan de Acción prevé la puesta en marcha de una campaña de comunicación que se dirige a tres diferentes audiencias: en primer lugar, al público en general, puesto que la seguridad marítima importa realmente a todos los ciudadanos.

Un segundo grupo está compuesto por los propios Estados miembros y las instituciones de la UE. El objetivo es aumentar la concienciación y facilitar vínculos entre diferentes actores de seguridad marítima, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y con las diferentes agencias de la UE.

Un tercer grupo son los terceros Estados y las organizaciones regionales e internacionales, puesto que, dada la dimensión exterior de la Estrategia, es necesario darla a conocer también fuera de las fronteras de la UE. Es la forma de fomentar vínculos, desarrollar aún más la cooperación internacional y promover una buena gobernanza de los mares.

En junio de 2015, el grupo de «Amigos de la Presidencia» aprobó el Plan de Comunicación de la Estrategia con la idea de ir actualizándolo para adaptarlo a las necesidades que vayan surgiendo. Incluye acciones diversas, como la organización de seminarios sobre la estrategia, la edición de folletos y



© Commons.wikimedia.org.

publicaciones o el desarrollo de material audiovisual, la puesta en marcha de una página *web* y el diseño de un logo específico de la Estrategia.

Conclusión

Robert Schumann ya previó en su Declaración del 9 de mayo de 1950, que significó el comienzo del proceso de unificación europea, que «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho».

La Estrategia de Seguridad Marítima de la UE es un paso más, una realización concreta, ya no es solo una idea. El marco estratégico compartido por todos los actores de seguridad marítima europeos ya está creado. Se trata ahora de seguir navegando. El primer informe sobre la aplicación del Plan de Acción, que a principios de 2016 presentarán conjuntamente la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior, y que incluirá la información aportada

TEMAS GENERALES

por los Estados miembros, ofrecerá una primera oportunidad para empezar a valorar su funcionamiento.

Es responsabilidad de todos —de los Estados miembros y de las instituciones de la UE— seguir trabajando conjuntamente para aplicar el Plan de Acción, así como determinar sus puntos débiles y fuertes con el fin de ir decidiendo las necesarias revisiones para que la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE cumpla su objetivo de asegurar los intereses de seguridad contra una multitud de riesgos y amenazas en el ámbito marítimo mundial, y conseguir, de esta manera, unos mares y océanos abiertos, protegidos y seguros.

