

Adolfo García Quintela

Capitán de fragata. Jefe de Operaciones. Mando Naval de Canarias.

Correo: agarqui@fn.mde.es

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA: DEL «SAFETY» AL «SE- CURITY»

THE EVOLUTION OF MARITIME POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND IN SPAIN: FROM «SAFETY» TO «SECURITY»

Resumen

La política marítima tanto nacional como comunitaria debe adaptarse a los cambios que experimenta el mundo a causa de la globalización y de las nuevas amenazas. La evolución necesaria, además de la regulación de las diferentes políticas sectoriales, precisa de la eliminación de los frenos en la voluntad política de los actores implicados, tanto a nivel nacional como comunitario, y de impulsar el interés en lo relacionado con la seguridad marítima en sus dos vertientes: seguridad marítima (*safety*) y protección marítima (*security*).

La evolución de las políticas marítimas en la Unión Europea y en España ha seguido derrotas paralelas y se encuentran con las mismas barreras a franquear.

Palabras Clave

Política, estrategia, vigilancia, información, Unión Europea, España.

Abstract

Both, national and EU maritime policy should adapt to the changes in the world caused by globalization and new threats. The required evolution, besides the regulation of the several sectoral policies, requires removing the brakes on the political will of the actors involved, at national and community levels, and boost interest regarding Maritime Safety and Security.

The evolution of maritime policies in the European Union and Spain have followed parallel tracks and encountered the same barriers to cross.

Keywords

Policy, strategy, surveillance, reporting, European Union, Spain.

Como citar este artículo:

GARCÍA, Adolfo. “ La evolución de la política marítima en la Unión Europea y en España: del «safety» al «security».Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2017, núm.10.

LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MARÍTIMA EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA: DEL «SAFETY» AL «SECURITY»

INTRODUCCIÓN¹

Durante los últimos años y, especialmente, desde los atentados del 11S de 2001, el mundo ha experimentado un cambio en la forma de las amenazas y un aumento de cierto tipo de actividades ilícitas y criminales que también se aprovechan de la gran extensión de la mar para su beneficio. Actividades como la proliferación de armas de destrucción masiva, movimientos de terrorismo internacional, inmigración irregular, tráfico ilícito de personas y de drogas, entre otras amenazas, suponen una amenaza para la seguridad y los intereses de los Estados y de la comunidad internacional. Este tipo de actividades ilícitas y criminales se enmascaran, en ocasiones, en forma de tráficos legítimos y se integran en las rutas de tráfico marítimo más importantes o en aguas que separan zonas con grandes diferencias socioeconómicas.

En este sentido, Fernando del Pozo escribe: «... cualquier cosa que ocurra en la mar toma automáticamente un carácter internacional, ...»².

El tráfico marítimo transporta más del 80% del volumen de las mercancías del comercio mundial, que se corresponde con un valor de más del 70% de dicho mercado³, e incluye cantidades significativas de mercancías potencialmente desestabilizadoras como armas, narcóticos, municiones y materiales peligrosos.

La velocidad y volumen del comercio internacional de mercancías por vía marítima se ha incrementado desde finales del siglo XX debido, en gran medida, al empleo de los contenedores. Este tipo de transporte intermodal reduce los tiempos de entrega y los costes pero, a su vez, ha aumentado el riesgo relacionado con el transporte de mercancías desestabilizadoras como narcóticos, armas, falsificaciones y el contrabando en

1 Con agradecimiento al teniente coronel Francisco Fernández González del Mando de Adiestramiento y Doctrina por su revisión del borrador final del artículo y a los comentarios de los revisores anónimos de la propia revista.

2 DEL POZO, Fernando. *La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España*. Documento de investigación 12/2015, Instituto español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015, p. 15.

3 Estos datos están de acuerdo con el informe *An Evaluation of Maritime Policy in Meeting the Commercial and Security Needs of the United States* realizado en 2009 por IHS Global Insight, Inc. para United States Department of Transportation Maritime Administration que refleja la siguiente estadística:

- Distribución del comercio mundial por volumen: marítimo (89,79%), aéreo (0,25%), terrestre y otros (9,96%).
- Distribución del comercio mundial por valor de las mercancías: marítimo (72,71%), aéreo (12,97%), terrestre y otros (14,32%).

general. El control de este tipo de amenazas requiere una monitorización permanente del tráfico marítimo.

La monitorización, control y protección marítima, especialmente en un momento en que las fuerzas navales se ven reducidas por los recortes impuestos por las crisis financieras de cada Estado, se complica debido a la naturaleza transnacional del comercio global, las banderas de conveniencia y las amenazas asimétricas emergentes.

La cooperación internacional e interagencias y el intercambio de información hacen posible aumentar el control de este tráfico y que se incrementen las detenciones. No obstante, esto no es suficiente ante la demanda permanente de este tipo de tráfico ilícitos que responden con cambios en los nodos, rutas y medios para contrarrestar las medidas que se toman contra ellos.

En este sentido, José Antonio Ruesta Botella, en relación con la Estrategia de Seguridad en el ámbito global también llamaba a la cooperación internacional al expresar lo siguiente: «... en las cosas de la mar resulta mejor cooperar entre todos»⁴. «Al contrario de lo que ocurre en tierra, la mar, como el espacio y el ciberespacio, no tiene fronteras, está escasamente regulado y tiene un carácter global»⁵.

Por otra parte, la existencia de diferentes marinas, –mercante, pesquera, deportiva y de guerra–, algunas de ellas en aumento, como la deportiva, hacen que exista un mayor riesgo en el ámbito de la seguridad marítima en cuanto a incidentes relacionados con la seguridad de la vida humana en la mar y de contaminación marina, ya que todas ellas contribuyen al aumento de la actividad en la mar.

A este respecto, José Antonio Ruesta Botella también apuntaba la necesidad de contemplar todo el espectro en las cuestiones de la mar: «... la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global tendrá que abarcar el amplio espectro que va desde lo civil hasta lo militar»⁶.

Por todo ello parece necesario analizar la evolución de las políticas marítimas en Europa y en España al objeto de conocer su adaptación a los nuevos peligros y amenazas e identificar la necesidad de mejorar su desarrollo.

La necesidad de armonizar nuestra Política Marítima Nacional y la de la Unión Europea está de acuerdo con lo expresado por Fernando del Pozo: «La dimensión internacional requiere que la legislación nacional esté armonizada con la internacional»⁷.

4 RUESTA BOTELLA, Jose Antonio. *La Presidencia española de la Unión Europea: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*, ARI 101/2010. Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 2.

5 *Ibidem.* p. 3.

6 *Ibidem.* p. 4.

7 *La mar nunca está en calma...* *Op. cit.* p. 17.

LA POLÍTICA MARÍTIMA EN EUROPA

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad y la protección mundiales cobraron una importancia sin precedentes y pasaron a ser una prioridad absoluta para todos los Gobiernos.

No obstante, las medidas encaminadas a mejorar la protección marítima no nacieron a raíz de estos atentados. La seguridad marítima ya se encontraba dentro de los programas de los diferentes Gobiernos ya que la existencia de amenazas en los puertos y a los buques en la mar, como la piratería por ejemplo, son mucho anteriores a los actos de megaterrorismo vividos recientemente. Por otra parte, a nivel europeo, la protección marítima comienza a tener importancia a raíz de incidente con el buque *Achille Lauro* en octubre de 1985. Entonces la Organización Marítima Internacional (OMI) respondió inmediatamente con la Resolución A.584(14) aprobada en la decimocuarta asamblea el 20 de noviembre de 1985⁸ y, posteriormente, adoptando en marzo de 1988 el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA)⁹.

Así pues, la consecuencia de los actuales atentados ha sido, solamente, la revisión de dichos programas y el incremento de las medidas de seguridad.

Posteriormente en 1993, la Unión Europea, en su Política Común de Seguridad Marítima¹⁰, reconocía la necesidad de intensificar, en su caso, la actuación a escala comunitaria o nacional, encaminada a garantizar una respuesta adecuada a las exigencias de la seguridad marítima y la prevención de la contaminación marina; además, destacaba que la futura actuación comunitaria debía basarse en fortalecer la inspección e introducir medidas para expulsar de las aguas comunitarias a todos los buques que no se ajusten a la normativa establecida, mejorar la seguridad de la navegación marítima, detectar dentro de la Comunidad¹¹ las zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental y proponer a la Organización Marítima Internacional (OMI) medidas específicas para las mismas. Todo ello debería realizarse mediante un Plan de Acción comunitario que tuviese en cuenta los convenios internacionales y los trabajos

8 ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Resolución A.584(14) sobre medidas para prevenir los actos ilícitos que amenazan la seguridad del buque y la salvaguardia de su pasaje y tripulación*, 20 de noviembre de 1985.

9 El Convenio SUA incorporó el 14 de octubre de 2005, un protocolo que pretende aclarar cuándo se comete un delito.

10 *Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 relativa a una Política Común de Seguridad Marítima (93/C 271 /01)*, de 07.10.93.

11 La *Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 relativa a una Política Común de Seguridad Marítima* todavía se refiere a la «Comunidad», a pesar de que a partir de 1992, con el Tratado de Maastricht, la Unión Europea absorbe las Comunidades existentes en aquél entonces: la Comunidad Europea (CE), la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa).

de la OMI, del Memorandum de Acuerdo y de la Organización Mundial del Trabajo (OIT). Todas estas medidas estaban incluidas en la vertiente «safety»¹² de la seguridad marítima y no contemplaban la vertiente «security»^{13,14}.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el Acta Única Europea (AUE), que entró en vigor en 1987, revisaba los Tratados de Roma para reactivar la integración europea y llevar a cabo la realización del mercado interior¹⁵. Este mercado único traía consigo la necesidad de definir una política común de transportes, necesidad ya reflejada en el Tratado de Roma en 1957¹⁶, que debía afectar, lógicamente, al transporte marítimo. De tal manera que la política común de transportes, que incluye el transporte marítimo, es una de las primeras políticas comunes de la Unión Europea (UE). Esta política se encuentra regulada por el Título VI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que entró en vigor en 1993.

Así, la política comunitaria de seguridad marítima es relativamente reciente, arrancando con la Comunicación de la Comisión de 1993, *Una Política Común de Seguridad Marítima*, orientada a mejorar la seguridad de los buques, sus tripulaciones y los pasajeros, y a reducir más eficazmente la contaminación marina y, por lo tanto, enmarcada en la vertiente «safety» de la seguridad marítima. Llegados a este punto, y teniendo en cuenta que podría discutirse la diferencia entre «seguridad» y «protección» marítima, no se entiende que esta Política Común de Seguridad Marítima no aborde los asuntos relacionados con la protección marítima, toda vez que ya existía una preocupación en esta vertiente tal y como se refleja en el Convenio SUA de 1988.

En noviembre de 2002, de conformidad con la *Decisión 87/373/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1987*, se crea el «Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques», se modifican los Reglamentos relativos a la seguridad ma-

12 En este artículo, por «Seguridad marítima», –*safety* en inglés; *sécurité* en francés–, se entenderá lo relacionado con la seguridad de la vida humana en la mar y la protección del medio ambiente marino.

13 En este artículo, por «protección marítima», –*security* en inglés; *sûreté* en francés–, se entenderá lo relacionado con la protección y defensa de las personas y de los intereses del Estado en la mar.

14 Según Fernando del Pozo, –Documento de trabajo 3/2014, Real Instituto Elcano, 12 de marzo de 2014–, existe un problema semántico entre estos dos conceptos que, en ocasiones, da lugar a una invasión de competencias por parte de los actores implicados. No obstante, en este artículo no se pretende aclarar esta dicotomía y, es opinión del que suscribe, que no hay que confundir el concepto con los medios empleados para resolver la incidencia o las competencias asignadas a cada uno de los actores involucrados en la misma.

15 Concretamente, en el artículo 8A del Acta Única Europea se define el objetivo de establecer progresivamente, hasta su consecución el 31 de diciembre de 1992, el mercado interior como «un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado».

16 Esta necesidad de una política común de transportes ya se contemplaba en el Título IV «Les transports» del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea firmado en Roma en 1957.

rítima y a la prevención de la contaminación por los buques¹⁷ y se emite una directiva para mejorar la aplicación de la legislación comunitaria en el ámbito de la seguridad marítima, la protección del entorno marino y las condiciones de vida y trabajo a bordo de los buques¹⁸. Por lo tanto, estas medidas siguen teniendo solamente una visión «safety» del ámbito marítimo.

No es hasta 2004, mediante el *Reglamento (CE) 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias*, cuando se comienza a introducir aspectos relacionados con la «protección marítima» al objeto de garantizar la protección del transporte marítimo, de los ciudadanos que lo utilizan y del medio ambiente contra actos ilícitos internacionales como el terrorismo. Esta reglamentación supone un hito para la protección marítima en la Unión Europea ya que, anteriormente, solamente el Convenio SUA de 1988 había respondido de forma puntual y no del todo efectiva a una parte específica de la protección marítima siendo, por lo tanto, insuficiente.

En 2006, en el libro verde sobre la Política Marítima de la Unión Europea¹⁹, la Comisión expone la necesidad de abordar la política marítima de forma integral y con un enfoque holístico. Este libro parte de las políticas e iniciativas de la Unión Europea existentes, es coherente con la Estrategia de Lisboa, trata de equilibrar las dimensiones económica, social y medioambiental del desarrollo sostenible, y de proporcionar las adecuadas respuestas a incidentes relacionados tanto con las vertientes «safety» y «security».

Posteriormente, el 14 de diciembre de 2007, el Consejo Europeo recibe la Comunicación de la Comisión, de 10 de octubre de 2007, sobre una Política Marítima Integrada de la Unión Europea (PMI) y su Plan de Acción correspondiente²⁰ y alienta a las próximas Presidencias a trabajar en el establecimiento de una Política Marítima

17 *Reglamento (CE) 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques (COSS) y se modifican los Reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques.*

18 *Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 324. 29.11.2002.*

19 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Green Paper Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, COM (2006), 275 final, Brussels, 07.06.2006.

20 Según lo reflejado en el punto 58 de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 14 de diciembre de 2007*, en el que se expresa lo siguiente: «El Consejo Europeo saluda la Comunicación de la Comisión sobre una política marítima integrada de la Unión Europea y el Plan de Acción propuesto, en el que se establecen las primeras medidas concretas para el desarrollo de un planteamiento integrado de la política marítima».

Integrada para la Unión Europea²¹. El documento de esta comunicación, también llamado «libro azul», expone que una PMI mejorará la capacidad de Europa para hacer frente a los desafíos de la globalización y la competitividad, el cambio climático, la degradación del medio ambiente, la seguridad y protección marítima, y la sostenibilidad y seguridad energética. Esta PMI debe estar basada en la excelencia en cuanto a investigación, tecnología e innovación marina y debe estar estrechamente relacionada con la Estrategia de Lisboa para asuntos relacionados con el empleo y el crecimiento económico y con la Agenda de Gotemburgo²² para un desarrollo sostenible.

De tal manera que la PMI intenta dar una mayor coherencia a los asuntos marítimos a través de una mejor coordinación intersectorial enfocada a los asuntos no incluidos en las políticas sectoriales y abarcando, concretamente, las siguientes políticas transversales: crecimiento azul²³, conocimiento y datos del mar, ordenación del espacio marítimo, vigilancia marítima integrada y estrategias de cuenca marítima²⁴.

La PMI, por tanto, se centra en la vertiente «safety» de la seguridad marítima, siendo la única aproximación a la vertiente «security» la Política Transversal sobre Vigilancia Marítima Integrada a pesar de que en 1988 y en 2004 la Unión Europea ya había identificado más áreas de actuación relacionadas con la protección marítima.

Dentro de esta política se enmarcan las Comunicaciones de la Comisión «COM (2009) 538» y «COM (2010) 584» sobre la vigilancia marítima integrada para, respectivamente, determinar los principios necesarios para la creación de un entorno común de intercambio de información y la elaboración de una hoja de ruta²⁵ para su creación.

Este intercambio de información tiene por objeto ofrecer un conocimiento de la situación de las actividades realizadas en el mar con repercusiones en la seguridad y

21 Según lo reflejado en el punto 58 de las *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, de 14 de diciembre de 2007*, en el que se expresa lo siguiente: «El Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar las iniciativas y propuestas previstas en el Plan de Acción y hace un llamamiento a las próximas Presidencias para que trabajen en el establecimiento de una Política Marítima Integrada para la Unión. Se invita a la Comisión a que informe al Consejo Europeo sobre los avances realizados a finales de 2009».

22 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM (2001), 264 final, Brussels, 15.05.2001.

23 El crecimiento azul es una estrategia a largo plazo enfocada a apoyar el crecimiento de los sectores marino y marítimo de forma integrada y sostenible.

24 Las políticas transversales de la PMI se pueden encontrar relacionadas en la información institucional de la Comisión Europea disponible en: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_es.

25 La hoja de ruta expone los pasos necesarios para reunir a las autoridades nacionales a fin de posibilitar el intercambio de información disponible en los guardacostas; los organismos responsables del seguimiento del tráfico marítimo, del control medioambiental, de la prevención de la contaminación, de la pesca y el control de las fronteras; en las autoridades fiscales, judiciales y policiales; y en las Fuerzas Armadas.

protección marítima, el control de las fronteras, la contaminación marítima y el medio ambiente marino, el control de la pesca, la aplicación de la normativa general, la defensa y los intereses económicos de la Unión Europea, con el fin de facilitar la toma de decisiones apropiada²⁶.

Según datos de los Estados miembros en 2012, solamente se comparte el 30% de la información que debería ser compartida. Por ello, el objetivo actual es lograr que se comparta toda la información relativa al ámbito marítimo que pueda ser de interés para las autoridades que puedan verse implicadas²⁷. El problema de compartir más o menos información depende del interés y voluntad política de los Estados. La Unión Europea, que es consciente de ello, aborda este asunto en la conferencia «Safe Seas. Can an Integrated Maritime Surveillance be achieved by the EU?» celebrada en el Comité Económico y Social de la Unión Europea el 24 de marzo de 2015 en cuyo programa se incluye el asunto «Maritime surveillance: political, cultural and technical limitations to sharing relevant information across sectors and borders» para debatir sobre la mejora de las operaciones de vigilancia marítima cuando son apoyadas por un mejor intercambio de información y coordinación²⁸. Un ejemplo de que, superando los frenos políticos, este necesario intercambio de información es beneficioso y posible, es el *Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics* (MAOC-N)²⁹ –foro de cooperación multilateral para la lucha contra el tráfico de drogas por mar y aire– o el intercambio de información que se produce en la Operación «ATALANTA» tal y como explica José Antonio Ruesta Botella³⁰.

26 *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un proyecto de hoja de ruta para la creación del entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia del ámbito marítimo de la UE*, COM (2010), 584 final, Bruselas, 20.10.2010, p. 2-3.

27 Información extraída del discurso de Lowri Evans –director general para Asuntos Marítimos y de Pesca en la DG MARE de la Comisión Europea– realizado durante la conferencia en el Comité Económico y Social de la UE el 24 de marzo de 2015.

28 El programa de la conferencia se encuentra disponible en: <http://www.eu-events.eu/646-safe-seas-can-an-integrated-maritime-surveillance-be-achieved-by-the-eu.html>.

29 El MAOC-N, operativo desde 2007 con base en Lisboa, integra autoridades marítimas, militares, de aduanas y de la Policía de los Estados participantes (España, Francia, Portugal, Irlanda, Italia, Holanda y Reino Unido) y con un observador permanente perteneciente a la Drug Enforcement Administration (DEA) de los EE.UU. El MAOC-N es una unidad europea para imposición de la ley con apoyo de fuerzas militares combinando medios de inteligencia marítimos y aéreos.

30 RUESTA BOTELLA, José Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*. ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 5: «... el intercambio de información entre todas las Agencias que trabajamos en la mar. Solo hace un año y medio apuntar esta necesidad era prácticamente hablar de un futuro incierto. Sin embargo, una de las aportaciones positivas que está teniendo la Operación “ATALANTA” es permitirnos a todos comprender que no solo es necesario compartir la información sino que, al hacerlo, todos ganamos».

La dificultad en la cooperación a nivel nacional e internacional y la falta de la visión de seguridad lo apuntaba José Antonio Ruesta Botella al decir, en relación a la Estrategia Europea de Seguridad Marítima, lo siguiente:

«Esa Estrategia debe acabar con las “organizaciones silo” que proliferan actualmente, permitiendo a cada organismo ejercer sus competencias legales pero coordinando de manera efectiva con los restantes. Además de las Agencias civiles nacionales, la Estrategia debe también contemplar las necesidades de seguridad que nacen en el ámbito de las Agencias europeas con responsabilidades en el ámbito marítimo: EMSA, Frontex, CFCA, ESA y otras que en el futuro se puedan crear. Esas Agencias tienen una actividad dirigida al ámbito civil pero ofrecen una aportación inestimable y requieren, a su vez, aspectos específicos de seguridad»³¹.

Así pues, actualmente, la vigilancia marítima integrada se limita a un intercambio de información que, de momento, no se ha conseguido a nivel óptimo aunque se identifica como necesario y se lleva a cabo en áreas específicas.

En 2008, se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino, para proteger y restablecer los ecosistemas marinos europeos, y garantizar la viabilidad ecológica de las actividades económicas relacionadas con el medio marino hasta el año 2021. A estos efectos, las aguas marinas europeas se dividen en cuatro regiones: el mar Báltico, el océano Atlántico nororiental, el mar Mediterráneo y el mar Negro. En cada región y posibles subregiones a que pertenezcan, los Estados miembros interesados deberán coordinar su acción, entre sí y con los terceros Estados interesados³².

Además, en 2008, el Grupo de «Amigos de la Presidencia» del Consejo de la Unión Europea incide en la adopción de un enfoque integral de las cuestiones marítimas teniendo en cuenta las especificidades regionales y respetando el principio de la subsidiariedad. También recuerda que la Política Marítima Integrada está ligada a la Estrategia de Lisboa³³ para lograr un desarrollo sostenible basado en el conocimiento de los medios, apoya la cooperación en el ámbito de la investigación³⁴ y apoya la gestión

31 RUESTA BOTELLA, José Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*. ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 4.

32 *Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino*. (Directiva Marco sobre la estrategia marina).

33 La Estrategia de Lisboa, derivada del Consejo Europeo celebrado el 23 y 24 de marzo de 2000, tenía por objetivo hacer que, en 2010, Europa fuera la economía más próspera, dinámica y competitiva del mundo y con capacidad de crecimiento de forma sostenible.

34 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *A European Strategy for Marine and Maritime Research. A coherent European Research Area framework in support of a sustainable use of Oceans and Seas*, COM (2008), 534 final, Brussels, 3.9.2008.

integrada del espacio marítimo europeo y un proyecto piloto sobre la vigilancia en el Mediterráneo, reflejados en el Plan de Acción de la Comisión³⁵.

En 2009, el Consejo de la Unión Europea reconoce la necesidad de actuar en favor de una gobernanza marítima integrada en los Estados miembros que haga frente a los principales desafíos a medio y largo plazo en materia de protección ambiental, protección y seguridad marítimas, crecimiento económico, empleo de calidad y bienestar, y sostenibilidad para los océanos, mares y regiones costeras europeas; además, atiende a la continua aplicación de la Estrategia de Investigación Marina y Marítima de la Unión Europea destinada a proporcionar la base de conocimientos para la aplicación de la PMI, apoya la idea de establecer un planteamiento integrado de la vigilancia marítima mediante un entorno de puesta en común de la información, acoge el planteamiento de PMI presentado para el Mediterráneo³⁶, apoya la presentación de la *Comunicación de la Comisión sobre desarrollo de la dimensión internacional de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea*³⁷ y reconoce la importancia del diálogo a nivel internacional sobre una Política Marítima Integrada y otras cuestiones marítimas en los foros competentes³⁸.

Las estrategias regionales³⁹ lanzadas por la Unión Europea, salvo la Estrategia para el mar Mediterráneo de 2009, abordan el asunto de la «economía azul» y de los asuntos relacionados con la vertiente «safety» de la seguridad marítima. A diferencia de estos, el documento para la Estrategia para el mar Mediterráneo, titulado *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, incluye los asuntos «safety» y «security» y contempla la vigilancia marítima como una actividad necesaria para la gestión de un espacio marítimo más seguro. Estas Estrategias no siguen el mismo patrón y, siendo la del mar Mediterráneo una de las primeras, no se replica la parte de «security» en las demás lo cual no deja de indicar una falta de visión de lo que es el ámbito marítimo.

En 2010, durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y de la Política Exterior

35 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 16503/08 REV 1. Bruselas, 2 de diciembre de 2008.

36 Commission of the European Communities, *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, COM(2009) 466 final, Brussels, 11.9.2009.

37 Commission of the European Communities, *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM (2009), 536 final, Brussels, 15.10.2009.

38 CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 15175/11/09 REV 1. Bruselas, 11 de noviembre de 2009.

39 La UE ha elaborado estrategias para las siguientes regiones: mares Jónico y Adriático (2014), océano Atlántico (2011), océano Ártico (en proceso), mar Báltico (2009), mar Negro (2011), mar Mediterráneo (2009), mar del Norte (en proceso), regiones ultraperiféricas (2007).

y de Seguridad Común (PESC), dentro de la Estrategia Europea de Seguridad, y relacionada con la Política Marítima Integrada, se lanza una iniciativa para la elaboración de una Estrategia de Seguridad Marítima. Además, se apuesta por profundizar en un planteamiento integrado con Estados costeros mediterráneos no pertenecientes a la Unión Europea, se incide en la necesidad de fortalecer el papel de la Unión Europea en organizaciones internacionales en relación con temas marítimos, y se apoyan los proyectos de vigilancia marítima Bluemassmed (Mediterráneo) y Marsuno (mar Báltico y Mar del Norte)⁴⁰. La Presidencia española estimaba que la seguridad marítima es un concepto global que afecta a todas las vías de comunicación y que deber tener en cuenta todos los recursos de los Estados y de las instituciones europeas para asegurar el buen Gobierno de los espacios marítimos. De esta manera, España impulsaba dentro de la Unión Europea la necesidad de entender los asuntos marítimos desde una perspectiva global⁴¹.

El impulso de España a la ESMUE también lo expresa Fernando del Pozo: «Fue España la principal impulsora de este segundo y definitivo empeño, y durante su Presidencia rotatoria de la Comisión (enero-junio 2010) fue cuando en el Consejo Informal de Defensa, celebrado en Mallorca, se planteó la imperiosa necesidad de una ESMUE...»⁴².

Al concluir sobre la Presidencia española de la Unión Europea, José Antonio Ruesta Botella también expresaba el papel de España en la ESMUE al decir: «Esperemos que se consiga un resultado beneficioso para todos y, si así fuera, podríamos en su momento decir que tiene su origen en la propuesta efectuada por España durante su periodo de Presidencia en el primer semestre de 2010»⁴³.

Más tarde, en 2011, la Unión Europea establece un programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada cuyo objeto es impulsar su consolidación y aplicación a fin de lograr el máximo de desarrollo sostenible de mares y océanos, la ampliación de conocimiento científico y el crecimiento económico y cohesión social en los Estados miembros⁴⁴.

40 MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA. *Balance de la IV Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. Primer semestre de 2010*, Madrid, 2010.

41 El que suscribe participó, desde el Estado Mayor Conjunto, en diferentes grupos de trabajo durante la Presidencia española de la Unión Europea y en el grupo de coordinación entre el Estado Mayor de la Defensa y la Dirección General de Política de la Defensa.

42 *La mar nunca está en calma...* Op. cit. p. 20.

43 RUESTA BOTELLA, José Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global*. ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010. p. 7.

44 *Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2011 por el que se establece un programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada*, L 321. 5.12.2011.

La Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE) es el departamento de la Comisión responsable de aplicar la Política Pesquera Común y la Política Marítima Integrada, que incluyen las medidas relacionadas con la protección, control, medidas de mercado, acciones estructurales y relaciones pesqueras internacionales⁴⁵. No obstante, con carácter general, la DG MARE asigna la mayor parte de su presupuesto, aproximadamente el 95%, a la Política Pesquera Común, quedando solamente un 5% para la PMI⁴⁶. Más concretamente, el instrumento que financia la aplicación de la Política Pesquera Común durante el periodo 2014-2020 es el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) el cual se distribuye en esos porcentajes que, aunque parezcan que restan importancia a la PMI, cuadruplican su presupuesto, demostrando así el interés de la Unión Europea en su desarrollo⁴⁷. Este fondo dispone de un total de 6.400 millones de euros que se distribuyen de la siguiente manera: 718 millones, que suponen un 11,2%, se destinan a la Política Marítima Integrada y 5.682 millones, –el 88,85% restante–, se asignan a la Política Pesquera Común⁴⁸. La inclusión de la PMI en el FEMP contribuye a los principales objetivos establecidos en la Estrategia «Europa 2020» y responde a los objetivos generales de incrementar la cohesión económica, social y territorial establecida en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴⁹.

Por lo tanto, a pesar que desde 1993 ya existía una Política Común de Seguridad Marítima, el peso que la DG MARE le asigna no parece estar de acuerdo a sus necesidades ya que no dispone de un presupuesto asignado para su implementación. Este no es el caso de la Política Pesquera Común, a la cual la DG MARE asigna alrededor del 90% del FEMP. Esta falta de financiación y, por tanto, de visión o interés sobre la parte «security» del ámbito marítimo puede tener respuesta si se piensa que la seguridad no proporciona un beneficio tangible, especialmente cuando no se producen incidentes.

45 La información institucional se encuentra disponible en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/index_en.htm.

46 Según la información expuesta en la conferencia sobre «Política Marítima Integrada de la Unión Europea: crecimiento azul», impartida el jueves 7 de mayo en «Casa África» en Gran Canaria, dentro del *Proyecto MACSA-Programa para fomentar el desarrollo sostenible en los ámbitos del comercio y el transporte marítimo en África occidental*.

47 Según Jakub Semrau, perteneciente al *Think Tank* del Parlamento Europeo: «El Parlamento respaldó el 16 de abril de 2014 en su votación en el Pleno sobre el Reglamento relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) destinar una dotación presupuestaria del 5% del volumen total del FEMP a la Política Marítima Integrada para el periodo 2014-2020, lo que representa una cuadruplicación de la dotación de dicha política».

48 Información disponible en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/Pol%c3%adticas-comunes-de-la-Uni%c3%b3n-Europea.aspx>.

49 *Reglamento (UE) 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 y (CE) 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, Diario Oficial de la Unión Europea, L 149. 20 de mayo de 2014.*

Es más, en la mar, tanto en la vertiente «safety» como en la «security» se ha sido reactivo: el Convenio SOLAS de 1914 fue la respuesta a la catástrofe del *Titanic* en abril de 2012, el Convenio SUA de 1988 se deriva del incidente con el buque *Achille Lauro* en octubre de 1985 y el Código ISPS de 2004 es consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En junio de 2014, el Consejo Europeo adoptó una Estrategia de Seguridad Marítima⁵⁰ de la Unión Europea (ESMUE) cuyo objetivo principal es sentar las bases para desarrollar, de forma coherente, las políticas específicas y poder responder a las amenazas y crisis marítimas teniendo en cuenta las competencias nacionales y europeas⁵¹. Otro de sus objetivos es proteger los intereses marítimos estratégicos de la Unión Europea. A través de este marco de actuación –la ESMUE–, que es voluntario, también se persigue acercar los aspectos de seguridad interior y exterior de la Política Marítima de la Unión Europea y la cooperación civil y militar. Esta Estrategia se completa con un Plan de Acción⁵² que vio la luz el 16 de diciembre de 2014 y pone en práctica la Estrategia Marítima de Seguridad de la Unión Europea.

El Plan de Acción de la ESMUE establece cinco líneas de trabajo⁵³ encaminadas a vencer las barreras políticas existentes al objeto de fomentar la colaboración necesaria para desarrollar dicha estrategia. En este plan se hace especial hincapié en la necesidad del intercambio de información para disponer de un buen conocimiento del entorno marítimo que permita generar las alertas oportunas.

En la Unión Europea, la Comisión, a través de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, se encarga de crear un enfoque integrado que combine varios ám-

50 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14. Brussels, 24 June 2014.

51 Los principales objetivos de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE son:

1. Definir y articular los intereses marítimos estratégicos de la UE;
2. Definir y articular las amenazas, retos y riesgos para los intereses marítimos estratégicos de la UE;
3. Organizar la respuesta: establecer los objetivos políticos, los principios y los ámbitos de apoyo comunes que constituyen la espina dorsal del marco estratégico conjunto con el fin de asegurar la coherencia entre las diferentes y numerosas políticas y estrategias marítimas específicas.

52 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU Maritime Security Strategy Action Plan*, 17002/14. Brussels, 16 December 2014.

53 Las líneas de trabajo establecidas en el Plan de Acción de la ESMUE dónde buscar una colaboración mayor son las siguientes:

1. *External action;*
2. *Maritime awareness, surveillance and information sharing;*
3. *Capability development and capacity building;*
4. *Risk management, protection of critical maritime infrastructure and crisis response;*
5. *Maritime security research and innovation, education and training.*

bitos; el Consejo, mediante el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, es el encargado de la Política Marítima Integrada. La PMI también ha suscitado el debate parlamentario, de tal manera que en el Parlamento hay varias comisiones parlamentarias que se encargan de temas relativos a la política marítima.

Principales iniciativas y normativas relacionadas con la evolución de la seguridad y protección marítima en la Unión Europea			
AÑO	INICIATIVA	SAFETY	SECURITY
1914	Convenio SOLAS	X	
1948			
1960			
1974			
1985	Resolución de la Asamblea de la OMI		X
1988	Convenio SUA		X
1993	Política Común de Seguridad Marítima	X	
2002	Comité de Seguridad Marítima	X	
2004	Código PBIP	X	X
2005	Convenio SUA-Protocolo 2005		X
2006	Libro verde sobre política marítima	X	
2007	PMI (Libro azul)	X	X
2007	Estrategia regional: RUP		
2009	Estrategia regional: mar Báltico	X	
2009	Estrategia regional: mar Mediterráneo	X	X
2010	Iniciativa elaboración ESMUE durante Presidencia española de la UE		
2011	Estrategia regional: océano Atlántico	X	
2011	Estrategia regional: mar Negro	X	
2014	Estrategia regional: mares Jónico y Adriático	X	
2014	ESMUE	X	X

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la «Política Marítima Integrada de la Unión Europea», cuyo objetivo es coordinar las diferentes políticas de los distintos sectores marítimos, intenta proporcionar una mayor coherencia y coordinación en los asuntos marítimos pero enfocándose nada más que en los asuntos que no se encuentran en las políticas sectoriales y en aquéllas cuestiones que precisan de la coordinación de distintos actores relacionados con el ámbito marítimo.

La PMI, por tanto, es un complemento a las políticas sectoriales que se centra en la vertiente «safety» de la seguridad marítima, siendo la única aproximación a la vertiente «security» la política transversal sobre vigilancia marítima integrada basada en el intercambio de información. Por ello, al ser un complemento de las políticas sectoriales, la PMI no puede dar una respuesta integral a las necesidades de la Unión Europea en

las cuestiones de la mar. Además, esta política parece no contar con el apoyo decidido de la Unión Europea, toda vez que la DG MARE le asigna apenas un 10% del FEMP, adjudicando el restante a la Política Pesquera Común que proporciona, lógicamente, beneficios tangibles.

En cambio, la ESMUE nacía con mayor ambición al pretender disponer de esa visión integral del ámbito marítimo para desarrollar las políticas específicas, dar respuesta a las amenazas y crisis marítimas y defender los intereses marítimos estratégicos de la Unión Europea acercando los aspectos de seguridad interior y exterior y la cooperación cívico-militar.

No obstante, la evolución de la Política Marítima de la Unión Europea ha estado más pendiente de la vertiente «safety» que de la «security» a pesar de que la preocupación por esta última se ha tenido en cuenta en momentos puntuales y ha originado la aparición de nueva reglamentación, si bien principalmente volcada en la vigilancia marítima basada en el intercambio de información que no logra conseguirse al nivel necesario.

Por lo tanto, las medidas tomadas por la Unión Europea para hacer frente a los riesgos y amenazas relacionadas con la protección marítima son todavía insuficientes ya que, de momento, parecen ser más una declaración de intenciones ya que ni siquiera se ha conseguido un óptimo intercambio de información que apoye la toma de decisiones.

Esta conclusión está en consonancia con lo expresado por Fernando del Pozo: «... la resistencia a compartir información fuera de la propia comunidad de intereses es universal, por razones nunca bien explicadas por a menudo poco racionales»⁵⁴.

Iniciativas relacionadas con el intercambio de información en el ámbito marítimo en la Unión Europea

Aunque en 2007, la PMI contempla el intercambio de información como necesario para la vigilancia marítima integrada, la inquietud de establecer estos intercambios comienza en 2002. Desde entonces se han desarrollado numerosas iniciativas encaminadas a la mejora del intercambio de información que no están interconectadas y que manejan información redundante con la consiguiente pérdida de eficiencia de estos sistemas dentro de la UE. Las iniciativas son las siguientes:

- SafeSeaNet⁵⁵: En desarrollo desde 2002, es un sistema creado por la Comisión de acuerdo con los Estados miembros que comprende una red de intercambio

54 DEL POZO, Fernando del Pozo. *La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma*. Documento de trabajo 3/2014, Real Instituto Elcano, 12.03.2014, p.15.

55 El Sistema *SafeSeaNet* se crea por la *Directiva 2009/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2002/59/CE relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo*, L31. 28.05.2009.

de datos y una versión normalizada de los principales datos disponibles sobre los buques y sus cargas, lo cual permite localizar sin dilaciones y comunicar a las Administraciones marítimas información precisa y actualizada sobre los buques que naveguen en aguas comunitarias.

- Sistema de Localización de Buques vía satélite⁵⁶: Este sistema, creado en 2003, suministra información sobre la posición de los buques a intervalos regulares. Los buques llevan instalados a bordo dispositivos electrónicos o «cajas azules» que envían automáticamente los datos a un sistema de satélite. Este los transmite a una estación terrestre, la cual los remite a su vez al Centro de Seguimiento de la Pesca (CSP). Este sistema es administrado por los Estados miembros y gestionado por la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (MARE) de la Comisión, que da apoyo la Política Pesquera Común.
- Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX⁵⁷): En 2004, el Consejo crea esta Agencia con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores⁵⁸ de la Unión Europea, incluyendo las fronteras marítimas. Esta Agencia está enfocada asegurar la coordinación de las acciones necesarias para la gestión de las fronteras, contribuyendo, así, a conseguir un control de personas y una vigilancia de las fronteras exteriores eficiente, alto y uniforme.
- Red de Vigilancia Marítima (MARSUR *network*⁵⁹): Esta iniciativa fue lanzada en 2006 por la Agencia Europea de Defensa, dependiente del Consejo Europeo, con el objetivo de crear una red empleando los sistemas marítimos y navales de intercambio de información ya existentes en los distintos Estados miembros. En octubre de 2012, diecisiete Estados miembros y Noruega formaban la Comunidad MARSUR y trece de ellos firmaron un contrato para mejorar las funcionalidades y el nivel de confidencialidad de la red en apoyo a las operaciones enmarcadas en la Política Europea de Seguridad y Defensa. Este desarrollo técnico está totalmen-

⁵⁶ El sistema de localización de buques vía satélite se crea en 2003 por el siguiente Reglamento: *Commission Regulation (EC) 2244/2003, of 18 December 2003, laying down detailed provisions regarding satellite-based Vessel Monitoring Systems, L333. 20.12.2003.*

⁵⁷ La Agencia FRONTEX se crea en base al siguiente Reglamento: *Council Regulation (EC) No 2007/2004, of 26 October 2004, establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.* Dicho reglamento contempla la posibilidad de crear grupos especializados para la gestión de las fronteras marítimas.

⁵⁸ Se entiende por «fronteras exteriores» de los Estados miembros las fronteras terrestres y marítimas de estos, así como sus aeropuertos y puertos marítimos a los cuales se aplican las disposiciones del derecho de la UE relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores.

⁵⁹ La Red de Vigilancia Marítima (*Maritime Surveillance network-MARSUR network*) es desarrollada por la Agencia Europea de Defensa en 2006, a raíz de una decisión de los ministros de Defensa de la UE a finales de 2005 en la base de la necesidad de disponer de un conocimiento del entorno marítimo efectivo por su impacto en la seguridad, protección y medio ambiente marino. El objetivo de esta Red es evitar duplicar esfuerzos y utilizar la tecnología disponible para la gestión de los datos y la información al objeto de mejorar la cooperación entre los ámbitos civiles y militares y apoyar la seguridad marítima en sus dos vertientes «safety» y «security» de forma sencilla, eficiente y a bajo coste.

- te de acuerdo con la futura red marítima europea que sería conectada mediante el entorno común de intercambio de información (CISE, por sus siglas en inglés).
- CECIS⁶⁰: El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS) comenzó a estar operativo en 2007 y se amplió en 2009 para incluir a personal experto de protección civil. El sistema, entre otros cometidos, facilita la comunicación durante los incidentes y desastres marítimos gestionados por la Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO⁶¹) de la Comisión.
 - Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR⁶²): En 2008, la Comisión Europea estableció este sistema, con implicaciones en el entorno marítimo, para apoyar a los Estados miembros en el esfuerzo que realizan para reducir la entrada de inmigración ilegal en Europa mediante la mejora de la alerta temprana en sus fronteras exteriores e incrementando la capacidad de reacción de sus autoridades con responsabilidades en el control de fronteras y en este tipo de información.
 - Aplicación Segura de la Red de Intercambio de Información (SIENA⁶³): En 2009, Europol comenzó a utilizar esta Red que fue diseñada para permitir el intercambio de información e inteligencia estratégica y operacional relacionada con el crimen y hacer las comunicaciones más rápidas, fáciles y seguras entre Europol, los Estados miembros y terceras partes que tengan acuerdos de cooperación con Europol. Esta Red tiene su aplicación en el ámbito marítimo y ha sido utilizada por Europol, en estrecha cooperación con INTERPOL y apoyada por diez Estados miembros de la Unión Europea y EUROJUST, para intercambiar información sobre actividades criminales relacionadas con la piratería marítima. Además,

60 El Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (Common Emergency Communication and Information System-CECIS) se crea de acuerdo al artículo 7 del Capítulo IV de la siguiente Decisión de la Comisión: *Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions*, L87. 25.03.2004.

61 La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (European Commission's Humanitarian aid and Civil Protection department-ECHO) se encarga de la ayuda que se aporta a las víctimas de crisis o catástrofes natural o de origen humano, incluidas las que suceden fuera de la Unión Europea.

62 El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (European External Border Surveillance System-EUROSUR) se creó en 2008 mediante la Comunicación, de 13 de febrero de 2008, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al comité de las Regiones: *Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) (COM (2008) 68 final)*. El lanzamiento de este sistema se desarrolló en tres fases, consistiendo la tercera fase en la creación de un entorno común de intercambio de información y de monitorización del ámbito marítimo europeo.

63 La Aplicación Segura de la Red de Intercambio de Información de Europol (Secure Information Exchange Network Application-SIENA) pone especial énfasis en la protección de datos y la confidencialidad para asegurar el cumplimiento de todos los requerimientos legales. Además, extrema las medidas de seguridad para permitir el intercambio de información restringida.

- desde 2010, Europol integró los asuntos relacionados con la piratería marítima en el área de contraterrorismo⁶⁴.
- Plataforma *Blue hub* del Centro Común de Investigación⁶⁵: Esta plataforma opera en el campo de la vigilancia marítima y el conocimiento del entorno marítimo (MSA por sus siglas en inglés) integrando los datos de los buques, información contextual e imágenes satélites para seguimiento de 160.000 buques en tiempo real. Esta integración de datos⁶⁶ tiene su aplicación en las actividades marítimas relacionadas con la piratería, la inmigración ilegal, la vigilancia de pesca, etc. Las actividades de esta plataforma se enfocan tanto a la investigación como actividades de I+D para herramientas de apoyo a la decisión para el diseño operacional relacionado con el conocimiento del entorno marítimo, la vigilancia marítima y para nuevas fuentes de datos sin explotar. Esta plataforma también se desarrolló en el contexto de dos proyectos piloto contra-piratería en África oriental (en el Cuerno de África en 2010-2012) y occidental (en el golfo de Guinea en 2011-2013) (Piracy, Maritime Awareness and Risks - Maritime Security, PMAR-MASE).
 - BLUMASSMED⁶⁷: Es un proyecto piloto, desarrollado entre 2009 y 2012, sobre la integración de la vigilancia marítima en el Mediterráneo y en la zona adyacente del Atlántico con el objetivo general de mejorar el intercambio de información intersectorial y transfronteriza en el ámbito de la vigilancia marítima y de explorar el interés de los Estados y su voluntad política para este tipo de cooperación. Los resultados de este proyecto piloto han servido para desarrollar el Proyecto Common Information Sharing Environment (CISE).
 - MARSUNO⁶⁸: Es un proyecto piloto de intercambio de información en el ámbito de la vigilancia marítima en las cuencas marítimas septentrionales

64 EUROPEAN POLICE OFFICE. *Europol Review: General Report on Europol Activities*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

65 El Centro Común de Investigación (Joint Research Centre-JRC) es el único servicio de la Comisión Europea encargado directamente de la investigación. Este Centro juega un papel clave en materia de investigación y de innovación en la UE y colabora con su apoyo tanto científico como económico a la consecución de las prioridades de «Europa 2020» relacionadas con la competitividad, la sostenibilidad y los grandes retos sociales.

66 Los datos empleados provienen de diversas fuentes siendo las principales las fuentes de datos de posición de los buques como AIS (Automatic Identification System), LRIT (Long Range Identification and Tracking), VMS (Vessel Monitoring System) y datos VDS (Vessel Detection System) de satélites. Además también se integran datos descriptivos de buques.

67 Blue Maritime Surveillance System Med (BLUEMASSMED) es un proyecto piloto cofinanciado por la Comisión Europea (DG MARE) y los países participantes y desarrollado en el marco de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea. Este proyecto reúne a treinta y siete Agencias responsables de la vigilancia marítima de seis Estados miembros con fronteras marítimas en el mar Mediterráneo y sus aproximaciones atlánticas (Portugal, España, Francia, Italia, Grecia y Malta). El proyecto comenzó en diciembre de 2009, fue lanzado en enero de 2010 y finalizó en el verano de 2012. El informe final se presentó ante la Comisión Europea en octubre de 2012.

68 Maritime Surveillance in the Northern European Sea Basins (MARSUNO) es un proyecto piloto, de 24 meses de duración, cofinanciado por la Comisión Europea (DG MARE) y los países

desarrollado entre 2011 y 2012 y del cual se obtuvieron recomendaciones para superar las dificultades legales, técnicas y administrativas encontradas entre las distintas autoridades para realizar el necesario intercambio de información intersectorial y transfronteriza. Estas enseñanzas sirvieron para desarrollar el Proyecto CISE.

- CoopP⁶⁹: Este «proyecto de cooperación», desarrollado entre diciembre de 2012 y marzo de 2014, tenía por objetivo preparar el terreno para una fluida transmisión de datos intersectorial y transfronteriza entre autoridades públicas, incluyendo a las Agencias europeas, para la ejecución de las funciones de vigilancia marítima definidas.



Gráfico 1. Proyectos piloto para el desarrollo del CISE. Fuente: Comisión Europea.

participantes y desarrollado en el marco de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea. En el proyecto participaron veinticuatro autoridades públicas de nueve Estados miembros (Suecia, Bélgica, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Letonia, Lituania y Polonia) y Noruega bajo el liderazgo de Suecia y con Rusia en calidad de observador.

69 Cooperation Project (CoopP) es un proyecto de cooperación cofinanciado por la Comisión Europea (DG MARE) y once países miembros (Finlandia, Suecia, Portugal, Francia, Alemania, Irlanda, España, Estonia, Rumanía, Bulgaria, Italia) y Noruega. El consorcio CoopP engloba cinco áreas marítimas (mar Negro, mar Mediterráneo, océano Atlántico, Mar del Norte y mar Báltico). Por parte de la Unión Europea participaron las siguientes Agencias y organismos: *European Union Satellite Centre*, *FRONTEX*, *European Space Agency (ESA)*, *European Fisheries Control Agency (EFCA)*, *European Maritime Safety Agency (EMSA)*, *Europol*.

- Entorno Común de Intercambio de Información (CISE⁷⁰): Este entorno, que está siendo desarrollado desde 2009 por la Comisión Europea y los países miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, incluyendo a autoridades militares y civiles, pretende integrar los sistemas y redes de vigilancia existentes y proporcionar la información necesaria a todas las autoridades interesadas para gestionar sus actividades en el ámbito marítimo. Los principios en los que se basa el CISE son la «necesidad de conocer» y la «responsabilidad de compartir», de tal manera que no se pretende la creación de un sistema tipo «gran hermano» sino la creación de un entorno común de intercambio de información cuando sea necesario.

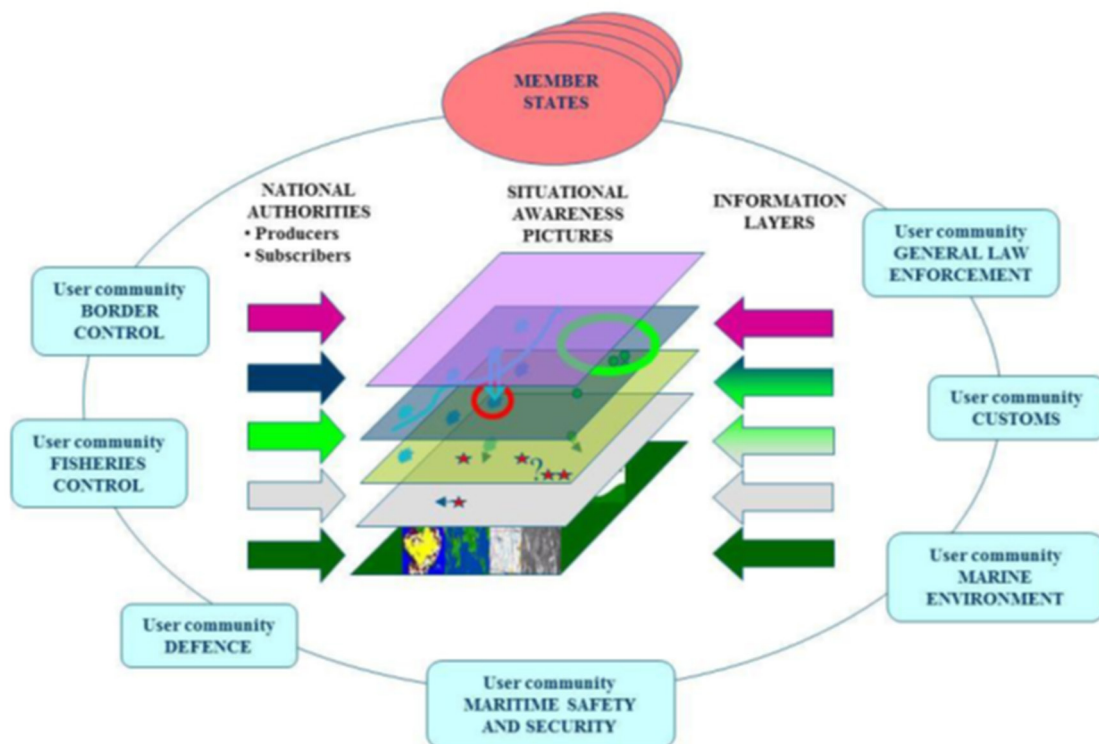


Gráfico 2. Estructura del Entorno Común de Intercambio de Información (CISE).

Fuente: Comisión Europea.

No obstante, el problema de la coordinación cívico-militar sigue presente en la Unión Europea ya que más a menudo de lo deseable estas partes «no se hablan lo su-

70 El Entorno Común de Intercambio de Información (Common Information Sharing Environment-CISE) es un proyecto desarrollado por la Comisión desde octubre de 2009. La Comisión, a través de la comunicación, COM (2009) 538, *Towards the integration of maritime surveillance in the EU: A common information sharing environment for the EU maritime domain (CISE)*, estableció los principios que debe guiar el establecimiento de este entorno. Posteriormente, el 17 de noviembre de 2009, el Consejo de Relaciones Exteriores endosó la citada comunicación y solicitó a la Comisión elaborar, para finales de 2010, una hoja de ruta para el establecimiento del CISE. Esta hoja de ruta se detallaría posteriormente, en 2011, a la vista de los resultados de los proyectos piloto. Además, la Comisión también debía realizar, en 2013, la valoración de la implementación del CISE. El Consejo de Asuntos Exteriores, en sus conclusiones de 14 de junio de 2010 sobre la Política Marítima Integrada reiteró la necesidad de esta valoración económica del proyecto con vistas a la entrada en vigor a partir de 2011.

ficiente» tal y como se desprende, por ejemplo, de la escasa presencia de la Comisión en la Agencia Europea de Defensa, o del desarrollo de sistemas con objetivos similares de forma independiente como MARSUR y EUCISE.

Esta opinión también es compartida por Fernando del Pozo:

«La evidencia de que cualquier Maritime Security Regime (MSR) para cumplir sus objetivos necesita trascender de lo local o regional y alcanzar el ámbito de conocimiento global no ha escapado a la Unión Europea, y la Agencia Europea de Defensa (EDA) ha comisionado recientemente un estudio, ya finalizado, de cómo enlazar MARSUR con otros MSR alrededor del mundo»⁷¹.

A partir de 2009, los proyectos BLUEMASSMED, MARSUNO y CoopP han servido para desarrollar el CISE marítimo, que es un elemento importante de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea y necesario para apoyar las actividades de vigilancia marítima.

Sistemas relacionados con el intercambio de información en la UE		
AÑO	SISTEMA	Objetivo del intercambio de información
2002	SafeSeaNet	Datos sobre buques y cargas
2003	Sistema de posición de buques vía satélite	Posiciones
2004	FRONTEX	Control de fronteras
2006	MARSUR <i>Network</i>	Vigilancia marítima
2007	CECIS	Incidentes y desastres marítimos
2008	EUROSUR	Control de la inmigración
2009	SIENA	Actividades criminales
2009	BLUMASSMED	Vigilancia marítima en el mar Mediterráneo
2009	CISE	Integración sistemas y Redes de Vigilancia Marítima
2010	Blue Hub	Datos sobre buques
2011	MARSUNO	Vigilancia marítima en las cuencas septentrionales
2012	CoopP	Coordinación entre autoridades para vigilancia marítima

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, desde 2002, la Unión Europea ha desarrollado distintos sistemas de intercambio de información relacionados con el ámbito marítimo. Varios de estos sistemas manejan una serie de datos que son iguales y, en ese sentido, los sistemas son redundantes. Por otra parte, también trabajan con datos diferentes según sea el objetivo para el cual fue diseñado y por lo tanto llegan a ser complementarios. En todo caso, estos sistemas no están interconectados y generan, en ciertos casos, información redundante lo cual puede llevar a una inversión financiera y una explotación de los sistemas ineficiente. Además, la proliferación de sistemas puede entenderse como la

⁷¹ *La mar nunca está en calma...* Op. cit. p. 17.

falta de voluntad política para compartir información, especialmente cuando se trata de información sensible.

LA POLÍTICA MARÍTIMA EN ESPAÑA

España es, o debería ser, una nación eminentemente marítima por su configuración geográfica y por su historia y, por lo tanto, la «seguridad marítima», en sus dos vertientes «safety» y «security» debería ser uno de sus principales retos.

El hecho es que, al igual que en muchos otros países, la «seguridad marítima» no cobra una importancia significativa hasta después de los atentados del 11S.

Desde entonces, España, como el resto de países de la Unión Europea ha venido reforzando su seguridad marítima mediante el incremento de los medios humanos y materiales y una creciente coordinación entre departamentos y organismos responsables.

No obstante, en el caso de España, la Armada siempre ha desempeñado misiones de vigilancia y seguridad en los espacios marítimos de soberanía e interés nacionales para prevenir los conflictos, defender nuestros intereses y preservar la seguridad de nuestros ciudadanos. Además, la Armada también ha contribuido a la acción del Estado en la mar mediante la colaboración con los demás organismos del Estado con competencias en el ámbito marítimo.

La *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*, inició el proceso de adaptación de las Fuerzas Armadas al sistema político establecido por la Constitución de 1978. Esta ley asignaba a la Armada la responsabilidad de alcanzar los objetivos marítimos de la Defensa Nacional⁷² que determine la Política de Defensa⁷³ y establecía que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las policías de las Comunidades Autónomas y cualesquiera otras de ámbito local tendrían que contribuir a la Defensa Nacional⁷⁴. Esta ley orgánica todavía no especificaba las misiones de vigilancia y seguridad marítima y la contribución a la acción del Estado en la mar a través de la colaboración con los demás organismos estatales.

En 2002, con la desaparición de los mandos de carácter territorial y la supresión de las zonas marítimas, sectores navales, provincias marítimas y distritos marítimos que

72 Según lo dispuesto en el artículo 30 de la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*.

73 Según lo dispuesto en el artículo 4 de la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*.

74 Según lo dispuesto en el artículo 20 de la *Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar*.

daban origen a la estructura territorial de la Armada⁷⁵, y teniendo en cuenta los avances tecnológicos, especialmente en los aspectos de mando y control, ya se comienza a concebir el espacio marítimo español de forma global.

En 2003, dado que «los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto»⁷⁶, se crea la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional, como un órgano colegiado de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, para asesorar a la Administración General del Estado en cuestiones de política marítima⁷⁷.

Esta nueva concepción de los espacios marítimos como una entidad geoestratégica única trae como consecuencia la creación de la Fuerza de Acción Marítima (FAM) de la Armada⁷⁸. El cometido principal de esta Fuerza de Acción Marítima es la preparación para proteger los intereses marítimos nacionales y el control de los espacios marítimos de soberanía e interés nacional, a la vez que contribuye al conjunto de actividades que llevan a cabo las distintas Administraciones Públicas con responsabilidades en el ámbito marítimo. Dentro de esta contribución a la Administración Pública, la FAM dispone del Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) que tiene como misión concentrar y distribuir la información relacionada con el entorno marítimo trabajando en estrecha coordinación con el resto de organismos del Estado.

También en 2004, en respuesta al *Reglamento (CE) 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias*, España, al igual que el resto de los Estados miembros de la Unión Europea, debía introducir nuevas medidas de seguridad no más tarde del 1 de julio al objeto de garantizar la protección del transporte marítimo, de los ciudadanos que lo utilizan y del medio ambiente contra actos ilícitos internacionales como el terrorismo. De esta manera, se extendía la vertiente «security» de la seguridad marítima a otros organismos de la Administración marítima. No obstante, los planes de protección de los puertos no se elaboraron en tiempo según las directrices europeas, tanto

75 El Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la Estructura Básica de los Ejércitos, y la Orden DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, que lo desarrolla, disponen la supresión de las zonas marítimas, sectores navales, provincias marítimas y distritos marítimos que daban origen a la estructura territorial de la Armada, aunque manteniendo las estructuras territoriales de los archipiélagos de Baleares y Canarias, y en las ciudades de Ceuta y Melilla.

76 Esta indicación figura en el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, de la que España es parte.

77 Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, por el que se establecen los fines, funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional (BOE Núm. 44).

78 La Fuerza de Acción Marítima nace con la entrada en vigor de la Instrucción 81/2004, de 12 de abril, del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada por la que se establece la organización de la Fuerza de Acción Marítima.

es así que todavía ciertos puertos no disponen del plan de protección de acuerdo a la normativa europea⁷⁹.

Además, en ese mismo año, la *Directiva de Defensa Nacional, de 30 de diciembre de 2004*, establecía la necesidad de acometer un proceso de transformación de las Fuerzas Armadas para que puedan cumplir eficazmente las misiones que el Gobierno les asigne; cooperar con otras instituciones del Estado, particularmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y contribuir a preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos.

El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas comienza con *la Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*. Esta ley ya menciona, dentro de las misiones de las Fuerzas Armadas, las operaciones de vigilancia de los espacios marítimos y la colaboración con el resto de organismos estatales.

En la *Directiva de Defensa Nacional de 2008*, entre las directrices establecidas figuran: intensificar la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a otras instituciones del Estado en la lucha contra los nuevos riesgos y amenazas; y continuar con la transformación de las Fuerzas Armadas, para adaptarlas a los retos derivados de la situación estratégica, mediante la definición y consecución de las capacidades militares necesarias. Posteriormente, la *Directiva de Defensa Nacional de 2012* mantiene estas Directrices que llegan hasta el momento actual.

En 2010, durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, España impulsó la necesidad de abordar los asuntos marítimos desde una perspectiva global, incluyendo las dos vertientes «safety» y «security» de la seguridad marítima, que afecta a todas las instituciones de cada Estado y de la Unión Europea y apoyó los proyectos de vigilancia marítima en curso.

En 2013, salió a la luz la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Dicha estrategia expone que la seguridad marítima es un elemento esencial de la seguridad nacional de España, que debe abordarse desde un punto de vista integral y que precisa de la acción concertada de todos los recursos del Estado y del sector privado. Además especifica que, para ello, será necesario incrementar la cooperación y mejorar la coordinación entre todos los organismos y Agencias con competencias en la acción del Estado en la mar, lo que debe materializarse en la firma de nuevos acuerdos interdepartamentales y la revisión de los ya existentes para mejorar los protocolos de intercambio de información marítima al objeto de mejorar el conocimiento compartido del entorno marítimo.

El *Concepto de Operaciones Navales 2015*, del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada, basándose en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, establece la asignación de cometidos de vigilancia y seguridad marítima como uno de los elementos fundamentales para las operaciones de seguridad marítima consistentes en,

79 El que suscribe pertenece a los comités de protección de los puertos de interés general del Estado y de la comunidad canaria y ha participado en la elaboración de los planes de varios puertos durante el año 2015.

básicamente, la «vigilancia marítima integral» y las «operaciones de interdicción marítima». Además considera que es necesario disponer del adecuado «Conocimiento del Entorno Marítimo (CEM)» para que la seguridad marítima sea efectiva. Para ello es necesario que se comparta la información entre todos los sistemas y servicios de información existentes en el ámbito marítimo, ya sean civiles, militares, nacionales o internacionales. De forma análoga a la que sucede entre los diferentes Estados de la Unión Europea, el intercambio de información se ve dificultado por la falta de voluntad política entre los distintos departamentos para llevar a cabo un intercambio de información eficiente.

En 2015, aunque España ya dispone de una Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, todavía queda mucho camino por recorrer, tal y como apuntaba el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD): «La seguridad marítima es un proceso en curso que necesita de la colaboración de todos los actores implicados»⁸⁰.

La Administración marítima española se encuentra dispersa entre los diferentes departamentos ministeriales. Nueve de los trece Ministerios se encuentran directamente relacionados con los asuntos de la mar y siete de ellos disponen de recursos marítimos o navales. Esta dispersión de competencias obliga a una mayor coordinación y cooperación pero, a la vez, hace de freno para el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional que, de momento, parece más una declaración de intenciones. Una prueba de ello son los diferentes sistemas de información «estancos» disponibles en los diferentes organismos e instituciones, como se explica más adelante.

Fernando del Pozo también coincide con este hermetismo institucional al decir, refiriéndose a los organismos públicos lo siguiente: «Es ocioso señalar que tal sistema dista de ser ideal, pues cada uno de ellos intenta solamente resolver las dificultades que mutuamente se causan los dos organismos signatarios, basándose en una casuística limitada, y sobre todo ignorando a los otros actores»⁸¹.

Llegado a este punto, la situación llega a carecer de coherencia. Si tenemos en cuenta el carácter casi insular de España, el impulso que le dio a la Unión Europea durante su Presidencia para iniciar la elaboración de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea y la elaboración, un año antes que ella, de nuestra Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, no parece lógico no avanzar en el desarrollo de esta estrategia y continuar con las luchas en el ámbito competencial y los hermetismos entre los organismos e instituciones del Estado con responsabilidades en la mar.

En este sentido coinciden las palabras de Fernando del Pozo: «España no puede quedar rezagada en un campo que la UE, nuestro entorno internacional primario, está tratando de ordenar»⁸².

80 Extraído del discurso del JEMAD durante el primer «Desayuno con el Clúster marítimo español», en relación con la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

81 *La seguridad marítima hoy...* Op. cit. p. 30.

82 *La seguridad marítima hoy...* Op. cit. p. 15.

Iniciativas relacionadas con el intercambio de información en el ámbito marítimo en España

Los principales centros y sistemas de información relacionados con el conocimiento del entorno marítimo son:

- Centro de Seguimiento de Pesca (CSP)⁸³: Este Centro, que está ubicado en las instalaciones de la Subdirección General de Control e Inspección de la Secretaría General de Pesca (Madrid), es el lugar desde donde se gestiona toda la información y mensajería perteneciente a los buques pesqueros.
- Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM)⁸⁴: Este Centro, que se encuentra en el Cuartel General de la Fuerza de Acción Marítima (Cartagena) de la Armada, contribuye al CEM compartido centralizando la entrada de la información procedente de sensores y bases de datos propios y de otros organismos basándose en acuerdos o contratos suscritos, y de las redes civiles y militares, nacionales e internacionales, de las que forma parte. COVAM puede distribuir información a través del Entorno Colaborativo Marítimo de la Armada (ENCOMAR).
- Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC)⁸⁵: Este Centro, ubicado en Las Palmas de Gran Canaria, se constituye como el Centro de Situación y Seguimiento en la Gestión de Fronteras Marítimas en Canarias y del control de la inmigración ilegal en las islas, centraliza la recepción de la información sobre inmigración ilegal en los países de origen suministrada por la red de oficiales de enlace y coordina las actuaciones los medios de del resto de organismos e ins-

83 El sistema recibe las señales, terrestres y satélite, de los buques pesqueros con eslora total, igual, o superior a doce metros, para lo cual estos buques llevan instalado a bordo un dispositivo de seguimiento por satélite conocido como «caja azul». Este sistema está regulado por la *Orden APA 3660/2003, de 22 de diciembre, y su modificación por la Orden ARM 3238/2008, de 5 de noviembre, y está de acuerdo con el Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, y con el Reglamento de Ejecución (UE) 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, en el ámbito comunitario.*

84 El Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM) es el centro de fusión y análisis de datos relativos al entorno marítimo cuya gestión es fundamental para generar el adecuado CEM para las operaciones de la Fuerza Naval. Esta base de datos se distribuye a las autoridades de la Armada, que podrán completarla con información adicional de nivel operacional y estratégico. Además, esta información se puede integrar en sistemas de mando y control y sistemas de inteligencia. Además el COVAM se integra en las redes de intercambio de información de vigilancia marítima civiles y militares nacionales e internacionales.

85 De acuerdo con lo publicado en la *Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre*, el Consejo de Ministros, en su reunión del 6 de octubre de 2006, acordó la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y la constitución del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), como medio para «centralizar los esfuerzos de todas las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado en relación con la inmigración en Canarias, y la estrecha coordinación de todos los organismos relacionados y medios disponibles, tanto en el ámbito marítimo, aéreo, como terrestre, que se empleen para afrontarla».

tituciones del Estado en lo referente a la vigilancia y control de la inmigración irregular cuando así se determine.

- Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CCVM)⁸⁶: En este Centro, que se ubica en la Sala de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil (Madrid), se integra la información del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) y está interconectado con los Centros Regionales de Vigilancia Marítima (CRVM,s) de costas y fronteras del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico, que se ubican en las instalaciones de los Centros Operativos de Servicio (COS) de Valencia, Algeciras, Las Palmas y A Coruña, respectivamente.
- Centro de Coordinación de Salvamento (CCS)⁸⁷: Salvamento Marítimo cuenta con un Centro Nacional de Coordinación de Salvamento (CNCS) en Madrid y diecinueve Centros de Coordinación de Salvamento (CCS) distribuidos a lo largo de la costa, para coordinar la ejecución de las operaciones de búsqueda, rescate, salvamento y lucha contra la contaminación en el ámbito geográfico asignado a cada uno de ellos.

Estos centros de información nacionales no disponen de capacidad de integrar las señales entre sus sistemas –la información externa al sistema de trabajo–, lo cual incide negativamente en la eficiencia de los mismos. Además, no se comparte toda la información. Parte del problema de esta compartimentación de la información puede deberse a la dispersión de los medios y competencias dentro de la Administración en lo relacionado con los asuntos de la mar. En este sentido, se debe tener en cuenta que nueve de los trece departamentos ministeriales se encuentran directamente relacionados con los asuntos de la mar y con competencias en los asuntos marítimos⁸⁸.

Esta situación, que va en contra de la necesidad de abordar el ámbito marítimo desde un punto de vista integral y de incrementar la cooperación y mejorar la coordinación entre todos los organismos y agencias con competencias en la acción del Estado

86 En 2008, a tenor de lo dispuesto en la *Orden PRE/2523/2008*, de 4 de septiembre, se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras, como órganos de asesoramiento y coordinación de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil y herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo en el ámbito de sus competencias y para situaciones de crisis.

87 Los Centros de Coordinación de Salvamento se crean en base a la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En esta ley se establece que la creación de estos centros es uno de los objetivos básicos del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en la Mar y de la Lucha contra la Contaminación del Medio Marino.

88 Los departamentos ministeriales con competencia en los asuntos marítimos son: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; Ministerio de Defensa; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Ministerio del Interior; Ministerio de Fomento; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio de Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Ministerio de Economía y Competitividad.

en la mar tal y como aparece en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional, refleja la falta de voluntad «política institucional» de compartir la información y la necesidad de un sistema o red de sistemas nacional con capacidad para compartir la información necesaria.

Esta necesidad está de acuerdo con lo expresado por Fernando del Pozo, cuando habla de cómo paliar las disfunciones, apunta lo siguiente: «Pero con independencia de la imprescindible tarea de resolver la maraña legislativa, en el ámbito práctico se presentan al análisis dos campos mutuamente dependientes pero separables: el intercambio de información, y la gestión y operación de los medios humanos y materiales.»⁸⁹

El Consejo Nacional de Seguridad Marítima, consciente de que actualmente no existe en España ningún sistema de intercambio de información en materia de Seguridad Nacional que conecte a los distintos Ministerios y organismos, propone el desarrollo de la plataforma de intercambio de información de Seguridad Nacional del Departamento de Seguridad Nacional (COLABORA) y, específicamente para el ámbito marítimo, de la herramienta de seguridad marítima (SEGMAR) para mejorar el conocimiento compartido, un conocimiento más integral del entorno de la Seguridad Marítima, en particular, de los riesgos y amenazas que se deben afrontar. De esta manera, además, se fomentaría la mejora de la comunicación entre los actores relevantes y el aumento de su confianza y conocimiento mutuo para establecer patrones de cooperación reforzada⁹⁰. Estos sistemas se encuentran prueba desde esta primavera en el marco de unos ejercicios que realiza la Armada⁹¹. No obstante, la consecución de un conocimiento compartido no sería más que un pequeño paso que no solucionaría la dispersión de medios y competencias existente en la Administración que, además de este Consejo Nacional de Seguridad Marítima, quizás precisase de un organismo que diera coherencia a la política marítima disponiendo de una visión y capacidad integral sobre la mar y los recursos marítimos y navales.

En este sentido efectúa su recomendación Fernando del Pozo proponiendo el «Establecimiento de una estructura simple, adscrita a la Presidencia del Gobierno, que reúna las competencias marítimas hoy dispersas entre –al menos– los Ministerios de...»⁹².

89 *La mar nunca está en calma...* Op. cit. p. 48.

90 DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD MARÍTIMA. *Propuesta de Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, p. 15.

91 Información disponible en: <http://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2015/03/Listado/150303-conferencia-cluster-seguridad-maritima-nacional.html>.

92 *La seguridad marítima hoy...* Op. cit. p. 22.

CONCLUSIONES

Los asuntos relacionados con la seguridad marítima, tanto en su vertiente «safety» como en la «security», no son nuevas sino que, de una u otra manera, han estado presentes desde que existe la actividad en la mar. Lo que aparece en nuestros días es la necesidad de regular la actividad marítima y protegerla debido a la gran influencia que tiene en el comercio mundial, al carácter global del mundo actual y a las nuevas amenazas.

En la Unión Europea la política comunitaria de seguridad marítima apareció en 1993, abordando los asuntos relativos a la vertiente «safety» y, en 2004, comenzaron a asomar las cuestiones relacionadas con la vertiente «security» a pesar de que ya se había percatado del problema «security» en 1985.

En España el concepto de «espacio marítimo global» apareció en 2002, mientras que en la Unión Europea fue en 2006, trece años después de la aparición de la Política Comunitaria de Seguridad Marítima –en el libro verde sobre la Política Marítima de la Unión Europea– donde aparece la necesidad de abordar la política marítima de forma integral y con un enfoque holístico.

En 2010, impulsada por la Presidencia española, aparecería en la Unión Europea la necesidad de elaborar una Estrategia de Seguridad Marítima que vio la luz en 2014, siete años después de la PMI –que se presentó en 2007– y un año más tarde que nuestra Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Mientras tanto, se elaboraron estrategias regionales muy enfocadas al «crecimiento azul».

En consecuencia, uno de los objetivos estratégicos de la Unión Europea es conseguir hacer los mares y océanos más seguros y limpios. Para ello considera necesario actuar de forma conjunta y más efectiva entre todos los países, incluyendo acciones legislativas, para garantizar las adecuadas respuestas que se deben dar a las actividades ilícitas que se desarrollan en la mar.

La Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, aunque es voluntaria, sirve como complemento a la legislación europea en el ámbito marítimo. Su objetivo general es conseguir una colaboración más estrecha intersectorial y transfronteriza tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional que involucre tanto a autoridades civiles y militares.

La vigilancia marítima integrada, que aparece en la PMI, está a expensas de la voluntad política de los Estados para compartir la información necesaria al objeto de disponer del oportuno conocimiento del entorno marítimo. Esta barrera solamente será franqueable a través de un cambio de mentalidad que ha de realizarse tanto a nivel nacional como de las instituciones de la Unión Europea. Las numerosas iniciativas desarrolladas apuntan a que, desde el punto de vista técnico, es posible llegar a compartir la información de forma eficiente.

La experiencia obtenida de los trabajos realizados y las iniciativas lanzadas deben aprovecharse para desarrollar soluciones eficientes, rentables, que no dupliquen esfuer-

zos y sirvan para continuar fomentando la aproximación intersectorial y cooperación transfronteriza y de un análisis para explorar la necesidad de una posible iniciativa legislativa intersectorial que facilite la necesaria cooperación en la Política Marítima Integrada.

La implementación del CISE marítimo –proyecto EUCISE2020 lanzado en 2014 y que todavía no ha visto la luz– requerirá de la implicación tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional para mejorar el intercambio de información intersectorial y transfronteriza en el ámbito de la vigilancia marítima. Para ello debe existir un mayor interés por parte de los Estados para participar en este entorno de intercambio de información. Esta colaboración debería comenzar con acciones a nivel nacional para eliminar las barreras existentes relativas al intercambio de información entre las distintas autoridades –civiles y militares– con competencia en el ámbito marítimo.

En España, la concepción del espacio marítimo de forma global aparece en 2002. Tres años más tarde, en 2005, se asignan a las Fuerzas Armadas las operaciones de vigilancia de los espacios marítimos y la colaboración con el resto de organismos estatales y, en 2013, salió a la luz la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

En cuanto a vigilancia marítima integrada, todavía no se ha conseguido avanzar ya que no existe un sistema o red de sistemas que proporcione esta capacidad y porque cada organismo sigue distribuyendo de forma selectiva la información. En consecuencia, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, creado a finales de 2013, ha establecido como una de sus prioridades el desarrollo de sistemas que, interconectando distintos Ministerios y organismos, den respuesta a esta necesidad.

Como se puede ver, la evolución de las políticas marítimas en la Unión Europea y en España sigue derrotas paralelas aunque desfasadas en el tiempo. Así, la concepción de los espacios marítimos de forma global y la elaboración de la Estrategia de Seguridad Marítima son anteriores en España que en la Unión Europea. En relación con ellas, es de destacar el impulso que ha dado España a la Unión Europea en cuanto a la elaboración de la Estrategia Marítima de Seguridad que ha supuesto un adelanto en el tiempo⁹³ y en la respuesta comunitaria.

No obstante, ahora mismo, tanto en España como en la Unión Europea, se debe actuar sobre los frenos existentes –políticos principalmente–, más allá de los técnicos y financieros para conseguir una vigilancia marítima integrada que permita continuar avanzando en la seguridad (*safety* y *security*) marítima.

Además, en el caso español, se debería estudiar la necesidad de unificar los criterios en los asuntos marítimos, quizás a través del Consejo Nacional de Seguridad Marítima, para optimizar el empleo de los medios y herramientas del Estado, mejorar su disposición a favor de la política marítima y actuar con una visión integral mejorando

93 Desde la concepción de los espacios marítimos de forma global y hasta la elaboración de la Estrategia de Seguridad Marítima, la Unión Europea ha tardado ocho años (2006-2014) y España ha tardado once años (2002-2013).

la coordinación y cooperación de todos los departamentos ministeriales implicados, más allá de compartir la información.

En resumen, tanto la Unión Europea como España han comenzado recientemente su singladura en los asuntos relacionados con la Política Marítima Integrada y deben afrontar retos similares para completar su desarrollo, teniendo en cuenta que:

- Persiste la necesidad de regular la actividad marítima y protegerla.
- Se mantiene la necesidad de abordar los asuntos relativos a la Seguridad Marítima teniendo en cuenta sus dos vertientes: «safety» y «security».
- Es necesario abordar la política marítima de forma integral y con un enfoque holístico.
- Se debe buscar una colaboración más estrecha intersectorial y transfronteriza tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional que involucre tanto a autoridades civiles y militares.
- Deben vencerse los frenos existentes en la voluntad política de los Estados a través de un cambio de mentalidad que ha de realizarse tanto a nivel nacional como de las instituciones de la Unión Europea.
- Es necesario unificar los criterios en los asuntos marítimos a través, en su caso, de un único organismo que aborde el problema con una visión integral más allá del simple intercambio de información.

BIBLIOGRAFÍA

Commission Decision of 29 December 2003 laying down rules for the implementation of Council Decision 2001/792/EC, Euratom establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions, L 87. 25.03.2004.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. COM (2001), 264 final, Brussels, 15.05.2001.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *A European Strategy for Marine and Maritime Research. A coherent European Research Area framework in support of a sustainable use of Oceans and Seas*. COM (2008), 534 final, Brussels, 03.09.2008.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Developing the international dimension of the Integrated Maritime Policy of the European Union*, COM(2009), 536 final, Brussels, 15.10.2009.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Green paper: Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas*, COM (2006), 275 final, Brussels, 07.06.2006.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Towards an Integrated Maritime Policy for better governance in the Mediterranean*, COM (2009), 466 final, Brussels, 11.09.2009.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Towards the integration of maritime surveillance: A common information sharing environment for the EU maritime domain*, COM (2009) 538, Brussels, 15.10.2009.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *An Integrated Maritime Policy for the European Union*, COM (2007), 575 final, Brussels, 10.10.2007.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un proyecto de hoja de ruta para la creación del entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia del ámbito marítimo de la UE, COM (2010), 584 final, Bruselas, 20.10.2010.

Comunicación, de 13 de febrero de 2008, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al comité de las Regiones: *Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) (COM (2008) 68 final)*.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 16503/1/08 REV 1, Bruselas, 02.12.2008.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Grupo de «Amigos de la Presidencia», *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre la Política Marítima Integrada*, 15175/1/09 REV 1, Bruselas, 11.11.2009.

Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, bahía de Montego (Jamaica), 1982.

Council of the European Union, *European Union Maritime Security Strategy*, 11205/14, Brussels, 24 June 2014.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Presidency Conclusions*, 16616/07, Brussels, 14 December 2007.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD MARÍTIMA. *Propuesta de Plan de Acción de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*.

Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la pre-

vención de la contaminación por los buques, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 324. 29.II.2002.

Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. (Directiva Marco sobre la estrategia marina).

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre de 2004.*

CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL. *Directiva de Defensa Nacional 01/2008, de 30 de septiembre de 2008.*

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Directiva de Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable, julio de 2012.*

EUROPEAN POLICE OFFICE, *Europol Review: General Report on Europol Activities*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011.

Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. (BOE Núm. 276).

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. (BOE Núm. 165).

Orden APA/3660/2003, de 22 de diciembre, por la que se regula en España el sistema de localización de buques pesqueros vía satélite y por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición e instalación de los sistemas de localización en los buques pesqueros. (BOE Núm. 313).

Orden ARM/3238/2008, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Orden APA/3660/2003, de 22 de diciembre, por la que se regula en España el sistema de localización de buques pesqueros vía satélite y por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la adquisición e instalación de los sistemas de localización de buques pesqueros. (BOE Núm. 274).

Orden DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica básica de los Ejércitos. (BOE Núm. 303).

Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. (BOE Núm. 215).

Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación. (BOE 243).

Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, por el que se establecen los fines, funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional.

- Real Decreto 115/2003, de 31 de enero, por el que se establecen los fines, funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Política Marítima Internacional. (BOE Núm. 44).*
- Real Decreto 912/2002, de 6 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos. (BOE Núm. 215).*
- Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) 847/96, (CE) 2371/2002, (CE) 811/2004, (CE) 768/2005, (CE) 2115/2005, (CE) 2166/2005, (CE) 388/2006, (CE) 509/2007, (CE) 676/2007, (CE) 1098/2007, (CE) 1300/2008 y (CE) 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) 2847/93, (CE) 1627/94 y (CE) 1966/2006, Diario Oficial de la Unión Europea, L 343. 22.12.2009.*
- Reglamento (CE) 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el Comité de Seguridad Marítima y Prevención de la Contaminación por los Buques (COSS) y se modifican los Reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques.*
- Reglamento (UE) 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 y (CE) 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, Diario oficial de la Unión Europea, L 149, 20.05.2014.*
- Reglamento (UE) 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) 2328/2003, (CE) 861/2006, (CE) 1198/2006 y (CE) 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, Diario oficial de la Unión Europea, L 149. 20.05.2014.*
- Reglamento (UE) 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, por el que se establece un programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada, L 321. 05.12.2011.*
- Reglamento de Ejecución (UE) 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) 1224/2009 del Consejo, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la Política Pesquera Común, Diario Oficial de la Unión Europea, L112, 30.04.2011.*
- Resolución del Consejo de 8 de junio de 1993 relativa a una Política Común de Seguridad Marítima (93/C 271 /01), de 07.10.93.*
- Resolución A.584 (14), Medidas para prevenir los actos ilícitos que amenazan la seguridad del buque y la salvaguardia de su pasaje y tripulación, 20.11.1985.*
- RUESTA BOTELLA, Jose Antonio. *La Presidencia española de la UE: del concepto de seguridad marítima a la Estrategia de Seguridad en el ámbito marítimo global.* ARI 101/2010, Real Instituto Elcano, 17.06.2010.

DEL POZO, Fernando. *La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma*. Documento de trabajo 3/2014, Real Instituto Elcano, 12.03.2014.

DEL POZO, Fernando. *La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España*. Documento de investigación 12/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre 2015.

Artículo recibido: 6 de octubre de 2015.

Artículo aceptado: 19 de abril de 2017.
