

101/2013

21 octubre de 2013

*Abel Romero Junquera\**

ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA  
EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA.  
EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJOS EN UN  
ENTORNO COMPLEJO

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD MARÍTIMA. EVOLUCIÓN DE LOS TRABAJOS EN UN ENTORNO COMPLEJO

### Resumen:

La necesidad de cooperar y coordinar a los distintos actores con responsabilidades en seguridad marítima está reconocida a nivel europeo. Sin embargo la elaboración de un marco estratégico, en forma de Estrategia Europea de Seguridad Marítima, está relevándose como un empresa difícil, por la dificultad de aunar los intereses y particularidades de cada una de las partes involucradas. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa debe facilitar el avance de los trabajos, lo que parece que aunque de forma muy lenta, está sucediendo.

### Abstract:

*Cooperation and coordination among all the actors with responsibilities in maritime security is a need already identified at EU level. However, developing a strategic framework in the form of a European Maritime Security Strategy is becoming a tough work, due to the difficulty of combining the interest and particularities of each of the parties. The entry into force of the Lisbon Treaty should facilitate the progress of the ongoing works, which seems is happening, although quite slowly.*

**Palabras clave:** Unión Europea, seguridad marítima, estrategia, intereses marítimos, riesgos y amenazas, global, cooperación y coordinación, aproximación integral, sinergias, Comisión Europea, Estados Miembros, Alto Representante/Vicepresidente Comisión.

*Keywords: European Union, maritime security, strategy, maritime interests, risks and threats, global, cooperation and coordination, integral approach, synergies, European Commission, Member States, High Representative / Commission Vicepresident.*

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

## INTRODUCCIÓN

Hace poco más de dos años, escribíamos en este mismo foro unas reflexiones sobre la iniciativa propuesta por la Presidencia española del Consejo de la UE del primer semestre de 2010, de elaborar una Estrategia de Seguridad Marítima (ESM) de la Unión Europea. En el propio título de aquel documento de opinión, calificábamos el camino hacia esa Estrategia como “largo”, y posiblemente sea uno de los puntos donde menos nos hemos equivocado. Ya han pasado más de tres años desde la propuesta española, y los resultados tangibles son más bien escasos, aunque parece que podemos empezar a ser un poco optimistas, pues algo se empieza a mover en Bruselas.

Recordando los orígenes de la iniciativa, la propuesta de la Presidencia española planteaba una aproximación global a la seguridad marítima desde una perspectiva europea, promoviendo la cooperación, la coordinación y la búsqueda de sinergias entre todos los actores de la UE con responsabilidades en el asunto. Se trataba no solo de proteger los intereses europeos y hacer frente a las amenazas identificadas en la Estrategia Europea de Seguridad, sino también de garantizar que todas las actividades marítimas incluidas en la Política Marítima Integrada (PMI)<sup>1</sup>, responsabilidad de la Comisión (CION), se pudieran desarrollar en un entorno seguro. De alguna forma se trataba de elaborar el capítulo de “seguridad” de la citada PMI, que lógicamente no se había podido incluir por estar este concepto mayoritariamente enmarcado en las políticas intergubernamentales, responsabilidad del Consejo, y con muy escaso alcance competencial de la Comisión. La propuesta trataba de avanzar hacia un dominio marítimo más seguro y más estable, de forma que los distintos proveedores y receptores de seguridad, tanto nacionales como comunitarios, abordaran todos juntos y de forma integral la seguridad marítima europea. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa (TdL) prometía allanar el camino a las diferencias tradicionales entre los distintos pilares de la Unión, favoreciendo el desarrollo de iniciativas como ésta, de carácter eminentemente transversal.

El reto era complejo, al menos desde el punto de vista institucional, pues se trataba de regular de alguna forma la coordinación y la cooperación en seguridad marítima a nivel UE, en un escenario donde los medios son mayoritariamente nacionales, y por tanto de gestión por parte de los Estados, y donde los intereses a proteger (transporte y tráfico marítimo,

---

<sup>1</sup> La PMI es una iniciativa de la Comisión que nace en 2006 y que ve la luz en 2007 bajo la forma de una Comunicación de la Comisión “Una Política Marítima Integrada para la Unión Europea”, también conocida como el Libro Azul. La PMI, dirigida por la Dirección General de Asuntos Marítimos (DG MARE), tiene como objetivo crear un marco para que surjan sinergias entre todas las políticas de la UE relativas a los mares y océanos, y se eviten medidas ineficaces o incoherentes, gastos innecesarios y conflictos de utilización.

pesca, energía, turismo, medio ambiente, extracción de recursos marinos, etc) caen mayoritariamente en el ámbito de la Comisión. Si a esta dificultad en cuanto a competencias, sumamos el gran número de agencias e instituciones con responsabilidades en temas de seguridad marítima, y que cada una de ellas tiene sus propios intereses y en ocasiones sus propias agendas, el reto se complicaba más si cabe.

Volviendo al año 2010, recordamos que tras su presentación en Bruselas, la iniciativa española se encuentra con sus primeros obstáculos. La CION recibe la propuesta con escepticismo y con cierta desconfianza, y así algunas Direcciones Generales (DGs) adoptan posturas no del todo cooperativas. Se podría mencionar a la DG MOVE (transporte marítimo) que tiene un concepto muy propio de la seguridad marítima, que considera de su competencia exclusiva, o bien de DG HOME<sup>2</sup> (en aquel momento DG JLS), con competencias en seguridad interior, que apuesta por diferenciar claramente la seguridad interior de la exterior, considerando así que salvaguarda su ámbito de competencia de las injerencias externas de los propios Estados Miembros, desconfiando en particular de la comunidad de Defensa

En este ambiente de cierta desconfianza, se trabaja para consensuar unas Conclusiones del Consejo que permitan avanzar en los trabajos de elaboración de la Estrategia, las cuales ven finalmente la luz el 26 de abril de 2010 en el Consejo de Asuntos Exteriores celebrado en Luxemburgo. Se aprueban unas Conclusiones<sup>3</sup> de mínimos que realmente no satisfacen a nadie, pero que permiten que la iniciativa sobreviva, aunque con una limitación importante; a instancias de la Comisión, se impone que los trabajos se circunscriban al contexto de la PESC/PCSD<sup>4</sup>, por lo que el enfoque integral que debería incluir a todas las políticas

---

<sup>2</sup> DG HOME es la Dirección General de la Comisión que gestiona las políticas que tienen como objetivo que todas las actividades vinculadas al crecimiento económico, cultural y social de la UE se pueden desarrollar en un entorno seguro, estable y ajustado a derecho. Se trata de construir una Europa más abierta y más segura.

En 2010, la DG JLS (Justice, Freedom and Security) se divide en dos Direcciones Generales, DG JUSTICE, FUNDAMENTAL RIGHTS and CITIZENSHIP y DG HOME AFFAIRS.

<sup>3</sup> Conclusiones del Consejo sobre la “Estrategia de Seguridad Marítima” aprobadas el 26 de abril de 2010.

<sup>4</sup> Artículo 42.1 del Tratado de Lisboa. La Política Común de Seguridad y Defensa forma parte de la Política Exterior y de Seguridad Común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.

relacionadas con lo marítimo, esencia de la propuesta inicial, tiene una cabida limitada en estos primeros pasos del proyecto. Así, las Conclusiones exigen únicamente coherencia con las políticas comunitarias (PMI y otras políticas con carácter “interior”), lo cual no parece suficiente si queremos una aproximación integral.

En este escenario complejo, y con una atmosfera de cierta desconfianza entre las partes, se comienza a trabajar en un documento de opciones para la posible elaboración de la Estrategia, de acuerdo a lo recogido en las Conclusiones. Lidera los trabajos la Alta Representante, con participación activa de la Comisión, y con escasa presencia de los Estados Miembros. Tras casi un año de esfuerzos, no se consigue llegar a buen puerto, y el proyecto queda estancado en vía muerta.

Se constata que, aparte de las conocidas discrepancias entre Estados Miembros (EEMM) y Comisión, existen fuertes tensiones internas dentro de esta última, en particular entre algunas Direcciones Generales (DGs). Se opta por priorizar la resolución de estas tensiones, intentado crear un clima de confianza dentro de la propia Comisión, y a partir de ahí comenzar a construir con el resto de actores. Tras más de un año, y alcanzado ya cierto consenso dentro de la Comisión, se crea en noviembre de 2012 el denominado Grupo Inter-servicios (GIS) entre la CION y el SEAE, que bajo un liderazgo teórico compartido, comienzan a trabajar de nuevo en la iniciativa. Fruto de los trabajos de este Grupo, se presenta a los Estados Miembros en junio de 2013 un documento de reflexión con vistas a retomar la iniciativa. Desde el punto de vista de participación, y dado que los EEMM no están invitados a formar parte de las actividades de este Grupo, se puede decir que son las instituciones las se han apropiado del proceso y las que están marcando el rumbo a seguir. Los EEMM están a bordo, pero con una limitada capacidad de influir.

En este punto se puede destacar lo paradójico que resulta que el proceso de elaboración de la Estrategia sea liderado por la parte comunitaria, sobre todo teniendo en cuenta que los medios disponibles para acciones de seguridad marítima serían mayoritariamente nacionales y no comunitarios. Paradojas aparte, y bajo una perspectiva más pragmática, posiblemente sea la única forma de jugar el partido; asumiendo las reglas del dueño del terreno de juego.

Han pasado tres años desde la propuesta inicial de España, y aunque de la lectura de los párrafos anteriores puede parecer que no se ha avanzado nada, o muy poco, la realidad es se ha logrado algo clave. Se ha conseguido crear un cierto entorno de confianza entre las partes, y se han corregido algunas tensiones internas dentro de la CION, y entre la propia CION y las posturas de algunos EEMM, todo lo cual debería tener consecuencias positivas en

el futuro. La complejidad del proceso obliga a construirlo sobre unos cimientos fuertes, que se deben ir consolidando día a día, pues la obra que se pretende es de peso, sin olvidar en ningún caso que los equilibrios entre las partes son delicados. Los cimientos, aunque no se ven, son tanto o más importantes que el propio proyecto que se pretende construir.

Se puede decir que este proyecto es una de las primeras grandes iniciativas de carácter puramente transversal tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que debe favorecer que las partes, Comisión y EEMM, o lo que es lo mismo políticas comunitarias y políticas intergubernamentales, trabajen juntas con el objeto de ser más eficaces y más eficientes en la ejecución de sus políticas.

### ¿DÓNDE ESTAMOS? SITUACIÓN ACTUAL

Desde junio tenemos sobre la mesa el mencionado citado documento conceptual, que ha sido consultado a los EEMM<sup>5</sup>, y que se pretende sea la base de una futura Comunicación Conjunta<sup>6</sup> Comisión – Alta Representante (CION-AR) sobre la Estrategia de seguridad marítima.

Se puede decir que el documento no es excesivamente novedoso desde el punto de vista de contenidos, pero debe servir para establecer una sólida base de partida. Todas las partes reconocen la necesidad de elaborar una Estrategia Europea de Seguridad Marítima integrada, coherente y multisectorial, y que ésta se debe construir sobre la base de la legislación y de las políticas marítimas europeas ya existentes, así como de los aspectos relevantes de la acción exterior de la UE. Este reconocimiento general, que constituye la piedra angular de todo el proyecto, supone en cierto modo volver a las ideas contenidas en la propuesta inicial española de 2010 de elaborar una Estrategia para todos y entre todos, de carácter global e integral, y en ningún caso limitarla a políticas sectoriales como pudieran ser la PESC/PCSD. Habiendo consensuado entre todos los cimientos, se trata ahora de empezar a construir.

El documento presentado incluye elementos importantes como son una primera aproximación a la definición de los intereses marítimos de carácter estratégico de la UE, identificación de riesgos y amenazas, de los principios directores, y de posibles ámbitos de

---

<sup>5</sup> En una reunión celebrada en Bruselas el 20 de junio.

<sup>6</sup> El artículo 22.2 del Tratado de Lisboa, introduce la posibilidad de que la Alta Representante en el ámbito de la PESC, y la Comisión en los demás ámbitos de la acción exterior, puedan presentar propuestas conjuntas al Consejo.

acción para la cooperación y la coordinación. En la definición de intereses, se destacan la seguridad de los buques de bandera europea, la libertad de navegación, el control de las fronteras marítimas, la fluidez del comercio marítimo, etc. En cuanto a los riesgos y amenazas, se incluyen terrorismo, piratería, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, desastres naturales, accidentes en la mar, etc, por lo que parece que ésta será también una parte bastante consensuada y no se prevé que su discusión genere mayores controversias.

Con vistas a la organización de la posible respuesta de la UE para mitigar estos riesgos y amenazas, se establecen unos principios de actuación que pretenden establecer las líneas maestras de la futura Estrategia. A la promoción de los valores que son realmente el ADN de la UE (estado de derecho, democracia, respeto a los derechos humanos...), se suma el fomento del multilateralismo y la cooperación internacional para abordar los asuntos de seguridad marítima, elementos que ya se recogen, aunque de una forma más general, en la propia Estrategia Europea de Seguridad de 2003. A estos dos primeros axiomas, se suman otros dos de importancia capital; por una parte la necesidad de una aproximación coherente, y por tanto inter-sectorial a la seguridad marítima, y por la otra, máximo respeto a las competencias de cada uno de los sectores involucrados, de manera que las responsabilidades y tareas contenidas en los mandatos de cada una de las partes están salvaguardados por este principio, denominado de integridad funcional. Se trata de respetar los roles y responsabilidades ya establecidos para cada uno de los actores involucrados, y en ningún caso intentar a través de la estrategia, jugar a redefinir o reasignar competencias. En este último asunto está el origen de muchas de las desconfianzas que han dificultado el desarrollo del proyecto.

Por último, este primer documento de trabajo identifica posibles ámbitos donde una acción integral es necesaria, o lo que es lo mismo, señala en qué áreas se va a materializar la cooperación y la coordinación en la acción. Aunque esta parte posiblemente necesite todavía de ciertas dosis de reflexión y de concreción, se adelantan entre otras las áreas de gobernanza marítima y acción exterior de la UE, interoperabilidad e información compartida, desarrollo de capacidades y cooperación, respuesta a crisis y protección de estructuras marítimas críticas, etc.

Todos estos elementos, una vez integrados con los comentarios de los EEMM, deben materializarse en la Comunicación Conjunta CION-AR, y que está llamado a ser el documento director para la elaboración de la Estrategia.

Vistos los antecedentes, y como se ha llegado a la situación actual, es el momento de hacer un ejercicio de prospectiva y de intentar ver; lo que queda por hacer, quien lo va a hacer, cuando se va a hacer, e identificar, si la hubiera, alguna carencia crítica.

## ANÁLISIS DEL PROCESO. EL EJEMPLO DE ESTADOS UNIDOS

Aun siendo muy conscientes de las profundas diferencias institucionales entre la UE y los EE.UU., un análisis de la puesta en marcha de la Estrategia Nacional para la Seguridad Marítima de los EEUU (2005) nos puede dar algunas pistas sobre posibles caminos a seguir. En el caso americano se parte de una Directiva<sup>7</sup> del Presidente Bush sobre “*Política de Seguridad Marítima*”, que contiene varios elementos clave:

- 1) en primer lugar y como elemento primogénito de todo el proceso, se crea el denominado *Comité Coordinador de Política de Seguridad Marítima* (MSPCC) con el objetivo de mejorar la coordinación entre los distintos actores en el nivel político, y del que forman parte representantes de los distintos departamentos<sup>8</sup> del gobierno federal. A este Comité no se le otorgan en ningún caso responsabilidades operativas. Se dedica únicamente a la parte de “*Policy*”
- 2) se argumenta la necesidad de elaborar una estrategia global de seguridad marítima que coordine e integre todos los esfuerzos gubernamentales para mejorar la seguridad marítima. Se encarga a los Secretarios de Defensa y de Interior (*Homeland Security*) liderar conjuntamente un proyecto, con participación de todas las partes, para redactar un borrador de Estrategia Nacional para la Seguridad Marítima, para lo que el presidente da un plazo de 180 días.

---

<sup>7</sup> National Security Presidential Directive NSPD-41 / Homeland Security Presidential Directive HSPD-13 de fecha 21 de diciembre de 2004.

<sup>8</sup> Representantes entre otros del Vicepresidente, Secretario de Estado, Secretario del Tesoro, Secretario de Defensa, Secretario de Interior, Secretario de Comercio, Secretario de Transporte, Secretario de Energía, Secretario de Seguridad Doméstica (Homeland Security), Fiscal General, Director del FBI, Director del Centro Nacional de Contraterrorismo, etc.



- 3) se identifican claramente las acciones<sup>9</sup> (8) que se deben desarrollar en conjunto con la citada Estrategia, y que son las que van a dar lugar a los ocho planes de acción derivados de la Estrategia.

Desde un punto de vista metodológico, el ejemplo americano es plausible. Se definen claramente los objetivos, se identifican los participantes, y se perfilan las acciones necesarias para alcanzar los objetivos definidos. A partir de aquí se elabora la Estrategia, que es finalmente aprobada por el Presidente Bush en 2005. Posteriormente se desarrollan los ocho planes de acción derivados, cada uno de ellos por la/s autoridad/es más adecuada/s, y todo ello bajo la supervisión del Comité de Coordinación anteriormente mencionado.

De todo este proceso, se pueden extraer elementos que pueden servir para la reflexión:

1. *Dirección única.* El presidente Bush es la autoridad responsable y dirige todo el proceso a partir de su Directiva. Se crea desde el primer momento un Comité de coordinación en el nivel político, encargado de la coordinación entre todos los actores involucrados en la implementación de lo ordenado en la Directiva.
2. *Carácter integral y global.* La Estrategia nace como el resultado de un esfuerzo nacional de carácter global y coherente, y que involucra no solo a las entidades federales, sino también a las estatales, locales y privadas. En ningún caso se puede hablar de una Estrategia militarizada, como claramente se puede deducir del contenido de los ocho planes de acción derivados. Así, tan importantes son los protocolos de seguridad en relación al transporte de contenedores, como los procedimientos de vigilancia marítima, los planes de respuesta para restaurar infraestructuras críticas tras un posible ataque, la cooperación internacional, o las acciones que puedan llevar a cabo en la mar tanto la Marina como el Servicio de Guardacostas ante una amenaza concreta.
3. *Rigor metodológico.* Todo el proceso sigue un claro esquema metodológico, donde los distintos pasos se van dando en el orden adecuado.

---

<sup>9</sup> Se definen ocho acciones (policy actions) entre las que se destacan; conocimiento del entorno marítimo, integración de la inteligencia marítima a nivel global, alcance nacional, alcance internacional y coordinación de los esfuerzos internacionales, respuesta a las amenazas marítimas, recuperación de la infraestructura marítima, seguridad del sistema de transporte marítimo y seguridad del comercio marítimo.



## COMPARACIÓN CON LA INICIATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Si analizamos los tres elementos identificados anteriormente, pero desde la perspectiva de la Unión Europea, vemos importantes diferencias con el caso americano:

- a. Dirección. En el caso de la UE nos encontramos claramente con una doble cadena de autoridad, que podríamos considerar en cierto sentido como bicefalía. No existe una dirección única, ni una autoridad única, pues si la Comisión es competente en las políticas denominadas comunitarias, el Consejo lo es en las intergubernamentales.

Los asuntos transversales, como es el caso de la seguridad marítima, son delicados de gestionar. La única vía de avance se basa en el acuerdo y el consenso entre Comisión y Consejo, lo cual no es fácil, pues además de consensuar las posturas a 28 (Consejo), hay que hacerlo también con la Comisión. Como decía *Robert Schuman*, solo se puede avanzar buscando soluciones en las que todas las partes ganen algo. El nuevo marco legislativo del Tratado de Lisboa, ya sin estructura de Pilares y con la figura de la Alta Representante, debe favorecer la búsqueda de estas situaciones donde todos ganen.

- b. Carácter global e integral. Fruto de los intereses parciales de las partes, por otra parte lógicos y en muchos casos lícitos, la propuesta inicial de elaborar una estrategia integral y de carácter global no alcanzó el consenso necesario, y se limitó en alcance al ámbito PESC/PCSD por imposición de la Comisión. Tras tres años de trabajos, parece que se ha recuperado algo de la idea inicial, y se está generando la confianza suficiente entre las partes para entender que ni las Marinas pretenden decirle a los buques mercantes como gestionar la seguridad de la carga y transporte de contenedores, ni las autoridades de medio ambiente o de gestión de recursos marítimos van a planificar las acciones en la mar de los servicios de guardacostas o de las marinas.

La operación ATALANTA puede ser un buen ejemplo de coordinación y cooperación, en este caso entre la comunidad naval (bajo control de las autoridades nacionales en el Consejo), y las comunidades de transporte marítimo y pesquera (ambas reguladas por políticas de carácter comunitario), donde la acción de la primera, en clara coordinación y cooperación con las dos segundas, permite que estas últimas puedan desarrollar su actividad en unas

condiciones lo más seguras posibles, a pesar de la amenaza de la piratería. De eso se trata todo el proceso, de nada más.

- c. Rigor metodológico. Éste es posiblemente el apartado donde la UE es un poco más caótica, aunque en asuntos de carácter transversal es difícil el rigor metodológico, sobre todo por la falta de esa autoridad única que ponga orden. Prueba de esta falta de rigor, sobre todo en lo que se refiere al orden de los elementos, se puede citar a modo de ejemplo que iniciativas como la vigilancia marítima o el conocimiento del entorno marítimo deberían ser consecuencia o acciones derivadas de la Estrategia, y no como sucede en la UE, donde se ha comenzado a trabajar en la creación de un entorno común de información compartida en el ámbito marítimo antes de tener la propia Estrategia. Otro ejemplo es la aprobación del Concepto MSO (Operaciones de Seguridad Marítima) de la UE en 2012, circunscrito al ámbito PCSD, que define riesgos y amenazas, y que es anterior a la propia Estrategia, cuando metodológicamente debería ser posterior. Si la futura Estrategia identificara por ejemplo unos riesgos o amenazas diferentes a los ya recogidos en el concepto MSO, ¿cuáles prevalecen?

Abundando en el tema de la “dirección”, especial atención merece reflexionar sobre cómo se va gobernar todo este proceso. Se puede considerar que la futura Comunicación Conjunta CION-SEAE pretende ser una especie de documento director que establezca las bases de la Estrategia (como en su caso lo fue la Directiva del Presidente Bush), pero la falta de una dirección única dificulta la creación de algún tipo de Grupo o Comité de carácter transversal, a modo del MSPCC americano, que pudiera coordinar todo este ejercicio en el nivel “policy”. El Grupo Inter-servicios CION-SEAE no parece que tenga la entidad suficiente, y además se debería ampliar su composición al tercer elemento de toda esta ecuación, a los EEMM. Seguimos considerando como poco razonable que una Estrategia donde se va a coordinar la utilización de unos medios, que pertenecen en su inmensa mayoría a los EEMM, sea en esencia redactada por las instituciones europeas, con una participación muy limitada de los países, a la postre, propietarios de esos medios. Utilizando un símil deportivo para ilustrar la situación, y recordando lo dicho en párrafos anteriores, sería conveniente que las instituciones, y en particular la Comisión, evitaran jugar a ser los dueños del balón por el simple hecho de que el partido se juegue en terreno UE. La aportación de todos los jugadores es clave para el juego del equipo, y en el resultado final suma más la aportación colectiva, la cooperación y la coordinación entre jugadores, que lo que pueda aportar

individualmente uno de los ellos, por muy figura que sea. Él solo no va a ganar el partido. El equipo no funciona si algunos jugadores se limitan a defender sus propios intereses por encima de los del equipo, o cuando se juega a ser el dueño del balón, y se intentan imponer las reglas del juego a demás jugadores.

## LOS PRÓXIMOS PASOS

Si todo avanza como está previsto, que en el caso de la UE si sucede suele hacerlo siempre con algún retraso, el siguiente paso debería ser la presentación de la Comunicación Conjunta Comisión-Alta Representante, documento que debe recoger las líneas maestras de la Estrategia; intereses, objetivos, retos y amenazas, y principios rectores. Es probable que sea bastante parecida al documento presentado en junio, algo vago y sin abordar algunos de los elementos clave como es la dirección. Vista la complejidad institucional de la UE, esta aproximación, aunque no sea la preferida de los EEMM pues apenas participan, puede permitir seguir avanzando.

Además, sería importante darle un impulso político al proceso, y para ello se ha pensado en el Consejo Europeo de diciembre 2013, que dedica una parte muy importante de su agenda a temas de seguridad y defensa. El apoyo expreso de los Jefes de Estado y de Gobierno sería importante, aunque el tema se debe tratar con la suficiente prudencia para que no se pueda vincular la futura Estrategia Europea de Seguridad Marítima directamente con la comunidad de Defensa, evitando así repetir errores del pasado. Está claro que la iniciativa no trata de elaborar una Estrategia militar, ni una Estrategia donde lo militar sea lo prioritario; nada más lejos de la realidad. Lo militar deberá ser un elemento importante en la iniciativa, si cabe muy importante, pero no más que los otros. Trabajamos en un proyecto transversal, con participación de todas las partes, y donde todos los actores son principales.

En este contexto, parecería conveniente que ese impulso político del Consejo Europeo fuera lo más transparente posible, y no debería ser en ningún caso ser parte exclusiva de la agenda de Defensa del citado Consejo. Lo más pertinente podrían ser unas Conclusiones del Consejo de carácter transversal, dirigidas a todos los actores (en nuestro caso, a todos los ministros involucrados; Fomento, Hacienda, Interior, Defensa, Asuntos Exteriores, además de a las Comunidades Autónomas), y donde se detalle el carácter integral, inter-sectorial y global de la Estrategia. Se eliminarían así líneas rojas como “limitar su alcance a la PESC/PCSD”, como sucedió en las aprobadas en 2010, y que todavía están formalmente vigentes.

Si todo esto sucede, nos situaríamos en 2014 con un impulso, bien en forma de Conclusiones, bien de Declaración del Consejo Europeo, que proporcionaría combustible político al proceso. Estaríamos entonces, a partir de la presentación de la Comunicación Conjunta, en condiciones de empezar a desarrollar la Estrategia propiamente dicha, lo que se podría hacer en un plazo de meses. De esta forma, el Consejo europeo de Junio de 2014, durante la presidencia griega (nación eminentemente marítima), podría ser una buena oportunidad para aprobarla.

### **EL ELEMENTO CLAVE. ¿QUIÉN PILOTA EL PROCESO DE ELABORACIÓN, Y POSTERIORMENTE DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA?**

Recapitulando sobre reflexiones anteriores, y aunque parece que el proceso comienza a despegar, identificamos un elemento crítico que es necesario resolver lo antes posible, y que no es otro que el ya discutido asunto de la “dirección”, tanto en el nivel “*policy*” como posteriormente lo será en el nivel “operativo”. Es un tema sensible sobre el que es el momento de empezar a pensar en cómo lo vamos a resolver.

Quizá en este apartado concreto sea oportuno reflexionar sobre lo que estamos haciendo en el ámbito nacional. En el marco de la recientemente aprobada Estrategia Nacional de Seguridad, en el capítulo de definición de la estructura del sistema de seguridad nacional, se contempla la creación de Comités especializados, para aquellos ámbitos de actuación que por su singularidad y transversalidad requieran especialmente la coordinación de varios organismos de la Administración Pública. En el apartado de Acciones Estratégicas, se identifica la Seguridad Marítima como uno de los ámbitos prioritarios de actuación, lo que claramente abre la puerta a la creación de algún tipo de comité nacional para la seguridad marítima, y consecuentemente a la elaboración de una Estrategia Nacional de Seguridad Marítima. Posteriormente, y una vez elaborada la Estrategia, habría que pensar en crear las estructuras operativas adecuadas, lógicamente también desde una perspectiva de carácter transversal. Siendo honestos, debemos destacar que en este caso, al igual que en el caso de los EEUU, la cadena de autoridad única, Presidencia de Gobierno, facilita enormemente la labor.

Trasladándonos al ámbito de la UE, la pregunta es ¿quién debe dirigir y controlar todo el proceso de elaboración de la Estrategia?, y sobre todo ¿quién va a dirigir su implementación una vez aprobada?. ¿Quién va a coordinar la puesta en marcha de todas las acciones que se

incluyan en la Estrategia, así como de las acciones sectoriales derivadas? ¿quién va a definir las estructuras ejecutivas necesarias para coordinar las acciones en la mar?. Como mencionábamos anteriormente, y siendo plenamente conscientes de las dificultades inherentes a la bicefalia europea, parece necesario articular algún tipo de organismo o mecanismo, que bien podría ser un Comité encargado de la “*EU Maritime Security Policy*”, en el que estuvieran representadas todas las partes, las DGs de la Comisión que corresponda, las agencias de las UE con implicaciones en seguridad marítima (EMSA, FRONTEX, EUROSUR, etc) y por supuesto los Estados Miembros.

Metodológicamente, la creación de este Comité en el nivel “*policy*” debería haber sido el primer paso de todo el proceso, pero las particularidades de la UE, no lo han permitido. En cualquier caso, es un asunto que habrá que abordar en algún momento, pues aunque es posible que con la metodología actual se llegue a elaborar y aprobar un documento tipo Estrategia, éste quedará en papel mojado si nos somos capaces de hacerlo entre todos, de todos y para todos

Corremos por tanto el riesgo de que la Estrategia se quede en un documento teórico, y que no se acabe de materializar por falta de dirección, derivada de limitaciones institucionales y de la falta de confianza entre las partes. No debemos olvidar que la Estrategia no es un fin en si misma, sino que no es más que una herramienta que permitirá avanzar hacia la situación final deseada, que es su implementación para mejorar la coordinación y cooperación entre los distintos sectores y actores involucrados en seguridad marítima.

Algo o alguien tiene que ser capaz de pilotar el proceso de elaboración y posterior implementación, para que la iniciativa sea eficaz y eficiente, y ese elemento director, piedra angular de todo el proceso, debería de estar definido en la Comunicación Conjunta. El hecho de que los EEMM no participen activamente en la elaboración de la citada Comunicación no facilita precisamente la resolución de la ecuación.

## CONCLUSIONES

Tras varios años de contactos y de intensos trabajos se han conseguido establecer las condiciones mínimas de confianza entre las partes, que permiten empezar a pensar en la elaboración de una Estrategia Europea de Seguridad Marítima de carácter global, integral y coherente.

La Comisión, junto al SEAE, ha tomado el liderazgo del proceso, y aunque se avanza, se hace sobre la base de las premisas establecidas por la propia Comisión, en detrimento de los EEMM que tienen una participación e influencia bastante limitada.

La previsible aprobación de una Comunicación Conjunta (Comisión / Alta Representante) sobre la Estrategia de Seguridad Marítima, debe ser el pistoletazo de salida para finalmente elaborar la propia Estrategia. Esta Comunicación, que deberá actuar como documento director identificando los intereses marítimos de la UE, riesgos y amenazas, principios rectores, y ámbitos de actuación, no parece que vaya a abordar el problema de la dirección de todo el proceso, lo que en un futuro podría tener un impacto negativo en la implementación de la propia Estrategia y de los planes de acción derivados que de ella deban desarrollarse.

Una vez creadas unas mínimas condiciones de partida, y sobre todo un cierto clima de confianza necesario entre las partes, parece que puede ser el momento de empezar a pensar en cómo abordar el elemento más sensible de todo el proceso; quien y como va a dirigir todo esto, tanto en el nivel “*policy*”, como en un futuro, en el nivel operativo.

i

*Abel Romero Junquera\***Capitán de Fragata**Consejero Adjunto Defensa en Representación Permanente España ante UE**Agosto 2009-julio2013*

---

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