

EU Maritime Security Strategy. Still navigating “slow ahead”

Abstract:

Last March 10th, the European Commission, together with the High Representative, published a Joint Communication updating the 2014 European Maritime Security Strategy (EUMSS), as well as its derived Action Plan. This document has to be endorsed by the Council, foreseeably next June.

The purpose of this paper is to analyze the 2014 EUMSS, its content, and particularly its strengths and shortcomings, studying from a temporal perspective its development over time, as well as the circumstances that caused certain issues such as governance not to be included, and with this perspective, comparing it with the updated version, highlighting the main features and contributions of this new version.

Although it is a timely and relevant document in its content, the same shortcomings and limitations, as in the previous one, are still identified, namely the lack of an executive dimension in the strategy, which does not address either the means or, above all, a governance architecture that could issue the coordinating role for the various maritime security and safety actions. Given the limitations of Brussels, stemming from its executive bicephalia, it is up to the Member States to contribute with more complete designs in their own National Strategies, which should contribute as pillars to the european building in maritime security.

Keywords:

Maritime security, European Union, threats, risks, global actor, governance, competencies, cross-sectoral, comprehensive approach.

Cómo citar este documento:

ROMERO JUNQUERA, Abel. *Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Seguimos navegando en régimen de «avante poca»*. Documento de Análisis IEEE 26/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA26_2023_ABEROM_Estrategia.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El pasado 10 de marzo la Unión Europea, a través de un documento tipo «Comunicación Conjunta de la Comisión y del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad». Este documento, dirigido al Consejo y al Parlamento Europeo, es una versión actualizada y mejorada de la primera Estrategia Europea de Seguridad Marítima (EUMSS), publicada en 2014, que pretende reflejar y responder¹ a los retos cambiantes en seguridad marítima acaecidos desde esa fecha, y que deberá ser aprobada por el Consejo el próximo mes de junio, aborda el objetivo de convertir a la UE en un proveedor de seguridad marítima a nivel global.

Se pretende en este trabajo hacer un breve análisis del contenido de la EUMSS, de su evolución en estos años, así como del citado documento de actualización, para comparar ambas estrategias, destacar las principales novedades e identificar las fortalezas y las carencias/debilidades de ambos documentos. En la misma línea también se abordará el proceso de implementación.

Aunque pueda resultar paradójico, saber exactamente lo que queremos decir con «seguridad marítima» no es tarea fácil, pues existen numerosas y diversas definiciones, aunque vaya por delante que ninguna de las dos EUMSS, la define con detalle.

Till, en su obra *Seapower*², asocia la seguridad marítima a la idea de mantener el «buen orden» en la mar frente a aquellos riesgos y amenazas que lo ponen en peligro, y toma la definición³ de seguridad marítima de la propia *Royal Navy*.

Profundizando un poco más en la definición, en diferentes artículos^{4,5} publicados en los últimos años por el almirante Del Pozo, aboga por entender la seguridad como una actividad, como un objetivo siempre inalcanzado y que requiere constante atención y

¹ PEJSOVA, Eva. «The EU's Maritime Ambitions in the Indo-Pacific», *The Diplomat*. 14 de marzo de 2023. Disponible en <https://thediplomat.com/2023/03/the-eus-maritime-ambitions-in-the-indo-pacific/>

² TILL, Geoffrey. *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century*. Routledge, Nueva York, 2007, p. 286.

³ La *Royal Navy* entiende por «seguridad marítima»: «Aquellas operaciones, que unidades militares, en colaboración con otros departamentos gubernamentales, agencias y socios internacionales en el entorno marítimo, orientadas a contrarrestar actividades ilegales y a apoyar la libertad de los mares, con el objeto de proteger los intereses nacionales e internacionales»

⁴ DEL POZO, Fernando. «La seguridad marítima: la mar nunca está en calma» (Documento de Trabajo, n.º 3). Real Instituto Elcano, 12 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-seguridad-maritima-hoy-la-mar-nunca-esta-en-calma/>

⁵ DEL POZO, Fernando. «La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España» (Documento de Investigación, n.º 12). IEEE, 2015. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV12-2015_Seguridad_Maritima_Espana_FdelPozo.pdf

esfuerzo pues es afectada por toda clase de actividades ilícitas o delictivas, en lugar de interpretarla como una condición o estado⁶.

En línea con esta interpretación de la seguridad, entre los peligros que la acechan, y en el ámbito que nos compete, el marítimo, Del Pozo diferencia entre los derivados de los efectos de la naturaleza y de los accidentes, que engloba como «riesgos», y aquellos producidos por la acción deliberada del hombre, a los que incluye como «amenazas»⁷. Esta diferenciación le permite articular su propuesta de definición de «seguridad marítima»⁸ en base a dos elementos complementarios; por una parte como la combinación de medidas preventivas y correctivas orientadas a proteger de amenazas y actos ilegales deliberados⁹, a lo que se suma un segundo componente entendido como la combinación de medidas preventivas y de respuesta dirigidas a proteger el ámbito marítimo, limitar los efectos de peligros naturales, de accidentes, daños al medio ambiente y las personas¹⁰.

Si a esta definición de seguridad marítima le sumamos las definiciones de vulnerabilidades y desafíos¹¹, tenemos claramente establecido el campo de juego, lo que nos permitirá analizar de forma más clara las diferentes acciones y medidas de los diversos actores con competencias y responsabilidades en este campo de la seguridad.

La gran cantidad y la diversidad¹² de actores y autoridades en los distintos sectores de la seguridad marítima, cada uno con sus competencias y con fronteras muchas veces difusas entre las de unos y otros, convierte este campo de juego de la seguridad marítima en un escenario que, sin llegar a ser una jungla, se puede parecer a un bosque, donde cada uno cuida y protege su/s árbol/es y marca con líneas rojas sus correspondientes lindes, dando lugar a una situación en la que cada uno está tan concentrado en proteger sus árboles, que no se presta al bosque la atención que merece.

⁶ DEL POZO, Fernando. *Op. cit.*, 2014, pp. 5-6.

⁷ *Ibidem*, p. 9-10

⁸ *Ibidem*, p. 6

⁹ Lo que en terminología sajona se entiende como *security* y en la francesa como *sûreté*

¹⁰ Que sería la *safety* sajona y la *securité* francesa.

¹¹ DEL POZO, Fernando. *Op. cit.*, 2014, p. 10.

¹² Podríamos mencionar a nivel de las distintas naciones, entre otros, a las marinas militares, servicios de guardacostas, comunidad mercante, autoridades portuarias, salvamento marítimo, aduanas; actores cuyo número, a nivel UE, se multiplica de forma notable.

Estrategia Europea de Seguridad Marítima (2014)

En el año 2010, con motivo de la Presidencia del Consejo de la UE, España planteó el reto de avanzar en el fortalecimiento de la seguridad marítima en la Unión a través de varias líneas de acción, de las cuales la principal era la de elaborar una Estrategia Europea de Seguridad Marítima, un documento de ámbito global que debería contribuir a la utilización complementaria y coordinada de los distintos medios que operan los distintos actores con responsabilidades en este ámbito.

Ya señalábamos¹³ en 2011 que con la propuesta se trataba de identificar los intereses marítimos de la Unión, los riesgos y amenazas, y sobre todo definir los objetivos, y como consecuencia los medios y formas para alcanzarlos. Se pretendía pues promover la elaboración de un documento clásico de objetivos, formas de actuación (adecuar los medios a los fines¹⁴), y medios (*ends, ways and means*); una estrategia tradicional, con la idea de poner cierto orden en el campo de la seguridad marítima, todo ello desde una perspectiva integral, y siendo conscientes de las limitaciones estructurales de la Unión¹⁵.

Como ya señalábamos entonces, se trataba de redactar una suerte de capítulo de seguridad en el marco de la Política Marítima Integrada de la Unión. El proyecto era ilusionante, y buscaba mejorar no solo la eficacia sino también la eficiencia de las actividades de seguridad marítima de la Unión, y por consiguiente las de los propios Estados Miembro (EEMM). Finalmente, la Estrategia¹⁶ vio la luz en junio de 2014, en el marco de la Presidencia griega del Consejo. Su correspondiente Plan de Acción fue aprobado unos meses después, también en 2014, durante la presidencia italiana.

El documento tiene una longitud de 10 páginas, para las cuales fueron necesarios 4 años de trabajos. Esto denota la complejidad y las dificultades institucionales que

¹³ ROMERO JUNQUERA, Abel. «El largo camino hacia una estrategia de seguridad marítima» (Documento de Opinión, n.º 35). IEEE, abril de 2011. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEE035_2011EstrategiaSeguridadMaritima.pdf

¹⁴ DEL POZO, Fernando. *Op. cit.*, 2014.

¹⁵ En la UE conviven políticas comunitarias, responsabilidad de la Comisión, con políticas intergubernamentales, competencia del Consejo, y por tanto de los Estados Miembros (EEMM).

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION. «Joint Communication to the European Parliament and the Council: For an open and secure global maritime domain: elements for a European Union maritime security strategy». Bruselas, 6 de marzo de 2014. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014JC0009>

condicionaron su desarrollo, algunas de las cuales ya analizábamos¹⁷ en 2013, aunque todavía con la esperanza de obtener un documento que abordara de forma integral y completa la tarea propuesta. Destacábamos, con cierta esperanza de equivocarnos, el importante grado de desconfianza entre las partes que presidía los trabajos, que ya era francamente manifiesta desde 2010, cuando no fue precisamente fácil dibujar el campo de juego¹⁸, simplemente para poder empezar a discutir cómo elaborar la Estrategia.

En aquellos primeros borradores ya identificábamos¹⁹ carencias importantes, como la falta de una dirección única. Adelantábamos entonces que el documento a presentar en 2014, en forma de Comunicación Conjunta, no podía ser más que un documento de carácter político, pero abriera la puerta a desarrollar posteriormente una estrategia clásica (*ends, ways and means*), cosa que finalmente no ha sucedido. A esto sumamos que ya considerábamos que la «función directiva» de las acciones en seguridad marítima iba a ser el elemento clave a resolver, y que finalmente tampoco fue abordado, por lo que actualmente no existe una autoridad que dirija y coordine las distintas acciones a ejecutar, lo que es decir, que no se ha definido una estructura que gobierne el proceso.

Los trabajos finalmente dieron fruto a un documento tipo «Comunicación Conjunta de la Comisión y del Alto Representante», y que, aunque se le llama coloquialmente la Estrategia Europea de Seguridad Marítima (EUMSS), tiene por título «Para un dominio marítimo global seguro y abierto: elementos para una estrategia de la Unión Europea de seguridad marítima». El contenido del documento responde perfectamente al título, pues se limita a describir algunos, no todos, de los elementos que deberían componer la citada estrategia, y en ningún caso responde a lo que se podría llamar una estrategia al uso.

Tras una breve y muy pertinente introducción, el documento se limita a identificar cinco intereses marítimos²⁰ de la UE y ocho amenazas a la seguridad marítima, de las cuales

¹⁷ ROMERO JUNQUERA, Abel. «Elaboración de la Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Evolución de los trabajos en un entorno complejo» (Documento de Opinión, n.º 101). IEEE, octubre de 2013. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO101-2013_Estrategia_Seguridad_Maritima_Abel_Romero.pdf

¹⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council conclusions on Maritime security strategy». Luxemburgo, 26 de abril de 2010. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/113998.pdf

¹⁹ ROMERO JUNQUERA, Abel. *Op. cit.*, octubre de 2013.

²⁰ Se detallan en la página 3 del documento de la nota 9 y, en resumen, son: la prevención de conflictos, la protección contra las amenazas a la seguridad marítima, el control efectivo de las fronteras exteriores de la Unión, la protección de la cadena global de aprovisionamiento de la UE y de la libertad de navegación y la prevención de la pesca ilegal, no regulada y no declarada (IUU).

las cinco primeras lo serían en el sentido explicado en párrafos anteriores, y las tres últimas podrían calificarse como riesgos. A lo anterior se suma un epígrafe bajo el título «Propósito de la Estrategia» - es paradójico que la llame «estrategia» cuando el propio título del documento no la denomina como tal -, donde, con buen criterio, se aboga por una aproximación inclusiva y exhaustiva, que se debe ir construyendo a base de logros²¹.

Identifica de forma clara que el objetivo primigenio del documento es facilitar una aproximación intersectorial a la seguridad marítima, para lo cual identifica cuatro objetivos estratégicos²². Finaliza identificando cuatro principios directores, con vistas a diseñar la mejor gobernanza (aproximación intersectorial²³, integridad funcional, multilateralismo marítimo, y respeto a las leyes y a los principios), que serían aplicados a cinco áreas de cooperación²⁴.

El documento, siendo un trabajo más que correcto que no pierde nunca de vista el objetivo primario, la aproximación intersectorial, no es en ningún caso una estrategia al uso. Realmente, se podría considerar como una suerte de marco estratégico (*strategic framework*) o como dice el título, «elementos para elaborar una estrategia», donde se identifican las amenazas, los objetivos y sobre todo los principios de actuación. No pretende realmente abordar una acción ejecutiva en seguridad marítima a nivel europeo, sino simplemente identifica la necesidad de mejorar y facilitar la cooperación entre los actores competentes en este campo (de los diferentes sectores involucrados), tanto a nivel nacional como europeo, lo cual es ya muy ambicioso en sí mismo. En el fondo, trata simplemente de hacer una aproximación conjunta (intersectorial²⁵) - combinada

²¹ Siguiendo claramente el método comunitario, basado en las propuestas o doctrina de Robert Schuman, uno de los padres fundadores, como se indica en el último párrafo de las conclusiones.

²² Hacer el mejor uso de las capacidades (a nivel nacional como europeo); promover partenariados eficaces y creíbles en el dominio marítimo global; promover la rentabilidad (eficacia-coste); y aumentar la solidaridad entre Estados Miembro (EEMM) de la UE.

²³ El documento del Parlamento Europeo de marzo de 2023 «Charting a course through stormy waters: The EU as a maritime security actor» es un resumen muy completo de la evolución de los trabajos en el marco de la seguridad marítima y define la aproximación intersectorial como el principio que pretende promover la más amplia cooperación entre las autoridades marítimas civiles y militares, las agencias de la UE y todos los sectores de las industrias marítima y naviera. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689342](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)689342)

²⁴ Acción exterior; concienciación, vigilancia e intercambio de información en lo marítimo; desarrollo de capacidades; gestión de riesgos, protección de infraestructuras críticas y respuesta a crisis; e innovación, investigación y adiestramiento en seguridad marítima

²⁵ La propia estrategia define en su página 2, lo que se entiende como intersectorial o *cross-sectoral*, que se refiere a acciones o cooperación entre diferentes funciones marinas o marítimas (*maritime safety, marine environment protection, fisheries control, customs, border control, law enforcement and defence*).

(internacional) a la seguridad marítima a nivel europeo, con la idea de establecer los pilares que permitirían posteriormente desarrollar una estrategia clásica.

Autores como Frontini consideraban en 2014 que la propuesta española de 2010 había provocado una fuerte resistencia en algunas capitales, y sobre todo en la Comisión, debido a su alcance, muy limitado a lo militar²⁶. Sin embargo, ya enfatizábamos²⁷ en 2013 que la propuesta inicial era de carácter transversal: todas las partes eran igual de principales, y precisamente se intentaba huir de que se pudiera vincular la iniciativa con la comunidad de defensa.

La realidad es que parece que no se consiguió convencer a todas las partes, ni en Bruselas, ni en algunas capitales, y se puede afirmar que el grado de desconfianza generado no había sido ponderado correctamente en el alcance de la propuesta presentada, que realmente no era militar, sino intrínsecamente global e intersectorial.

Posiblemente el problema y las malas interpretaciones pudieron tener su origen en la forma de presentar la iniciativa, a través de un objetivo de la Presidencia en el marco de la PCSD²⁸, marco que se asoció inmediatamente al sector de la Defensa, en lugar de haberlo hecho en un marco más de «Asuntos Generales» (*General Affairs*) de la UE, dado el carácter intersectorial y transversal de la propuesta. Cierta temor, totalmente infundado, de que las marinas militares se querían consolidar como las autoridades directoras (al mando) en asuntos de seguridad marítima a nivel europeo puede ser la causa de ese clima de desconfianza que no permitió llevar el proyecto a buen puerto, aunque tampoco se puede decir que haya sido un fracaso.

Finalmente, la EUMSS se limita a promover la cooperación, la eficiencia en el empleo de medios y la máxima eficacia posible; en un entorno fragmentado, donde los sectores prevalecen sobre el todo, y donde las competencias de cada uno de ellos tienden a ser líneas rojas infranqueables, a pesar de que muchas sean más que difusas.

En todo caso, el documento aprobado en 2014 no deja de ser un avance relevante. Es un documento riguroso, serio, y establece unos sólidos cimientos para desarrollar una

²⁶ FRONTINI, Andrea. «The European Union Maritime Security Strategy: sailing uncharted waters?». European Policy Centre, 26 de junio de 2014. Disponible en: http://aei.pitt.edu/56472/1/pub_4569_the_eu_maritime_security_strategy.pdf

²⁷ ROMERO JUNQUERA, Abel. *Op. cit.*, 2013, p. 11.

²⁸ PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa), enmarcada en la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común) de la Unión Europea.

posterior estrategia, pero que a la vez es también incompleto, pues tiene importantes carencias: no aborda la gobernanza en seguridad marítima, y no identifica los actores, las competencias, ni los medios disponibles. Por tanto, se puede considerar como un trabajo de referencia, un documento a tener en cuenta, particularmente a nivel de capitales, aunque no se puede decir en ningún caso que sea «la referencia».

En la misma línea, y como bien destaca Biscop²⁹, el documento no era tanto una estrategia (*ends, ways and means*) como más bien un conjunto de principios operativos, sin definir claramente los objetivos. Añade además que el documento aborda el asunto como un reto de carácter global, pero que cuando se trata de pasar a la acción, se limita a lo regional (esencialmente al Mediterráneo y al Cuerno de África).

Podríamos inferir que se intentaron resolver en Bruselas problemas nacionales no resueltos sobre competencias y relaciones entre sectores en el ámbito de la seguridad marítima, sin valorar realmente la dificultad añadida de que en la capital de Europa, convergen políticas comunitarias (competencia ejecutiva de la Comisión) con políticas intergubernamentales (competencia del Consejo, de los EEMM), lo que no solo no facilita las cosas, sino que supone una complicación añadida a la hora de abordar arquitecturas de gobernanza a nivel europeo, en este caso para la seguridad marítima.

En este sentido es particularmente interesante el análisis³⁰ que hace Del Pozo sobre las estructuras nacionales de seguridad marítima de algunos EEMM de la Unión, en particular de Francia, donde en 1995, dada la dispersión de departamentos competentes en seguridad marítima, se abordó una reforma creando una nueva estructura, la Secretaría General del Mar, que ha funcionado hasta ahora a satisfacción de las partes. Como ejemplo a seguir, esta vía ha sido imitada en cierta medida por otros países, en particular por Portugal. Otros EEMM como Italia, Alemania, o España no hemos sido capaces de avanzar de la misma forma, y como bien explica Del Pozo, seguimos teniendo en la gobernanza la asignatura pendiente. El trabajo de Del Pozo recoge interesantes reflexiones para una mejora de las estructuras a nivel nacional, que habría

²⁹ BISCOP, Sven. «An anchor for the EU maritime security strategy». EGMONT, Royal Institute for International Relations, 2 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.egmontinstitute.be/an-anchor-for-the-eu-maritime-security-strategy/>

³⁰ DEL POZO, Fernando. «La mar nunca está en calma» (Documento de Análisis, n.º 11). Centro para el Bien Común Global, UFV Madrid, 26 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://ipi-ufv.com/wp-content/uploads/2022/09/Analisis-11-2022-La-mar-nunca-esta%CC%81-en-calma.pdf>

que abordar de una u otra forma en los distintos EEMM. Considerando la mencionada bicefalia europea (Comisión-Consejo), parece que resolver la gobernanza a nivel nacional sería condición necesaria para poder avanzar a nivel Bruselas, y no parece razonable esperar que sea Bruselas quien resuelva los problemas que no somos capaces de resolver en las capitales, en particular entre sectores con un fuerte carácter intergubernamental.

Finalizando el análisis de la estrategia de 2014, al documento aprobado siguió un Plan de Acción que se aprueba en diciembre del mismo año (durante la presidencia italiana) con el objetivo de implementar la EUMSS, y que es posteriormente actualizado en 2018³¹ con la idea de alinearlo con la Estrategia Global de Seguridad³² de 2016. Este Plan contiene un listado de acciones, a cada una de las cuales se asigna una serie de actores (algunas acciones están lideradas por ocho actores/agencias simultáneamente), y para cuya ejecución se define un horizonte temporal.

La falta de una arquitectura real de gobernanza que dirija este proceso hace que el Plan se convierta en poco más que una serie de recomendaciones, dirigidas a determinados actores, con la esperanza que se coordinen entre ellos en su ejecución, lo cual solo podría suceder si no hay conflicto de competencias, si no se cruzan las líneas rojas. La propia EUMSS no ayuda mucho en desarrollar esa arquitectura, pues recoge claramente en su página 2, que no se contempla la creación de nuevas estructuras, programas o legislación.

El grado de implementación del Plan de Acción se recoge periódicamente en una serie de informes³³, elaborados por la Comisión y por el Alto Representante en forma documento de trabajo conjunto³⁴, el último de los cuales, publicado en 2020, valora que los logros y progresos han sido significativos, todo ello en un lenguaje positivo, muy al estilo de Bruselas, más político que técnico, y que no entra en excesivos detalles de cada

³¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan». Bruselas, 26 de junio de 2018. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10494-2018-INIT/en/pdf>

³² *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Junio de 2016. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf –

³³ EUROPEAN COMMISSION. «Joint Staff Working Document: Report on the implementation of the revised EU Maritime Security Strategy Action Plan». Bruselas, 23 de octubre de 2020. Disponible en: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2021-03/swd-2020-252_en.pdf.

³⁴ *Joint Staff Working Document*

una de las tareas. Se debe destacar que la segunda de las conclusiones finales reconoce la conveniencia de hacer informes más orientados a aspectos específicos y detallados de las diversas acciones del Plan.

En este sentido, siendo los que redactan tanto la EUMSS como el Plan de Acción los mismos que evalúan este último; en línea con la citada conclusión, parecería apropiado que los informes de implementación fueran elaborados por algún actor externo³⁵, con la idea de buscar mayor objetividad y evitar que tanto la Comisión como el Alto Representante sean a la vez juez y parte en el proceso. De esta forma se podría contar con una evaluación independiente del proceso, lo que posiblemente permitiría identificar, carencias, limitaciones, posibles mejoras, y se podrían incluso recomendar soluciones.

En esta misma línea, autores como Landman³⁶ valoran que tanto la EUMSS como el Plan de Acción son más bien un «proceso a la carta», con un importante grado de flexibilidad para establecer la cooperación allí donde pueda funcionar, pero aceptando que algunas de las acciones se pueden quedar en el olvido. Señala además la dificultad³⁷ de identificar a un actor principal para cada una de las acciones, debido a la diversidad de intereses, y de métodos de trabajo de los órganos y agencias de la UE y de los EEMM. Seguimos por tanto sin definir de forma clara quien hace que, y basamos gran parte del éxito en la cooperación voluntaria de las partes sin que haya una autoridad que ejerza las funciones de coordinación y de control de esa cooperación.

Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad Marítima (2023)

Tras los avances en lo relativo al buen orden en la mar (que mayoritariamente se desarrollan en la buena dirección, aunque su alcance resulte algo limitado), el pasado 10 de marzo la Comisión Europea y el Alto Representante adoptan una nueva Comunicación Conjunta³⁸ que supone una actualización no solo de la propia EUMSS

³⁵ Una empresa del tipo de una consultora independiente.

³⁶ LANDMAN, Lennart. «The EU Maritime Security Strategy: Promoting or Absorbing European Defence Cooperation?». Clingendael, abril de 2015. Disponible en: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Policy%20brief%20EU%20Maritime%20Security%20Strategy.pdf>

³⁷ THINK TANK, EUROPEAN PARLIAMENT. «Charting a course through stormy waters: The EU as a maritime security actor». 7 de marzo de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689342](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)689342)

³⁸ EUROPEAN COMMISSION. «Joint Communication to the European Parliament and the Council on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan “An enhanced EU Maritime Security

sino también de su Plan de Acción³⁹ (en forma de anexo al propio documento de actualización). Está previsto que el próximo mes de junio el Consejo, es decir, los Estados Miembros, endosen, a propuesta de la Comisión y del Alto Representante, el citado documento.

Antes de analizar de forma somera las novedades de la actualización, es pertinente señalar que una vez más la Comisión, y el Alto Representante - también vicepresidente de la Comisión - han vuelto a ser los que han dado los primeros pasos, lo que denota un cierto liderazgo, en particular de la Comisión, en estos trabajos, en detrimento de los EEMM que podríamos interpretar que no acaban de asumir (o no son capaces de superar sus líneas rojas para hacerlo) su rol de verdaderos protagonistas en esta iniciativa. No se puede obviar que la mayoría de las competencias, con la correspondiente autoridad ejecutiva, y sobre todo que la inmensa mayoría de los medios materiales disponibles, pertenecen a los EEMM.

El proceso de actualización ha seguido una metodología clásica con participación de todas las partes, complementado con un proceso de consultas públicas⁴⁰, dirigido esencialmente por la Comisión, todo ello con la idea de obtener opiniones y propuestas del público general (ciudadanos europeos), incluyendo expertos en seguridad marítima, académicos, investigadores, y organizaciones internacionales, sobre los retos en este campo y las posibles respuestas. Los EEMM han sido consultados a través de los correspondientes grupos de trabajo. Los resultados⁴¹ de estas consultas han sido un elemento que ha contribuido de forma importante a la actualización de la EUMSS.

En cuanto al contenido de la actualización, ésta se ha orientado esencialmente a poner al día el texto de 2014 y de su Plan de Acción derivado, alineándolo con la Brújula

Strategy for evolving maritime threats”». Bruselas, 10 de marzo de 2023. Disponible en: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2023-03/join-2023-8_en.pdf

³⁹ EUROPEAN COMMISSION. «Annex to the Joint Communication to the European Parliament and the Council on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan “An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats”». Bruselas, 10 de marzo de 2023. Disponible en: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2023-03/join-2023-8-annex_en.pdf

⁴⁰ EUROPEAN DEFENCE AGENCY. «Public consultation on EU Maritime Security Strategy». 24 de junio de 2022. Disponible en: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2022/06/24/public-consultation-on-eu-maritime-security-strategy>

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION. «Update of the EU maritime security strategy and its action plan». Disponible en: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13491-Update-of-the-EU-maritime-security-strategy-and-its-action-plan/F_en

Estratégica⁴² (BS) aprobada en marzo de 2022, y por consiguiente con la propia Estrategia Global de Seguridad de 2016.

La nueva EUMSS es en su estructura muy similar a la de 2014 (lo cual es obvio pues se trata de una simple actualización), aunque en lugar del listado de amenazas de la última, añade en su primera parte una evaluación de su evolución y sobre todo del crecimiento de algunas de ellas. Señala el impacto del cambio climático y la contaminación marítima (los aborda como amenazas y no como riesgos), que valora como cada vez más preocupantes, y señala la cada vez mayor relevancia de las amenazas híbridas y cibernéticas (especialmente por su impacto en las infraestructuras críticas). Considera además que las amenazas y actividades ilegales tradicionales (piratería, crimen organizado, terrorismo, tráfico - de armas, narcóticos, seres humanos - o pesca ilegal, entre las más destacables) siguen siendo retos críticos en muchas regiones.

Identifica nuevas áreas de interés, ampliando el alcance de la preocupación europea en seguridad marítima de lo regional a lo global (en línea con la BS), y en particular al Indo-Pacífico⁴³ como área de intensa competición geopolítica. En el apartado de intereses marítimos de la Unión, los amplía de ocho a diez, aunque sin cambios significativos.

Es relevante destacar que se elimina el apartado «Propósito de la Estrategia», que explicaba y abogaba por la cooperación intersectorial como elemento clave de esta iniciativa. También se eliminan los principios básicos de actuación (aproximación intersectorial, integridad funcional, multilateralismo marítimo, y respeto a las reglas y principios del orden internacional), que dirigían los cinco objetivos estratégicos del documento de 2014. Estos últimos se amplían de cinco a seis, y aunque en esencia no sufren grandes cambios en cuanto a contenido, si se promueve que sean más ejecutables, muy en línea con la BS, y en particular con sus apartados relativos a «actuar» y a «invertir».

⁴² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security». Bruselas, 21 de marzo de 2022. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

⁴³ Ya en 2019 Eva Pejsova destacaba la creciente demanda dirigida a que la UE ejerciera un rol de proveedor de seguridad marítima no solo a nivel regional, sino «más allá» (Cfr. «The EU as a maritime security provider». European Union Institute for Security Studies, 16 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/eu-maritime-security-provider>

La actualización pretende en esencia ampliar el carácter regional de la EUMSS de 2014 a uno más global (mirando sobre todo al Indo-Pacífico), promover más acciones tangibles en la mar (ejercicios, operaciones, etcétera), y sobre todo más inversiones en medios de seguridad marítima, que siendo competencia y responsabilidad principal de los EEMM, el propio documento señala diversos instrumentos y herramientas⁴⁴ de la Unión para que sean utilizados como catalizadores en la obtención de esos medios necesarios, que perteneciendo a los EEMM, se pondrían poner a disposición de la UE.

Finaliza el nuevo documento de actualización con un apartado, que no había en la EUMSS de 2014, sobre herramientas e instrumentos para apoyar la acción de la UE en seguridad marítima, donde se listan específicamente once⁴⁵ de ellos.

Con relación al Plan de Acción, no deja de ser una nueva lista, muy del estilo de las anteriores, con un número excesivamente alto de acciones a desarrollar (145), y donde en cada una de ellas se vuelven a identificar los actores concernidos y el periodo de ejecución previsible. Estas acciones no dejan de ser otra vez un listado de recomendaciones, en ocasiones casi deseos⁴⁶, donde su ejecución sigue estando supeditada a la voluntad de cooperación de los actores involucrados, sin que exista una estructura específica ni de control ni de coordinación. A esto se suma que se invita a la Comisión y al Alto Representante a remitir, con las contribuciones de los EEMM, un informe de progreso sobre la implementación de la EUMSS 2023 y su Plan de Acción en 2026. Como sucedía con el mencionado informe de 2020, seguiremos siendo juez y parte, y no parece que vayamos a contar con actores externos e independientes que puedan evaluar los logros, por lo que es previsible que el informe no sea particularmente crítico, y tenga el clásico tono de autobombo, tradicional en el lenguaje de Bruselas.

Volviendo a las ideas básicas sobre seguridad marítima, no debemos perder de vista, como bien destacaba Geoffrey Till, que los requisitos⁴⁷ para mantener el buen orden en

⁴⁴ Como la PESCO (*Permanent Structures Cooperation*), la CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*) o el CDP (*Capability Development Plan*), entre otros ejemplos.

⁴⁵ Entre los que podemos destacar el EDF (*European Defence Fund*), la EPF (*European Peace Facility*), el ISF (*Internal Security Fund*), el BMVI (*Border Management and Visa Instrument*), el ERDF (*European Regional Development Fund*) o el EMFAF (*European Maritime Fisheries and Aquaculture Fund*).

⁴⁶ Lllaman la atención acciones como la 1.1.12, «*Participate in the work of the Arctic Council and related fora, as appropriate*», cuando la UE no ha obtenido todavía el estatus de observador del Consejo Ártico, a pesar de haberlo solicitado hace más de quince años.

⁴⁷ TILL, Geoffrey. *Op. cit.*, pp. 306-307.

la mar son el conocimiento del entorno marítimo (*maritime awareness*), una política marítima (*maritime policy*) y una gobernanza marítima integrada (*integrated maritime governance*). Los EEMM son los primeros que tienen esa responsabilidad a nivel nacional, y es sobre esa base, la de los propios EEMM, donde la UE puede construir. Se puede considerar que en los dos primeros requisitos la UE ha sido no solo activa sino aceptablemente exitosa (iniciativas como CISE, MARSUR⁴⁸, etc en el primer pilar y la propia EUMSS y sus Planes de Acción en el segundo son claro ejemplo de ello). No obstante, sería necesario tener una sólida gobernanza marítima integrada en los distintos EEMM para sobre esos cimientos poder construir una suerte de gobernanza integrada a nivel europeo, que nunca sería fácil dadas la bicefalia europea y la dualidad de dimensiones, comunitarias e intergubernamentales, de algunas políticas marítimas sectoriales.

Por lo tanto, para poder mantener el buen orden en la mar a nivel europeo, podemos inferir de lo analizado que es condición necesaria que los EEMM lo hagan primero en su nivel nacional (eliminando las líneas rojas entre sectores) lo cual no puede hacer Bruselas. Sobre unos cimientos nacionales sólidos, se podría construir una eficaz y eficiente gobernanza marítima integrada a nivel europeo, con su propia arquitectura.

A modo de conclusión

Sobre el documento de actualización de la EUMSS y su Plan de Acción, presentado el pasado 10 de marzo, se puede destacar su pertinencia; pone al día algunas amenazas a la seguridad marítima derivadas de un contexto estratégico en evolución (en particular en lo relativo a lo ciber y a lo híbrido), a lo que suma el intento de alinear la EUMSS con la Brújula Estratégica de 2022, dándole un alcance menos regional y más global.

Se trata de un ejercicio más que correcto, pero que no corrige las carencias estructurales de la 2014. Es un documento algo incompleto al igual que el anterior, posiblemente producto de las líneas rojas impuestas por las diversas partes⁴⁹, por lo esencialmente se

⁴⁸ *Common Information Sharing Environment* (CISE) y *Maritime Surveillance* (MARSUR) son dos proyectos a nivel europeo para mejorar el intercambio de información entre actores con responsabilidades en seguridad marítima.

⁴⁹ ROMERO JUNQUERA, Abel. *Op. cit.*, 2013.

aborda sólo aquello que todos los sectores acuerdan en incluir - aquello en lo que no hay consenso no se incluye -, lo que limita su alcance de forma más que notable⁵⁰.

En particular, destacamos la carencia de una estructura de gobernanza y la falta de una autoridad ejecutiva que coordine las diversas acciones. Esta carencia se vuelve a poner de manifiesto en el Plan de Acción, convirtiéndolo nuevamente en un detallado listado de recomendaciones y deseos (a modo de *whising list*), donde su ejecución no es ni coordinada ni controlada de forma efectiva por ninguna autoridad específica, y depende en gran medida de la buena voluntad de las partes, que posiblemente serán proactivas en todo aquello que no cruce sus líneas rojas. En conclusión, nos volvemos a encontrar con una estrategia o documento estratégico de carácter eminentemente declarativo, poco ejecutivo, que aunque aporta grandes cosas, se deja mucho trabajo por hacer.

Sin embargo, no podemos achacar estas carencias estructurales únicamente a Bruselas. Si los EEMM no tenemos unas Estrategias Nacionales de Seguridad Marítima completas - con unas estructuras de gobernanza robustas y bien definidas, tanto a nivel directivo como ejecutivo⁵¹ - ; si a nivel nacional las capitales no somos capaces de resolver las líneas rojas intersectoriales, en un entorno donde potencialmente existe una unidad de dirección y de mando, es difícil que Bruselas, dada su bicefalia entre las de Comisión (comunitario) y Consejo (intergubernamental), y que es muy tangible en varias de las dimensiones sectoriales de la seguridad marítima, pueda resolver el problema.

Parece por tanto necesario resolver primero las discrepancias internas a nivel de capitales, que deberían diseñar su propia estructura de gobernanza sin líneas rojas, lo cual haría algo más fácil construir posteriormente a nivel Bruselas. En el caso de varios EEMM, y en particular de España, es una asignatura que tenemos pendiente de aprobar, y que una vez conseguido, facilitaría pasar al siguiente curso, al nivel superior, a Europa.

Se puede concluir que la EUMSS actualizada sigue siendo un documento pertinente y que aporta mucho; identifica el problema y se abordan elementos clave de una posible

⁵⁰ El propio principio de integridad funcional, recogido en la EUMSS de 2014, aunque no incluido en la de 2023, impide por definición discutir asuntos de competencias. Aunque la distribución de competencias pudiera ser considerada en algunos casos como ineficiente, es un tema que de partida no se pretende poner encima de la mesa, lo que intrínsecamente puede limitar de forma muy notable las posibilidades de racionalizar y de mejorar, tanto en términos de eficacia como de eficiencia, las tareas de seguridad marítima

⁵¹ En particular y por su importancia en el seno de la UE, las correspondientes a Italia, Alemania y España.

estrategia ejecutiva, pero es incompleto ante la falta de medios, de estructuras, y de formas de actuar. Identificamos los *ends*, que habría que alinear con los EEMM, pero a Bruselas le faltan de forma general la definición de los *means* y los *ways*.

Sin ser un trabajo perfecto, la nueva EUMSS, al igual que la de 2014, sigue dando pequeños pasos en la buena dirección, aunque sea en régimen de «avante poca», pues no solo se identifican y actualizan elementos clave para abordar de forma integral la seguridad marítima, sino sobre todo porque se sigue colocando la seguridad marítima en el centro del debate europeo, lo cual no es poco.

Como decía *Robert Schuman* en su célebre Declaración⁵² del 9 de mayo de 1950, Europa se debe construir *à petits pas*, y sobre todo a base de logros donde todas las partes ganen. Nadie ha dicho que fuera sencillo, pero creemos que Bruselas navega al rumbo correcto, aunque en aguas algo turbulentas, y todavía a baja velocidad. Subir el régimen de máquinas y que Bruselas se convierta en un proveedor global de seguridad marítima depende mucho de lo que quieren aportar los EEMM. Se trata de que las capitales sean capaces de diseñar estructuras y formas de acción donde todas las partes ganen, y sobre esa base construir en Bruselas, lo cual, como se ha visto, no es empresa fácil.

*Abel Romero Junquera**
Analista del IEEEE

⁵² SCHUMAN, Robert. «Déclaration du 9 mai». Fondation Robert Schuman, Le Centre de recherches et d'études sur l'Europe. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/fr/declaration-du-9-mai-1950>