

LA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UNIÓN EUROPEA

Las actividades marítimas unidas
por su nexo común: la mar

Teresa MOLINA SCHMID
Subdirectora general adjunta
Dirección General de Asuntos Generales
y de Coordinación de Políticas del TFUE
Secretaría de Estado para la UE
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación



A ha pasado un año desde que en Gijón se celebrara, con tanto éxito, la 3.^a Conferencia Central del Día Marítimo Europeo, durante los días 18 a 21 de mayo de 2010. Con más de 2.000 asistentes, fue el mayor acontecimiento ciudadano de la presidencia española de la UE. Se desarrollaron múltiples actividades de signo marítimo, como talleres, mesas redondas y exposiciones, todo ello con el *Leitmotiv* de la innovación y la mar como trasfondo. Asimismo se llevaron a cabo un ejercicio de seguridad marítima multiagencias en la playa de San Lorenzo y visitas a buques en el puerto de Gijón, incluida una multitudinaria y excepcional recepción a bordo del portaaviones *Príncipe de Asturias*. También en este año 2011, se ha vuelto a celebrar el Día Marítimo Europeo, con una conferencia que tuvo lugar, en esta ocasión, en la ciudad portuaria de Gdansk, en Polonia.

La celebración en Europa de un día consagrado a todas las cuestiones marítimas consigue dar una especial visibilidad a la mar y facilita que todos los actores implicados en actividades marítimas tengan una cita anual para plantear sus preocupaciones e ideas, y puedan diseñar las nuevas respuestas a los diferentes desafíos del futuro.

Un acuerdo conjunto entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea fue el origen del día 20 de mayo como Día Marítimo Europeo, una de las acciones de contenido más simbólico de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea.

¿Qué es la Política Marítima Integrada de la Unión Europea?



La Política Marítima Integrada de la Unión Europea es una iniciativa de la Comisión Europea que tiene su inicio en 2006 con la publicación del documento Libro Verde titulado: *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*. Sobre la base de dicho documento preparatorio y las opiniones de los diversos representantes de todos los sectores marítimos y los ciudadanos, la Comisión Europea publicó en 2007 la comunicación *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, también cono-

cida como Libro Azul.

La Política Marítima Integrada de la UE tiene como objetivo crear un marco para que surjan sinergias entre todas las políticas de la UE relativas a los océanos y mares, y se eviten medidas ineficaces o incoherentes, gastos innecesarios y conflictos de utilización. Se inspira en diversas iniciativas, como la *Estrategía Nacional para o Mar*, de Portugal, el *US Ocean Action Plan*, de Estados Unidos, y la *Oceans Act*, de Canadá, e iniciativas similares de Noruega y Japón.

La situación de partida es un sector marítimo muy compartimentado, en el que las actividades relacionadas con la mar se vienen organizando desde siempre de forma separada, a pesar de tener todas ellas la mar como nexo común. Son muy numerosos los distintos sectores relacionados con el medio marítimo: el transporte marítimo, la pesca, la construcción naval, la energía eólica *off-shore*, la vigilancia y policía del mar, el turismo costero, el medio ambiente marino, la investigación marina, la defensa, etc. Ahora bien, la competencia cada vez mayor por el espacio marino y el impacto acumulado de las actividades humanas en los ecosistemas del mar hacen inadecuado este procedimiento disperso de toma de decisiones y exigen un planeamiento integrado.

Es también patente la falta de visibilidad de la mar como ámbito específico. De hecho, no es fácil encontrar datos estadísticos que se refieran al sector marítimo como tal y a su papel en la economía, por lo que se pierde fácilmen-



te la visión de conjunto del significado real del sector marítimo. Para subrayar la importancia de este sector, recordemos aquí que: una tercera parte de los ciudadanos de la Unión viven en la costa; las actividades económicas relacionadas con la mar y las costas producen un 40 por 100 del PIB y todas las previsiones sugieren que hay un gran potencial de crecimiento; un 40 por 100 del comercio de mercancías dentro de la UE y el 95 por 100 de la exportación se hace por vía marítima. Pensemos que ya sólo en España, el tercer país de la UE a nivel marítimo, hay un millón de empleos relacionado con el mar, un sector que significa el 7 por 100 de nuestro PIB.

La respuesta que propone la Política Marítima Integrada consiste en promover un enfoque intersectorial para que las políticas relacionadas con la mar se formulen conjuntamente y se obtenga así una explotación sostenible del enorme potencial de los mares. La justificación de la acción a nivel de la Unión Europea se deriva de la naturaleza intersectorial y transnacional de las actividades previstas y de las sinergias entre políticas sectoriales.

¿Cómo funciona la Política Marítima Integrada de la UE?

La Política Marítima Integrada no tiene aún una base jurídica explícita en los Tratados de la UE, pero sí cubre las distintas políticas sectoriales de la Unión relacionadas con los mares y las costas, que sí disponen de sus respecti-

vas bases jurídicas: el transporte marítimo, la pesca, el medio ambiente marino, etcétera. La Política Marítima Integrada se construye en un proceso paso a paso y muy creativo, en el que se da cabida a muy distintas actuaciones e iniciativas, todas ellas inspiradas en la necesidad de integrar y interrelacionar las actividades vinculadas con la mar, y utilizando el citado *Libro Azul* de la Comisión Europea como base.

Una Dirección General de la Comisión Europea —la de Asuntos Marítimos y de Pesca (DG MARE), pilotada por la comisaria María Damanaki— se encarga específicamente del seguimiento de la Política Marítima Integrada. La DG MARE nos ofrece una página *web* con todos los documentos hasta ahora publicados en relación con la Política Marítima Integrada de la UE: www.ec.europa.eu/maritimeaffairs/.

Pero, en paralelo, también las demás direcciones generales de la Comisión Europea (DG) que se ocupan de cuestiones con vertiente marítima tienen el mandato de tener en cuenta este enfoque integrador en el desarrollo de sus agendas: las direcciones generales de Movilidad y Transportes, de Empresa e Industria, de Medio Ambiente, de Interior, de Empleo, de Política Regional; si bien la DG MARE es quien lleva el peso de la Política Marítima Integrada y debe velar especialmente para que haya coordinación en la toma de decisiones sobre cuestiones marítimas.

También el Servicio Europeo de Acción Exterior, en sus atribuciones de Política Exterior de Seguridad, se encarga de asuntos marítimos, por ejemplo las operaciones de lucha contra la piratería (ATALANTA).

Los Estados miembros de la UE también se comprometen a hacer lo posible para desarrollar la Política Marítima Integrada. Por un lado, la Comisión reúne periódicamente a los representantes de los Estados miembros en el Grupo de Expertos de Política Marítima (con varios subgrupos: vigilancia marítima, Mediterráneo, conocimiento marino, etc.) y en el Grupo de Alto Nivel de Puntos Focales de la Política Marítima Integrada.

Por otro lado, el Consejo de la UE convoca al Grupo de Amigos de la Presidencia sobre Política Marítima Integrada cada vez que tiene que preparar algún texto de conclusiones sobre Política Marítima Integrada, que luego tenga que ser aprobado por el Consejo de Ministros de la UE. Hasta la fecha, se han adoptado conclusiones sobre Política Marítima Integrada durante las presidencias francesa (2008), sueca (2009), española (2010) y húngara (2011). El citado Grupo de Amigos de la Presidencia también se convoca para negociar normas legislativas referidas a la Política Marítima Integrada, lo que ocurre en estos momentos, en que se está negociando el futuro Reglamento por el que se establece un programa de apoyo para la Política Marítima Integrada (periodo 2011 a 2013). Dicha propuesta de Reglamento prevé básicamente actividades de estudio, seminarios y proyectos piloto, que han de servir para ir concretando opciones sobre cómo ir desarrollando y ampliando la Política Marítima Integrada en el futuro.

Otras instancias participan asimismo de forma dinámica en la Política Marítima Integrada: la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM), el Foro de las Industrias Marítimas (MIF), que actualmente representa a 25 asociaciones comerciales marítimas, así como las principales ONG ambientales.

Una mención especial merecen la Red Europea de Clústers Marítimos y los 17 que se agrupan en dicha Red, entre ellos el Clúster Marítimo Español. La fórmula de los clústers marítimos es un ejemplo muy claro de cómo poner en práctica la integración de los asuntos de los mares y los océanos, ya que los clústers son agrupaciones de empresas, grupos de empresas e instituciones interrelacionadas que trabajan sectorial y geográficamente en actividades estrechamente relacionadas, y que pueden cooperar y beneficiarse del aprovechamiento de sinergias y de importantes economías externas. El Clúster Marítimo Español, cuya creación en 2007 coincide precisamente con la publicación del *Libro Azul*, agrupa en estos momentos a 61 miembros, que representan a 900 entidades.

¿Qué actuaciones se están llevando a cabo en el marco de la Política Marítima Integrada de la UE y en relación con la misma?

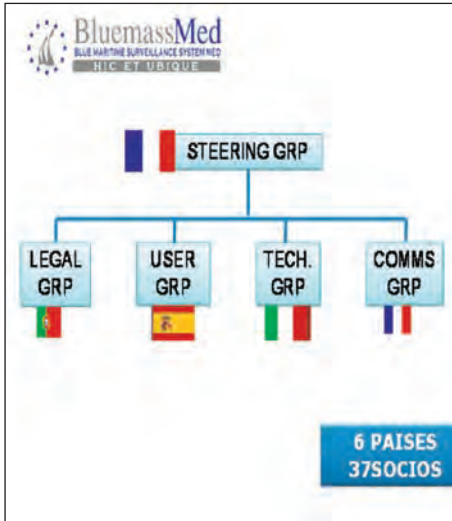
En este proceso de construcción de la Política Marítima Integrada de la UE son numerosas las actividades e iniciativas que se están realizando: son de naturaleza muy variada y se organizan tanto desde la propia DG MARE como también desde otras instancias:

Instrumentos transversales

Se trata en estos momentos del núcleo central de la Política Marítima Integrada. En las actividades de naturaleza transversal, la fórmula de la integración y colaboración entre sectores y países aporta un gran valor añadido, por lo que dichas actividades transversales son una materia idónea para un enfoque integrado: la vigilancia marítima, la planificación marítima espacial y la organización del intercambio de datos sobre el medio marino.

Respecto a la *Vigilancia Marítima*, se parte de la idea de que una mayor integración en este ámbito aumentaría la eficacia de las operaciones marítimas y se reducirían los gastos de funcionamiento al evitarse las duplicaciones. En estos momentos, están en marcha dos proyectos piloto sobre vigilancia marítima: MARSUNO, en los mares del Norte, y BLUEMASSMED, en el Mediterráneo y su aproximación atlántica.

En este segundo proyecto participan España, junto con Francia, Italia, Grecia, Malta y Portugal, a través de un total de 37 agencias. Por parte espa-



ñola, participan la Armada (Ministerio de Defensa), la Secretaría General del Mar (Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), SASEMAR (Ministerio de Fomento), la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (Ministerio de Economía y Hacienda), la Guardia Civil (Ministerio del Interior) y la Dirección General de Asuntos Generales y de Coordinación de Políticas del TFUE (Secretaría de Estado de la UE-Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

Además, la Comisión Europea ha preparado, en colaboración con los Estados miembros, un proyecto de hoja de ruta sobre vigilancia marítima,

cuyo objetivo es establecer un enfoque flexible, etapa por etapa, con vistas a la creación del Entorno Común de Intercambio de Información sobre Cuestiones Marítimas de la UE, que deberá conducir a la creación de un sistema descentralizado de intercambio de información, como vínculo entre todas las comunidades de usuarios, tanto civiles como militares. Para dicha hoja de ruta se tendrán en cuenta las experiencias adquiridas en los citados proyectos BLUEMASSMED y MARSUNO, así como en EUROSUR, PT MARSUR y los proyectos piloto basados en SafeSeaNet.

El objetivo de la vigilancia marítima integrada es ofrecer un conocimiento de la situación de las actividades realizadas en la mar con repercusiones en la seguridad y protección marítimas, el control de las fronteras, la contaminación marítima y el medio ambiente marino, el control de la pesca, la aplicación de la normativa general, la defensa y los intereses económicos de la UE, con el fin de facilitar la toma de decisiones apropiada.

El citado proyecto PT MARSUR de la Agencia Europea de Defensa, referido al ámbito de la PESC/PCSD, es también una iniciativa para la integración de los sistemas de vigilancia marítima que, si bien está orientada al apoyo de las operaciones que se desarrollen bajo el «paraguas» de la PESC/PCSD, tiene en cuenta, desde sus inicios, la necesidad de adoptar un enfoque integral civil-militar a nivel europeo. Asimismo, contempla la posible participación de las agencias civiles de la UE en la red MARSUR.

Este proyecto, eminentemente técnico, se apoya conceptualmente en los estudios e informes de un grupo de expertos en temas marítimos, contratados por la Agencia Europea de Defensa, el Wise Pen Team, cuyos trabajos han tenido, en los últimos años, gran repercusión en las muchas iniciativas europeas

relacionadas con la integración de esfuerzos en el ámbito marítimo.

En lo que se refiere a la *Planificación Marítima Espacial*, ésta se define como un proceso por el cual las autoridades públicas analizan y asignan la distribución espacial y temporal de las actividades humanas en las zonas marinas, con vistas a alcanzar objetivos ecológicos, económicos y sociales.

Con objeto de determinar el camino a seguir, la Comisión Europea ha puesto en marcha una evaluación de impacto, que incluye una consulta pública, a fin de explorar un abanico de opciones para promover y desarrollar la ordenación del espacio marítimo, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, otras políticas de la Unión.

Son varios los ministerios españoles relacionados con este ejercicio: Medio Ambiente y Medio Rural y Marino; Industria, Turismo y Comercio; Fomento; Ciencia e Innovación; Defensa; Economía y Hacienda; Interior, y Cultura.

Finalmente, el tercer ámbito transversal es la *Organización del Intercambio de Datos sobre el medio marino*. La Comisión Europea ha puesto en marcha la iniciativa «Conocimiento del Medio Marino 2020», cuyo objetivo es extraer y agrupar datos sobre el medio marino procedentes de fuentes diferentes y facilitar su utilización para fines distintos de los previstos originalmente, creando una red para su almacenamiento. Se trata de datos sobre hidrografía, geología, biología y química en las cuencas marítimas. Esta iniciativa transversal tendrá, según la Comisión, un triple efecto positivo: por un lado, se mejorará la eficiencia de todos aquellos organismos privados, autoridades públicas e investigadores que hacen uso de datos sobre el medio marino. Por otro lado, brindará nuevas oportunidades para la innovación en el ámbito de la economía marítima. Finalmente, mejorará nuestro conocimiento del comportamiento de los mares y océanos.

En España, las agencias involucradas en este ejercicio son el Instituto Español de Oceanografía (Ministerio de Ciencia e Innovación); la DG de





Sostenibilidad de la Costa y del Mar y la Secretaría General del Mar (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino); SASEMAR, Puertos del Estado; el Instituto Geográfico Nacional (Ministerio de Fomento), así como el Instituto Hidrográfico de la Marina (Ministerio de Defensa).

Iniciativas sectoriales, pero estrechamente vinculadas con la PMI

Hay iniciativas de otras direcciones generales de la Comisión que están estrechamente relacionadas con la Política Marítima Integrada:

Por un lado, la DG Investigación e Innovación elaboró en 2008 la *Estrategia Europea para la Investigación Marina y Marítima*, cuyo objetivo es lograr una mayor integración en este campo, estableciendo medidas y mecanismos concretos para aumentar la eficacia y la calidad de la investigación marina y marítima, a fin de hacer frente a los retos y oportunidades que presentan los océanos y los mares. La propia estrategia subraya que un planteamiento meramente sectorial y temático ya no es suficiente y que es necesario hacer un esfuerzo conjunto por parte de las comunidades de investigación marina y marítima que trascienda los sectores específicos.

Esta estrategia tiene como fin respaldar, con la mejor información científica disponible, el diseño de las futuras medidas legislativas, de manera que se tengan en cuenta la importancia socio-económica de la economía marítima, el aumento que la presión que las actividades humanas y el cambio climático producen sobre el medio marino y la creciente competencia respecto al limitado espacio marino. Para ello, la citada estrategia aboga por un área europea de investigación marina y marítima.

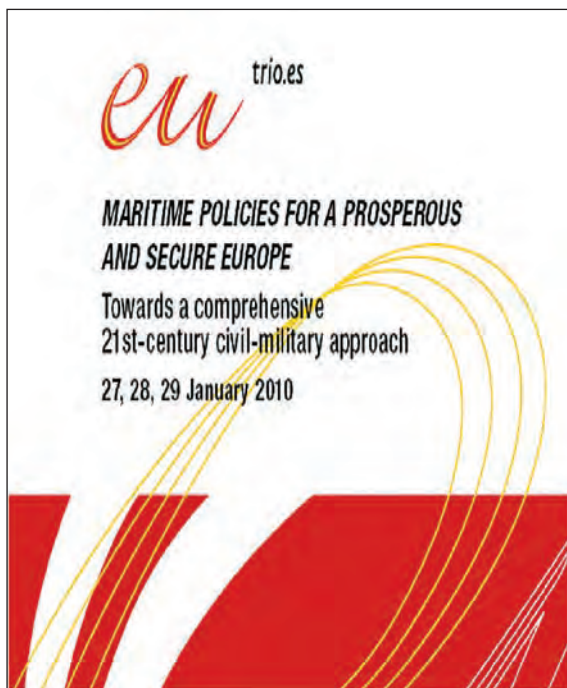
Por otro lado, también la DG de Medio Ambiente de la Comisión Europea está trabajando bajo la inspiración del enfoque integrador de las cuestiones marítimas. Prueba de ello es la actual *Directiva 2008/56/CE, marco sobre la estrategia marina*, según la cual, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino, a más tardar en el año 2020. Con tal propósito se elaborarán y aplicarán estrategias marinas a fin de proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro o, en la medida de lo posible, recuperar los ecosistemas marinos en las zonas que se hayan visto afectados negativamente. Igualmente se pretende reducir los vertidos al medio marino, para eliminar progresivamente la contaminación y velar por la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar.

Acciones para garantizar la libertad, la protección y la seguridad

También tiene importancia para la Política Marítima Integrada que se sigan llevando a cabo las acciones para garantizar la libertad, la protección y la seguridad de las actividades marítimas, y se apoyen los esfuerzos internacionales por combatir la piratería y el robo a mano armada, en particular en el marco de la Operación ATALANTA. Asimismo, se hace necesario abordar las causas profundas de la piratería.

La Estrategia de Seguridad Marítima

Este espíritu de integración y búsqueda de las sinergias y coherencia, que inspira la Política Marítima Integrada, también se proyecta al contexto PESC/PCSD. La alta representante, junto a la Comisión y los Estados miembros, tiene el mandato de preparar las opciones para la posible elaboración de una estrategia de seguridad para el ámbito marítimo mundial, incluyendo la posible creación de un grupo de acción. Se trata de trabajos en el contexto PESC/PCSD, pero se prevé expresamente que se tendrá que velar por la coherencia con las políticas internas de la UE, incluida su Política Marítima Integrada. Para lograrlo, la interrelación entre las capacidades civiles y militares de la UE y los Estados miembros desempeña un papel clave. Uno de los obje-



tivos más importantes de una estrategia de seguridad consiste en que los diferentes actores no trabajen aislados unos de otros, para que cada organismo ejerza sus competencias legales, pero coordinándose de manera efectiva con los demás.

Las estrategias regionales

La Comisión Europea trabaja también en la preparación de estrategias por cuencas. Las cuencas marítimas de Europa son extremadamente variadas. Sus ecosistemas y economías se han ido forjando en función de muy distintas influencias geográficas, climáticas,

históricas, políticas y humanas, por lo es conveniente un tratamiento específico por cuenca. Además, el refuerzo de la cooperación dentro de estas regiones marítimas es una base importante para una aplicación satisfactoria de la Política Marítima Integrada.

Hasta el momento, la Comisión Europea ha presentado planteamientos regionales con respecto al Ártico y al mar Mediterráneo, lanzando asimismo una estrategia para el mar Báltico; esta última, como estrategia macroregional de la UE.

La Estrategia del Mediterráneo propone algunos medios para establecer una Política Marítima Integrada en el complejo contexto político de la región. El Mediterráneo es una mar semicerrado con costas muy densamente pobladas, que sólo puede gestionarse intensificando el diálogo y la cooperación entre los Estados miembros mediterráneos de la UE, y con los Estados ribereños no comunitarios.

En estos momentos, la DG MARE está elaborando una Estrategia del Atlántico, siguiendo el mandato del Consejo de Ministros de la UE, en sus conclusiones de 14 de junio de 2010, durante la presidencia española. Dicha estrategia se presentará en otoño próximo.

Atlas Europeo del Mar

El *Libro Azul* propugnó la publicación de un «Atlas Europeo del Mar» como instrumento educativo y herramienta para poner de relieve el patrimonio marítimo común europeo. Incluye una gran cantidad de información, aunque todavía no ha sido desarrollado completamente. Se puede acceder ya a una edición piloto del mismo en www.ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/index_en.htm.

Conclusiones

La Política Marítima Integrada de la Unión Europea es, ante todo, un proceso en evolución, con un objetivo atractivo y ambicioso, y no un instrumento cerrado.

Es un proceso flexible, con ingredientes de muy distinta naturaleza, en el que interactúan no sólo la DG MARE, responsable del proceso, sino también otras DG de la Comisión. Las actuaciones relacionadas, directa o indirectamente, con la Política Marítima Integrada son muy diversas: acciones transversales, como la futura Hoja de Ruta de Vigilancia Marítima; normas legales comunitarias, como la Directiva de Medio Ambiente Marino; las distintas estrategias regionales, y las iniciativas que, sin formar parte de la Política Marítima Integrada, están inspiradas en su filosofía, como la iniciativa sobre Seguridad Marítima. Un nuevo ingrediente de esta Política Marítima Integrada ya está sobre la mesa: la Comisión Europea está preparando, para final de 2012, una Estrategia sobre *Crecimiento Azul*, relativa al potencial que tienen los océanos, la mar y las costas para aprovechar nuevas oportunidades de crecimiento de la economía, canalizando estas nuevas fuentes de crecimiento sostenible en beneficio de la sociedad.

Es también un proceso que se va construyendo paso a paso, a menudo sólo con pequeños y lentos avances, porque seguimos acostumbrados a trabajar en compartimentos estancos, y los recelos hacen que no sea fácil mantener una visión libre y abierta a la colaboración.

Y, por último, es un proceso que necesita el impulso de todos, tanto de la Comisión Europea como de los gobiernos de los Estados miembros que conforman la UE (22 de los 27 miembros son marítimos), de las regiones europeas costeras y también del sector empresarial, de los sindicatos, del sector científico-académico y de todos los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Comunicación de la Comisión Europea: «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares». *Libro Verde*. COM (2006) 275, de 7 de junio de 2006.
- «Una Política Marítima Integrada para la Unión Europea». *Libro Azul*. COM (2007) 575, de 10 de octubre de 2007.
- Informe de la Comisión sobre la Política Marítima Integrada de la UE. COM (2009) 540 final, de 15 de octubre de 2009.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2010, sobre la Política Marítima Integrada. Evaluación de los progresos realizados y nuevos desafíos (2010/20140(INI)).
- RUESTA BOTELLA, José Antonio: *La Seguridad Marítima en la Unión Europea*, REVISTA GENERAL DE MARINA, agosto-sept., tomo 259, 2010, pp. 337-346.
- DÍAZ DEL RÍO JÁUDENES, Eugenio: *La piratería en el cuerno de África*, REVISTA GENERAL DE MARINA, marzo, tomo 256, 2010, pp. 217-228.
- ROMERO JUNQUERA, Abel: *El largo camino hacia una Estrategia Europea de Seguridad Marítima*, ieee.es, Documento de opinión 35/2011.
- NEMITZ, Paul: *Die Mission heisst Vision*, Politische Ökologie 111, Meere, September 2008, pp. 44-47.