

Máster Universitario en Paz, Seguridad y Defensa
Trabajo de Fin de Máster

Instituto Universitario Gutiérrez Mellado

**Las estrategias de Seguridad Marítima Nacional y de la
Unión Europea. Paralelismos y problemática común.**

Autor: Luis Curt García
Tutora: Natividad Fernández Sola

28-02-2017

Índice:

Índice:.....	1
Ilustraciones:.....	2
RESUMEN:.....	3
ABSTRACT:	3
Palabras Clave.	3
Keywords:	3
1. ÁMBITO DEL TRABAJO.	4
2. LA SITUACIÓN GEOPOLÍTICA Y SU TRASLADO AL ESCENARIO MARÍTIMO.....	4
3. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y SU “SEA BLINDNESS”.	5
4. LA MATERIALIZACIÓN DE LA ESMN.	8
4.1. La respuesta ante situaciones de crisis. El sistema de Seguridad Nacional.....	12
4.2. El Plan de Acción de la ESMN y su estado de avance.....	16
o <i>Adopción de un enfoque integral y potenciación de la actuación coordinada y cooperativa (LAE 1)</i>	20
o <i>Optimización y uso eficaz de los recursos disponibles (LAE 2)</i>	22
o <i>Fomento de la cooperación internacional (LAE 3)</i>	23
o <i>Fomento de la colaboración con el sector privado (LAE 4)</i>	23
o <i>Ciberseguridad (LAE 5)</i>	23
5. DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA A LA RELEVANCIA DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA.....	24
5.1. Los mecanismos de gestión de crisis de la PCSD y de la seguridad interior.	27
6. LA ESMUE Y SU RESPECTIVO PLAN DE ACCIÓN.	28
6.1. El Plan de Acción de la ESMUE y su estado de avance.	30
o <i>Acción Exterior (workstrand 1)</i>	31
o <i>El conocimiento de la situación, vigilancia e intercambio de información en el ámbito marítimo (workstrand 2)</i>	32
o <i>Desarrollo de capacidades (workstrand 3)</i>	32
o <i>Gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a crisis (workstrand 4)</i>	33
o <i>Investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad (workstrand 5)</i>	34
6.2. El Foro de Funciones Guardacostas de la UE.....	35
6.3. La evolución de FRONTEX, una cuestión coyuntural.	36
7. PARALELISMOS Y PROBLEMÁTICA COMÚN. CONCLUSIONES.....	37
8. Bibliografía	40
8.1. Documentos oficiales	42
9. Abreviaturas utilizadas.	45

Ilustraciones:

Ilustración 1. Riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional (Fuente DSN)	6
Ilustración 2. Líneas de Acción Estratégica (fuente: DSN).....	7
Ilustración 3. Intereses en la dimensión de seguridad marítima (Fuente DSN).....	8
Ilustración 4 Riesgos y amenazas a la Seguridad Marítima (DSN).	9
Ilustración 5. Consejo de Seguridad Nacional (Fuente DSN).....	13
Ilustración 6 Consejo de Seguridad Marítima Nacional (Fuente DSN).....	14
Ilustración 7 Organigrama CSN (Fuente DSN).	15
Ilustración 8. Líneas de Acción (fuente propia).....	17
Ilustración 9. COVAM (https://encomar.covam.es/)	19
Ilustración 10. CECORVIGMAR (fuente: internet)	19
Ilustración 11. 1ª Reunión XII legislatura del CSMN (http://www.dsn.gob.es/).....	21
Ilustración 12. CISE (Fuente: Comisión Europea)	25
Ilustración 13. Organigrama de las estructuras principales de gestión de crisis (fuente: DIGENPOL)	28
Ilustración 14. ECGF Training Portal_Fuente ECGF Training Network	35

RESUMEN:

El contexto geopolítico actual plantea un futuro de gran incertidumbre en lo que respecta a las relaciones internacionales y al proyecto de consolidación europeo. En este escenario donde las tendencias disgregadoras parecen estar propagándose con facilidad, el espacio marítimo adquiere un renovado valor estratégico, sin duda más complejo que a finales del 2013, cuando se aprobó la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (ESMN) y mediados del 2014 en el caso de la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE (ESMUE).

Existe un gran paralelismo entre estas estrategias, no sólo por el momento en el que vieron la luz, sino en los objetivos perseguidos y las líneas maestras trazadas para alcanzarlos. Estas líneas maestras se dirigen, en esencia, hacia la disolución de los límites tradicionalmente existentes entre seguridad externa e interna, la consolidación del enfoque integral y una mayor eficiencia de las estructuras y capacidades disponibles en el ámbito marítimo. Pese a tratarse en el fondo de estrategias conservadoras, el sobredimensionamiento de las administraciones marítimas, el reparto competencial, la distribución de los recursos o la resistencia al cambio, se presentan como importantes escollos para la consecución de sus objetivos. La solución, nada fácil con una sociedad que en general no tiene interiorizada la importancia de la Seguridad y la Defensa, pasa por poder materializar un cambio de modelo y acometer procesos de transformación en el entramado organizativo marítimo, en definitiva, por asumir un mayor nivel de ambición.

ABSTRACT:

The current geopolitical context faces a future of great uncertainty when it comes to international relations and to the project of European consolidation. In this scenario with disruptive trends spreading easily, the maritime domain acquires renewed strategical value which is by far more complex than it was at the end of 2013, when the National and the European Union Maritime Security Estrategy were approved.

There is great parallelism between these strategies, not only in terms of timing, but also in the desired objectives and lines to take to reach them. These guidelines are directed, mainly, to the dissolution of the traditionally existing boundaries between external and internal security, the consolidation of the integrated approach and greater efficiency of the structures and capabilities available in the maritime field. Despite being conservative strategies, the oversizing of maritime administrations, tasks allocation, the distribution of resources or the reluctance to change, are presented as major obstacles to the achievement of its objectives. The solutions which seems to be difficult in a society that in general does not attach great importance to security and defense, should be a change of model and to undertake remodelling processes in the maritime organizational framework, and finally to assume higher level of ambition.

Palabras Clave.

Estrategia, Seguridad Marítima, Plan de Acción, Gestión de Crisis, Unión Europea.

Keywords:

Strategy, Maritime Security, Action Plan, Crisis Management, European Union.

1. ÁMBITO DEL TRABAJO.

Partiendo de un análisis del contexto geopolítico actual y su impacto en el ámbito marítimo, el presente Trabajo de Fin de Máster tiene por objetivo analizar la ESMN y la ESMUE identificando aspectos comunes y valorando el estado de avance de sus planes de acción. Se plantean los paralelismos y problemática común que encierra su puesta en práctica, aportando soluciones para la consecución de sus objetivos.

La hipótesis principal que ha servido para el desarrollo del trabajo es la siguiente: “las acciones desarrolladas a través de las estrategias marítimas nacional y europea, aunque representan una mejora con respecto la situación de partida, no son suficientes para materializar la deseada disolución entre los límites de seguridad externa e interna, consolidar el enfoque integral y alcanzar una mayor eficiencia”.

2. LA SITUACIÓN GEOPOLÍTICA Y SU TRASLADO AL ESCENARIO MARÍTIMO.

Resulta incuestionable que la situación geopolítica ha cambiado drásticamente en el último año, especialmente para la Unión Europea (UE). El impacto de la crisis de los refugiados sirios en Europa ha puesto en riesgo el espacio *Schengen* y fomentado el ascenso de los partidos nacionalistas (Arango, 2016, p.40). Por otro lado, el triunfo del Brexit amenaza el proceso de integración europeo y ha supuesto un pésimo precedente para otros países (Montoya, 2016), situación que se puede extender a Alemania, Francia y Holanda según el resultado de las elecciones del 2017.

El ámbito geopolítico actual viene definido por el reequilibrio de poderes, donde: «Parece que el mundo se está preparando para una nueva guerra» (Gorbachov, citado en La Vanguardia, enero 2017); un panorama donde retorna con fuerza la versión más realista de las relaciones entre estados, en contraposición a unas «instituciones internacionales ancladas en el pasado y con poca capacidad de actuación» (García, 2017, p. 27).

La elección de Trump a la Presidencia de los Estados Unidos agudiza enormemente la incertidumbre en el panorama mundial, y más concretamente en Europa. El desdén de Trump por la UE resulta patente al enviar como embajador a un declarado antieuropeísta, que considera al euro en su recta final y que el Brexit es solo el principio del fin (rtve.es, 2017). Relaciones como las de los Estados Unidos con Irán que parecían bien encaminadas vuelven a agravarse (elpais.com, 2017), a lo que se suma la intención de Teherán de abrir una base naval en Siria para ganar influencia global (Guzansky, 2017), introduciendo nuevas dosis de inestabilidad en el Mediterráneo¹. Las relaciones de los Estados Unidos con Turquía tampoco están en su mejor momento² y el escepticismo y exigencias que Trump muestra hacia la Alianza no hacen más que debilitar la imagen tan cuestionada de esta organización, proveedor principal de Defensa a la UE.

Todo ello mientras siguen candentes las crisis en Siria y Libia, vivo el sempiterno conflicto palestino-israelí, y frágil la estabilidad del resto del Norte de África, donde los límites entre guerra y paz pueden ser difusos y degenerar fácilmente en episodios de guerra híbrida o asimétrica³, con su correspondiente traslado a la mar.

¹ Esta base en Siria, de construirse, se sumaría a la que ya tiene Rusia en Tartus.

² Generadas por la postura de los Estados Unidos ante el golpe de estado en Turquía del pasado junio de 2016 y la política de intervención estadounidense en la guerra de Siria.

³ Escenario que se plantea en la Directiva de Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas del JEMAD, pp. 9-12.

Con este escenario inquietante, el Presidente del Consejo Europeo ha afirmado que «los desafíos a los que se enfrenta la UE son los más peligrosos desde la firma del Tratado de Roma» (Tusk, citado en El Mundo, enero 2017). No es de extrañar, entonces, que la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE de junio de 2016 (EGUE) reconozca abiertamente que la Unión está cuestionada, abogue por repensar el modo en que ésta trabaja y apueste por potenciar una Europa más fuerte y más autónoma en Seguridad y Defensa. Resulta patente que esta potenciación de la Seguridad y Defensa se confía sobre todo en términos de Defensa, como queda bien reflejado en la siguiente expresión del director ejecutivo de la Agencia Europea de Defensa (EDA, en sus siglas en inglés): «Si en cinco o diez años no hay defensa europea, no habrá UE» (Domeq, citado en abc.es, enero 2017). En esta misma línea, la Europa de las dos velocidades cobra fuerza a través del mecanismo de la Cooperación Estructurada Permanente, algo que plantea como opción la EGUE y que permitiría una mayor integración entre aquellos países que se interesan por avanzar más decididamente en términos de seguridad y defensa común.

Entre los países candidatos a mayor integración se encuentra España (lavanguardia.com, febrero 2017), actualmente en una tesitura muy complicada por el cuestionamiento tanto de la UE como de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), ambas cruciales para su seguridad y defensa. Ante esta situación, España tiene que mantener un complicado juego de intereses, que pasan por seguir confiando en la OTAN para una disuasión efectiva, dentro de una Europa que necesita ser cada vez más fuerte e independiente de la OTAN para no descomponerse, pero por otro lado con la aspiración de ganar autonomía estratégica como estado para poder responder a los desafíos de forma autónoma en caso necesario⁴.

El siglo XXI será un siglo marítimo (Benbow, 2016, p.27), en un complicado escenario geopolítico donde se estarán desarrollando las estrategias de seguridad marítima de la UE y nacional a través de sus respectivos planes de acción. Unas estrategias que partieron de un escenario internacional muy distinto al que se dibuja en la actualidad, ya que sobre el espectro de riesgos y amenazas que contemplaron, despuntan ahora con fuerza aquellas que llaman a reforzar sobre todo la Defensa. Bajo este enfoque, se analizan a continuación ambas estrategias.

3. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y SU “SEA BLINDNESS”.

La primera estrategia de seguridad española, la Estrategia Española de Seguridad de junio de 2011 (EES), se puede considerar como un «hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico en España» (Franco, 2014, p.19), similar a las existentes en los países más avanzados de nuestro entorno (Ruiz, 2013, p. 9). Esta estrategia tuvo la novedad de plantear la disolución entre los límites de la seguridad exterior y la interior y de introducir el concepto del enfoque integral, aspectos que a partir de entonces se convierten en elementos cruciales para posteriores desarrollos.

No obstante, la EES adoleció del más mínimo interés por el valor estratégico del espacio marítimo. Este desinterés se puede interpretar como una manifestación más del fenómeno de “*Sea Blindness*”, del desconocimiento del componente marítimo que se da en la mayor parte de las actividades humanas (Feldt, 2016, p.11). También es interpretable como una “disonancia perceptiva” que:

se proyecta también en las relaciones entre la sociedad y el espacio marítimo español generando una fragmentada, incompleta y, con frecuencia, contradictoria valoración de los riesgos y amenazas que atentan contra el interés y la

⁴ Tal y como queda reflejado en la Directiva del JEMAD sobre el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas, de enero de 2017.

seguridad nacionales. Ello provoca una abierta discrepancia entre los planteamientos estratégicos nacionales formulados por el Gobierno y la manifestación explícita de la voluntad de ciertos sectores sociales que, movilizadas por partidos políticos, organizaciones y asociaciones civiles o, simplemente, de modo espontáneo, se oponen al esfuerzo humano, material y económico que requiere la seguridad y defensa del país y, por tanto, también del entorno marítimo español (Calduch, 2013, p. 111).

Sin embargo, la actual Estrategia de Seguridad Nacional⁵ (ESN, 2013) está considerada como una continuación de la EES, pero mejora decididamente a su predecesora en el tratamiento que hace del ámbito marítimo (Del Pozo, 2014, pp.19-20). Es patente que la ESN representa un punto de inflexión en el interés por los asuntos marítimos, reconociendo por fin su indudable valor estratégico (Franco, 2016, p.22-28), que se ve traducido en tres aspectos fundamentales. En primer lugar al incluir a la “vulnerabilidad del espacio marítimo” entre los doce riesgos y amenazas para la seguridad nacional.



Ilustración 1. Riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional (Fuente DSN)

En segundo lugar, al incorporar a la Seguridad Marítima como uno de los doce ámbitos prioritarios de actuación.



Ilustración 2. Ámbitos Prioritarios de Actuación (Fuente DSN)

⁵ Fue aprobada en mayo de 2013, y define el concepto de seguridad nacional como la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales.

Y en tercer lugar, al desarrollar para el ámbito de la seguridad marítima cuatro Líneas de Acción Estratégicas (LAE), que tras sumarle una LAE sobre ciberseguridad serán trasladadas a la ESMN y su Plan de Acción.

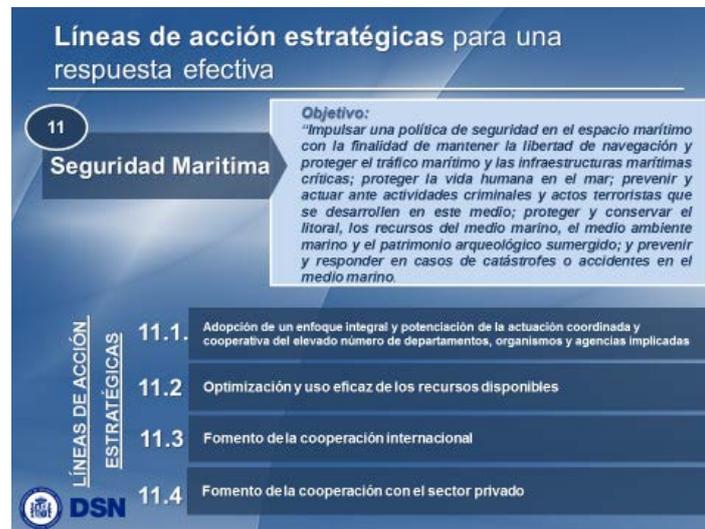


Ilustración 3. Líneas de Acción Estratégica (fuente DSN)

Este tratamiento a lo marítimo de la ESN también ha recibido sus críticas, bien por insuficiente (Abad, 2014), bien por la consideración de la “vulnerabilidad marítima” como un riesgo o amenaza, un error conceptual ya que se trata en realidad del ámbito en el que los verdaderos riesgos y amenazas se pueden materializar (Ruiz, 2014, p.95). Pero hay un aspecto que convierte a la ESN en una estrategia poco decidida, que es la falta de una situación final bien concretada para cada una de sus LAE. Esta omisión deja como resultado unas LAE del ámbito de Seguridad Marítima sin metas definidas, que conllevan una implementación limitada en cuanto al nivel de ambición, en el que cualquier avance, por pequeño que sea, se puede dar por bueno. Tal y como plantea Fernández (2016, p.141): «no se determinan claramente los medios y formas de alcanzar sus objetivos; no establecen prioridades ni plazos de ejecución; tampoco responsabilidades respectivas de los ámbitos competenciales concernidos, las estructuras y procedimientos de coordinación entre ellos».

Recientemente, ha sido aprobado el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017⁶, que sustituirá a la ESN. El Consejo de Seguridad Nacional (CSN) es el órgano responsable de su elaboración, bajo cuya dependencia se constituye una Comisión de Alto Nivel integrada por vocales de la Administración Central del Estado, con el apoyo de un Comité Asesor compuesto por representantes de los sectores público y privado y de la sociedad civil. En este proceso, sería deseable que el elevado número de actores que participan en la elaboración de la nueva estrategia no sea obstáculo para que plantear metas practicables y ambiciosas, las que realmente demanda el escenario de la seguridad marítima nacional. Todo ello, para que no incurra en los mismos errores de su predecesora y cuyos efectos se han transmitido a la ESMN, y de ésta a su Plan de Acción (PAESMN)⁷. Ambas, se analizan a continuación.

⁶ Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero, 2017.

⁷ Plan que no se encuentra accesible en fuentes abiertas, pero que ha podido ser consultado por el alumno.

4. LA MATERIALIZACIÓN DE LA ESMN.

El 5 de diciembre de 2013, apenas siete meses después de la aprobación de la ESN, sale a la luz la ESMN, por el que se desarrolla el ámbito de actuación de “Seguridad Marítima”⁸. Posteriormente, y siguiendo la inercia, la “Seguridad Marítima” se convertirá también en uno de los siete ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional⁹ contemplados en la Ley 36/2015, de Seguridad Nacional (LSN). Todas estas medidas dejan patente el valor que adquiere la dimensión marítima en el espacio estratégico nacional.

Este documento es la primera estrategia de seguridad marítima de índole nacional, fruto del impulso de la ESN y del «encomiable trabajo de los diversos actores que interactúan en la mar» (García, 2013, p.2). No es de extrañar, por tanto, que la publicación de la ESMN generase valoraciones muy positivas, especialmente como «punto de partida dentro del panorama estratégico nacional» (Cánovas, 2016, p.27).

Siguiendo la línea de la ESN, la ESMN convierte el enfoque integral en piedra angular de la seguridad marítima¹⁰, hasta el punto de que dedica íntegro su primer capítulo a este aspecto, ya que: «la realidad compleja y transversal de las amenazas a la seguridad marítima, ha obligado a adoptar enfoques integrales basados en la cooperación entre los actores competentes» (ESMN, p. 12). Un matiz que interesa resaltar, es que la ESMN no es tan explícita como la ESMUE a la hora de plantear la necesidad de integrar a los actores civiles y militares en beneficio de una respuesta más efectiva. Mientras en la ESMUE se incluyen hasta 13 instancias a lo militar, la mayor parte de ellas relacionadas con una mayor sinergia, la ESMN aboga por una integración que se circunscribe a toda la administración de Estado, sin dedicar ni una sola referencia a lo “militar”.

La ESMN, al contrario de la ESN¹¹, describe los intereses en la dimensión de seguridad marítima, delimitando así de forma más precisa el marco de actuación.



Ilustración 4. Intereses en la dimensión de seguridad marítima (Fuente DSN).

⁸ Junto con la ESNM también se publicó la Estrategia de Ciberseguridad, a la que le seguiría en 2015 la Estrategia de Seguridad Energética Nacional.

⁹ La ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la preservación del medio ambiente

¹⁰ La palabra “integral” se repite en 21 instancias a lo largo de todo el documento.

¹¹ La ESN deja en un limbo la definición de los intereses vitales y estratégicos que contenía su antecesora la EES, ya que ni los actualiza ni los redefine.

Asimismo, relaciona los riesgos y amenazas para la seguridad marítima nacional, catalogados según sean deliberados y de naturaleza delictiva, o bien como accidentales o fortuitos. Varios de estos riesgos y amenazas coinciden con los genéricos que contempla la ESN, poniendo de manifiesto que el entorno marítimo encierra una enorme complejidad.



Ilustración 5. Riesgos y amenazas a la Seguridad Marítima (fuente DSN).

Además de las LAE, la ESMN hace suyos los principios informadores de: «unidad de acción, anticipación y prevención, eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos y la resiliencia» (ESMN pp. 33-41). Al no contemplarse indicadores para su medición, estos principios quedan presentados a modo de “visión”, como un referente teórico.

Por tanto, partiendo del “*sea blindness*” del que adolecía la EES, la aprobación de la ESMN representa sin duda todo un avance. No obstante, por la herencia de la ESN, su alcance es limitado. Para del Pozo (2014, pp.19-25; 2015, pp. 25-28) la ESMN contiene defectos de lógica y estructura, y carece de la «adecuación de medios a fines»; es una estrategia eminentemente declarativa, ya que «la obligación de desarrollar la necesaria normativa no está explicitada», en suma, no se puede considerar una estrategia genuina. Asimismo, del Pozo (2015, p.28) objeta que en la ESMN no se articulan las relaciones de cooperación y deslinde de responsabilidades entre los distintos actores a nivel operativo, algo que considera fuente de problemas a la hora de dar una respuesta adecuada en las situaciones de crisis. En este mismo sentido opina Fernández (2016, p.141), que añade que: «no se establecen prioridades ni plazos de ejecución; tampoco definen las responsabilidades respectivas de los ámbitos competenciales concernidos, las estructuras y procedimientos de coordinación entre ellos».

Para Franco (2014, p.24), pese a encontrar numerosos aciertos en la ESMN, las iniciativas internacionales sobre seguridad en la mar recogidas en la estrategia son excesivamente genéricas y reducidas, echando en falta la posición española ante la “espinosa” cuestión de las actividades militares «llevadas a efecto por terceros Estados, en los espacios marítimos sometidos a nuestra soberanía o jurisdicción»¹². Asimismo, este autor llama la atención ante la omisión de instrumentos

¹² Lo cual nos traslada a escenarios donde las disputas por la delimitación de espacios marítimos son continuas, como en el mar de China y que conlleva una escalada militar en la región que de degenerar pueden tener eco en nuestro propio entorno.

normativos considerados imprescindibles en materia de seguridad ratificados por España, como los convenios y protocolos SUA¹³, así como otros protocolos relativos a la inmigración por vía marítima, drogas y estupefacientes¹⁴. Llama también la atención por la falta de postura ante iniciativas lideradas por los Estados Unidos, como la Container Security Initiative (CSI) y la Proliferation Security Initiative (PSI), que hacen frente a dos aspectos transversales de la seguridad en la mar.

La ESMN se emite para una administración marítima sobredimensionada. De hecho: «nueve de los 13 ministerios que componen el Gobierno actual se encuentran implicados en cuestiones relativas al ámbito marítimo (todos con la excepción de Presidencia del Gobierno, Sanidad, Trabajo y Justicia) y cuatro de ellos, y algunas CC. AA., tienen competencias específicas en materia de seguridad marítima» (Blanco 2013, p. 161). Un contexto donde la abundancia de medios y actores implicados provoca «redundancias, sobreesfuerzos e interferencias, casi siempre de carácter competencial, que pueden neutralizar o restar eficacia a la acción del Estado en la mar» (AJEMA, 2013, p.8).

Del Pozo (2014, 2105) identifica una serie de condicionantes del ámbito marítimo nacional que precisan ser mejorados. Sostiene que el intercambio de información entre departamentos con competencias en el ámbito marítimo es «uno de los más importantes desafíos que se presentan a la hora de mejorar la seguridad marítima». Aduce que existe una «barrera de desconfianza» a la hora de decidir compartir información, en ocasiones porque «el sentimiento corporativo habrá pesado más que el deseo de eficacia», hasta el extremo de que «la resistencia a compartir información fuera de la propia comunidad de intereses es universal, por razones nunca bien explicadas por a menudo poco racionales». Aboga por un intercambio de información basado en la ética de «responsabilidad de compartir»¹⁵. Por otro lado, el elevado número de organismos con competencias en el ámbito marítimo fundamentan la delimitación de competencias en un «conjunto heterogéneo y numeroso de protocolos, convenios y acuerdos bilaterales...se encuentran dispersos, son de diferentes niveles, y no infrecuentemente colisionan entre sí». Defiende que a nivel operacional es necesario que exista «una delimitación clara de las responsabilidades en el ámbito marítimo de las distintas agencias, evitando solapes y cubriendo los ámbitos de responsabilidad que no estén claramente adjudicados». En el análisis que efectúa Del Pozo de varios de los actores principales¹⁶ con responsabilidades en el ámbito marítimo, queda de manifiesto que las principales “colisiones” competenciales tienen su origen en el crecimiento de competencias y cometidos atribuidos a dos actores en concreto, la Guardia Civil y las Comunidades Autónomas.

El caso de la Guardia Civil merece especial atención, ya que la creación del Servicio Marítimo de la Guardia Civil (SVMGC)¹⁷ añadió un actor más al escenario marítimo nacional con una amplia

¹³ Convenio SUA, de Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad en Navegación Marítima y de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental y su Protocolo, de 10 de marzo de 1988.

¹⁴ El autor pone como ejemplo el protocolo contra el tráfico ilícito de inmigrantes por tierra, mar y aire.

¹⁵ “El que tiene la información tiene la obligación de compartirla con quien pudiera”.

¹⁶ Analiza el papel en el ámbito de la seguridad marítima de la Armada, Ejército del Aire, el Servicio de Vigilancia Aduanera, la Guardia Civil y la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR) y las Comunidades Autónomas. Además de los analizados por el autor, existen otros actores de la Administración con importantes competencias y ámbito de actuación en el espacio marítimo como Puertos del Estado, Sanidad Exterior, Cuerpo Nacional de Policía, Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado, etc.

¹⁷ Al amparo del Real Decreto 246/1991.

atribución de cometidos¹⁸ que se solaparon con los de otras instituciones, algo que como indica Del Pozo (2015, p.39) generó importantes debates partiendo desde el mismo nivel político. Este solape de competencias se da entre el SMGC y el Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA) en lo que respecta al resguardo fiscal del Estado y persecución del contrabando (Del Pozo, 2015, pp. 44-48), pero también con el papel que desempeña la Armada en vigilancia marítima, inspección pesquera, la respuesta contra determinadas amenazas como el terrorismo marítimo y ante actuaciones que tienen como escenario la alta mar¹⁹. Es preciso traer a colación, además, a la Unidad de Actividades Subacuáticas, creada en el año 1997 y adscrita al SMGC, algunos de cuyos cometidos se solapan con los de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), especialmente en lo que se refiera a “búsqueda, localización y recuperación de personas y objetos en medios acuáticos y subacuáticos” y también con la Armada en lo que a vigilancia del patrimonio cultural sumergido se refiere, a la que la Ley de Navegación Marítima²⁰ concede amplias responsabilidades. Esta situación de solapamiento no puede ser achacada a la Guardia Civil, que ejerce sus cometidos con la máxima profesionalidad, pero corresponde al Gobierno poner orden en la cuestión competencial de la administración marítima, ya sólo sea por cuestiones de eficacia operativa y de eficiencia en el empleo de los recursos que se emplean en la seguridad marítima, y que costean los ciudadanos a través de sus impuestos.

La transferencia de determinadas atribuciones en materia de seguridad a las Comunidades Autónomas también ha generado un amplio solape de competencias en el ámbito marítimo (Del Pozo, 2015, p.42), sobre todo dualidad de esfuerzos e ineficiencias. El principal problema procede del celo de determinadas autonomías por extender su independencia con respecto al Estado en materia de seguridad, en una clara muestra de desconocimiento y de irresponsabilidad, ya que si hoy en día no es posible distinguir entre seguridad interna y externa, más aún entre seguridad de nivel autonómico y la del Estado. Como ejemplo de esta actitud, la Generalidad de Cataluña impugnó tres artículos de la LSN, en concreto sobre la facultad del Presidente del Gobierno para declarar la situación de interés para la Seguridad Nacional y las implicaciones asociadas, en la medida en que consideraba que vulneraban sus competencias en materia de seguridad pública y emergencias y protección civil. El Tribunal Constitucional avaló finalmente la plena constitucionalidad de la LSN²¹.

No se puede hablar propiamente de “aproximación integral”, cuando el sistema actual está basado en una sucesión de acuerdos de cooperación y convenios entre las distintas administraciones de base territorial e inter orgánicas, que no obligan jurídicamente en su mayoría, y que pueden desencadenar situaciones inoperantes ante crisis en el dominio marítimo (Franco, 2014, p.26). No se puede confiar del voluntarismo *per se* que haya una actuación coordinada y cooperativa por parte de los mismos actores que rivalizan competencialmente, y que han dado muestras evidentes de resistencia al

¹⁸ Para más información sobre los cometidos y organización de este Servicio consultar

<http://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/ServicioMaritimo/index.html>

¹⁹ Las funciones que la Ley Orgánica 2/1986 de 13/03 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuye al Cuerpo de la Guardia Civil se ejercerán en las aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente y, excepcionalmente, fuera del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los tratados internacionales.

²⁰ Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

²¹<http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/tribunal-constitucional-avala-plena-constitucionalidad-ley-seguridad-nacional>

cambio; no al menos cuando está en juego la seguridad de los ciudadanos. Es necesario delimitar claramente las competencias que corresponde a cada actor y darle carácter de ley, garantizando una actuación leal e integrada, y un intercambio de información que yendo más allá de la “responsabilidad de compartir”, alcance la “obligación de compartir”. Es acuciante la elaboración de una Ley de Seguridad Marítima que deje zanjada la cuestión competencial y garantice la adecuada respuesta de la administración del Estado en su conjunto ante situaciones de crisis.

Para tratar de poner en orden la dirección político-estratégica de la seguridad se configura el Sistema de Seguridad Nacional (SSN), con la publicación en septiembre de 2015 de la LSN, aspecto éste que se analiza a continuación.

4.1. La respuesta ante situaciones de crisis. El sistema de Seguridad Nacional.

La LSN recibió en su tramitación legislativa un amplio respaldo parlamentario²². Se considera pionera en España: «porque por primera vez en la historia de nuestra democracia se confiere a la Seguridad Nacional una regulación legal a la altura de la importancia que reviste este espacio de la política pública» (Informe Anual de Seguridad Nacional 2015). El SSN, bajo la dirección y liderazgo del Presidente del Gobierno, se compone del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), los Comités Especializados y cuenta con la participación de las administraciones públicas²³, el sector privado y la sociedad civil.



Ilustración 6. Sistema de Seguridad Nacional (Fuente DSN).

Esta ley introduce el concepto de “ámbito de especial interés de la Seguridad Nacional”, aquéllos que requieren «una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades,

²² Con el voto favorable del grupo parlamentario socialista y del grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia.

²³ La Ley es inclusiva en el sentido de otorgar un papel de primer orden al conjunto de las Administraciones Públicas. Recoge la creación de la Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional como paradigma de la observancia del principio de cooperación. También impulsa la creación en sede parlamentaria de la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional (Informe Anual de Seguridad Nacional 2015, p. 22).

así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales». Entre estos ámbitos, como ya se indicó, se encuentra la seguridad marítima.

La gestión de crisis en el marco del Sistema de Seguridad Nacional se desarrollará en la “situación de interés para la seguridad nacional” (en adelante, situaciones de interés) que es aquella en la que, por la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes. El Sistema busca garantizar el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles (LSN, artículo 23), en situaciones que no obliguen a la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos; dicho de otro modo, para situaciones de crisis comprendidas entre la normalidad y los estados de alarma, excepción o sitio²⁴.

El CSN es el que asesora al Presidente del Gobierno sobre el nombramiento de la Autoridad funcional responsable de la dirección política de la situación de interés. En definitiva, el CSN se revela como el actor principal al que le corresponde el ejercicio de las funciones de dirección y coordinación de las situaciones de interés.

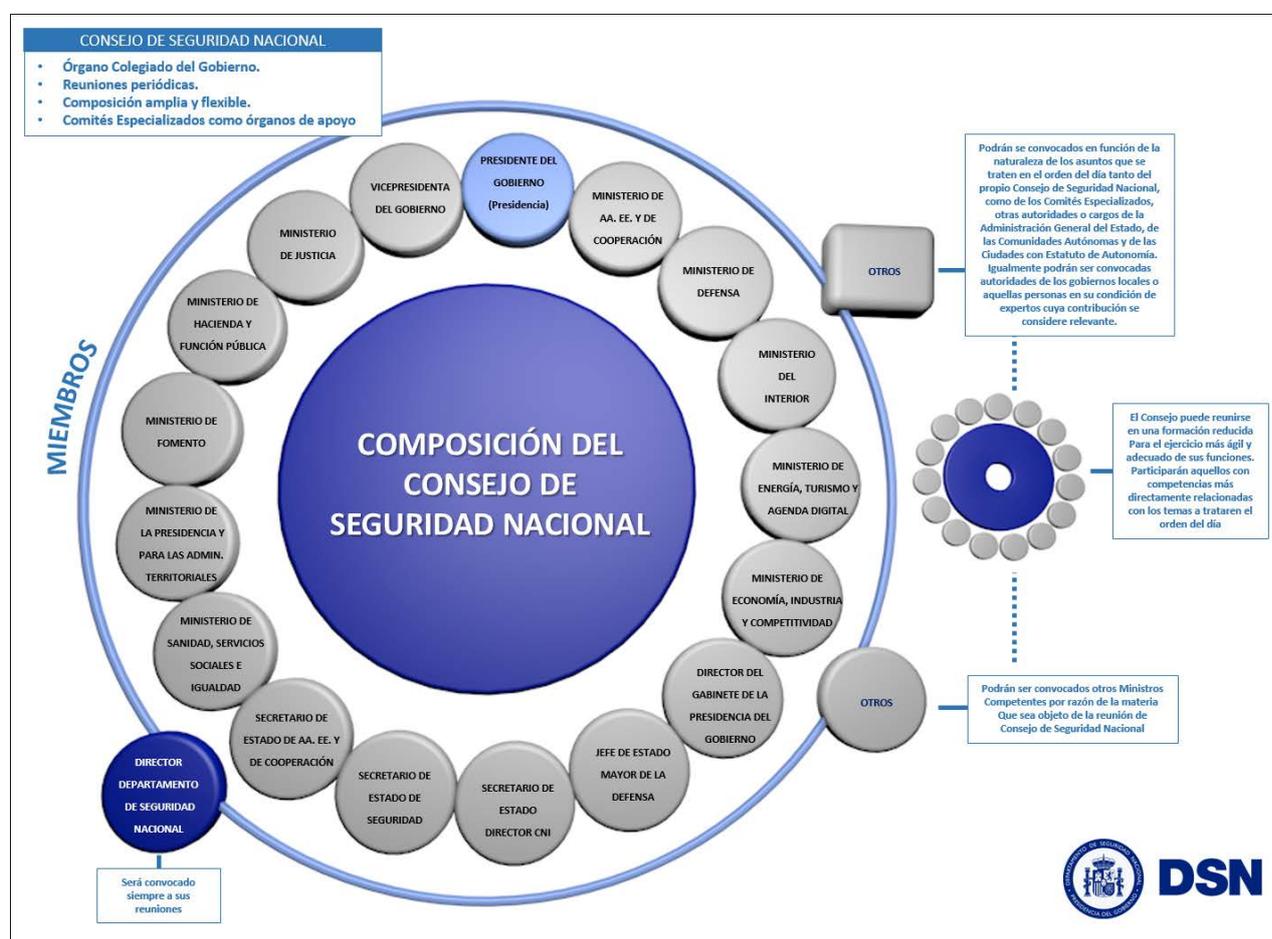


Ilustración 7. Consejo de Seguridad Nacional (Fuente DSN).

Para la preservación de la seguridad marítima y bajo la dirección del CSN, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Marítima (CNSM). A este CNSM le confiere la LSN un amplio abanico de

²⁴ Sujetos a lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

funciones, algunas de las cuales son de carácter supervisor²⁵. Asimismo, es de destacar que corresponde al CNSM facilitar la coordinación operativa entre los órganos y autoridades competentes cuando las situaciones que afecten a la seguridad marítima lo precisen y mientras no actúe el Comité Especializado de Situación, que se constituye para los casos en que se produzca el desbordamiento de los mecanismos habituales previstos. Este Centro podrá ser reforzado con personal especializado, conformado una Célula de Coordinación específica en el ámbito de la Seguridad Marítima.



Ilustración 8. Consejo de Seguridad Marítima Nacional (Fuente DSN).

La aportación de los recursos necesarios para hacer frente a una crisis queda también regulada en la LSN, pues «establece los cauces oportunos para que ante cualquier posible situación de crisis se unifiquen y establezcan los medios de reacción sin que la misma se vea obstaculizada por trabas administrativas o conflictos de competencias» (Zamora, p. 15). Esta integración de medios contempla la aportación de recursos humanos y materiales, tanto públicos como privados, no adscritos con carácter permanente a la Seguridad Nacional, y se basará en los principios de contribución gradual y proporcionada a la situación que sea necesario afrontar y de indemnidad. A estos efectos, la ley prevé la confección de un catálogo de recursos humanos y medios materiales susceptibles de ser puestos a disposición de la Autoridad responsable.

Por último, el Departamento de Seguridad Nacional²⁶ (DSN) asume funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del CSN y de sus órganos de apoyo. Al impulso y protagonismo del DSN se deben los principales avances en la consolidación de la estructura de seguridad nacional, destacando la reciente publicación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado

²⁵ Por citar solo algunas:

- Verificar el grado de cumplimiento de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional e informar al Consejo de Seguridad Nacional.
- Impulsar los estudios necesarios y hacer propuestas para que la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional evolucione armónicamente con respecto a la Política Marítima Integrada, la futura Estrategia Europea de Seguridad Marítima y otras estrategias con dimensión internacional.

²⁶ Real Decreto 1119/2012.

del SSN²⁷, basados fundamentalmente en una red de puntos de contacto para el intercambio de información y la activación preventiva del SSN en los supuestos de gestión de crisis.



Ilustración 9. Organigrama CSN (Fuente DSN).

Esta nueva estructura supone indudablemente una «mejora sustancial sobre la situación anterior», ya que no existía previamente una organización de esta naturaleza a nivel nacional (del Pozo, 2015, pp.27-28). Sin embargo, persisten dudas sobre su eficacia tanto en el desempeño de las actividades rutinarias como de gestión de crisis.

Con respecto al desempeño de las actividades rutinarias del SSN, como puntualiza Fernández (2016, p.18): «la opción por las comisiones delegadas a las que ofrece su apoyo el Departamento de Seguridad Nacional, puede llevar a que los responsables de las distintas administraciones compitan sin ningún órgano externo de arbitraje o liderazgo». Franco (2014, p.27), además, considera los órganos que conforman el SSN de naturaleza política y como opción más eficaz aboga por un sistema de gestión de crisis en el que la toma de decisiones esté atribuida «a un solo órgano, unipersonal o pluripersonal, pero en todo caso, de carácter técnico y no político».

Con respecto a la gestión de las situaciones de crisis, «la evidencia histórica ha demostrado que en muchas ocasiones la existencia de planes de prevención o de protección civil de las zonas marítimas no constituye una garantía de rapidez y eficacia en su aplicación bajo las condiciones extraordinarias que se producen en toda situación de emergencia» (Calduch, 2013, p. 120). En este tipo de acontecimientos donde se desbordan los mecanismos habituales es donde la coordinación interministerial resulta imprescindible, pero la eficacia de la respuesta del nivel político-estratégico y operacional se pone en duda en las situaciones más demandantes, bien por la naturaleza de determinadas amenazas a las que no se ha enfrentado previamente el SSN²⁸ o bien por estar al borde de los estados de alarma, situación y sitio. Ante estos acontecimientos surgirían con más fuerza las discrepancias competenciales todavía no resueltas. Se estarían trasladando, además, los problemas al nivel táctico, donde operan los medios y se mide en última instancia la eficacia de la respuesta ante situaciones de crisis.

²⁷ Orden PRA/116/2017, de 9 de febrero.

²⁸ Estados fallidos en nuestro vecindario con episodios de guerra híbrida, terrorismo sostenido o piratería, flujos migratorios masivos, grandes catástrofes, etc.

La LSN desarrolla esencialmente la estructura de nivel ministerial. Esta consideración no debe perderse de vista, ya que las estructuras y cadenas de decisión y mando establecidas, del nivel político-estratégico al operacional, debieran constituirse para propiciar una fácil transición desde las situaciones de gestión de crisis más básicas a la de los estados de alarma, excepción y sitio, aspecto éste que no está contemplado y puede desencadenar ineficacias. A esto se añade que a la Autoridad funcional designada por el Presidente del Gobierno le corresponderá a su vez el nombramiento de una autoridad sobre la que recaiga la conducción operativa de la situación, y por lo tanto la responsabilidad de planeamiento y conducción de la operación con los medios y capacidades puestos a su disposición. El papel que juega el sistema judicial, y el solapamiento de competencias, pone también en cuestión la efectividad de decisión y mando en los niveles operacional y táctico. Todo ello refuerza la necesidad de desarrollar una Ley de Seguridad Marítima en los términos antes expuestos.

4.2. El Plan de Acción de la ESMN y su estado de avance.

El PAESMN es un documento que fue aprobado en la reunión de 9 de diciembre de 2014 del CNSM y cuenta con la conformidad del Consejo de Seguridad Nacional, de fecha 23 de enero de 2015. El PAESMN es un documento vivo, que se retroalimenta de una nueva cultura de seguridad marítima nacional. Tiene un eje fijo, la unidad de acción en materia de seguridad marítima nacional, y otro móvil, la organización concreta del sistema encaminado a este fin. Teniendo en cuenta los principios informadores de la ESMN, el CNSM ha materializado los objetivos a alcanzar conforme a una programación temporal fijada para el medio y largo plazo. El PAESMN permite una continuidad en el tiempo de los trabajos entre presidencias rotatorias del CNSM, el seguimiento de la implementación de la ESMN, así como su adecuación y revisión²⁹.

El PAESMN desarrolla las cinco LAE de la ESMN, que se desglosan en catorce acciones derivadas (AD), cada una de las cuales se divide a su vez en varias realizaciones concretas, asignada o bajo la responsabilidad de seguimiento de cada uno de los vocales que componen el CSMN.

LAE 1. Enfoque integral y actuación coordinada

- AD 1. Creación Área de SEGMAR en el DSN**
- AD 2. Potenciación Centro de Situación DSN**
- AD 3. Mejora de la cooperación y colaboración operativa**
- AD 4. Desarrollo plataforma COLABORA y Herramienta SEGMAR**
- AD 5. Creación de la CIARA**

²⁹ Extraído de <http://www.dsn.gob.es/>

LAE 2. Optimización de los recursos

AD 6. Elaboración Catálogo medios materiales SEGMAR

AD 7. Recomendaciones Informe CORA

AD 8. Cooperación en materia de formación

AD 9. Elaboración Catálogo Patrimonio Arqueológico Subacuático

AD 10. Protección de la biodiversidad marina y ordenación del espacio marítimo

LAE 3 . Cooperación Internacional

AD 11. Coordinación postura nacional en las distintas iniciativas y proyectos internacionales

LAE 4. Cooperación Público-Privada

AD 12. Fomento de la colaboración público-privada

AD 13. Fomento de la Cultura de Seguridad Marítima

LAE 5. Ciberseguridad

AD 14. Análisis de sistemas de información y tecnologías vulnerables a ciberataques.

Ilustración 10. Líneas de Acción (fuente propia)

El Informe Anual de Seguridad Nacional (IASN)³⁰ detalla los principales avances logrados en materia de seguridad nacional y más concretamente en cada uno de los doce ámbitos de la Seguridad Nacional. Se han publicado hasta la fecha cuatro ediciones³¹, el más reciente de febrero de 2017. El IASN constituye hasta el momento la única fuente abierta que permite conocer el estado de implantación del PAESMN. Dado que este documento lo elabora y publica el DSN, que es el organismo responsable de impulsar la ESN, en él se informa ante todo de los avances conseguidos y apenas refleja la problemática que existe en el proceso de implantación. Dicho de otro modo, el IASN más que un documento crítico, es una herramienta divulgativa de fomento de la cultura de seguridad³².

³⁰ Se pueden consultar en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional>

³¹ El primer informe publicado fue el IASN del 2013, de julio de 2014. El último el IASN del 2016, de febrero de 2017.

³² IASN tienen como un objetivo prioritario explicar a la ciudadanía las medidas que año tras año se ponen en pie para garantizar una respuesta integral, tanto anticipatoria como reactiva, a los riesgos y amenazas a la ESN.

En los IASN queda patente la enorme importancia de la inmigración irregular o de tráfico de seres humanos por vía marítima³³. En este contexto se resalta por un lado el esfuerzo de España al contribuir activamente al esfuerzo internacional en aguas del Mediterráneo central a través de las operaciones EUNAVFOR MED Sophia³⁴, de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE (PCSD), y “Sea Guardian” de la OTAN³⁵. Por otro lado, también aborda las operaciones marítimas coordinadas por Frontex³⁶ en el Mediterráneo oriental y en el mar Egeo (operaciones marítimas Tritón y Poseidón, respectivamente), así como las operaciones Triton, Indalo, Hera y Minerva lideradas por España. En estas últimas, tiene un papel destacado el SMGC, bajo dependencia del Ministerio del Interior.

En el ámbito del control de fronteras, los IASN se hacen eco de iniciativas como el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), que comenzó a funcionar el 2 de diciembre de 2013 en varios países de la UE, entre ellos en España³⁷ y desarrollos tecnológicos dependientes del Ministerio del Interior destinados a la detección temprana de la inmigración en la mar para salvamento de vidas humanas, la vigilancia fronteriza y el intercambio de información³⁸. Todas estas iniciativas, que refuerzan la integración de actores, cuentan con importantes fuentes de financiación procedentes de los fondos comunes de la UE.

En el Ámbito de la Seguridad Nacional de Seguridad Marítima, se destaca en el IASN-2013 la creación del Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima (MVSM). El MVSM hace recaer en la estructura operativa de las Fuerzas Armadas, bajo mando operativo del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD), todos los cometidos que le corresponden relacionados con la vigilancia marítima. Este MVSM es un verdadero ejemplo de integración y eficiencia dentro del Ministerio de Defensa, al incorporar en una sola cadena de mando operativa capacidades transferidas por la Armada y los Ejércitos según un plan permanente denominado Plan Marco. Una de estas capacidades de la Armada es el Centro de Operaciones y Vigilancia Marítima del Cuartel General de la Fuerza de Acción Marítima (COVAM), que fusiona, correlaciona y evalúa todo el espectro de información de Conocimiento del Entorno Marítimo (CEM), además de contar con capacidad de Mando y Control permanente (24/7). Actualmente se encuentra sujeto a un importante proceso de modernización con fondos del Ministerio de Defensa.

³³ Informado en el apartado del Ámbito de Seguridad Nacional de Ordenación de los Flujos Migratorios.

³⁴ Destinada a neutralizar el modelo de negocio de las redes de inmigración en el Mediterráneo central, con el despliegue de un avión de patrulla marítima del Ejército del Aire y una fragata con helicóptero embarcado de la Armada Española, así como personal militar en el centro de mando operacional de Roma.

³⁵ Con participación de medios de la Armada.

³⁶ Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados-Miembros de la UE, que recientemente ha evolucionado hacia la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

³⁷ La idea fundamental de este sistema es mejorar la capacidad analítica y de reacción y respuesta para reducir la llegada de inmigrantes irregulares a la UE, facilitando el despliegue de medios necesarios de forma más rápida *in situ* y reforzar la cooperación entre los países, que siguen siendo los responsables en última instancia

³⁸ Se trata, entre otros, de los proyectos Perseus, Closeye, Seahorse-Mediterráneo y West Sahel-Mauritania.



Ilustración 11. COVAM (<https://encomar.covam.es/>)

También en el año 2013, se inauguró el Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras (CECORVIGMAR) en la Dirección General de la Guardia Civil, que incorpora: «los medios y equipos necesarios para desempeñar su función de coordinar, asesorar y dirigir las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras, con capacidad de poder integrar a personal de otros organismos» (IASN-2013). Este Centro, que ha sido construido con una importante financiación de la UE a través de Frontex, es el punto de contacto nacional de EUROSUR. Siendo la capacidad potencial de este Centro sobresaliente, se ha puesto en cuestión si está debidamente sobredimensionado para las competencias que corresponden al SMGC (Ruiz, 2014, p.97). Esta no es una circunstancia aislada, ya que los casos de duplicidad de capacidades se dan no sólo en lo que respecta a centros de control marítimo³⁹, sino también en buques oceánicos, aviones de patrulla marítima, drones, etc⁴⁰, en lo que se puede considerar una evidente falta de eficiencia en el empleo de los recursos. En otro orden de cosas, la Guardia Civil obtiene importantes fuentes de financiación para la adquisición de capacidades marítimas a través de Frontex, lo que le permite asumir competencias para las cuáles no estaba originalmente destinada. Del crecimiento de Frontex también ha venido la ampliación de cometidos del SMGC en el ámbito marítimo, lo que incrementa los problemas competenciales que lleva asociado.



Ilustración 12. CECORVIGMAR (fuente: internet)

³⁹ Habría que sumar otros como el Centro Nacional de Coordinación y Salvamento (CNCS), que depende del Ministerio de Fomento o el Centro de Operaciones de la Agencia de Vigilancia Aduanera (DAVA), que depende del Ministerio de Hacienda. No obstante, con matices, son el COVAM y el CECORVIGMAR los que tienen mayor capacidad técnica para llevar la coordinación y conducción operacional y táctica en situaciones de interés marítimo

⁴⁰ El caso de los aviones de patrulla marítima es sintomático, ya que aunque con diferentes versiones pero con misiones compatibles, se encuentran el Ejército del Aire, el SMGC, la DAVA, Salvamento Marítimo y la Secretaría General de Pesca (con modelos como el CN235).

Para añadir otro ingrediente a la disolución de los límites entre seguridad marítima en sus dimensiones interior y exterior, se ha creado la figura del Embajador en Misión Especial para la Seguridad Marítima, perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que representa a España en diversos foros internacionales con el fin de darle mayor visibilidad internacional a la Seguridad Marítima (IASN-2014).

Del IASN se extrae el siguiente estado de avance de las LAE:

- *Adopción de un enfoque integral y potenciación de la actuación coordinada y cooperativa (LAE 1).*

Las actuaciones que siguen a esta LAE van encaminadas a «avanzar en el conocimiento del entorno marítimo, la cooperación operativa entre todas las Administraciones y el adecuado control de los accesos marítimos a las costas españolas» (ESMN, p.34), incluyendo el desarrollo de la dimensión marítima de la estructura orgánica para la gestión de crisis de Seguridad Nacional. Aboga por la creación de un entorno virtual para compartir la información, la mejora de las herramientas de fusión, correlación y análisis y el fomento de la participación de los sectores público y privado. Para la cooperación operativa considera que hay que explorar nuevas modalidades de cooperación, sin menoscabo de los acuerdos interdepartamentales existentes. En este último aspecto, se puede afirmar que no se han cosechado avances reseñables, manteniéndose los acuerdos como paradigma de la colaboración entre actores del ámbito marítimo.

Es destacable la aprobación del Acuerdo de Coordinación y Cooperación en Operaciones de Seguridad Marítima (ACCOSM) y del Plan Integral de Seguridad Marítima en el Estrecho de Gibraltar (denominado Plan MARES). También la creación en el 2013 de un grupo de estudio para analizar en profundidad la seguridad marítima en España. Este grupo de carácter multidisciplinar presentó a finales de ese año el informe “La organización de la Seguridad Marítima en España: oportunidades y desafíos”, documento no disponible en fuentes abiertas. El ACCOSM es un acuerdo novedoso por el que los ministerios con competencias en la Acción del Estado en la mar se comprometen a impulsar, promover y estudiar medidas de distinto tipo para reforzar la coordinación y cooperación en operaciones de seguridad marítima, así como la mejora de su eficacia. Un acuerdo supervisado por el CSN a través del CNSM, que por su naturaleza fomenta, pero no obliga, a la cooperación reforzada. Es decir, otro documento cuyo éxito depende del voluntarismo de los actores.

El Plan MARES merece también un análisis detallado, ya que es el primero que se emite de esta naturaleza. Identifica los actores implicados y describe las fases en las que se pueden desenvolver las situaciones de interés declaradas en la zona comprendida entre el golfo de Cádiz y el mar de Alborán. Pese a su indudable valor y representar otro paso en la buena dirección, su utilidad para el planeamiento y conducción de las operaciones es discutible, ya que también es un documento muy descriptivo que se queda a un nivel de coordinación y cooperación general de los organismos competentes, pero no baja a detalles más específicos de conducción operacional, porque una vez más, es dónde se presentan las disputas de tipo competencial.

Otro aspecto relevante es el desarrollo de un portal colaborativo. En la primera reunión del CNSM de la XII legislatura⁴¹, se aprobó la creación de un entorno de colaboración virtual para responder a

⁴¹ <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/reunion-del-consejo-nacional-seguridad-maritima-0>

las exigencias del principio de coordinación interdepartamental. Este entorno colaborativo tiene una primera dimensión, la herramienta SEGMAR, para compartir información de seguridad marítima, y que conecta a los centros operativos nacionales de seguridad marítima⁴². Asimismo, el Entorno de Colaboración Virtual redundará en una mayor eficiencia de la actuación de los principales agentes de seguridad marítima, por el ahorro de tiempo y dinero, al proporcionar un medio alternativo a las reuniones presenciales y a los desplazamientos asociados.



Ilustración 23. 1ª Reunión XII legislatura del CSMN (<http://www.dsn.gob.es/>).

Otra iniciativa que potencia la integración es la celebración periódica de la *Conferencia de Centros Operativos de Seguridad Marítima* y del estado de implementación de la Célula de Información y Análisis de Riesgos y Amenazas a la seguridad marítima (CIARA)⁴³.

En resumidas cuentas, esta LAE es donde más progresos se han materializado (acciones derivadas 1, 2, 4 y 5), quedando asentada la estructura del SSN del nivel político-estratégico, así como herramientas de coordinación como el portal COLABORA o la CIARA.

Aun así, con respecto a la AD 3, de mejora de la cooperación y colaboración operativa, los avances son más lentos. Se ha elaborado un catálogo de ejercicios nacionales e internacionales sobre seguridad marítima, así como un análisis para la determinación de las necesidades de adiestramiento conjunto y, sobre esta base, los objetivos a alcanzar a nivel de participación interdepartamental. La intención es seguir trabajando el ejercicio MARSEC, organizado por la Armada, como ejercicio clave en el que se aglutinen las agencias implicadas en seguridad marítima. Se pretende dedicar un escenario para trabajar la cadena de mando completa (político/estratégico, operacional y táctico) y aplicar las lecciones aprendidas de cada edición en el diseño y planeamiento del siguiente. El ejercicio MARSEC es, por tanto, el más importante del ámbito de la seguridad marítima a nivel

⁴² Enlaza el Centro de Situación del DSN, COVAM, CECORVIGMAR, Centro Nacional de Coordinación y Salvamento, Centro de Operaciones de la Agencia de Vigilancia Aduanera (DAVA), otros centros de operaciones del ámbito de la Defensa y otros ministerios.

⁴³ Se trata de un grupo de trabajo que depende funcionalmente del CNSM y que tiene como misión principal la elaboración y el análisis de inteligencia.

nacional, y como principal aglutinador de los actores con responsabilidad en la Acción del Estado en la mar, también en este ámbito surgen tensiones por solapes competenciales⁴⁴.

○ *Optimización y uso eficaz de los recursos disponibles (LAE 2).*

La lectura de la ESN lleva al convencimiento de que «contiene directrices con el fin de reasignar todos los recursos disponibles del Estado de manera eficiente para la preservación de la Seguridad Nacional» (ESN pp.8). Uno de los cuatro principios informadores, de hecho, está centrado en este aspecto, la “eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos”, que se sustenta en la priorización de los recursos y la optimización de su empleo, precisa un control y orienta la organización administrativa. Sin embargo, este objetivo se queda en el plano declarativo y no ha habido materializaciones destacables, ya que las AD no van más allá de la elaboración de catálogos, el estudio de viabilidad del Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)⁴⁵, la cooperación en materia de formación y protección de la biodiversidad marina y ordenación del espacio marítimo.

La segunda LAE aboga por «avanzar en la racionalización amplia de los costes de las diferentes Administraciones Públicas con responsabilidades en el ámbito marítimo». Partiendo del reconocimiento de lo numeroso de los medios humanos, técnicos y materiales de los distintos departamentos (buques, aeronaves, centros de adiestramiento y formación), propugna por una reducción del gasto de las operaciones, mantenimiento y formación, así como el avance hacia la estandarización y homogeneización de los medios que deban adquirirse en el futuro. Se añade como actuación el desarrollo de sistemas integrados de información que faciliten la toma de decisiones, la elaboración de inventarios de medios y capacidades, identificación de buenas prácticas y el incremento de la capacitación de los profesionales del medio.

Se informa de actuaciones de coordinación interdepartamental⁴⁶, fruto de los diferentes convenios de colaboración suscritos, aunque no especifica cuáles, y de progresos conseguidos en la protección del patrimonio subacuático⁴⁷ (AD 9), a través de la colaboración entre Ministerios y con las Comunidades Autónomas (aunque no todas). Asimismo, en los IASN se informa de forma muy profusa de las actuaciones llevadas a cabo por distintos actores nacionales, en su mayor parte de manera individual.

Esta LAE, que podría considerarse la más importante, está también lejos de obtener resultados satisfactorios. Se constituyó un grupo de trabajo compuesto por representantes de los Ministerios de Defensa; Fomento; Industria, Energía y Turismo; e Interior, con la finalidad de elaborar un catálogo unificado que aporte una visión integral de los medios materiales existentes para el cumplimiento de las funciones de seguridad marítima. La elaboración de este catálogo está presentando dificultades de homogeneización y todavía no se han obtenido resultados definitivos.

Con respecto a la AD 7 relativa al estudio sobre las capacidades y medios humanos y materiales existentes en el ámbito marítimo a la luz de las recomendaciones del CORA, se han formado tres grupos de trabajo relacionados con combustibles, vehículos aéreos tripulados de forma remota

⁴⁴ Tensiones que se presentan en las reuniones preparatorias del ejercicio, teniendo normalmente como centro de las discusiones a la Guardia Civil.

⁴⁵ http://www.sefp.minhafp.gob.es/es/web/areas/reforma_aapp.html

⁴⁶ A las que denomina “actuaciones conjuntas”, y encaminadas a lograr la máxima eficacia y eficiencia.

⁴⁷ Como la elaboración de las cartas arqueológicas subacuáticas.

(drones) y vehículos submarinos remotos (ROV), donde la falta de un modelo claro y la ausencia de concurrencia de intereses están suponiendo un escollo para adoptar posturas comunes. No se han registrado avances en lo que respecta a la recomendación de encontrar fórmulas para que la Armada y el Ejército del Aire tripulen y mantengan buques y aeronaves de otras administraciones, tal y como ya sucede en base a otros acuerdos establecidos de forma bilateral⁴⁸.

Asimismo, se están llevando a cabo realizaciones distintas para la elaboración de un catálogo de titulaciones marítimas con su compatibilización profesional (AD 8), y para la potenciación de las Estrategias Marinas de protección de la biodiversidad marina (AD 10).

En este sentido, la trazabilidad de los recursos que el Estado dedica en su conjunto a la seguridad marítima representa un desafío muy complicado de alcanzar. El curso de los fondos, que proviene de distintas fuentes y afecta a numerosos Ministerios, y dentro de éstos a distintos departamentos y diferentes partidas, constituye una maraña sin cuya aclaración, difícilmente se podrá mejorar la eficiencia.

○ *Fomento de la cooperación internacional (LAE 3).*

Esta LAE apuesta por el fomento de la cooperación internacional, basado en la coordinación de todas las Administraciones bajo el principio de unidad de acción en el exterior, especialmente en los ámbitos de la Organización Marítima Internacional (OMI) y la UE. Se centra en potenciar la proyección internacional de la acción del Estado en el ámbito de la seguridad marítima, relacionando iniciativas de las que España forma parte a nivel europeo, OTAN, y en otros ámbitos de dimensión multilateral y bilateral⁴⁹.

Cabe plantearse, si en los foros e iniciativas que cuentan con participación de varios organismos marítimos nacionales se evitan las mismas disputas competenciales que existen a nivel nacional o si por el contrario se llega a situaciones de consenso; en todo caso, el papel que a cada organismo le corresponde en su representación exterior debiera estar perfectamente delimitada, algo que no es posible si no se ha solucionado antes a nivel interno.

○ *Fomento de la colaboración con el sector privado (LAE 4).*

Dada la gran cantidad de actores privados con intereses en el ámbito marítimo, la cuarta LAE busca el fomento de la colaboración de las Administraciones Públicas con el sector privado, como un aspecto indispensable y basado sobre criterios de anticipación y prevención. Asimismo, recalca la importancia de «desarrollar una cultura de seguridad marítima nacional que se traduzca en acciones prácticas y proactivas desde las esferas pública y privada» (ESMN, p.40). En este sentido, se están abriendo distintos cauces de comunicación que pretenden impulsar esta colaboración, a través de la participación activa de empresas e instituciones privadas españolas en ejercicios, ciberseguridad, prevención de riesgos laborales o la tecnología (IASN-2016, p.155).

○ *Ciberseguridad (LAE 5).*

La quinta y última LAE va encaminada hacia la mejora de la ciberseguridad en el ámbito marítimo, de los estándares a nivel nacional. Se están lanzando «actuaciones dirigidas al incremento de las

⁴⁸ Entre el Ministerio de Medioambiente y Medio Rural y Marino con la Armada y con el Ejército del Aire, entre otros. Un compendio de los acuerdos se puede consultar en del Pozo, 2015, pp.57-61.

⁴⁹ Como la ESMUE, el Grupo de contacto contra la piratería frente a las costas de Somalia, Grupo G7 extendido de amigos del gofo de Guinea, Participación nacional en el Foro europeo de funciones guardacostas, etc.

capacidades de prevención, defensa, detección, explotación, análisis, recuperación y respuesta coordinada». El IASN-2016 destaca la iniciativa entre el DSN, el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE) y el Clúster Marítimo Español.

En definitiva, son indudables los avances que se están dando a nivel nacional para la implementación de la ESMN, avances que inicialmente se cosechan de forma rápida, pero que tienen un horizonte limitado por la falta de ambición de la estrategia y su respectivo plan de acción. En este sentido «nuestras primeras acciones deben ir dirigidas a poner orden en nuestra casa» (del Pozo, 204, p-6), pero sin perder de referencia que deben estar alineadas al propio avance que se esté registrando en el seno de la Unión Europea... y esta circunstancia lleva a analizar la ESMUE.

5. DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA A LA RELEVANCIA DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA.

La Estrategia de Seguridad Europea del 2003 (ESE), se publicó en un momento en la que se podía afirmar: «Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea» (ESE, p. 1). Con este panorama tan halagüeño, tanto la ESE, como su actualización de 2008, se permitieron incurrir también en un acusado “*sea blindness*”, apenas unas referencias hacia la piratería marítima, la importancia de las rutas marítimas y el impacto del cambio climático.

Esta “ceguera” no impidió la proliferación descoordinada de organismos y agencias relacionadas con asuntos marítimos en la UE, lo que llevó a que a instancias de la Comisión Europea se aprobase en 2007 el Libro Azul de la Política Marítima Integrada (PMI)⁵⁰. El objetivo no era otro que: «sustituir la tradicional visión compartimentada de las actividades con dimensión marítima por una perspectiva integral para intentar organizar de una forma más coherente actividades marítimas multidisciplinares» (Molina, 2015, p.697). Un primer intento para «evitar y resolver conflictos, crear instrumentos comunes y determinar y aprovechar las sinergias» (Molina, 2013, p.71). En la actualidad, no existe una cifra consensuada sobre el número total de autoridades públicas que llevan a cabo actividades relacionadas con la seguridad marítima en la UE y sus Estados-miembros, pero Molina lo cifra en alrededor de 300 (2015, p.695)⁵¹.

No obstante, si la ESE se caracterizó por sus escasas referencias al medio marítimo, la PMI cubre el medio marítimo sin ocuparse de cuestiones de seguridad (Blanco, 2013, p. 154). Esta circunstancia reafirmó la necesidad de elaborar de una estrategia europea de seguridad marítima que permitiese cubrir el «hueco» existente entre la ESE y la PMI.

La elaboración de esta estrategia marítima de seguridad de la UE fue un proceso lento y lleno de dificultades, debido a: «la existencia de opiniones no coincidentes entre los Estados-miembros, direcciones generales de la Comisión Europea y Servicio Europeo de Acción Exterior» (Molina, 2015, p.698). Es decir, a las resistencias de todos los actores que tenían algo que decir en materia

⁵⁰ Desarrolla instrumentos transversales que constituyen el núcleo de la PMI, que son: la vigilancia marítima, la organización del intercambio de datos sobre el medio marino y la planificación marítima espacial (Molina, 2013, p. 73).

⁵¹ A nivel de la UE, Entre otros: la Comisión de la UE; Maritime Affairs and Fisheries (DG Mare); Migration and Home Affairs (DG Home); Mobility and Transport (DG Move); European Fisheries Control Agency (EFCA); European Maritime Safety Agency (EMSA); European Union Satellite Centre (SatCen); European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (Frontex), etc.

de seguridad marítima. En el ínterin de estas discusiones, la Unión aprobó sin complicaciones destacables la *Estrategia de Seguridad Interior de la UE*, de donde nace el impulso a iniciativas que alcanzan de lleno lo marítimo como (EUROSUR) y el *Common Information Sharing Environment* (CISE)⁵², bajo la premisa del fortalecimiento de la seguridad a través de la gestión de fronteras (Molina, 2013, p. 78).

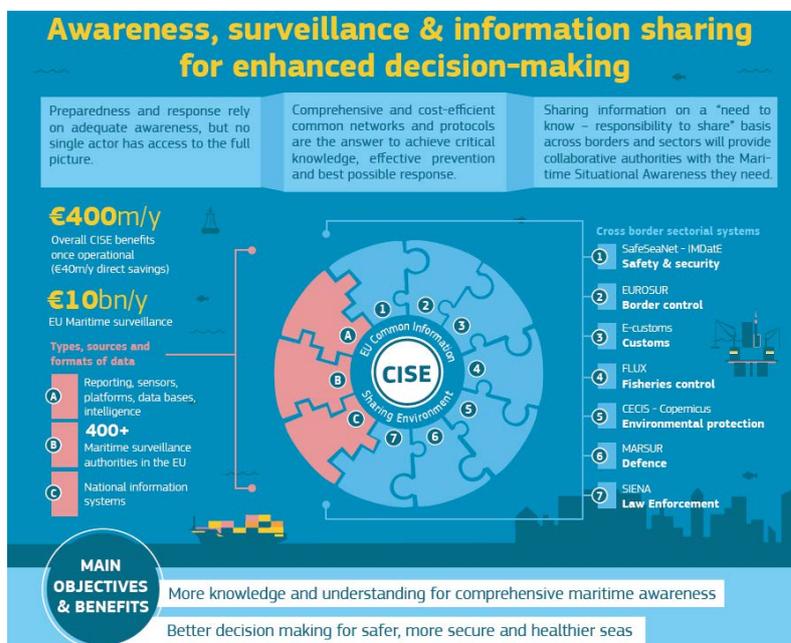


Ilustración 34. CISE (Fuente: Comisión Europea)

Como eslabón de enlace con la estrategia de seguridad marítima, se aprueba el Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima de la UE, documento del marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que identifica el papel y las tareas asociadas de las fuerzas navales y otros servicios militares, donde queda patente: «que se cruzan las líneas divisorias entre defensa y aplicación de la ley y entre seguridad interna y externa» (Molina, 2013, p. 82).

La ESMUE fue adoptada por el Consejo de Asuntos Generales el 24 de junio de 2014⁵³, con el propósito de «asegurar los intereses de seguridad marítima de la UE y sus Estados miembros contra una multitud de riesgos y amenazas en el ámbito marítimo mundial» (ESMUE, p.3). La ESMUE se circunscribe al marco político y estratégico, contando con los instrumentos pertinentes a escala internacional, nacional y de la UE.

Dos años después de aprobarse la ESMUE sale a la luz la EGUE, en un escenario geopolítico más inseguro e incierto donde Europa vive una profunda crisis de identidad. Por ello, La EGUE persigue

⁵² Sistema de intercambio de información entre distintas comunidades marítimas de la UE. Para más información ver: https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/integrating_maritime_surveillance_en.pdf

⁵³ Tanto la ESNMUE como su Plan de Acción son documentos políticos que cuentan con el apoyo total de los 28 países de la UE, de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Están implicadas todas las agencias de la UE con competencias relacionadas con la seguridad marítima: EDA, EMSA, Frontex, EFCA, EUROPOL (Molina, 2013, p. 699).

una Europa más autónoma y con mayor protagonismo, donde el *hard power* es tan importante como el *soft power*⁵⁴ (EGUE, p-4). En este contexto tan distinto, la EGUE no incurre en la misma inobservancia hacia lo marítimo de su predecesora la ESE, partiendo de la base que reconoce a la UE como un proveedor de seguridad marítima global (EUGS, p.41).

En esta línea, la EGUE aborda la Seguridad y Defensa como una de las prioridades de la Acción Exterior. En concreto, afirma que los desafíos se deben afrontar juntamente con las dimensiones interna y externa, y pone como ejemplo operaciones de la PCSD que pueden operar junto a la nueva Guardia de Fronteras y Costas⁵⁵ y otras agencias de la UE especializadas, todo ello para reforzar la protección de las fronteras y la seguridad marítima.

La EGUE persigue profundizar las relaciones exteriores promoviendo la seguridad marítima, que se convierte en elemento de cooperación esencial con la OTAN y multilateral con socios estratégicos de Latino América, estados caribeños u organizaciones como la ASEAN (EGUE, pp.37-43).

Pasa a ser algo prioritario encontrar nuevas fórmulas de financiación en todas las dimensiones de la política exterior, especialmente en Defensa. Deja pendiente de desarrollo una estrategia sectorial que especifique el nivel de ambición civil-militar y contempla el desarrollo de capacidades militares de alta gama, entre las que se encuentran las marítimas (EGUE, p.45). Sin embargo, siguiendo la tradición de sus predecesoras, la EGUE no fija el nivel de ambición ni especifica cómo adecuar los medios a los fines, por lo que la estrategia queda (como ocurre con las estrategias nacionales) más bien en una “visión”, con la consecuencia de que: «diseñar una visión sin tener en cuenta los recursos disponibles abre un atajo hacia la frustración» (Arteaga, 2016).

No obstante, se han dado los pasos adecuados con la publicación de dos importantes documentos, el Plan de Aplicación de la EGUE y el Plan de Acción de la Comisión; asimismo, se han establecido nuevas áreas de cooperación con la OTAN. El Plan de Aplicación supone un nivel de ambición renovado, aunque sin cuantificar, en lo que respecta a la potenciación de operaciones de seguridad y vigilancia marítima, la Cooperación Estructurada Permanente (CEP)⁵⁶ y la generación de una Capacidad Permanente de Planeamiento y Conducción de Operaciones de nivel estratégico, es decir de un Cuartel General de ese nivel. En lo que respecta al Plan de Acción de la Comisión, supone la buena noticia de la entrada de la Comisión en los temas de Defensa, para la industria europea de defensa y el planeamiento de capacidades, mediante incentivos para el desarrollo conjunto de capacidades y el aumento de la competitividad de la industria⁵⁷.

Con respecto las nuevas áreas de cooperación con la OTAN, aprobadas por la Declaración de Varsovia, se encuentran la cooperación operativa en la mar mediante el intercambio del conocimiento del entorno marítimo, una mejor coordinación y el reforzamiento de las actividades en el Mediterráneo o en cualquier otro lugar. Asimismo, el desarrollo de capacidades de defensa coherentes, complementarias e interoperables.

⁵⁴ *Softpower* del que dice la EGUE que no es suficiente y que «debemos reforzar nuestra credibilidad en seguridad y defensa».

⁵⁵ *European Border and Coast Guard*, evolución de Frontex.

⁵⁶ El Tratado de Lisboa introdujo la posibilidad de que algunos países de la UE refuercen su colaboración militar creando una cooperación estructurada permanente; artículos 42, apartado 6, y 46 del Tratado de la Unión Europea.

⁵⁷ Para lo que cuenta con unos fondos iniciales en innovación y desarrollo de 90 M€ hasta el 2020, 500 M€/año a partir de 2020, para el desarrollo conjunto de capacidades (5.000 M€/año) aportados por los Estados Miembro, que estarán exentos de los “objetivos de déficit”

La EGUE representa un paso decidido hacia la integración, aunque su materialización depende en gran medida del resultado de las elecciones en países clave como Alemania, Francia y Holanda. La apuesta por la potenciación de las capacidades marítimas también parece decidida, pero el Plan de Acción de Defensa europeo, no sólo se enfrenta al factor tiempo, sino a: «la fiera oposición que en la Comisión puedan ofrecer los ayatolás de lo legal y los partidarios de la UE como soft power» (Zandee, 2016, p-1) y también a la oposición que pueda venir desde las capitales, por el temor a una “europeización” de la defensa y la pérdida de soberanía de sus fuerzas armadas. De seguir adelante el proyecto requerirá tiempo, y ante la dificultad de adoptar medidas en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE (PESC), no se puede descartar el establecimiento de la Europa de las dos velocidades y, en materia de la PCSD, el recurso de la CEP.

5.1. Los mecanismos de gestión de crisis de la PCSD y de la seguridad interior.

En lo que respecta a la política marítima existen diferentes ámbitos de decisión, que confieren mayor complejidad al ya sobredimensionado entramado de actores que lo componen. El primero de estos ámbitos afecta a las competencias exclusivas de la Unión, donde sólo la UE puede legislar, el segundo a las competencias compartidas, donde la UE ostenta el derecho preferente de ejercer la competencia, y tercero, las competencias de apoyo, donde el papel de la Unión es el de adoptar directrices generales, sobre todo con las competencias de tipo intergubernamental, como es el caso de la PESC y más en concreto la PCSD (Molina, 2013, p.63). Para la gestión de crisis dentro del ámbito de la PESC/PCSD existen procesos específicos, que difieren a los que se utilizan en las gestiones de crisis que afectan a la seguridad interior, como en las que se ve inmersa Frontex.

Otra iniciativa que nace de la EGUE es el establecimiento del Mecanismo de Respuesta de Crisis del Servicio de Acción Exterior Europeo (SAEE), que pretende agilizar el proceso de toma de decisiones del nivel político-estratégico, de por sí muy complejo por el elevado número de actores que intervienen. Este mecanismo se dispara cuando ante una crisis se baraja la posibilidad de tomar cualquiera de las medidas que contempla la PESC, entre las que se encuentran las misiones y operaciones de la PCSD. Estas misiones, sean de carácter civil o militar, disponen de su propio proceso de gestión y toma de decisiones.

El SAEE es la estructura que apoya al Consejo en las gestiones de crisis de la PESC/PCSD, principalmente a través de la Secretaría General de PCSD y Gestión de Crisis. Su Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis es la responsable del *Comprehensive Planning*, civil y militar estratégico para las misiones y operaciones de la PCSD, mientras que en el Consejo de la UE el Comité Político y de Seguridad (COPS) ejerce el control político y la dirección estratégica. La realidad es que el proceso de toma de decisiones conlleva numerosas reuniones en las que se ven involucrados muchos organismos de distintas instituciones de la UE, y los Estados Miembros son los que finalmente asumen el peso de las operaciones. Unas operaciones que según sean civiles o militares cuentan con distintas fuentes de financiación, bien los fondos comunes de la Unión para las civiles, bien de los Estados Miembros y el limitado mecanismo ATHENA para la financiación de gastos comunes para las militares. Esto puede explicar que hasta el momento sean muchas más las operaciones civiles de la PCSD con respecto las militares⁵⁸, poniendo de manifiesto que

⁵⁸ La UE ha puesto en marcha veintiocho operaciones (diecinueve civiles, ocho militares y una cívico militar) de las que doce civiles y cuatro militares siguen abiertas (entre ellas Sophia y Atalanta).

desplegar el *softpower* al exterior sigue siendo más viable en la UE. Los cuarteles operacionales son distintos para ambos tipos de operaciones civiles y militares⁵⁹ e indudablemente, el objetivo de dotarse de un único Cuartel General de nivel estratégico para la conducción de estos dos tipos de operaciones, representará una medida efectiva de integración y un avance en la dirección deseada.

La separación civil y militar es aún mayor cuando se incorporan a la ecuación de las crisis las operaciones del ámbito de la seguridad interna, gestionadas por la Comisión, como las de Frontex; las divergencias en la consecución de objetivos se acentúan, confiriendo rigidez a la separación entre los límites de seguridad interna y externa, y añadiendo ineficiencias indeseables. La coordinación entre la Comisión y el SAEE adolece de solapes y divisiones de responsabilidades poco definidas (Landman, 2015, p-9).

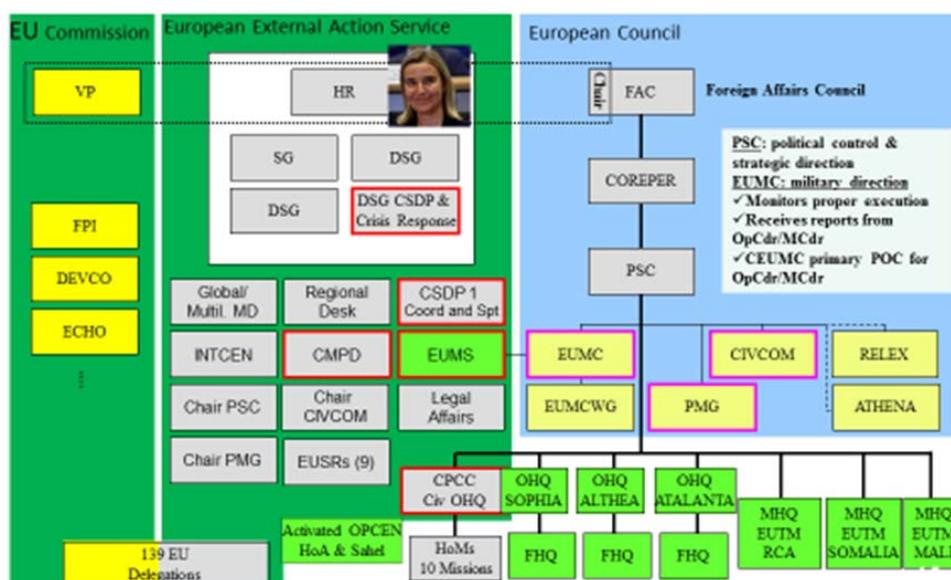


Ilustración 4. Organigrama de las estructuras principales de gestión de crisis (fuente: DIGENPOL)

6. LA ESMUE Y SU RESPECTIVO PLAN DE ACCIÓN.

La ESMUE se adoptó con la pretensión de garantizar al mismo tiempo la coherencia con la PMI y la Estrategia de Seguridad Interior (ESI) (ESMUE, p.2). Como se indicó anteriormente, es el resultado de un proceso de decisión complicado en el que se pusieron de manifiesto las divergencias y resistencias organizativas que existen en el seno de la UE y los Estados Miembro.

Por ser anterior a la EGUE no recoge su nivel de ambición en cuanto a la potenciación de la defensa y las nuevas vías de financiación de capacidades militares, lo cual agudiza la conveniencia de su actualización.

La ESMUE relaciona los intereses de la Unión y Estados miembros, así como los riesgos y amenazas en materia de seguridad marítima, abarcando «tanto el aspecto exterior como el interior de la seguridad marítima de la Unión» (ESMUE, p. 3). Los ámbitos en los que se materializa la Estrategia

⁵⁹ Al nivel militar-estratégico, hay activados tres *Operational Headquarter* para operaciones militares y tres mandos respectivos, y un Cuartel Operacional para el Único Mando operacional civil para las 10 misiones civiles, que es el Director del CPCC (Capacidad de Planeamiento y Conducción Civil).

son: la planificación de la seguridad en caso de emergencias, la gestión de riesgos y la prevención de conflictos, así como la respuesta a las crisis y la gestión de crisis, en todos ellos «de forma conjunta» (ESMUE, p.3).

En aras de lograr su propósito, la ESMUE pretende la consecución de políticas sectoriales, tanto en el ámbito de la UE como nacionales, de forma coherente y que permita que todas las autoridades pertinentes puedan operar juntas con eficacia. También aboga por una mayor cooperación entre los distintos sectores, los organismos de la Unión y las autoridades nacionales, para «actuar con mayor rapidez y ahorrar recursos» (ESMUE, p. 2). Es decir, una mejor cooperación intersectorial entre las autoridades y los agentes civiles y militares, y dentro de cada estamento.

La ESMUE nació sujeta a una serie de condicionantes que van incorporados a los principios que define, en el fondo limitaciones en cuanto nivel de ambición. Por el principio de “enfoque intersectorial” deben cooperar mejor las autoridades y los agentes civiles y militares y los organismos de la UE e industria, pero respetando sus organizaciones internas; en segundo lugar, por el principio de “integridad funcional” no se deben afectar las competencias ya conferidas de la Unión y los Estados miembros y se evita la creación de nuevas estructuras, legislación o cargas administrativas y la financiación adicional⁶⁰. En suma, que sin remover las organizaciones ya existentes, sin alterar las competencias ni la legislación ni las finanzas, poco margen de maniobra se puede exigir a la ESMUE y su plan de acción, y sobre todo, que responda al desafío que plantea la EGUE. Curiosamente, se fijan hasta once objetivos distintos, algunos de los cuáles⁶¹ son difícilmente alcanzables bajo este corsé.

La ESMUE contempla cinco ámbitos de actuación que posteriormente servirán de base para el desarrollo de las cinco líneas de trabajo de su Plan de Acción (PAESMUE). Estos cinco ámbitos son: «acción exterior; conocimiento de la situación marítima, vigilancia e intercambio de información; desarrollo de capacidades; gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a las crisis; y por último investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad marítima» (ESMUE, pp. 8-14).

Estas cinco líneas de actuación se convierten en el PAESMUE en Líneas de Trabajo (*workstrands*) que se desglosan a su vez en un total de 22 actuaciones principales, y éstas a su vez en otras 130 actuaciones derivadas. El “Grupo de Amigos de la Presidencia” del Consejo de Asuntos Generales de la UE⁶² es el encargado de coordinar la implementación del PAESMUE e informar sobre los avances, que promueve una política de seguridad más coherente, efectiva y eficiente⁶³; no obstante, el Consejo de Asuntos Exteriores es el encargado de la PESC/PCSD, diversificando los actores implicados.

⁶⁰ El tercer principio es el de “respecto a las normas y principios” basado en el respecto a las leyes y cumplimiento de convenios y tratados internacionales; y el cuarto, y último, el de “multilateralidad marítima” considera fundamental la colaboración con la OTAN

⁶¹ Por su amplitud y complejidad cabe destacar los siguientes: reunir los aspectos exterior e interior de la seguridad marítima de la Unión; fomentar la buena gobernanza del mar; mejorar el potencial de crecimiento y de creación de empleo en el mar; fomentar la coordinación y el desarrollo de otras sinergias con los Estados miembros; fomentar un mejor conocimiento del medio común y un mayor intercambio de información, etc

⁶² Grupo específico de carácter transversal que reúne a todos los actores implicados en el PAESMUE.

⁶³ The EU Maritime Security Strategy and Action Plan, INFORMATION TOOLKIT

El PAESMUE en su planteamiento representa un valor añadido que permite:

...que actores marítimos puedan descubrir actividades similares realizadas por otros actores para, en la medida de lo posible, fortalecer la dimensión transversal de algunas de las acciones y mejorar la coordinación de los proyectos y actividades de todos los implicados en la seguridad marítima, para conseguir una actuación más rápida y con menos recursos (Molina, 2013, 699).

Las valoraciones más optimistas de la ESMUE alaban sus excelentes resultados «ya que ha sido definida como una aproximación sistemática para acometer los asuntos de dimensión interna y externa, encontrando sinergias entre actores civiles y militares y promoviendo aproximación transversal. La implementación de su plan de acción llevará a una situación de más seguridad en el dominio marítimo» (Krause & Bruns, 2016). Sin embargo, para Landman (2015, pp. 2-5) la materialización del PAESMUE depende de la voluntad de cooperación de los actores y requiere presión política sostenida para su implementación y, desafortunadamente, no hace frente adecuadamente a los desafíos de coordinación entre los muchos actores involucrados; debido a que no hay nuevos fondos o mandatos, es difícil sacar a los actores desde la posición de resistencia hacia la de acción. Es dudoso, asimismo, que el Grupo de Amigos de la Presidencia tenga la fuerza necesaria para impulsar el plan, sobre todo cuando numerosas acciones recaen sobre los Estados Miembros. En el peor de los casos, el PAESMUE conducirá a la inacción, y en el mejor de ellos, a la implementación selectiva.

Para efectuar un seguimiento del estado de avance del Plan de Acción de la ESMUE⁶⁴, la Comisión publica un documento de trabajo anual de formato prefijado, en el que se vuelcan las contribuciones de los Estados Miembros, el SAEE y la EDA. El último informe es de junio del 2016 (SWD (2016) 217 final)⁶⁵, que es el analizado a continuación como Documento-2016.

6.1. El Plan de Acción de la ESMUE y su estado de avance.

El Documento-2016 afirma que el plan de implementación está progresando adecuadamente y que algunas acciones se pueden dar por terminadas. Sin embargo, se reconoce que el procedimiento utilizado no permite efectuar una evaluación de conjunto o integral, algo que se pretende solucionar con el siguiente informe. Adicionalmente, refiere que un total de 18 Estados Miembros han aportado informes, en distinto nivel de implementación, de los cuáles el 75% de sus contenidos son sobre avances globales y un 25% sobre desarrollos que afectan al ámbito específico de los Estados Miembros. Apenas un 30% de los informes incluyen sugerencias sobre nuevas acciones y el grado de detalle afecta más a las primeras Líneas de Trabajo, disminuyendo progresivamente hasta la quinta. En su conjunto, este informe resulta reiterativo, no discrimina claramente el originador de cada acción (estado, organismo, etc.), de qué ámbitos provienen (civil o militar) y los efectos obtenidos con la consecución de cada acción. Es un documento descriptivo y con poca vocación crítica.

En el informe se reconoce los desafíos que se presentan a nivel nacional para implementar muchas de las acciones, y de cara al futuro especifica que deben prestar especial atención a iniciativas de intercambio de información que proporcionen mejores procesos de la decisión; apoyo al desarrollo

⁶⁴ Para más detalle sobre las acciones secundarias consultar:

https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/20141216-action-plan_en.pdf

⁶⁵ Joint Staff Working Document, Brussels, 22.6.2016, on the implementation of the EU Maritime Strategy Action Plan.

de capacidades no cubiertas o insuficientes; potenciación de estrategias sectoriales o regionales de la dimensión marítima; investigación e innovación; y alcanzar mayor eficacia y eficiencia en las operaciones de seguridad marítima.

Uno de los aspectos en los que más se insiste en el Documento-2016 es en reforzar la cooperación civil-militar, de la que dice no debe dejarse bajo el marco legislativo ordinario de la UE. Como ejemplos de esta cooperación se presentan las dos operaciones navales de la PCSD actualmente en curso, las operaciones Sophia y Atalanta. Este tipo de cooperaciones son sin duda muy satisfactorias (Sophia con Triton y Atalanta con EUCAP NESTOR), no obstante, responden a distintas misiones, tienen diferentes cadenas de mando y financiación y habría que preguntarse si es la respuesta más eficiente que puede dar la UE. Como ya se valoró anteriormente, ¿Qué opciones hay de que se integren este tipo de operaciones en una sola? Probablemente las posibilidades técnicas son muchas, bajo un único mando estratégico-operacional, pero existen trabas muy difíciles de superar por la aversión que existe en algunos ámbitos de decisión de la UE hacia lo militar, el *hard power*, a lo que hay que sumar que los límites entre la seguridad interna y externa dentro de la UE se encuentran todavía muy marcados. Está por ver, si la materialización de la EGUE consigue superarlo.

Misiones desarrolladas en el Mediterráneo y que cooperan habitualmente como Sophia y Triton, cuestionan si la ESMUE está consiguiendo que la seguridad interior esté absorbiendo la cooperación de Defensa (Landman, 2015, p-1); *sensu contrario*, si de la mano de la seguridad interior se está dotando y financiando con capacidades a agencias como Frontex y a entidades policiales de los Estados Miembros para asumir competencias que se aproximan a las que corresponden a la seguridad exterior y a la Defensa. Definir el nivel de ambición civil y militar para cada caso resulta de primera necesidad.

Yendo al detalle de las Líneas de Trabajo (*workstrands*) del PAESMUE, se percibe un significativo estancamiento en su proceso de avance, como se verá a continuación:

- *Acción Exterior (workstrand 1).*

Busca reforzar la proyección de la UE de forma coordinada y coherente con las políticas ya existentes. Esta línea de trabajo también incluye reforzar la preparación de la UE y Estados-miembros ante imprevistos marítimos (Línea 1.5), empleando entre otros mecanismos la Respuesta Rápida Militar de la UE y el Concepto de Operaciones de Seguridad Marítima, todo ello dentro de la PESC.

El Documento-2016 relaciona avances informados por los Estados Miembros sobre diálogos y foros⁶⁶, programas, cooperación internacional e iniciativas del ámbito OTAN y de la UE (Frontex, Sophia y Atalanta).

El PAESMUE contempla reforzar la visión de la UE en el dominio marítimo global, pero sin embargo el Documento-2016 informa de que ningún Estado Miembro ha lanzado una campaña de comunicación verdaderamente decidida, sólo tímidamente a través de conferencias, seminarios, talleres, etc.

⁶⁶ Entre otras el *Baltic Sea Regional Border Control Cooperation (BSRBCC)* y *Black Sea Security initiatives*, incluyendo colaboraciones con terceros estados y foros internacionales.

Con respecto las acciones finalizadas, se incluyen exclusivamente las de carácter genérico que exhortan a la voluntad de los Estados Miembros a desarrollar diálogos, procedimientos o diseminación de principios.

- *El conocimiento de la situación, vigilancia e intercambio de información en el ámbito marítimo (workstrand 2).*

Gran parte de esta línea de trabajo se dedica a los avances en la implementación del CISE, a través del proyecto EU CISE 2020, que constituye la iniciativa integradora más importante en cuanto a intercambio de información se refiere. El CISE es un proyecto estrella de la Comisión de la Unión Europea, prioritario para la mayoría de los Estados Miembros, y que avanza satisfactoriamente principalmente porque cuenta con una importante subvención procedente de fondos comunes de la UE. En esta línea, los Estados Miembros insisten en la necesidad de continuar con los proyectos que están financiados por la Unión. Con respecto iniciativas de intercambio de información como CISE, y pese al avance que suponen, es necesario superar las barreras legales que impiden el intercambio sistemático de información civil y militar (Landman, 2015, p-5).

También se informa de otras iniciativas satisfactorias como EUROSUR, MARSUR⁶⁷, también la Red de Patrullas Europea⁶⁸ del ámbito Frontex y el Foro de Funciones Guardacostas Europeo⁶⁹ (ECGFF, en sus siglas en inglés), entre otros.

El Documento-2016 recalca que hay que dar más atención a la acción encaminada a reforzar la cooperación entre las agencias principales de la UE⁷⁰, para conseguir una situación marítima común, reforzar su cooperación entre programas y promover una regulación política general. Esta iniciativa se encuentra abierta y en fase de discusión. Esta necesidad de integración inter-agencias se repite en la siguiente línea de trabajo, enfocada a evitar duplicidades principalmente entre Frontex, EMSA y EFCA, para lo cual está previsto lanzar un proyecto piloto enfocado en el Mediterráneo en áreas como la pesca ilegal, aplicación de la ley y tráfico de inmigrantes. Con la entrada en vigor del reglamento 2016/1624/UE sobre la Agencia de Guardia Europea de Fronteras y Costas, se han modificado los mandatos de la EMSA y la EFCA para conseguir una mejor cooperación entre estos organismos con la nueva Agencia.

También se destaca la cooperación entre la operación Triton de Frontex y la operación Sophia, como algo prioritario y que está cosechando importantes avances. Por ello, se refuerza la necesidad de integrar la información de vigilancia marítima civil en las redes militares. Con respecto la operación Sophia, el informe indica que las marinas de guerra están asumiendo “ciertas funciones civiles”, lo cual es más la regla que la excepción.

- *Desarrollo de capacidades (workstrand 3).*

Tiene por objetivo definir áreas de capacidades y tecnologías que podrían beneficiarse de unas inversiones continuas y adicionales, mejorando la interoperabilidad, normalización y certificación en el ámbito marítimo; incluye capacidades de doble uso y polivalentes.

⁶⁷ Maritime Surveillance Network, iniciativa de intercambio de información que reúne principalmente a marinas de guerra de la UE.

⁶⁸ European Patrol Network, <http://frontex.europa.eu/news/european-patrols-network--Weca9H>

⁶⁹ European Coast Guard Function Forum, <http://www.ecgff.eu/>

⁷⁰ EMSA, EFCA, FRONTEX, EDA, EUROPOL, entre otras.

La ESMUE proporciona una plataforma para el desarrollo posterior de la dimensión marítima de la PCSD, y en general proporciona efectos positivos para la cooperación en defensa. Estimula la industria de defensa, la investigación y desarrollo de capacidades de doble uso, y la mejora en el intercambio de información. Dado el papel prominente la Comisión, el resultado se decanta hacia la apropiación de elementos militares para el control de fronteras y la lucha contra los tráfico ilegales (Landman, 2015, p.5).

En general se mencionan programas de la EDA y otros de naturaleza civil. También se informa de progresos e impulsos en la colaboración intersectorial entre Estados y dentro de ellos, pero no se especifica qué Estados Miembros son los originadores ni los efectos logrados. Lo mismo con respecto al desarrollo de capacidades duales y multipropósito, avances en ciberdefensa y estandarización de medios aéreos, navales y otros medios marítimos optimizados para misiones de patrulla marítima.

Llama la atención que el Documento recalca que las acciones relacionadas con la interoperabilidad, estandarización y certificación no deben afectar a la competitividad de los Estados Miembros en la esfera global, por lo que se deja entrever los recelos de las capitales ante este tipo de iniciativas.

El informe dedica un espacio importante al ECGFF, al que considera muy relevante en el intercambio de buenas prácticas, análisis de riesgos e información de amenazas. Resulta de gran importancia que la Comisión se encuentra explorando la posibilidad de utilizar el ECGFF como posible interlocutor entre el marco inter agencias de la UE y las autoridades con funciones guardacostas a nivel nacional, lo cual pone de relieve el potencial de este foro.

En lo que se refiere a la implementación de un Plan de Desarrollo de Capacidades que originó talleres de trabajo de la EDA con Estados Miembros en el 2015 y 2016, el informe refiere que éstos no fueron capaces de encontrar vías de acuerdo o sinergias tangibles, argumentando que esta aproximación no se encontraba en línea con sus procesos nacionales. Los talleres exploraron el desarrollo de capacidades de buques y aeronaves de apoyo así como patrulleros oceánicos de última generación. En este aspecto, no ha habido avances más allá de voluntarismos de cooperación y no se han proporcionado recomendaciones por parte de los Estados Miembros.

En su conjunto, el estado de avance en esta línea de trabajo es difícil de medir por el empleo de referencias poco concretas, estar la mayor parte de las acciones abiertas y reiterar aspectos ya contemplados en las anteriores líneas de trabajo.

- *Gestión del riesgo, protección de las infraestructuras marítimas críticas y respuesta a crisis (workstrand 4).*

En esta línea de trabajo, se refieren nuevamente iniciativas como CISE, MARSUR y la cooperación entre Frontex y EMSA a través de sus herramientas SafeSeaNet y CleanSeaNet en el campo de análisis de riesgos. También seminarios en el marco del ECGFF, o acuerdos de intercambio de información e inteligencia de carácter voluntario.

En lo que respecta a protección de infraestructuras críticas el trabajo sigue en marcha, así como con otros proyectos de investigación relativos a amenazas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares.

Se informa, asimismo, de progresos registrados en la protección del patrimonio arqueológico sumergido, intercambio de información de riesgos de los servicios de aduanas⁷¹, mapas de densidad de tráfico marítimo⁷², sobre el satélite Copernicus, ciberseguridad y protección civil.

De los Estados Miembros se espera también que desarrollen trabajos para compartir, cuando corresponda, planes de contingencia civil-militar y planes de respuesta en áreas de interés. Asimismo, ejercicios para mejorar las respuestas ante crisis y planes de contingencia.

○ *Investigación e innovación, educación y formación en materia de seguridad (workstrand 5).*

El objetivo de esta línea de trabajo es reunir cursos de formación de seguridad marítima, establecer programas de investigación e innovación civil-militar, redes de conocimiento y la realización de ejercicios conjuntos, básicamente.

Una vez más el informe se centra en progresos en el seno del ECGFF, EDA y Frontex. Añade cursos piloto en seguridad marítima impartidos por la Academia Europea de Seguridad y Defensa (ESDC en sus siglas en inglés), entre otras iniciativas.

Pero lo más sobresaliente de esta línea de trabajo, es el interés expresado por varios Estados Miembros de participar en proyectos de seguridad marítima financiados a través del Programa Marco de Desarrollo e Innovación de la UE *Horizon 2020*⁷³. También la posibilidad de combinarlo con los Fondos Estructurales y de Inversión de la Unión Europea⁷⁴ (European structural and investment funds, ESIF), para áreas de interés prioritaria de PCSD como pueden ser de patrulla y escolta marítima y sistemas de vigilancia navales, que no han dado sus frutos. No deja de ser un contrasentido, que en el apartado de comentarios por parte de los Estados Miembros se refleje “la necesidad de respetar el carácter exclusivo civil del *Horizon 2020*”.

Mención aparte merece el proyecto de la Red de Centros de Instrucción y Academias de Funciones Guardacostas (ECGFA Net)⁷⁵ y su portal el *Training Portal*⁷⁶ que se desarrollan en el seno del ECGFF. Este proyecto y su portal están registrando importantes avances de integración e intercambio de expertos, estudiantes, adiestramientos y cursos, así como la estandarización de cualificaciones sectoriales. Asimismo, existen varias iniciativas de adiestramiento naval, y de investigación e innovación promovidas por el EEAS y la EDA.

⁷¹ A través del *Community Customs Risk Management System* (CRMS).

⁷² Mediante intercambio de información entre la Comisión y el *European Marine Observation and Data Network* (EMODnet).

⁷³ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

⁷⁴ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds_en

⁷⁵ <http://www.ecgff.eu/project-menu>

⁷⁶ <http://ecgff-trainingportal.eu/>

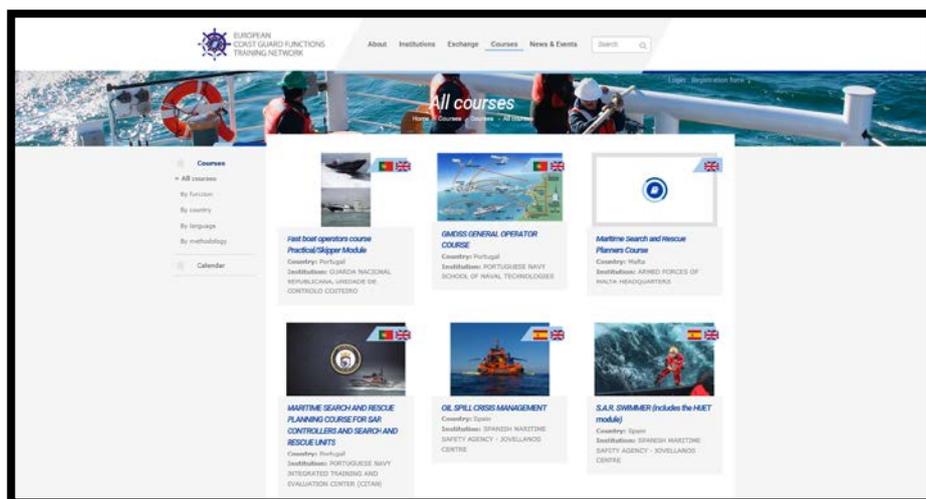


Ilustración 5. ECGF Training Portal_ Fuente ECGF Training Network

6.2. El Foro de Funciones Guardacostas de la UE.

Como se ha comprobado, El ECGFF es un proyecto integrador muy relevante en el ámbito marítimo de la UE. Agrupa a los servicios de guardacostas y otras autoridades con funciones equivalentes, de países de la UE y espacio Schengen. Es una iniciativa que arrancó en 2009 por mediación de la Comisión de la UE con el objetivo de mejorar la coordinación y cooperación en todos los ámbitos de las Funciones Guardacostas y mejorar la aplicación de la legislación vigente de la UE. Es de carácter independiente y no vinculante y lo más destacable, de naturaleza civil y militar. Esta dualidad lo distingue de otras iniciativas originadas en el ámbito de la UE, como Frontex, que es de marcado carácter policial. Por este motivo, las marinas de guerra tienen fácil acomodo en el ECGFF, y no así en Frontex.

El ECGFF ha tenido la iniciativa de catalogar las actividades que considera como “funciones de guardacostas” que son⁷⁷: seguridad en la navegación, incluida la gestión del tráfico de buques; seguridad marítima, protección de buques e instalaciones portuarias; actividades aduaneras; represión del contrabando; control de fronteras marítimas; vigilancia marítima; protección del medio ambiente y lucha contra la contaminación marítima; búsqueda, rescate y servicios de asistencia a buques; control e inspección pesquera; cualquier otra actividad relacionada con las funciones anteriormente descritas. Esta catalogación reviste gran importancia, ya que son el fruto de un consenso entre distintos organismos civiles y militares que en los Estados Miembros desarrollan funciones que se pueden considerar de guardacostas. Es muy destacable el hecho de que entre las funciones guardacostas no se incluyan ni el terrorismo marítimo ni la piratería, ya que se considera pertenecen al ámbito de las operaciones navales.

Lo interesante del ECGFF es que nace como reacción a los intentos fallidos de establecer un verdadero Cuerpo Europeo de Guardacostas, ya que contaron con el rechazo de la mayoría de los Estados Miembros, recelosos de su soberanía nacional en el ámbito marítimo. De hecho, el ECGFF

⁷⁷ <http://www.ecgff.eu/component/phocadownload/category/23-publications?download=107:terms-of-reference-up-sept-2014>

mantiene bajo su responsabilidad el estudio de la creación de la Capacidad de Guardacostas de la UE. La iniciativa parte de tres agencias (DG Mare, DG Home, DG Move), que son las impulsoras del documento oficioso originado por la Comisión de la UE denominado: “Hacia una Capacidad de Guardacostas de la UE” y que fue presentado en la sesión plenaria del ECGFF de septiembre de 2015. Un Grupo de Contacto se encuentra en la actualidad discutiendo las distintas opciones de financiación y un plan de desarrollo.

Bajo el ECGFF se desarrolla una de las iniciativas más integradoras de la UE, la ECGFA Net. La ECGFA Net pretende ser una red europea de academias o centros de formación en el marco de las “Funciones Guardacostas” antes relacionadas, con el objetivo de establecer un foro permanente de intercambio de conocimiento, educación, expertos y estudiantes, incluyendo un sistema específico de cualificaciones en el sector de Guardacostas.

En definitiva, el ECGFF está adquiriendo cada vez más impulso, y pretende equilibrar el protagonismo de las agencias de la UE relacionadas con las Funciones Guardacostas, así como integrar a todos los actores principales, lo que le confiere un gran potencial de cara al futuro.

6.3. La evolución de FRONTEX, una cuestión coyuntural.

En el año 2005, cuando se encontraba con fuerza el debate sobre la creación de un Cuerpo de Guardacostas, se establece la sede de Frontex en Varsovia y entra en funciones ese mismo año (Acosta, 2016, p-4). La situación coyuntural de la crisis migratoria, que impide que en la UE se lancen iniciativas integradoras de carácter civil y militar, así como el peso de la opinión pública, llevaron a que en el pasado mes de septiembre se crease a la Guardia Europea de Fronteras y Costas, que entró en vigor a principios de octubre de 2016⁷⁸. Con este nuevo reglamento se pretende que la Guardia Europea de Fronteras y Costas (constituida por la Agencia y por las autoridades nacionales responsables de la gestión de fronteras) garantice la gestión eficaz de los flujos de migración en la UE. Frontex podrá disponer de sus propios recursos y personal operativo además de estar capacitada para intervenir con independencia si las medidas tomadas por un determinado Estado miembro no se consideran suficientes (Acosta, 2016, p-7).

Frontex es una agencia que ha adquirido un protagonismo indiscutible. Su ámbito de actuación en la mar ya excede el exclusivo del control de fronteras marítimas, ya que desarrolla un papel fundamental en salvamento y rescate en operaciones como Triton, entre otras áreas de las funciones guardacostas como el control de pesca. Frontex presenta a la *European Patrol Network (EPN)*, que ella lidera, como un ejemplo de puesta en escena de servicios, red de especialistas y operaciones marítimas. Pese a que reconoce la existencia de problemas de mando y control en las operaciones marítimas conjuntas, así como de falta de eficiencia en el empleo de medios, no deja de manifestar su capacidad de aglutinar a las principales autoridades operando en la mar. En este sentido, Frontex ambiciona ampliar cualitativa, cuantitativa y en alcance la EPN.

Es la agencia a la que la UE está dedicando más fondos en el ámbito marítimo, con un aumento exponencial en los dos últimos años por la crisis migratoria en el Mediterráneo. Frontex es una agencia del ámbito del control de fronteras, conformada por organismos mayoritariamente policiales, que son los destinatarios finales de dichos fondos europeos, en detrimento de otras agencias u otras autoridades con competencias en la mar. Ha crecido en el ámbito marítimo de la

⁷⁸ Reglamento 2016/1624/UE.

mano de la presión migratoria, pese a haber recibido numerosas críticas por su ineficacia para hacerle frente (Acosta, 2016, p-1).

La traducción de European Border and Coast Guard Agency es: “Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas”, y en algunos medios se está traduciendo literalmente como de “guardacostas”, lo cual está llevando a confusiones ya que no se trata en realidad de un cuerpo de guardacostas. Este matiz es sumamente relevante, porque Frontex siempre ha tenido la ambición de convertirse en el Cuerpo de Guardacostas de la UE. El nuevo FRONTEX, pese al nombre, no es un cuerpo de guardacostas. De hecho, en los diferentes reglamentos UE publicados este año sigue indefinida la figura del guardacostas, al que se le hace una vaga referencia en el Artículo 3 del Reglamento 2016/1624. Y es que, pese al nombre y a las declaraciones realizadas, no existe un Cuerpo de Guarda Costas de la UE. Como ejemplo que refuerza esta afirmación, se puede considerar la coincidencia en el tiempo pero separadas de las operaciones de la UE Sophia⁷⁹ y Tritón, unas integradas por las fuerzas navales de Estados Miembros y la otra por fuerzas de naturaleza policial, y ambas orientadas a tratar aspectos de la crisis migratoria en el Mediterráneo Central.

Frontex no tiene competencias para todas las funciones que son propias de guardacostas, ni lo hace en realidad ninguna otra agencia europea (EFCA, EMSA, EUROPOL, EUROJUST, ETC.). En un hipotético Servicio de Guardacostas de la UE, en el que por la idiosincrasia de los Estados Miembros habría que incorporar capacidades civiles y militares, Frontex ni dispone de la capacidad para ejercer el mando y control de operaciones de seguridad marítima complejas, ni le corresponde por su condición de “agencia”, debiendo enmarcarse más bien en la competencia de la DG MARE, o incluso del SEAE. Frontex ha crecido coyunturalmente de las crisis migratorias, modelándose a este tipo concreto de amenaza; pero el espectro de amenazas es muy amplio, y requiere una aproximación civil y militar que esta agencia no puede dar en su configuración actual.

7. PARALELISMOS Y PROBLEMÁTICA COMÚN. CONCLUSIONES.

La situación geopolítica de seguridad a la que tienen que hacer frente la UE y España es muy diferente a la del momento en que se aprobaron sus estrategias de seguridad marítima. El escenario de incertidumbre que se abre ante el futuro exige sin lugar a dudas mayor autonomía estratégica, nivel de ambición y determinación en la implantación de las estrategias. La ESMUE está forzada a revisarse ante el giro de la EGUE hacia aspectos marítimos de la Defensa y la incorporación de nuevos mecanismos de financiación para capacidades militares. La ESMN también viene forzada a actualizarse no sólo por los cambios que vienen de la situación geopolítica y de la UE, sino también de la mano de la nueva versión de la estrategia de seguridad nacional que verá la luz en el transcurso del 2017. En todo caso, tanto Europa como España deben estar preparadas para la Europa de las dos velocidades, que les exigirá mayor compromiso común en el ámbito marítimo.

Existen más factores que invitan a acometer cambios sustanciales en las estrategias marítimas. Sus líneas maestras están dirigidas esencialmente a la disolución de los límites existentes entre seguridad externa e interna, la consolidación del enfoque integral y una mayor eficiencia de las estructuras y capacidades disponibles en el ámbito marítimo. Sin embargo, pese al indudable éxito

⁷⁹ La Operación Sophia es «la primera operación que explícitamente une las agendas de seguridad interna y externa, en el sentido de que un desafío a la seguridad interna y a la sociedad es parcialmente manejado –en términos de prevención y mitigación– mediante una acción que tiene lugar fuera de la Unión Europea» (TARDY, 2015).

que supuso la aprobación de las estrategias, ante todo por colocar a la seguridad marítima en el lugar estratégico prioritario que le corresponde y los notables avances que se registraron inicialmente, sus estados de implementación parecen haberse estancado y se está lejos de dar por alcanzadas sus líneas maestras. Esto es debido a que ambas estrategias se han quedado en un plano meramente declarativo, y no se han establecido ni los cauces, ni los indicadores, ni definido las situaciones finales deseadas para alcanzar sus metas. Se han quedado en lo que se podría llamar una “visión” y con estrategias así tampoco se puede pedir demasiado de sus planes de acción.

Con respecto a la disolución de los límites entre seguridad externa e interna la referencia son los conflictos a los que habrá que enfrentarse en el futuro entorno europeo, que podrán degenerar fácilmente en episodios de guerra híbrida o asimétrica, en conjunción con otros riesgos y amenazas no convencionales, cerca o lejos de las fronteras. En el espacio marítimo exigirán la mancomunidad de capacidades civiles y militares. Operaciones como Sophia, Atalanta o Frontex al nivel de la UE y crisis como las del Prestige o de los cayucos a nivel nacional, plantean una situación en la que desaparece la división entre seguridad interior y exterior, pero la integración civil y militar efectiva necesita materializarse de forma más decidida.

A nivel nacional no se puede confiar del voluntarismo *per se* que haya una actuación coordinada y cooperativa por parte de los mismos actores que rivalizan competencialmente, y que han dado muestras evidentes de resistencia al cambio; Es necesario delimitar claramente las competencias que corresponde a cada actor y darle carácter de ley, garantizando una actuación leal e integrada, así como un intercambio de información que yendo más allá de la “responsabilidad de compartir”, alcance la “obligación de compartir”. Es acuciante la elaboración de una Ley de Seguridad Marítima que deje zanjada la cuestión competencial y garantice la adecuada respuesta de la administración marítima en su conjunto ante situaciones de crisis.

Con respecto la UE, es necesario que se pueda poner en práctica la EGUE, y se deje de potenciar el componente *softpower* marítimo por sistema. La integración no puede venir de agencias exclusivamente de carácter policial como Frontex; hay que explotar el potencial que tienen iniciativas civil-militares como el ECGFF. No se trata de dotar de capacidades militares a las fuerzas de naturaleza policial o civil, ni de dedicar las militares para cometidos que realizan eficazmente las civiles; se trata de delimitar claramente en qué contextos, bajo qué circunstancias, contra qué amenazas corresponde el empleo de unos u otros medios o de ambas conjuntamente. Tanto a nivel nacional como de la UE es necesario un marco doctrinal que desde una perspectiva integradora clarifique sin ambages este aspecto, identifique las estructuras, establezca los mecanismos de financiación y potencie los valores de seguridad.

La consolidación del enfoque integral resulta sumamente complicado tanto a nivel nacional como de la UEs. Con administraciones marítimas sobredimensionadas y muy resistentes al cambio, con distintas cadenas operativas civil y militar, es difícil que se avance en la dirección adecuada. No es suficiente la creación de estructuras transversales al nivel político-estratégico. La respuesta que corresponde a este nivel, sus procesos de toma de decisiones, son complejos por la multitud de actores que intervienen, por la dimensión de los asuntos marítimos y las gestiones de crisis de este ámbito. Sin embargo, se simplificaría muy significativamente el problema si se llegase por consenso al establecimiento de una única estructura operativa para la gestión de las situaciones de crisis del ámbito marítimo...si se diese solución a la parte más técnica. En la UE la iniciativa de creación de

un mando estratégico-operativo conjunto representa el primer paso en la buena dirección. En España no es un imposible, es un cambio de modelo que la situación actual demanda. Las Fuerzas Armadas son un ejemplo de cómo manteniendo las cadenas orgánicas de la Armada y los Ejércitos se puede constituir una sola cadena operativa con la contribución de sus medios y capacidades; en este sentido, el MVSM es un ejemplo no sólo de eficacia, sino también de eficiencia. El camino sobre cómo exportarlo a la administración marítima ya está marcado. Con un marco doctrinal consolidado, y las discrepancias competenciales resueltas, sería suficiente el establecimiento de un único Cuartel Operacional, y en función de la intensidad de las crisis y su naturaleza, tener pre-identificadas las autoridades que asumirían el mando a este nivel de conducción. Supone un cambio de modelo y de estructuras; si en las Fuerzas Armadas ha sido posible ¿por qué no en el conjunto de la administración del Estado?.

La trazabilidad de los recursos que tanto la UE como el Estado dedican en su conjunto a la seguridad marítima representa un desafío muy complicado de alcanzar. Es necesario apostar por esta trazabilidad de los recursos y de la obtención de las capacidades que se emplean en el fomento de la seguridad marítima, y adaptarlas de forma coherente a un plan de financiación civil y militar. La provisión de recursos no debe crear asimetrías indeseables; sólo así se podrá avanzar decididamente hacia la eficiencia integral. La UE ya ha marcado el camino inicial de la mano de la EGUE, involucrando a la Comisión en el fomento de la Defensa y buscando alternativas válidas de financiación; a nivel nacional debe seguirse la inercia. Esta trazabilidad no debe estar sujeta a situaciones coyunturales, sino responder a un programa de obtención y de empleo óptimo de capacidades, asentado sobre un sistema de prioridades ajustado al amplio abanico de riesgos y amenazas que se pueden dar en la mar.

Todo lo anterior no será posible sin el consenso político necesario, y por lo tanto sin persuadir ni convencer a nuestras sociedades de que este es el camino para garantizar su seguridad. Son necesarios los valores, desterrar el “*sea blindness*”, algo que no se conseguirá sin que la UE y el Estado desplieguen políticas de comunicación verdaderamente eficientes. Como expresa Fernández (2016, p-160), no basta con una ley para generar política, es necesario un proyecto-país que debe ser compartido a todos los niveles y por todos.

No se trata de que, como decía Robert Schuman, se avance gracias a realizaciones concretas, sino de que algunas de estas realizaciones puedan ser reversibles, se venza la rigidez institucional y los prejuicios de las sociedades y se sea capaz de dar la respuesta que el devenir de los tiempos exige.

8. Bibliografía

- ABAD, G. (2014). La seguridad marítima en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, UNISCI DISCUSSION PAPERS, (35), 327. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72481/UNISCIDP35-16ABAD.pdf>
- ABC.ES (2017, 31 enero). «Si en cinco o diez años no hay defensa europea, no habrá UE». <http://www.abc.es/los-100-influyentes/2017/jorge-domecq.html>
- ACOSTA SÁNCHEZ, MIGUEL A. (octubre de 2016). La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX, Documento de Opinión 108/2016 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE18-2016.html
- ALMIRANTE JEFE DEL ESTADO MAYOR DE LA ARMADA (2013). La dimensión marítima de los intereses nacionales: Repercusión sobre la orientación estratégica de España (noviembre 2013), Documento de Difusión del ieee, Conferencias 09/2013.
- ÁLVAREZ BLANCO, F. (2013), Visión de la Armada sobre la seguridad marítima en nuestro país y la necesidad de una estrategia marítima de seguridad. en VV.AA., Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español, Monografía 135, CESEDEN, 2013.
- ARANGO, J. (2016). A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y crisis de la UE (2016), Anuario CIDOB de la inmigración 2015-2016, consultado el 2 de febrero de 2017.
- ARTEAGA, F. (2016). ¿La Estrategia Global de la UE?... déjala ahí (junio 2016), Real Instituto Elcano, <http://www.blog.rielcano.org/la-estrategia-global-de-la-ue-dejela-ahi/>
- BENBOW, T. (2016). The future of naval conflict and lessons from history; en KRAUSE, J., & BRUNS, S. (EDS.). (2016). *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*. (pp. 27-40).
- CALDUCH, R. (2013), Riesgos, amenazas y escenarios en el enfoque integral de la Seguridad Marítima española, en VV.AA., Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español, Monografía 135, CESEDEN, 2013. Consultado el 06 de enero de 2017.
- CÁNOVAS CÁNOVAS, D. (2016). LA Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de Francia: breve análisis y comentarios (julio 2016), ieee, Documento de Opinión 69/2016. Consultado el 5 de enero de 2017.
- DEL POZO, F. (2014). La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma (marzo 2014), Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 3/2014. Consultado el 10 de octubre de 2016. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/36817280433d954789b5ef77e9c5b47a/DT3-2014-DelPozo-Seguridad-maritima-hoy-Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=36817280433d954789b5ef77e9c5b47a>
- DEL POZO, F. (2015). La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España (noviembre 2015), ieee, Documento de Investigación 12/2015. Consultado el 10 de octubre de 2016. <http://www.ieee.es/temas/seguridad-y-defensa/2015/DIEEEINV12-2015.html>
- DE CARLOS IZQUIERDO, J. (2016). La nueva Estrategia de Seguridad Europea 2016 (septiembre 2016), Documento Marco 16/2016, ieee, consultado 13 de febrero de 2016. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf

- DRENT, MARGRIET ET AL. *Civil-Military Capacities for European Security*. Clingendael Report. <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Study-Civil-Military-Capacities-European-Security.pdf>
- ELPAIS.COM (2017, 3 febrero). Irán anuncia reciprocidad ante las sanciones de EEUU por el misil, http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/03/actualidad/1486115431_494316.html
- FERNÁNDEZ SOLA, N. (2016). La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Algunas consecuencias sobre la proyección internacional de España.
- FRANCO GARCÍA, M.A. (2014). De las directivas de defensa nacional a la estrategia de seguridad marítima nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo (marzo 2014), Documento Núm. 3/2014, ieee, consultado el 8 de diciembre de 2016. <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/104>
- GUZANSKY, Y. (2017). Iran's Growing Naval Ambitions (January 2017), Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-01-01/irans-growing-naval-ambitions>
- FELDT L. (2016). The complex nature of today's maritime security issues. A European perspective; en KRAUSE, J., & BRUNS, S. (EDS.). (2016). *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*. (pp. 11-26)
- GARCÍA SÁNCHEZ, I.J. (2013). Análisis de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013. "LA prosperidad y el bienestar más allá de la línea de Costa" (diciembre 2013), Documento de Análisis 66/2013, ieee, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA66-2013_EstrategiaSeguridadMaritimaNacional_IJGS.pdf
- GARCÍA SÁNCHEZ, I.J. (2017). ¿Guerra entre Estados? ¿El equilibrio de poder y la lógica realista? (diciembre 2016), en VV.AA., Panorama geopolítico de los conflictos 2016, ieee.
- KRAUSE, J., & BRUNS, S. (EDS.). (2016). *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*. Routledge.
- LABOIRE IGLESIAS, M. (2013). La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013), Documento de Análisis 34/2013, ieee, Consultado el 6 de diciembre de 2016. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA34-2013_EstrategiaSeguridadNacional-2013_MLI.pdf
- LANDMAN, L. (2015). The EU Maritime Security strategy. Promoting or Absorbing European Defence Cooperation?. Clingendael, Policy Brief (April 2015). <https://www.clingendael.nl/publication/eu-maritime-security-strategy>
- LAVANGUARDIA.ES (2017, 27 de enero). Gorbachov: "Parece que el mundo se está preparando para una guerra", <http://www.lavanguardia.com/internacional/20170127/413741972828/mijail-gorbachov-mundo-guerra-armas-nucleares.html>
- LAVANGUARDIA.ES (2017, 20 febrero). Rajoy y Hollande abogan por avanzar en integración en la UE. <http://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20170220/42170966176/rajoy-hollande-abogan-avanzar-integracion-ue-malaga.html>
- MARÍN CASTÁN, F. (2008). Marco Jurídico de la seguridad marítima, en Impacto de los Riesgos Emergentes en la Seguridad Marítima, Cuaderno de Estrategia 140, ieee, (abril 2008). http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_140_Seguridad_Maritima.pdf
- MOLINA SCHMID, T. (2013). Los asuntos marítimos en el marco de la UE. Una estrategia de seguridad marítima de la UE.

- MOLINA SCHMID, T. (2015). La estrategia de Seguridad Marítima de la UE, *Revista General de Marina*. <http://www.armada.mde.es/archivo/rgm/2015/11/cap05.pdf>
- MONTOYA CERIO, F. (2016). “Brexit”, ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE (junio 2016). Documento de Opinión 64bis/2016, ieee. Consultado el 2 de febrero de 2017.
- RTV.ES (2017, 1 febrero). La Eurocámara rechaza al nuevo embajador de Trump ante la Unión Europea, <http://www.rtve.es/noticias/20170201/eurocamara-rechaza-nuevo-embajador-trump-ante-union-europea/1483751.shtml>
- RUIZ GARCÍA, F. (2013). La nueva “Estrategia de Seguridad Nacional”: continuidad o cambio, *funciva.org*. Consultado el 6 de diciembre de 2016, http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1372756446_la_nueva_estrategia_nacional_de_seguridad.pdf
- RUIZ GARCÍA, F. (2014). El papel de España en la seguridad marítima del mediterráneo occidental (noviembre 2014), Documento de Trabajo Opex N° 76/2014, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX). Consultado el 6 de enero de 2017. <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo/el-papel-de-espana-en-la-seguridad-maritima-del-mediterraneo-occidental>
- SIMÓN, L. (2014). “España después de Europa”: la proyección marítima como elemento de la renovación estratégica española” (mayo 2014), Real Instituto Elcano, Estrategia Exterior Española 14/2014. Consultado el 5 de enero de 2017.
- TARDY, T.(2015). Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means. SSUE BRIEF. s.l. : European Union Institute for Security Studies, (Septiembre de 2015).
- VASQUES, MADELEINE ET AL (junio de 2014). *Study on the feasibility of improved co-operation between bodies carrying out European Coast Guard Functions*. ICF International en asociación con REG4SHIPS. <http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2014-06-icf-coastguard.pdf>
- ZAMORA NAVARRO, J.F. (2016). La Ley 36/2015, de Seguridad Nacional (mayo 2016), Documento de Opinión 46/2016, ieee, http://www.iecey/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO46-2016_LeySeguridadNacional_JFcoZamora.pdf

8.1. Documentos oficiales

- A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy (June 2016). http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- COM (2007) 575, Una política marítima integrada para la UE, Comisión Europea, de 10 de octubre de 2007. <HTTP://EC.EUROPA.EU/TRANSPARENCY/REGDOC/INDEX.CFM?FUSEACTION=SEARCH>
- Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence (14 November 2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>
- Declaración conjunta UE/OTAN (Varsovia 2016). <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>

Directiva de Defensa Nacional 2012. Por una defensa necesaria, por una defensa responsable. Madrid, julio de 2012. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2012). <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>

Estrategia Española de Seguridad (2011). Una responsabilidad de todos. Madrid, Gobierno de España.

Estrategia de Seguridad Nacional (2013). Un proyecto compartido. Gobierno de España.
<http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>

Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (2013). Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno. <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>

European Union Maritime Security Strategy. UE (junio 2014). <https://register.consilium.europa.eu/doc/>

European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) – Action Plan. UE (diciembre 2014).
<https://register.consilium.europa.eu/doc/>

INFORME ANUAL DE SEGURIDAD MARÍTIMA 2013 (2014); 2014 (2015); 2015 (2016); 2016 (2017).
Presidencia del Gobierno. <http://www.dsn.gob.es/>

Implementation Plan on Security and Defence (14 November 2016), Council of the European Union.
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

Joint Staff Working Document, Brussels, 22.6.2016, on the implementation of the EU Maritime Strategy Action Plan. https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/swd-2016-217_en.pdf

Ley 36/2015 de Seguridad Nacional (LSN), Gobierno de España.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10389

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-12774>

Orden PRA/115/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-1459

Orden PRA/116/2017, de 9 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Seguridad Nacional de implementación de los mecanismos para garantizar el funcionamiento integrado del Sistema de Seguridad Nacional. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-1460

Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/1991/BOE-A-1991-5780-consolidado.pdf>

Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. <http://www.boe.es/boe/dias/2012/07/23/pdfs/BOE-A-2012-9816.pdf>

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el reglamento (CE) N° 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima. UE (septiembre de 2016).
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2016-81655

The EU Maritime Security Strategy and Action Plan, INFORMATION TOOLKIT

http://eeas.europa.eu/archives/docs/maritime_security/docs/maritime-security-information-toolkit_en.pdf

9. Abreviaturas utilizadas.

ACCOSM	Acuerdo de Coordinación y Cooperación en Operaciones de Seguridad Marítima
AD	Acciones Derivadas
CEM	Conocimiento del Entorno Marítimo
CEP	Cooperación Estructurada Permanente
CISE	<i>Common Information Sharing Environment</i>
CNSM	Consejo Nacional de Seguridad Marítima
COPS	Comité Político y de Seguridad
CORA	Informe sobre la Reforma de las Administraciones Públicas
CSN	Consejo de Seguridad Nacional
ECGFF	Foro de Funciones Guardacostas Europeo
ECGFA Net	Red de Centros de Instrucción y Academias de Funciones Guardacostas
EDA	<i>European Defence Agency</i>
EES	Estrategia Española de Seguridad de junio de 2011
EGUE	Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE
ESE	Estrategia de Seguridad Europea del 2003
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional, DE 2013.
ESMN	Estrategia de Seguridad Marítima Nacional
ESMUE	Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea
EUROSUR	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras
JEMAD	Jefe de Estado Mayor de la Defensa
LAE	Línea de Acción Estratégica de la Estrategia de Seguridad
LSN	Ley 36/2015, de Seguridad Nacional
MARSUR	<i>Maritime Surveillance Network</i>
MVSM	Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima
OMI	Organización Marítima Internacional
PAESMN	Plan de Acción de la ESMN
PAESMUE	Plan de Acción de la ESMUE
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
Plan MARES	Plan Integral de Seguridad Marítima en el Estrecho de Gibraltar
SAEE	Servicio de Acción Exterior Europeo
SASEMAR	Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima
SMGC	Servicio Marítimo de la Guardia Civil
SSN	Sistema de Seguridad Nacional