

EDITORIAL

EL MAR Y LA UE: LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA

The sea and the UE: The need for
an integrated maritime policy

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA¹

j.sobrino@udc.es

Cómo citar/Citation

Sobrino Heredia, J. M. (2018).

El mar y la UE: la necesidad de una política marítima integrada.

Revista de Derecho Comunitario Europeo, 61, 835-849.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.01>

Los mares y los océanos son parte esencial de la historia de Europa, como, también, de su futuro. La relación de Europa con el mar es honda y plural, resultando vital para su desarrollo y bienestar. Para la Unión Europea es fundamental la existencia de un entorno marítimo seguro que permita el tráfico fluido del comercio y las personas, así como el uso pacífico, legal, responsable y sostenible de los recursos naturales vivos y de los minerales e hidrocarburos existentes en los mares y océanos.

Razones no faltan que vienen a explicar esta necesidad. Así, cabría recordar que la superficie de la UE —verdadera península marítima— es más mar que tierra, y que los espacios marítimos bajo la soberanía o jurisdicción de sus Estados miembros, incluyendo las regiones ultraperiféricas, son los más

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público. Instituto Universitario de Estudios Europeos «Salvador de Madariaga» de la Universidade da Coruña.

extensos del mundo, casi veinte millones de kilómetros cuadrados, y su ZEE, la mayor del planeta. Asimismo, habría que destacar los cerca de setenta mil kilómetros de litoral, que triplica el de los EE. UU. y duplica el de la Federación Rusa, lo que, a su vez, implica que más de dos terceras partes de las fronteras exteriores de la UE sean marítimas. A lo que se añade otra circunstancia, ningún residente europeo vive a más de setecientos kilómetros de la costa y casi la mitad de la población vive a menos de cincuenta del mar, concentrada en áreas urbanas a lo largo de la costa. Por otra parte, 3 500 millones de toneladas de carga por año y 350 millones de pasajeros pasan por los 1 200 puertos marítimos europeos. La flota mercante europea representa el 40 % de la flota mundial, el 70 % del comercio exterior y el 40 % del comercio dentro de la UE pasan por el mar, mientras que el 90 % de su abastecimiento petrolero se efectúa por vía marítima. El sector europeo de la pesca ocupa el quinto lugar en el mundo. En resumen, la economía azul representa 5,4 millones de puestos de trabajo y un valor añadido bruto de casi quinientos mil millones de euros al año.

Estos datos permiten comprender, por un lado, la presencia constante y activa de la UE en la evolución y desarrollo del ordenamiento jurídico del mar, su participación, desde los años setenta del pasado siglo, en las grandes conferencias internacionales, su impulsión y adhesión a los grandes acuerdos internacionales, y su intervención en foros y organizaciones internacionales en el ámbito marítimo. Y, por otro lado, su interés y preocupación por construir un espacio marítimo europeo. Esto es, un entorno jurídico en el que confluyen las políticas sectoriales europeas relacionadas con el mar y los océanos que ha ido siendo establecidas por la UE a medida que avanzaba la construcción europea y en sintonía con los cambios que se producían en el derecho del mar.

El abanico de estas políticas es amplio y variado, como también su soporte jurídico y la naturaleza de las competencias que las acompañan: Y entre ellas destacan, sin ser exhaustivos, las relativas a la pesca, a la navegación y puertos, al medio ambiente marino, a la investigación marina, a la generación de energía, a la planificación del territorio marítimo, a la construcción naval, a la protección y la seguridad marítimas, al turismo y al empleo, a la protección de las gentes del mar, al desarrollo de las regiones costeras y a las relaciones exteriores en los asuntos marítimos. Políticas, todas ellas, que han tenido y tienen un impacto considerable en los derechos internos de los Estados miembros y, entre ellos, el de España, país marítimo por excelencia. Respecto de ellas, y con el tiempo, la UE ha visto la conveniencia, si no necesidad, de elaborar una estrategia marítima integrada que las abarque en su conjunto, buscando coordinarlas, pero sin reemplazarlas.

La construcción de este espacio marítimo europeo, sustentado en una estrategia marítima integrada, constituye, a nuestro entender, una necesidad

de primer orden para la UE. De su realización depende que la Unión tenga la capacidad política, institucional, jurídica y económica necesaria para enfrentarse a los múltiples riesgos y desafíos que, derivados de la globalización económica, de la competencia no siempre leal y del cambio climático, acechan los entornos marítimos europeos. Por lo demás, esta construcción es directamente tributaria de la propia evolución del derecho del mar y de la participación que en la misma viene teniendo la UE, lo que a la postre va a depender del estado en el que se encuentre, en cada momento, el proceso de integración europea.

En relación con estas circunstancias que condicionan el establecimiento de un espacio marítimo europeo, la concreción de una Política Marítima Integrada y el alcance de las políticas marítimas sectoriales, cabe recordar, ante todo, cómo la construcción europea y la transformación del régimen jurídico de los mares y océanos han discurrido, desde la segunda mitad del siglo pasado, en paralelo. La coincidencia de ambos fenómenos en el tiempo hacía más que probable el que, antes o después, entraran en contacto y que esto no dejara indiferente ni al ordenamiento jurídico europeo ni, tampoco, al derecho del mar. Y así ha ocurrido, las interacciones se han multiplicado a lo largo de estos años generando múltiples sinergias. Valga ahora, como ilustración, el hecho de que sería inconcebible una Política Pesquera Común (PPC) si durante estos años no hubiera cambiado, profundamente, el régimen jurídico de los espacios marítimos.

Partiendo de estas ideas, en las páginas que siguen veremos, en primer lugar, cómo se ha ido produciendo esta interacción entre el derecho de la UE y el derecho del mar, lo que condiciona el nacimiento de las políticas marítimas de la UE; para, en un segundo lugar, ver cómo la UE ha intentado lanzar una Política Marítima Integrada que desde una perspectiva holística pretende abarcar todas las cuestiones relacionadas con el mar.

I. INTERACCIÓN ENTRE EL DERECHO DE LA UE Y EL DERECHO DEL MAR

Siguiendo este planteamiento, vemos cómo el cuestionamiento del derecho del mar clásico coincide en el tiempo con la aparición en la escena internacional de las Comunidades Europeas. Éstas, en pleno proceso de creación y preocupadas por otros temas, van a estar ausentes de las Conferencias de Ginebra de 1958 y de 1960 que comienzan a marcar el fin de una dilatada etapa del ordenamiento jurídico del mar de cerca de tres siglos. Fue tras el fracaso de la segunda de estas conferencias cuando la CEE empieza a intervenir en el ámbito jurídico marítimo internacional. La primera oportunidad se la ofrece la convocatoria de una conferencia internacional en Londres para establecer

un régimen de pesca a nivel regional europeo. La preparación y desarrollo de la misma brindó la ocasión a la Comisión para que iniciase el estudio del derecho del mar desde una perspectiva comunitaria. El Convenio de Londres de 9 de marzo de 1964, fruto de la misma, incluía en su art. 10 a) una denominada «cláusula comunitaria», donde se contenía un reconocimiento implícito por los restante Estados parte de que la CEE podría asumir competencias exclusivas en materia pesquera (por cierto, una de las advertencias del Reino Unido, en el marco del *brexit*, es la de denunciar este convenio, lo que pondría en entredicho las actividades de pesca tradicionales de la flota de varios Estados miembros en sus aguas). También, en aquellos años, comienzan a llegar a la CEE invitaciones para participar en ciertas organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) donde se admite que esta sea representada por la Comisión y no por los Estados miembros.

En la década de los setenta del pasado siglo, la UE comienza a examinar la posibilidad de su participación en una futura Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) y en los trabajos preparatorios de la misma en el seno de la Comisión de Fondos Marinos. Al estimar la Comisión que parte de las materias examinadas en este foro afectaban a competencias comunitarias, preparó, en febrero de 1972, una estrategia a seguir a fin de poder adoptar una posición común sobre las cuestiones de carácter comunitario. A partir de ahí, vimos cómo la UE intervenía activamente en los debates de la III CNUDM, que desembocaron en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982 (CNUDM 1982). En efecto, desde la convocatoria de la III Conferencia [Resolución de la AGNU 2750 (XXV) de 17 de diciembre de 1970] la UE participó como observadora en calidad de «organización internacional interesada», posibilitándose la expresión de una voluntad común. La existencia de competencias comunitarias afectadas por las materias debatidas en la III CNUDM planteó la necesidad de que se insertase dentro del texto negociado una cláusula que reservara esos ámbitos de aplicación a las reglas comunitarias, tanto en las relaciones de los Estados miembros entre sí como con los terceros países. En relación con ello, se suscitó la necesidad de incluir una «cláusula CEE», lo que está en el origen del anexo IX de la Convención de 1982, en el que se regula la participación de las organizaciones internacionales.

Ello abrió a la UE la posibilidad de firmar, primero, el acta final de la Conferencia, lo que efectuó con el resto de los Estados parte el 30 de abril de 1982, y de firmar, más tarde, la Convención misma, lo que hizo el 7 de diciembre de 1984. La ratificación, en fin, de la Convención por la CE se hizo posible el 23 de marzo de 1998, cuando la UE depositó el instrumento de confirmación formal de la CNUDM 1982 y del acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención adoptado por la Asamblea General de

las Naciones Unidas el 28 de julio de 1994. Y lo hizo acompañándola de una «Declaración de delimitación de competencias». El dilatado periodo cubierto por la III CNUDM supuso para la UE un verdadero desafío, pues tuvo que afirmar su presencia internacional frente a países no siempre proclives a aceptarla y, además, tuvo que mostrarse capaz de presentar una posición común que tampoco siempre compartían sus Estados miembros. En este sentido, estas negociaciones y las relaciones que se iban produciendo en el ámbito marítimo han sido un laboratorio fundamental para cotejar el alcance de la personalidad internacional de la UE, tanto a nivel internacional, al aceptarse su presencia, como a nivel interno, al posibilitar los problemas surgido de la proyección en el orden interno de distintas situaciones relacionadas con el mar —y en particular con la pesca— la intervención en numerosas ocasiones del TJUE, aclarando la existencia de esta personalidad y el alcance de la misma.

Así, la acción exterior de la UE relacionada con el mar se ha convertido en una de las manifestaciones más destacadas de su actividad internacional. De esta forma, la Unión se ha erigido en un importante actor en la transformación del derecho del mar. Ahora bien, al ser un sujeto, como dice el art. 5 TUE, dotado de competencias de atribución, no todos los ámbitos de dicho derecho le son accesibles, ni todos en igual intensidad, en el sentido que, y será lo más usual, va a compartir competencias con sus Estados miembros. En este sentido, los sectores del derecho del mar más factibles para la UE son: la pesca marítima, la protección del medio ambiente, la seguridad de la navegación marítima, los aspectos vinculados a la competencia relativos a los transportes marítimos y a la explotación de la plataforma continental, la explotación de los fondos marinos y oceánicos y, por último pero no menos importante, las cuestiones vinculadas a la protección marítima, véase: piratería, terrorismo, tráfico ilícito de migrantes por vía marítima, etc. Estos ámbitos son, precisamente, los enunciados en la Declaración de competencias de la CE respecto de las materias de que tratan la CNUDM 1982 y el acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de 28 de julio de 1994 (hecha en virtud del apdo. 1 del art. 5 del anexo IX de la Convención y del apdo. 4 del art.4 del Acuerdo). Y ha sido sobre estas materias que la UE ha ido construyendo sus políticas marítimas sectoriales.

Desde aquellas negociaciones, y fruto de la experiencia adquirida, la UE ha participado activamente en la elaboración de diversos textos convencionales multilaterales con una gran repercusión en el desarrollo del derecho del mar. Así, cabe reseñar su participación en la Conferencia de las NU sobre poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de las ZEE y las poblaciones de peces altamente migratorias, y en su resultado, la adopción, el 4 de agosto de 1995, de un acuerdo al respecto (que desde entonces ya ha sido objeto de revisión, en cuyo proceso también ha participado la UE). Mención hay

que hacer también a su intervención en los trabajos desarrollados en el marco de la FAO y que condujeron a la adopción por la Conferencia de la FAO el 24 de noviembre de 1993 del acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar. Cabe destacar, igualmente, su importante papel en la definición y desarrollo tanto del Código de Conducta para una Pesca Responsable, aprobado por la Conferencia de la FAO en 1995, como del Plan de Acción de Lucha contra la Pesca Ilegal aprobado por la Conferencia de la FAO en 2001 y del posterior Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto (MERP) destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, adoptado por la FAO (Resolución 11/2009 de 22 de noviembre de 2009). Finalmente, se debe resaltar su intervención en la iniciativa para y en la participación en una Conferencia intergubernamental para la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la CNUDM 1982 relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (Resolución aprobada por la Asamblea General el 24 de diciembre de 2017, A/RES/72/249), cuya primera sesión tuvo lugar los días 4 a 17 de septiembre de 2018. La participación en estas conferencias internacionales, la adopción de convenios multilaterales, muchos de ellos ya en vigor, ha repercutido, obviamente, en el desarrollo de las políticas marítimas sectoriales de la UE, que han ganado en densidad, pero también en diversidad, provocando problemas de coordinación y solapamiento y la urgente necesidad de elaborar una aproximación integrada y coherente a los temas marítimos por parte de la Unión.

Pero, además, el desarrollo del derecho del mar se ha visto acompañado por un proceso de institucionalización que ha favorecido la aparición de un elevado número de organizaciones internacionales dedicadas a aspectos diversos de los mares y océanos. La aplicación de las políticas marítimas sectoriales por parte de la UE le ha llevado a desplegar su acción en estas organizaciones, tanto las encargadas de la conservación y gestión de los recursos de las aguas internacionales como en aquellas que se dedican exclusivamente a la investigación y exploración científica marinas, así como las que se preocupan por la seguridad marítima. En algunas de ellas participa, representada por la Comisión, como miembro de pleno de derecho y en otras como observador. En calidad de miembro de algunas OROP (NAFO, NEAFC o SEAFO), la UE interviene en el trabajo de sus órganos, asumiendo las obligaciones que incumben a todo miembro y siendo titular de los derechos reconocidos a cada uno de ellos, al tiempo que contribuye al presupuesto de la organización. En otras, manteniendo su condición de miembro, comparte esta membresía con los Estados miembro (FAO, CGPM o CCAMLR), lo que ha obligado a

diseñar mecanismos de toma de decisiones que tomen en cuenta los distintos intereses en juego. En otras, en fin, participa en sus trabajos en calidad de observador, sin derecho de voto, como sucede, por ejemplo, en la OMI o en la OIT, si bien, a nuestro entender, sería conveniente el reforzar su posición, aunque sea a costa de reformar los estatutos de estas organizaciones para posibilitar el acceso a la condición de miembro de pleno derecho (en la OIT la situación, bien entendido, es diferente), dada la importancia de la política de seguridad marítima de la UE, y los significativos avances que en su seno se han dado para mejorar la flota europea, el medio ambiente marino y las condiciones de trabajo de las gentes del mar. No quisiéramos dejar de recordar que, en este ámbito, la retirada del Reino Unido va a tener importantes consecuencias, pues debilitará la presencia europea y podrá dar lugar a otras alianzas en el seno de las mismas que pudieran estar alejadas de los intereses de la Unión.

A toda esta actividad marítima de la UE se añade una práctica convencional pesquera muy intensa desde finales de los años setenta del pasado siglo, concretada en una treintena de acuerdos internacionales de pesca que hoy se aglutinan en torno a dos fórmulas, la de los llamados acuerdos de reciprocidad o acuerdos septentrionales, que vinculan a la UE con otros países europeos no miembros (espejo en el que parecen mirarse las futuras relaciones pesqueras post-*brexit* entre la UE y el Reino Unido), y la de los acuerdos de colaboración (de asociación) en el sector pesquero, en los que la UE ofrece ayuda financiera y técnica a cambio de derechos de pesca, generalmente a países asociados del sur (acción donde la PPC se encuentra con la política europea de cooperación al desarrollo).

La actividad de la UE en estas organizaciones, la firma de ciertos acuerdos de pesca, su acceso a órganos jurisdiccionales internacionales en el ámbito marítimo, se ha visto salpicada, en ocasiones, de discrepancias y tensiones. Unas relativas al alcance de las competencias de la Unión en la materia, otras a la distribución de competencias entre las instituciones y sus Estados miembro y entre las instituciones entre sí; otras, en fin, respecto de la legalidad de lo acordado. Quepa, ahora, recordar a título de ejemplo, los diferendos relativos a la participación de la UE en la FAO², o el referido a la presentación de observaciones ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar con ocasión del Asunto n.º 21 sobre la solicitud de una opinión consultiva presentada por la Comisión Subregional de Pesca (Opinión Consultiva de 2 de abril de 2015), que dio lugar a un enfrentamiento entre el Consejo y la Comisión relativo a

² Sentencia de 19 de marzo de 1996, Comisión/Consejo (FAO), C-25/94, EU:C:1996:114.

la titularidad de la representación de la Unión en el procedimiento³; o, en fin, relacionado con el alcance del acuerdo de pesca UE/Marruecos y su aplicación a las aguas frente al Sáhara Occidental.⁴

Como venimos diciendo, los cambios producidos en el derecho del mar se han visto reflejados en el ordenamiento jurídico europeo, tanto con carácter general, por lo que se refiere a su acción exterior marítima y al refuerzo de su personalidad jurídica en estos ámbitos, como con carácter particular en las distintas políticas marítimas sectoriales que han ido surgiendo a lo largo de estos años. En relación con estas últimas, es de justicia resaltar cómo estas políticas han constituido, en ocasiones, marcos de experimentación para una aplicación de las normas marítimas internacionales, logrando, a veces, avances significativos, situándolas en la vanguardia del derecho del mar. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las actuaciones de la UE dirigidas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada⁵. También cabe resaltar las acciones europeas dirigidas a reprimir los actos de piratería marítima, que están dando frutos evidentes —entre las que destacan, obviamente, la operación EUNAVFOR-ATALANTA contra la piratería marítima en el océano Índico; o, desde una perspectiva más global, el programa de la Comisión sobre el golfo de Guinea (CRIMGO)—. Es también significativa en esta línea la política restrictiva relacionada con la pesca en aguas profundas impulsada por la Unión, aunque, eso sí, con duras críticas desde el sector⁶.

En otro ámbito marino, con gran repercusión en los medios de comunicación y en la opinión pública europea, se deben mencionar las acciones de la UE en el marco de su política de seguridad marítima destinadas a prevenir la contaminación marítima proveniente de buques que naveguen frente a las costas europeas, actuación que está suponiendo un antes y un después, ya que posibilita la adopción de medidas no solo reactivas sino también preventivas (muchas de ellas se encuentran en los llamados «paquetes Erika»). Finalmente, aunque no agotamos ni mucho menos este abanico de actuaciones, cabe

³ Sentencia de 6 de octubre de 2015, Consejo/Comisión, C-73/14, EU:C:2015:663.

⁴ Sentencia TJUE de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118.

⁵ Con su eficaz y novedosa política de tarjetas verdes, amarillas y rojas, en desarrollo del Reglamento del Consejo (CE) n.º 1005/2008 por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (DO L 286, 29.10.2008, p. 1).

⁶ Reglamento (UE) 2016/2285 del Consejo, de 12 de diciembre de 2016, por el que se fijan para los buques pesqueros de la Unión las posibilidades de pesca en 2017 y 2018 de determinadas poblaciones de peces de aguas profundas (DO L, 344, 17.12.2016, p.32).

indicar las actuaciones de la Unión que desarrollan su Estrategia de Seguridad Marítima lanzada en 2014, donde se recoge una serie de medidas para enfrentarse a los actos ilícitos en el mar y que, por referirnos a un problema de continua actualidad, como es la inmigración ilegal por vía marítima, ha visto la creación de una guardia costera europea destinada a la vigilancia de las fronteras marítimas⁷.

II. HACIA UNA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA DE LA UE

A medida que iba tomando cuerpo el nuevo derecho del mar, abarcando ámbitos cada vez más dispares, otro tanto ocurría con el derecho de la UE, que iba recogiendo en su seno los cambios producidos. Ello propició el nacimiento y consolidación de una amplia gama de políticas marítimas sectoriales. Estas políticas fueron nutriéndose de competencias de diversa naturaleza, pero, en todo caso, su desarrollo precisaba de la actuación de los distintos niveles de gobernanza: internacional, europeo, nacional, regional y local. Pronto se advirtió que las cuestiones que se abordaban en muchas de ellas estaban vinculadas entre sí, lo que llevó a la consideración de que estas políticas marítimas sectoriales deberían desarrollarse de forma conjunta para obtener mejores resultados. También se constató la existencia de un ingente número de autoridades implicadas en su realización, y la necesidad de que ellas, también, actuaran de manera coordinada, estructurada y sistemática. Ello implicaría una necesaria adaptación de las legislaciones internas/europeas y de sus estructuras administrativas.

Para hacer estas ideas factibles se pensó en la conveniencia de poner en marcha una Política Marítima Integrada (PMI), basada en un planteamiento global, intersectorial e integrado, a través del cual se buscaría coordinar, y no reemplazar, las políticas marítimas sectoriales ya existentes en la UE. Este planteamiento se sustentaría en un enfoque por cuencas marítimas transnacionales para permitir tener en cuenta las características geográficas específicas de cada cuenca marítima europea. El origen de esta política lo podemos situar en el año 2005, cuando la Comisión incluyó el desarrollo progresivo de una política marítima integrada entre sus objetivos estratégicos para el periodo 2005-2009. Presentando, al efecto, el 2 de marzo de 2005, la comunicación «Hacia una política marítima de la Unión: una visión europea de los océanos

⁷ Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (DO L 251, 16.9.2016, p. 1).

y los mares», donde se exponen estos propósitos, se propone la elaboración de un Libro Verde y se encarga al Comisario de Asuntos Marítimos y Pesca la conducción de un grupo de trabajo relacionado con ello. El siguiente paso fue la adopción por la Comisión en 2006 del Libro Verde «Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares»⁸ que abre un periodo de consultas sobre este tema y propone una serie de líneas de trabajo con el objetivo de que la PMI agrupase las diferentes políticas europeas con repercusiones marítimas. En este documento se identificaban una serie de problemas y de necesidades a las que se debería hacer frente de una forma integrada y coherente y, entre ellas, se mencionaban: la investigación europea en relación con el medio marino; la promoción de tecnologías para la producción de energía renovable en alta mar y el desarrollo de «la biotecnología azul»; las regulaciones en el sector marítimo y sectores afines; la implementación de una gestión integrada de zonas costeras (GIZC); la creación de una red europea de datos de observación y marinos para establecer una cartografía exhaustiva de las aguas costeras europeas; la información sobre los movimientos de los buques; el establecimiento de un sistema de planificación espacial de las actividades marítimas en las aguas bajo la jurisdicción de los Estados miembro o controladas por ellos; el apoyo financiero a las regiones costeras; el desarrollo de la gobernanza marítima; o el turismo; etc.

Con los resultados de esta consulta, la Comisión presentó el 10 de enero de 2007 el Libro Azul sobre una Política Marítima Integrada para la Unión Europea⁹, que descansa en el reconocimiento de la interconexión de todo lo relativo a los océanos y mares europeos, y en la consideración de que las políticas relacionadas con el mar deben formularse conjuntamente para poder obtener los resultados perseguidos. Esta política se pretendía organizar alrededor de tres ámbitos intersectoriales, a saber: la planificación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras, la vigilancia marítima integrada y la creación de una base de conocimientos del medio marino. Con base en estas tres áreas, la Comisión comenzó a elaborar acciones de PMI que se han ido enlazando con las medidas adoptadas desde sus diferentes direcciones generales (DG) sectoriales (asuntos marítimos y pesca, transporte, medio ambiente, energía, etc.). Además, las autoridades europeas, para que sea operativa la política, han desarrollado, como ya apuntábamos, un enfoque por cuencas marítimas transnacionales que reconoce las singularidades de cada área geográfica o macrorregión marítima europea (según las autoridades europeas este enfoque regional sería el más pertinente en materia de protección y seguridad

⁸ Documento COM (2006) 275 final, de 7 de junio de 2006.

⁹ Documento COM (2007) 575 final, de 10 de octubre de 2007.

marítima, la organización del transporte marítimo, los ecosistemas, las asociaciones con los países vecinos de la UE, la pesca y la gestión de las zonas costeras). Para concretar estos propósitos, el Libro Azul sugiere un plan de acción detallado que contenga una serie de acciones concretas a implementar en corto y medio plazo con el fin de hacer el mejor uso de los recursos marítimos en la UE, y en particular, en materia de transporte marítimo, empleo, investigación científica, pesca y protección del medio marino. Como se ve, estamos ante un documento sumamente ambicioso que refleja el estado de opinión en aquel momento, pero que luego, transcurriendo el tiempo, le ha costado, como veremos, concretarse en la práctica a través de normas jurídicas obligatorias.

Precisamente, la práctica nos muestra una amplísima gama de resoluciones de distinta naturaleza, pero en general propositivas y no vinculantes, que vinieron a tratar y desarrollar temas concretos referidos a la PMI enunciados en el Libro Azul. Su enumeración excedería los propósitos de nuestro comentario, pero nos gustaría indicar que un grupo de ellas desarrollaban la estrategia de cuenca regional que promueve la PMI, y, en este sentido, habría que reseñar las diversas comunicaciones de la Comisión referidas a la región Ártica, a la región del mar Báltico, a la gobernanza en el Mediterráneo, a la zona del Atlántico, a las subcuencas de los mares Adriático y Jónico, o al mar Negro. Otras comunicaciones hacen referencia a la ordenación del espacio marítimo. Algunas de ellas tratan de la investigación marítima y marina, científico-marina o del conocimiento del medio marino. Igualmente, varias comunicaciones se ocupaban de las cuestiones relacionadas con la vigilancia marítima y sobre el intercambio de información en este ámbito o de la estrategia europea de seguridad marítima. Finalmente, y la que mayor expectación creó, habría que mencionar la comunicación sobre el «Crecimiento Azul: oportunidades para el crecimiento marino y marítimo sostenible». Se trata de la contribución de la PMI a la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020, para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y se centra en: acuicultura; turismo costero y marítimo; biotecnología azul; energía oceánica; explotación minera de los fondos marinos.

A través de estas acciones, las autoridades europeas han tratado de alcanzar una serie de objetivos importantes, y entre ellos están: promover la integración de las estructuras de gobierno más amplias y cooperativas; crear herramientas de conocimiento e instrumentos transversales con el fin de llevar a cabo políticas integradas; mejorar la calidad de las políticas sectoriales mediante la búsqueda activa de sinergias y una mayor coherencia entre los diferentes sectores; y tener en cuenta, durante la ejecución de los objetivos, las especificidades de los mares regionales de toda Europa mediante la adopción de soluciones de medidas.

La pregunta que cabe hacerse es la de saber si se están alcanzando estos objetivos con los instrumentos jurídicos, institucionales, políticos y económicos que sostienen esta PMI. En nuestra opinión, no es el caso. Ciertamente, hay ámbitos donde sí que se han producido avances, como ocurre respecto de la PPC¹⁰, o en relación con la Seguridad Marítima Integrada (a través del desarrollo, por ejemplo, de la vigilancia marítima). Otros, en cambio, como reflejan los dos únicos informes que hasta el momento ha elaborado la Comisión relativos a la aplicación de la PMI, en 2009 y en 2012¹¹, están en fases muy iniciales y no han producido resultados concretos (tal vez ello explica la no realización de nuevos informes). O, incluso, en nuestra opinión, están fracasando, como sucedería, a título ilustrativo, con la planificación de los espacios marítimos, sustentada en la Directiva 2014/89/UE¹², que marcando unos resultados permite a los Estados unos comportamientos que pueden no conciliarse con los objetivos de la misma (cada país de la UE puede planificar libremente sus propias actividades marítimas, pero la ordenación local, regional y nacional en mares comunes debe ajustarse a unos requisitos comunes mínimos). Bastaría, al respecto, con mencionar los conflictos que en estos momentos se producen en las aguas irlandesas como consecuencia de la difícil cohabitación de las actividades pesqueras con actividades petroleras y gasísticas en la zona.

A nuestro juicio, una PMI real tanto jurídica, como económica y, en fin, política resulta muy necesaria, y ello por múltiples razones:

- Para tener en cuenta la interconectividad de las industrias y las actividades humanas relacionadas con el mar.
- Para poder responder a las distintas exigencias derivadas del nuevo derecho del mar.
- Para permitir que la UE tenga un protagonismo en las relaciones marítimas internacionales.
- Para implementar una necesaria gobernanza multinivel en estos ámbitos y ordenar y coordinar las actuaciones de todas las autoridades involucradas (cabe recordar que solo por lo que se refiere a la vigilancia

¹⁰ Así lo evidencia el Reglamento (UE) n.º1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de noviembre de 2013, sobre la política pesquera común (DO L354/2013, 28.12.2013).

¹¹ Documento COM (2012) 491 final, de 11 de septiembre de 2012.

¹² Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (DO L 257, 28.8.2014, p. 135).

- marítima, la Comisión ha identificado más de trescientas autoridades competentes).
- Para que la invocación de un «crecimiento azul» sea algo más que un eslogan (poco se ha hecho en relación con el mismo, pero, como excepción, sí que se debe mencionar la implicación del Puerto de Vigo en la implementación de este modelo de crecimiento).
 - Para enfrentarse a las consecuencias del cambio climático sobre el medio marino y sus recursos.
 - Para, en fin, dar una respuesta integrada a los principales problemas que actualmente afectan a los mares y océanos de toda Europa, ya que la evolución independiente de las políticas marítimas sectoriales, como el transporte marítimo, la pesca, la energía y el turismo, ha conducido a ineficiencias, incoherencias y conflictos de uso que muestran cómo las acciones y enfoques sectoriales ya no son suficientes.

Tal vez, en estos procesos y ante estas situaciones, el acercamiento a los mismos desde una perspectiva integradora y europea venga a aportar un entorno favorable para que las autoridades competentes, tanto a nivel nacional como europeo, puedan desarrollar sus actuaciones sectoriales de manera complementaria y coherente. Ello se advierte, por ejemplo, en el marco de la seguridad marítima, donde se adoptó, como veíamos, en 2014 una Estrategia de Seguridad Marítima, completada con un plan de acción. Ambos textos son documentos políticos más que jurídicos, pero su realización cuenta con el apoyo de los Estados miembros, la Comisión y el SEAE. Y, en su aplicación, están implicadas todas las agencias de la Unión con competencias relacionadas con la seguridad marítima, como la AED, la AESM, EUROPOL y la recientemente creada Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (antigua FRONTEX). Pero, a nuestro juicio, crear un entorno favorable no es suficiente, y no permite a la UE hacer frente a los problemas relacionados con el mar de manera coherente y eficaz.

Y esto es así porque hoy por hoy, y en rigor, la PMI no es una verdadera política europea, al menos desde el punto de vista jurídico. Obviamente, hay nominalmente una política, pero es más bien una simple estrategia que, por un lado, tiene como objetivo promover la coherencia y la integración de las políticas sectoriales que tengan un impacto en el medio marino y que están, más o menos, cubiertas por la legislación europea actual y, por otro lado, busca mejorar la gobernanza marítima mediante el fortalecimiento de la coordinación de las diferentes autoridades europeas, nacionales, regionales y locales, así como la de otros interesados en estas cuestiones. Pero el desarrollo de esta estrategia, su conversión en una verdadera política, se ve lastrado por las de-

bilidades institucionales, jurídicas y políticas que la rodean y que dificultan la conformación del espacio marítimo europeo.

A pesar de los más de diez años transcurridos desde la publicación del Libro Azul sobre la PMI, esta sigue, a nuestro juicio, conociendo problemas de coordinación, coherencia y articulación, tanto por lo que respecta a las propias políticas marítimas sectoriales como por lo que se refiere a otras políticas de la UE y a otras políticas nacionales o regionales en estos ámbitos. En este sentido, y por traer a colación un ejemplo, qué duda cabe que queda mucho por hacer respecto a la articulación de esta política con la política de cohesión territorial de la Unión, algo clave para la aplicación del enfoque por cuenca geográfica que pretende desarrollar la PMI.

En la persistencia de estos problemas inciden la débil estructura institucional que sostiene la PMI. A nuestro juicio, la DG Mare no tiene los medios humanos y materiales para hacer frente a tantos desafíos, en tantos ámbitos jurídicos y en tantos lugares. El procedimiento de crear, como se hizo en su momento, un Grupo Director de Comisarios de Asuntos Marítimos y un Grupo Inter-servicio nos parece una medida coyuntural, pero no da la estabilidad institucional necesaria que requiere una política. En este sentido, pensamos que si se desea —lo que no estamos seguros— instituir una auténtica PMI, sería necesario crear una DG específica, y reconvertir el actual comisario de Asuntos Marítimos y Medio Ambiente en un comisario exclusivamente dedicado a poner en marcha esta política. Tal vez se pudiera pensar en incorporar, además, una figura como la que existe en países europeos con grandes intereses marítimos, por ejemplo, Francia. Estamos pensando en un embajador de la UE para los mares y océanos que se inscribiría en el Servicio Europeo de Acción Exterior.

También advertimos una clara deficiencia de naturaleza política. El Consejo Europeo solo en contadas ocasiones se ha manifestado en relación con aspectos de esta política, y ello, fundamentalmente, cuando ha acaecido alguna tragedia o alguna situación excepcional (catástrofe marina, piratería, tráfico ilegal de inmigrantes por vía marítima, etc.). En realidad, en apoyo de esta política solo encontramos la reunión informal de ministros, con presencia del presidente de la Comisión y del comisario de Asuntos Marítimos y Medio Ambiente, mantenida en Limassol, con ocasión de la presidencia chipriota, el 7 de octubre de 2012.

Otras de sus debilidades, tal vez la más grave en nuestra opinión, viene representada por la escasa densidad jurídica de los textos sobre los que reposa la PMI. Ya que, en su mayoría, son de naturaleza puramente programática e incitativa. Sus propias denominaciones no lo ocultan: comunicación, estrategia, plan de trabajo, marco, recomendaciones, etc. Incluso los textos más vinculantes como las directivas, son directivas marco (Directiva 2008/56/CE,

de 17 de junio 2008, sobre la estrategia para el medio marino). Ciertamente, hay algunos reglamentos, pero se refieren a materias muy consolidadas, como la PPC (el ya mencionado Reglamento n.º 1380/2013) o los fondos estructurales que se le aplican.¹³

En este sentido, las decenas de textos, los cientos de páginas que se han publicado desde octubre de 2007 no han definido, creemos, una política (de hecho, no tiene ninguna base jurídica específica en los tratados), sino que lo que vienen pretendiendo, a nuestro entender, es crear un estado de opinión respecto a la forma de hacer las políticas marítimas, en el que se acoge la idea de que los problemas relacionados con el mar y los océanos deben entenderse de manera integral, sistémica y transversal. Sin duda, este proceso puede favorecer la emergencia de una identidad marítima europea y un espacio marítimo europeo común pero diferenciado según las distintas zonas marítimas, y donde, en el futuro, tal vez podríamos hablar de una verdadera PMI. Pero para ello, y dado que la mayoría de estos textos todavía no tienen contenido jurídico vinculante, sería necesario que se abra una nueva etapa, ahora ya legislativa, en la que los responsables europeos dispusiesen de las competencias necesarias para dar una dimensión jurídica real a la PMI.

En definitiva, hoy por hoy, la PMI constituye un horizonte, o como mucho una mera estrategia. De que se logren resolver sus debilidades depende el que se convierta en una política europea. Lo que, a nuestro juicio, resulta necesario para reforzar la presencia de la UE en las dinámicas relaciones marítimas internacionales, para lograr dotar de coherencia y complementariedad a sus distintas e importantes políticas marítimas sectoriales, y para, de este modo, poder avanzar hacia un verdadero espacio marítimo europeo.

¹³ Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149, 20.5.2014, p. 1).