

LA UNIÓN EUROPEA COMO PROVEEDOR DE SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA REGIÓN INDO-PACÍFICA: DE LAS AMENAZAS TRADICIONALES A LAS NO CONVENCIONALES

THE EUROPEAN UNION AS A MARITIME SECURITY PROVIDER IN THE INDO-PACIFIC: FROM TRADITIONAL TO NON-TRADITIONAL THREATS

DAVID FERNÁNDEZ-ROJO*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA DE LA UE PARA EL INDO-PACÍFICO. III. LA ACCIÓN EXTERIOR MARÍTIMA DE LA UE EN EL INDO-PACÍFICO: LIMITACIONES DE LA OPERACIÓN ATALANTA Y POTENCIAL DEL NUEVO CONCEPTO DE PRESENCIAS MARÍTIMAS COORDINADAS. IV. LAS CRECIENTES AMENAZAS NO CONVENCIONALES DE SEGURIDAD MARÍTIMA COMO OPORTUNIDAD PARA REFORZAR LA PRESENCIA DE LA UE EN EL INDO-PACÍFICO. V. CONCLUSIÓN.

RESUMEN: A pesar de que la UE es considerada como un actor irrelevante respecto a desafíos de seguridad tradicionales que representan un riesgo para la defensa nacional de los países localizados en la región Indo-Pacífica, la UE está especialmente bien posicionada como socio estratégico en lo que a amenazas de seguridad marítima no convencionales se refiere. En concreto, la “Estrategia de Seguridad Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes”, adoptada en marzo de 2023, establece que la acción marítima exterior de la UE se ha de centrar en abordar las crecientes amenazas no convencionales en los mares. Estas amenazas, que afectan predominantemente a los países costeros del Indo-Pacífico, exacerbaban las tensiones sociales, económicas y geopolíticas ya existentes en la región. Por tanto, este estudio analiza en qué medida la UE puede ser vista no solo como un importante actor comercial en el Indo-Pacífico, sino también como un socio clave a la hora de prestar asistencia operativa a los países de la región en el diseño de sus estrategias nacionales al ocuparse del creciente nexo entre desafíos no convencionales y seguridad marítima. El estudio concluye que la acción exterior de la UE en los mares del Indo-Pacífico ha de orientarse a profundizar su capacidad diplomática, a ejercer como mediador en los conflictos y a fortalecer sus asociaciones bilaterales con países socios y organizaciones regionales. Teniendo en cuenta el liderazgo mundial de la UE en la gobernanza sostenible de los océanos, la UE debería seguir reforzando la coordinación, la cooperación y la presencia naval en el Indo-Pacífico para hacer frente de forma eficaz a las amenazas marítimas no convencionales y, a su vez, lograr la estabilidad y la seguridad en una región de suma importancia en el futuro.

ABSTRACT: *Although the EU is not a major player in traditional security challenges that threaten national defense in the Indo-Pacific, it is a valuable strategic partner in addressing unconventional maritime security threats. The “Enhanced EU Maritime Security Strategy for Evolving Maritime Threats”, adopted in March 2023, specifies that the EU’s external maritime action should concentrate on addressing the increasing unconventional threats in the seas. These threats mainly affect the coastal countries in the Indo-Pacific and worsen the already existing*

Fecha de recepción del trabajo: 21 de enero de 2024. Fecha de aceptación de la versión final: 6 de marzo de 2024.

* Profesor Contratado Doctor, Universidad de Deusto, davidfrojo@deusto.es. Estudio realizado en el marco del proyecto Jean Monnet Network “European Union-Asia Pacific Dialogue: Promoting European Integration and Mutual Knowledge Across Continents”, financiado por la Comisión Europea, Programa Erasmus+, 610740-EPP-1-2019-1-ES-EPPJMO-NETWORK.

social, economic, and geopolitical tensions in the region. This article examines the extent to which the EU can be considered a significant trading actor in the Indo-Pacific and a key partner in assisting countries in designing national strategies to address the growing nexus between unconventional threats and maritime security. The article concludes that the EU should focus on utilizing its diplomatic role as a mediator and strengthening its bilateral associations with partner countries and regional organizations in the Indo-Pacific seas. Considering the EU's leadership in sustainable ocean governance, it is recommended that the EU strengthens coordination, cooperation, and naval presence in the Indo-Pacific to effectively address unconventional maritime threats and promote stability and security in a region of significant future importance.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, seguridad marítima, Indo-Pacífico, Operación Atalanta, Presencias Marítimas Coordinadas, pesca INDNR, amenaza no convencional.

KEYWORDS: *European Union, maritime security, Indo-Pacific, Operation Atalanta, Coordinated Maritime Presences, IUU fishing, non-conventional threat.*

I. INTRODUCCIÓN

Dado el creciente rol estratégico de China y la India en Asia, la invasión rusa de Ucrania en Europa, las consecuencias de la pandemia de la Covid-19, la crisis energética, la espiral inflacionista y la presión en la cadena de suministro de bienes, la Unión Europea (UE) está virando hacia un enfoque más pragmático en sus relaciones con la región Indo-Pacífica. Tal y como ha señalado Josep Borrell, Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores, el Indo-Pacífico es un área estratégica para la UE tanto por su importancia geopolítica y exponencial crecimiento demográfico, como por su relevancia económica ya que representa el 60% del Producto Interior Bruto mundial y dos tercios del crecimiento del planeta, es el segundo mayor destino para las exportaciones de la UE y alberga a cuatro de sus diez mayores socios comerciales¹. Las dos regiones juntas suponen más del 70% de todo el comercio mundial de bienes y servicios, así como más del 60% de los flujos extranjeros de inversión directa².

Sin embargo, el papel de la UE como proveedor de seguridad y defensa en el Indo-Pacífico es todavía marginal dadas sus limitadas competencias en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La PESC sigue siendo un área de marcada cooperación intergubernamental y bajo el férreo control de los Estados miembros, entre los que existen significativas disparidades en cuanto a la conveniencia de una política de seguridad de la UE más sólida hacia el Indo-Pacífico. Entre los países de esta región, la UE es considerada como una potencia económica y comercial, sin peso en cuestiones geopolíticas y de defensa³. Aunque la UE no es vista por los países de la región Indo-Pacífica como un proveedor de seguridad ante desafíos tradicionales que supongan una amenaza a la defensa nacional, la UE estima que es capaz de jugar una destacada función ante desafíos no convencionales. La seguridad se ha

-
- 1 BORRELL FONTELLES, J., "EU and the Asia-Pacific Region: Time to run together", 8.8.2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-asia-pacific-region-time-run-together_en. Véase, BORRELL FONTELLES, J., "The EU's Strategy for the Indo-Pacific", *Instituto Complutense de Estudios Internacionales*, 2, 2021.
 - 2 Comisión Europea, "Estrategia de la UE para la cooperación en la región indopacífica", JOIN(2021) 24 final, 16.9.2021, p. 1.
 - 3 HWEE, Y. L., "The EU as a Security Actor in Southeast Asia", *Panorama: insights into Asian and European Affairs*, 2, 2010, pp. 9-23.

convertido recientemente en un concepto más amplio que abarca amenazas que trascienden las fronteras nacionales, son impredecibles e inesperadas, presentan elementos y ramificaciones de seguridad, tanto internas como externas, y son frecuentemente entrelazados con desafíos de seguridad tradicionales⁴.

Ya desde los años 90, las amenazas no convencionales como la migración irregular, las enfermedades infecciosas, la pobreza, el cambio climático, el desarrollo sostenible o la conectividad marítima han ido ganando terreno en el Indo-Pacífico y existe una creciente necesidad de asistencia operativa en su lucha⁵. En estos ámbitos, la UE está mejor posicionada para desempeñar un cometido más relevante mediante su influencia económica y capacidad diplomática, así como para mediar en las tensiones entre las principales potencias en la región Indo-Pacífica. Una aproximación de la UE centrada en gestionar y hacer frente desafíos no convencionales encaja perfectamente con los principios que han de basar la acción exterior de la Unión. Conforme el art. 21 del Tratado de la UE (TUE), la UE ha de “mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional (...)”, “apoyar el desarrollo sostenible (...)”, “fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional”, así como “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza global”.

La creciente interacción, y consiguiente interdependencia, entre la UE y el Indo-Pacífico exige una mayor cooperación en materia de seguridad y defensa. En este sentido, es crucial para la UE salvaguardar la estabilidad en sus rutas marítimas pues más del 80% del comercio global tiene lugar por mar⁶ y las principales vías comerciales de la UE, como el estrecho de Malaca, el mar de China Meridional y el estrecho de Bab-el-Mandeb, se localizan en el Indo-Pacífico⁷. Garantizar la seguridad y defensa marítima en la región Indo-Pacífica es una prioridad para la UE, no solo por su relevancia económica y comercial, sino porque en sus mares, dada la alta tensión geopolítica existente entre los países, es donde se concentran a día de hoy la mayor parte de las amenazas no convencionales⁸.

En consecuencia, dada la incuestionable relevancia marítima del Indo-Pacífico y la gran actualidad de la estrategia de seguridad y defensa de la UE hacia esta región, este estudio tiene como objetivo analizar en qué medida la acción exterior marítima de la UE en el Indo-Pacífico

4 CRAIG, S. L., “Chinese Perceptions of Traditional and Non-traditional Security Threats”, *Strategic Studies Institute*, US Army War College, 2007; JUNCOS, A., “Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?”, *European Security*, 26(1), 2017, pp. 1-18.

5 CHEN, X. y GAO, X., “Bridging the Capability–Expectations Gap? An Analysis of the New Dynamics in the EU’s Security Strategy Towards Asia”, *Asia-Pacific Journal of EU Studies*, 18(3), 2020, pp. 9-36; MURRAY, P., “Managing security: Reimagining ASEAN’s regional role”, *Asian Studies Review*, 44(1), 2020, pp. 44-60.

6 Comisión Europea, “Una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes”, JOIN(2023) 8 final, 10.3.2023, p. 1. Véase, KIRCHNER, E., “EU Security Alignments with the Asia-Pacific”, *Asian Affairs*, 53(3), 2022, pp. 542-560.

7 Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre la Unión y los desafíos en materia de seguridad en la región del Indopacífico (2021/2232(INI)).

8 Maritime Information Cooperation and Awareness Center, “Maritime Security Annual Report 2022”, 2023.

hace frente de manera efectiva a amenazas no convencionales de seguridad y defensa. Estas amenazas afectan especialmente a la región Indo-Pacífica, exacerbando las tensiones sociales, económicas y geopolíticas ya existentes y exigen una visión más amplia de la defensa y la estabilidad marítima si se pretende alcanzar una seguridad en los mares eficaz. Habida cuenta del liderazgo mundial de la UE en la gobernanza sostenible de los océanos, la actuación de la UE en los mares de la región Indo-Pacífica se ha de centrar en fomentar el diálogo, la cooperación bilateral y el intercambio de buenas prácticas con sus socios, en actuar como mediador y facilitador en la aplicación de la normativa internacional y nacional, en promover el respeto de los derechos fundamentales y en reforzar sus alianzas con las organizaciones regionales. En definitiva, este estudio explora si ante el creciente nexo entre desafíos de seguridad no tradicionales y la estabilidad marítima, la UE puede pasar de ser considerada en la región Indo-Pacífica no solo como un importante actor comercial, sino también como un proveedor fiable de seguridad y defensa marítima.

Para alcanzar el anterior objetivo este estudio, en primer lugar, analiza las consecuencias de la tardía y discreta estrategia de seguridad marítima de la UE en la región Indo-Pacífica. Seguidamente, se exploran las limitaciones de la acción exterior de la UE en los mares del Indo-Pacífico y, en concreto, las dificultades de diseñar en la región una misión naval como la Operación Atalanta, en la que las Fuerzas Armadas españolas llevan participando activamente y de manera ininterrumpida desde su creación en 2008. A este respecto, se investigan las posibilidades que el nuevo y flexible concepto de las Presencias Marítimas Coordinadas (PMC) introducen para que la UE progresivamente gane presencia naval en la región. En tercer lugar, se analizan los acuerdos bilaterales y regionales adoptados por la UE con socios estratégicos en la región, así como el liderazgo del modelo de gobernanza sostenible de los océanos de la Unión ante el creciente nexo entre seguridad, defensa y amenazas no convencionales. Por último, especial atención se presta a examinar cómo combate la UE la pesca INDNR en el Indo-Pacífico por cuanto constituye un modelo paradigmático del papel de proveedor de defensa y seguridad marítima que la Unión ha demostrado ser capaz de desempeñar ante estas crecientes amenazas que afligen a sus socios en el Indo-Pacífico.

II. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD MARÍTIMA DE LA UE PARA EL INDO-PACÍFICO

1. La tardía y discreta aproximación de la UE hacia el Indo-Pacífico

La actuación de la UE en la región Indo-Pacífica abarca a todos los países desde Afganistán por el oeste, hasta Japón por el este, y desde China por el norte, hasta Nueva Zelanda por el sur⁹. La primera estrategia de la UE para Asia se adoptó en 1994 y, ya por aquel entonces, se subrayó que la UE debía contribuir a los diálogos de seguridad regional y a proteger las rutas marítimas¹⁰.

9 Comisión Europea, “Un marco estratégico para consolidar las asociaciones entre Europa y Asia”, COM(2001) 469 final, 4.9.2001.

10 Comisión de las Comunidades Europeas, “Hacia una nueva Estrategia para Asia”, COM(1994) 314 final, 13.7.1994, p. 2.

Aparte de los intereses comerciales de la UE en Asia, la estrategia adoptada en 1994 estableció tres áreas de actuación prioritarias: el control de armas y la no proliferación de armas nucleares, químicas, biológicas y misiles balísticos; la interrelación entre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo y; la mejora de la capacidad de los países afectados a luchar contra el narcotráfico. En 2001, la Comisión Europea publicó “un marco estratégico para consolidar las asociaciones entre Europa y Asia”¹¹. La UE se fijó como objetivos contribuir a la paz y a la seguridad en Asia, combatir el crimen transnacional y, en especial, la lucha contra el narcotráfico, la trata de seres humanos, el tráfico de armas, el blanqueo de capitales, la explotación de los migrantes y la lucha contra la corrupción. Asimismo, se enfatizó la necesidad de garantizar unas vías de transporte marítimo seguras que permitieran el desarrollo del comercio y los intercambios energéticos entre Europa y Asia.

Posteriormente, en 2016, la Estrategia Global de la UE destacó la conexión directa entre la prosperidad europea y la seguridad y estabilidad de Asia. Con el fin de llevar a cabo mayores contribuciones prácticas a la seguridad marítima en Asia, la Estrategia Global señaló que la UE ha de centrarse en defender la libertad de navegación, el Derecho del mar y sus procedimientos de arbitraje, así como la resolución pacífica de las disputas marítimas. La Estrategia Global puso especial énfasis en que la UE desarrollase capacidades marítimas, apoyase una arquitectura de seguridad regional liderada por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y contribuyese a contrarrestar las actividades delictivas que tienen lugar en el mar como la trata de seres humanos o el tráfico ilícito de migrantes. Para ello, se dispuso que la UE y los Estados miembros, a través de las operaciones militares de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), debían apoyar a los países socios en Asia en su lucha contra la delincuencia organizada en el mar e impulsar sus capacidades de seguridad marítima¹².

En 2018, la UE adoptó dos nuevos documentos sobre Asia, “Conectar Europa y Asia – Elementos de una estrategia de la UE”¹³ y “Conclusiones del Consejo sobre una mayor cooperación en materia de seguridad de la UE en y con Asia”¹⁴. El primero señala que el 70% del comercio tiene lugar por mar, por lo que la UE debe velar por la libertad de navegación y una gobernanza sostenible de los océanos y mares. Por otro lado, el Consejo en sus conclusiones acogió con beneplácito la implicación de las fuerzas navales asiáticas para ayudar a disuadir, prevenir y contrarrestar los actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia, así como la copresidencia de la UE de la Reunión sobre Seguridad Marítima del Foro Regional de la ASEAN (2018-2020) y la celebración de varias ediciones del Diálogo de Alto Nivel de la UE-ASEAN sobre Seguridad Marítima. Además, el Consejo consideró que la UE debía de focalizarse en ayudar a fortalecer la capacidad de la ASEAN y sus Estados miembros a la hora de abordar las amenazas a la seguridad marítima.

11 Comisión Europea, “Un marco estratégico para consolidar las asociaciones entre Europa y Asia”, COM(2001) 469 final, 4.9.2001.

12 Consejo de la UE, “Implementation Plan on Security and Defence”, 14392/16, 14.11.2016. Véase, Comisión Europea, “Implementing the EU Global Strategy Year 2”, junio 2018, https://www.ecas.europa.eu/sites/default/files/eugs_annual_report_year_2.pdf.

13 Comisión Europea, “Conectar Europa y Asia – Elementos de una estrategia de la UE”, JOIN(2018) 31 final, 19.9.2018.

14 Consejo de la UE, “Enhanced EU Security Cooperation in and with Asia”, 9265/1/18 REV 1, 28.5.2018.

El verdadero impulso por parte de la UE a propósito de los desafíos no tradicionales en el mar tuvo lugar en 2021 tras la adopción de la “Estrategia de la UE para la cooperación en la región Indopacífica”¹⁵. Se evolucionó de una estrategia centrada en “Asia-Pacífico” a una denominada “Indo-Pacífico”, ya que la política exterior de la UE se había quedado rezagada en comparación con la de algunos de sus principales socios en la región (Estados Unidos, Australia, Japón y la India), así como de algunos Estados miembros (Francia¹⁶, Alemania¹⁷ y Países Bajos¹⁸) que venían priorizando sus estrategias hacia el Indo-Pacífico¹⁹. La aproximación exterior de España hacia el Indo-Pacífico quedó eclipsada tras la publicación de la Estrategia de la UE y la no renovación del planteamiento adoptado en 2018²⁰. En la Estrategia de la UE para la cooperación en la región Indopacífica, se advirtió que el Océano Índico es el paso principal de Europa hacia y desde los mercados del Indo-Pacífico por lo que la estabilidad y la libertad de navegación en esta área son cruciales. Ante desafíos no convencionales de seguridad cada vez más similares en Europa y la región Indo-Pacífica, la UE dedica sus esfuerzos en apoyar a los países en paliar los efectos del cambio climático, la contaminación marina, la pérdida de biodiversidad y las actividades de pesca INDNR.

La Estrategia de la UE para la cooperación en la región Indopacífica plantea dos aproximaciones a la seguridad marítima: tradicional y no convencional. En lo que a la primera respecta, la Estrategia indica que la UE ha de expandir su presencia militar en el Indo-Pacífico mediante despliegues navales, la aplicación del concepto de PMC y el establecimiento de nuevas Áreas Marítimas de Interés en el Océano Índico. La UE ha de reforzar su colaboración en la arquitectura de seguridad y defensa de la ASEAN, desplegar asesores militares en las Delegaciones de la UE en la región, intensificar las actividades con socios en el marco del proyecto de mejora de la cooperación en materia de seguridad en y con Asia (ESIWA) y fomentar que sus socios del Indo-Pacífico contribuyan a las operaciones militares de la PCSD.

-
- 15 Comisión Europea, “Estrategia de la UE para la cooperación en la región indopacífica”, JOIN(2021) 24 final, 16.9.2021.
- 16 France and Security in the Indo-Pacific, mayo 2019, https://franceintheus.org/IMG/pdf/France_and_Security_in_the_Indo-Pacific_-_2019.pdf
- 17 Policy Guidelines for the Indo-Pacific, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b-3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>.
- 18 Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia, 2020, <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.
- 19 HEIDUK, F. y GUDRUN W., “From Asia-Pacific to Indo-Pacific: significance, implementation and challenges”, *SWP Research Paper*, 9, 2020, pp. 1-43; LÓPEZ-ARANGUREN, J. L., “The EU’s strategic projection in the Indo-Pacific”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 3, 2022, pp. 29-49; MEDCALF, R., “Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific”, en ROZMAN, G. y CHINYONG LIOW, J. (eds.), *International Relations and Asia’s Southern Tier: ASEAN, Australia, and India*, Springer, Singapur, 2018, pp. 9-28; SAEED, M., “From the Asia-Pacific to the Indo-Pacific: Expanding Sino-US strategic competition”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, 3(4), 2017, pp. 499-512; WIRTH, C. y JENNE, N., “Filling the void: The Asia-Pacific problem of order and emerging Indo-Pacific regional multilateralism”, *Contemporary Security Policy*, 43(2), 2022, pp. 213-242.
- 20 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, “Una visión estratégica para España en Asia 2018-2022”, 2018.

Por otro lado, en lo que a la aproximación a las amenazas no convencionales se refiere, la Estrategia de la UE pretende lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, abordar el cambio climático en los océanos, apoyar el desarrollo socioeconómico sostenible e inclusivo y restaurar los ecosistemas marítimos degradados. Las líneas de actuación marítima para hacer frente a estos desafíos en la región Indo-Pacífica comprenden: 1) fortalecer la gobernanza de los océanos en cumplimiento del derecho internacional, garantizar la gestión sostenible de los recursos oceánicos y salvaguardar su biodiversidad; 2) negociar el establecimiento de tres nuevas Áreas Marítimas Protegidas en el Océano Austral; 3) crear una red internacional de datos marinos y un sistema regional que mejore la gobernanza de los océanos; 4) apoyar la implementación de las Convenciones y Planes de Acción de Mares Regionales para prevenir la contaminación y promover la conservación marina; 5) continuar los diálogos de alto nivel sobre asuntos oceánicos con Australia, Indonesia, Japón, Nueva Zelanda y China y; 6) promover condiciones de vida y trabajo de los pescadores de acuerdo con las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Estrategia de la UE para la cooperación en la región Indopacífica también aborda una amenaza no tradicional a la seguridad en los mares como es la pesca INDNR. La UE, a través de sus diversos acuerdos de pesca sostenible en la región y el diálogo con los grupos de trabajo, debe continuar apoyando a los socios del Indo-Pacífico para lograr reformas en los sistemas de gestión y control de la pesca. La UE está interesada en promover la conservación y la gestión sostenible de los recursos biológicos marinos y continuar como miembro activo en las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera.

Por último, la “Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa”, adoptada en 2022, establece el plan de acción de la UE hasta el año 2030²¹. La Brújula indica que el cambio climático y la degradación ambiental no solo constituyen amenazas a la seguridad, sino multiplicadores de riesgos. El cambio climático provoca fenómenos meteorológicos más frecuentes y extremos, así como desastres naturales que, a su vez, presentan el potencial de generar inestabilidad y conflicto social, económico y político. La degradación ambiental y la polución de los océanos impacta en las comunidades costeras, lo que acrecienta las desigualdades sociales existentes y las expone a nuevos riesgos. Por ello, la Brújula Estratégica evalúa los efectos del cambio climático en la seguridad mundial y regional, así como el impacto medioambiental de las operaciones militares de la PCSD. En concreto, el informe anual adoptado en marzo de 2023, que analiza el progreso en la aplicación de la Brújula Estratégica, expone que el futuro de la UE, como proveedor de defensa y seguridad marítima, pasa por asegurar las rutas marítimas de comunicación, mejorar la preparación ante desafíos híbridos y cibernéticos en el mar, promover el desarrollo tecnológico de las operaciones navales y, abordar el impacto del cambio climático y la contaminación en la seguridad marítima²².

21 Consejo de la UE, “Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales”, 7371/22, 21.3.2022.

22 Servicio Europeo de Acción Exterior, “Annual Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass for Security and Defence”, 20.3.2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/2023-annual-progress-report-implementation-strategic-compass-security-and-defence_en.

2. La Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y sus implicaciones para la región Indo-Pacífica

La primera Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y su plan de acción entraron en vigor en 2014. En marzo de 2023, se actualizó la Estrategia con el fin de hacer frente a las cambiantes amenazas marítimas. En la Estrategia adoptada en 2014, la seguridad marítima se entendió como el cumplimiento del derecho internacional y del derecho nacional, la libertad de navegación y la protección de los ciudadanos, la infraestructura, el transporte, el medio ambiente y los recursos marinos. Se puso especial atención en la salvaguardia de los recursos energéticos marítimos, la explotación sostenible de los recursos naturales en las diferentes zonas marítimas, el control de la pesca INDNR, la seguridad de las flotas pesqueras nacionales y la delimitación de las zonas marítimas. En esta primera Estrategia de Seguridad Marítima la línea de actuación de la UE pivotó, por tanto, alrededor de los desafíos de seguridad y defensa clásicos: la libre navegación en las rutas marítimas y estrechos, la lucha contra la piratería, el contrabando de mercancías o los ataques a buques mercantes. Ahora bien, se hizo una somera conexión de la seguridad marítima con amenazas no convencionales al señalarse que, si se querían evitar futuros riesgos de seguridad, la actuación de la UE no podía dejar de lado la protección del medio ambiente, la gestión del impacto del cambio climático en los espacios marítimos y la conservación de la biodiversidad. A este respecto, se mencionó que la explotación indiscriminada de recursos marinos, la pesca INDNR, la contaminación medioambiental, los desastres naturales y el cambio climático suponen una amenaza a la seguridad en el sistema de transporte marítimo y su infraestructura. Por tanto, el enfoque de la Estrategia de Seguridad adoptada en 2014 no eran los desafíos no tradicionales de seguridad en el mar, sino indirectamente el impacto de estos para los intereses comerciales de la UE²³.

Por el contrario, en 2018 cuando se revisó la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE se explicitó la necesidad de explorar la directa conexión entre la sostenibilidad, la defensa y la seguridad marítima, ya que la creciente contaminación y polución marina afectan a las rutas comerciales en el Indo-Pacífico. Con este objetivo en mente, la revisión de la Estrategia de Seguridad Marítima propuso potenciar las capacidades exteriores de la UE en la gobernanza marítima para frenar la impunidad en el mar, fortalecer la seguridad portuaria y el transporte marítimo, contrarrestar la pesca INDNR, promover la lucha contra la explotación ilegal de los recursos naturales y las actividades ilícitas en alta mar, así como combatir la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes²⁴.

La nueva Estrategia de Seguridad Marítima, adoptada en 2023, apunta que el cambio climático y la contaminación marina tendrán un impacto adverso sustancial y duradero en la defensa y seguridad marítima, incrementarán la inestabilidad y la desigualdad y exacerbarán amenazas clásicas como la delincuencia transnacional, la piratería y la lucha por los recursos marinos²⁵.

23 Consejo de la UE, “European Union Maritime Security Strategy”, 11205/14, 24.6.2014.

24 Consejo de la UE, “Council conclusions on the revision of the European Union Maritime Security Strategy (EUMSS) Action Plan (26 June 2018)”, 10494/18, 26.6.2018.

25 Comisión Europea, “Una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes”, JOIN(2023) 8 final, 10.3.2023.

Por ende, la prioridad defensiva actual de la UE en los mares de la región Indo-Pacífica debe consistir en atender todo tipo de actividades ilegales que generen inestabilidad en sus rutas comerciales tales como la piratería, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de seres humanos, el tráfico de armas y estupefacientes, la pesca INDNR o cualquier otro tipo de ataque híbrido. En este sentido y tras el sabotaje del *Nord Stream* en 2022, la nueva Estrategia de Seguridad Marítima se ocupa de la protección militar a la infraestructura crítica situada bajo el mar, como gasoductos o cables submarinos. Se han de perfeccionar las evaluaciones de riesgo de la infraestructura crítica submarina, establecer respuestas de protección submarina ante potenciales ataques y desarrollar medidas que mitiguen los efectos de este tipo de ataques.

La Estrategia de Seguridad Marítima adoptada en 2023 también prioriza dos amenazas de seguridad no convencionales: la pesca INDNR y la gestión migratoria. En lo que a la pesca INDNR respecta, la UE continuará desarrollando operaciones conjuntas y de control de pesquerías con los Estados miembros. Se trata de mejorar el intercambio de información, promover la cooperación interinstitucional con el fin de vigilar y apoyar a las autoridades de terceros países en el respeto de la legislación aplicable, así como apoyar a las fuerzas navales para garantizar la seguridad de los buques pesqueros y los trabajadores. Por otro lado, la Estrategia atiende otras actividades delictivas transfronterizas marítimas como el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Se insiste en la necesidad de desarrollar una aproximación coherente que haga frente a la instrumentalización de la migración por mar y detecte, detenga y enjuicie a las redes criminales. Se promueve una cooperación bilateral y regional con los terceros países afectados con la intención de identificar regiones marítimas y puertos a ser vigilados, así como embarcaciones y aeronaves a rastrear.

III. LA ACCIÓN EXTERIOR MARÍTIMA DE LA UE EN EL INDO-PACÍFICO: LIMITACIONES DE LA OPERACIÓN ATALANTA Y POTENCIAL DEL NUEVO CONCEPTO DE PRESENCIAS MARÍTIMAS COORDINADAS

1. La Operación Atalanta y las dificultades de desarrollar una misión naval en el Indo-Pacífico

La Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, adoptada en 2023, señala que la Operación Atalanta asume en el Océano Índico un cometido decisivo contra la piratería en el Cuerno de África y en el golfo de Adén. La Operación Atalanta, por su duración y relevancia, ha devenido en una referencia para los países de la región Indo-Pacífica en lo que a fuerza naval y defensa marítima respecta²⁶ Esta operación militar de la UE inició sus actividades en diciembre

26 Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre la Unión y los desafíos en materia de seguridad en la región del Indopacífico (2021/2232(INI)), 7.6.2022; PAPASTAVRIDIS, E., “EUNAVFOR Operation Atalanta off Somalia: The EU in Unchartered Legal Waters?”, *International & Comparative Law Quarterly*, 64(3), 2015, 533-568; PRADA PARDAL, J. C., “El futuro de la operación Atalanta como proveedor de seguridad marítima en el océano Índico noroccidental”, *Boletín IEEE*, 30, 2023, 1224-1261; PUGLIESE, G., “The European Union’s Security Intervention in the Indo-Pacific: Between Multilateralism and Mercantile Interests”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17(1), 2023, 76-98.

de 2008²⁷, al amparo de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1814²⁸, 1816²⁹ y 1838³⁰, con dos objetivos: proteger las embarcaciones del Programa Mundial de Alimentos que entregan ayuda alimentaria a las personas desplazadas en Somalia y; disuadir, prevenir y reprimir actos de piratería y robo a mano armada frente a las costas de Somalia y proteger a las embarcaciones que navegan frente a estas. El mandato de la Operación Atalanta se ha extendido hasta diciembre de 2024³¹, al igual que el de las dos misiones civiles hermanas con las que esta colabora, la misión de desarrollo de capacidades civiles EUCAP Somalia y la misión de formación militar EUTM Somalia³². La Operación Atalanta desarrolla sus actividades en las aguas del golfo de Suez, el golfo de Aqaba, el mar Rojo, la cuenca somalí y el golfo de Adén por ser lugares estratégicos para el comercio marítimo internacional de la UE. Desde la extensión del mandato de la Operación Atalanta en 2022, su objetivo no se circunscribe exclusivamente a proteger embarcaciones del Programa Mundial de Alimentos y combatir la piratería y el robo a mano armada, sino que también sirve de enlace con la presencia militar internacional en su área de operaciones, combate la pesca INDNR y controla y previene el tráfico de estupefacientes, de carbón vegetal y armas³³.

Tras la entrada en vigor del *Brexit* en marzo de 2019, el Cuartel General Operacional de la misión naval Atalanta se trasladó de Northwood a Rota, España³⁴, y su mando lo ejerce el vicealmirante español José María Núñez Torrente. El mando del Cuartel General desplegado en la zona de operaciones también es asumido por España, pero de forma rotatoria, junto con Portugal e Italia. Además, en Brest (Francia) se localiza el Centro de Seguridad Marítima – Cuerno de África (MSCHOA) cuya misión consiste en servir de enlace con la presencia militar internacional en la zona y registrar de forma voluntaria las embarcaciones que transitan por su área de operaciones y protegerlas de manera más efectiva³⁵. El compromiso de España y de sus Fuerzas Armadas con la Operación Atalanta es destacable tanto por su presencia

-
- 27 Acción Común 2008/851/PESC del Consejo de 10 de noviembre de 2008 relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, DO L 301, 12.11.2008.
- 28 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1814 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5893ª sesión, celebrada el 15 de mayo de 2008.
- 29 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1816 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5902ª sesión, celebrada el 2 de junio de 2008.
- 30 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1838 (2008), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5987ª sesión, celebrada el 7 de octubre de 2008.
- 31 Decisión (PESC) 2022/2441 del Consejo de 12 de diciembre de 2022 por la que se modifica la Acción Común 2008/851/PESC relativa a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia, OJ L 319, 13.12.2022.
- 32 Consejo de la UE, “Operación Atalanta, EUTM Somalia y EUCAP Somalia: mandatos prorrogados por dos años”, 12.12.2022.
- 33 Comisión Europea, “Report on the implementation of the revised EU Maritime Security Strategy Action Plan”, SWD(2020) 252 final, 23.10.2020.
- 34 Decisión (PESC) 2018/1083 del Consejo, de 30 de julio de 2018, DO L 194, 31.7.2018. RUIZ, R., “Rota, cuartel general de la UE”, *Revista Española de Defensa*, julio/agosto, 2018, pp. 46-49; SÁNCHEZ MORENO, V., “El cerebro de la operación Atalanta”, *Revista Española de Defensa*, septiembre, 2022, pp. 30-35.
- 35 Operación ATALANTA, “Maritime Security Centre – Horn of Africa (MSCHOA)”, <https://eunavfor.eu/mschoa>.

ininterrumpida en el área de operaciones desde el inicio de la misión, como por el número de activos desplegados. España contribuye con aproximadamente 350 militares, alternativamente una fragata o un buque de guerra, un helicóptero embarcado, un vehículo aéreo no tripulado, un equipo de Operaciones Especiales embarcado y un avión de reconocimiento y vigilancia marítima con base en Yibuti³⁶.

Las operaciones militares de la PCSD de la UE están especialmente bien posicionadas para abordar de manera rápida y eficaz las amenazas de seguridad marítima. Ante una región como la Indo-Pacífica en cuyos mares persisten la inestabilidad, estas operaciones permiten hacer frente a los desafíos de defensa y seguridad marítimos actuales, emergentes y futuros. Los arts. 42 y 43 TUE constituyen una base jurídica lo suficientemente flexible para diseñar operaciones militares de la UE que respondan tanto a desafíos clásicos de seguridad en el mar, como a nuevos retos de seguridad. El art. 43.1 TUE indica que las misiones abarcan “las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos”. Por su parte, el art. 42.1 TUE revela que la UE puede recurrir a las operaciones militares siempre que tenga como objetivo “garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional (...)”.

La Operación Atalanta se perfila como una decisiva misión naval de la UE para dar a conocer su potencial como proveedor de defensa y seguridad marítima a países del Indo-Pacífico. Japón³⁷, la República de Corea³⁸, la India³⁹ o Indonesia⁴⁰ han participado en ejercicios conjuntos navales organizados por la Operación Atalanta. Recientemente, la India ha fijado como uno de sus objetivos profundizar la cooperación de su armada con la Operación Atalanta⁴¹. La participación de terceros países de la región Indo-Pacífica en la PCSD de la UE se puede restringir a realizar ejercicios y formaciones militares conjuntos o a participar en foros sobre seguridad y defensa, empero la colaboración también puede comprender la ratificación de acuerdos marco de participación. A través de este tipo de acuerdos se diseña un marco legal y político que

36 Ministerio de Defensa, European Naval Force Operation ATALANTA, <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/42-ATALANTA/>.

37 Operación Atalanta, “EU NAVFOR Somalia conducts joint naval exercises with Japanese frigate JPS Yugiri and the maritime security centre of the sultanate of Oman”, 18.10.2021, <https://eunavfor.eu/news/eu-navfor-somalia-conducts-joint-naval-exercises-japanese-ship-yugiri-and-maritime>.

38 Operación Atalanta, “EU naval force operation Atalanta flagship frigate ESPS Victoria holds joint naval exercise with Korean destroyer Chungmugong Yi Sun-Sin and the Omani maritime security centre in the gulf of Aden”, 19.10.2021, <https://eunavfor.eu/news/eu-naval-force-operation-atalanta-flagship-ship-esps-victoria-holds-joint-naval-exercise>.

39 Servicio Europeo de Acción Exterior, “EU-India Joint Naval Exercise”, 21.6.2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-india-joint-naval-exercise-0_en.

40 Servicio Europeo de Acción Exterior, “EU-Indonesia – Joint press release on First Joint Naval Exercise”, 18.8.2022, https://www.eeas.europa.eu/eu-indonesia-naval-exercise_en?s=184.

41 Servicio Europeo de Acción Exterior, “EU-India Strategic Partnership: A Roadmap to 2025”, 15.7.2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-india-strategic-partnership-roadmap-2025_en.

facilita la contribución militar de terceros países en las misiones comunitarias, reservándose la UE la planificación y mando de las operaciones. Haber concluido un acuerdo marco de participación entre la UE y un tercer país no es necesario para que este participe en una misión militar, pues siempre cabe la posibilidad de firmar un acuerdo *ad hoc*.

En la región Indo-Pacífica tan solo Nueva Zelanda⁴², la República de Corea⁴³, Australia⁴⁴ y Vietnam⁴⁵ han firmado un acuerdo marco para su participación en las operaciones militares de la UE. En atención a sus valores compartidos, su papel geoestratégico y su relevancia como proveedor de seguridad marítima, la ausencia hasta la fecha de un acuerdo marco de cooperación entre la UE y Japón es, cuando menos, llamativa⁴⁶. Los acuerdos marco tienen como objetivo promover el mantenimiento de la seguridad internacional, fortalecer la cooperación operativa mutua, definir una serie de condiciones relativas a la participación en las futuras operaciones militares de la UE y fijar su contribución a los costes comunes. Como regla general, el tercer país es responsable de responder, conforme a su normativa interna, por las acciones u omisiones del personal que despliegue en la misión militar de la UE, así como de garantizar el intercambio seguro de información clasificada. Aunque el personal militar del país que participe en la operación de la UE estará representado por una alta autoridad militar y quedará a su mando, siempre estará obligado a respetar el plan operativo y cualquier disposición de ejecución aplicable que se haya adoptado por la UE. En particular, el comandante de la operación ejercerá el control operativo y táctico de todo el personal desplegado.

De los cuatro países que han firmado un acuerdo marco con la UE, la República de Corea y Vietnam son los que más estrechamente han participado en la Operación Atalanta. Desde la celebración del Acuerdo de Libre Comercio⁴⁷ y la firma del Acuerdo de protección de las inversiones⁴⁸, la República Socialista de Vietnam está interesada en participar en la Operación Atalanta para así contribuir a la seguridad de las rutas comerciales en el Océano Índico y ganar presencia naval en esta área estratégica⁴⁹. La participación de la República de Corea en la Operación Atalanta es más notable que la de Vietnam porque la armada coreana ya venía

42 Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda por el que se crea un marco para la participación de Nueva Zelanda en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, DO L 160, 21.6.2012.

43 Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Corea por el que se crea un marco para la participación de la República de Corea en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, DO L 166, 5.6.2014.

44 Acuerdo entre la Unión Europea y Australia por el que se crea un marco para la participación de Australia en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis, DO L 149, 16.6.2015.

45 Acuerdo entre la Unión Europea y el gobierno de la República Socialista de Vietnam por el que se crea un marco para la participación de Vietnam en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, DO L 276, 29.10.2019.

46 BENAGLIA, S y MACCHIARINI CROSSON, D., “A pillar of stability in an unstable world: Strengthening EU-Japan security cooperation in the Indo-Pacific”, *CEPS Policy Brief*, abril 2022. Véase, KIRCHNER, E. y DORUSSEN, H., “New horizons in EU-Japan security cooperation”, *Asia Europe Journal*, 19(1), 2021, 27-41.

47 Acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y la República Socialista de Vietnam, DO L 186, 12.6.2020.

48 Acuerdo de protección de las inversiones entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Socialista de Vietnam, por otra, DO L 175, 28.6.2019.

49 JEVSEJEVAS, T., “Vietnam’s increasing Naval Diplomacy and future Possibilities”, *The Maritime Issues*, mayo 2020.

realizando ejercicios militares en el área de operaciones de la Operación Atalanta y, en 2017, el buque coreano *Choi Young* se unió formalmente a la misión naval con el fin de promover los intereses económicos y de seguridad mutuos en las costas de Somalia⁵⁰. Tanto Vietnam como la República de Corea al participar en la Operación Atalanta, fortalecen su capacidad naval y la formación de su personal militar en lo que a la gestión de crisis en sus propios países se refiere, y ganan presencia y coordinación con la UE y sus Estados miembros.

En definitiva, las misiones navales de la PCSD representan el mayor exponente en manos de la UE como proveedor de defensa y seguridad marítima. Este tipo de operaciones militares aportan visibilidad a la acción exterior de la UE, son oportunas en términos de dotación de capacidades y extensión de ámbitos de cooperación, así como de cara a profundizar la coordinación en intereses geopolíticos y de aportar legitimidad social a la intervención en conflictos regionales. Una presencia marítima permanente de la UE en el Indo-Pacífico, que incluyese expertos y negociadores regionales, contribuiría a garantizar que la soberanía marítima de cada nación estuviera protegida de acuerdo con el derecho internacional del mar, con los derechos humanos y con los acuerdos alcanzados en las organizaciones regionales. Sin embargo, la presencia naval de la UE en la región Indo-Pacífica se ha circunscrito a una muy delimitada área del Océano Índico. La UE, en un ámbito competencial de marcado carácter intergubernamental como son las operaciones PCSD, no logra concitar el apoyo de los Estados miembros en desarrollar nuevas misiones navales en el Indo-Pacífico ante los desencuentros acerca de la estrategia a seguir respecto a China, las discrepantes prioridades políticas respecto a una región muy tensionada geopolíticamente, la escasez y falta de disponibilidad de medios militares de los Estados miembros y la necesidad de unanimidad en la toma de decisiones⁵¹.

Pese a las posibilidades que ofrecen las operaciones de la PCSD, los avances en la construcción de una política más integrada de defensa se subordinan al crucial peso que ejercen los Estados miembros tanto a nivel decisorio, como a nivel operativo. El art. 42 TUE determina que la decisión de iniciar una misión relativa a la política de seguridad y defensa ha de adoptarse por unanimidad entre los Estados miembros, no puede afectar a las obligaciones de seguridad y defensa de estos, especialmente las derivadas del Tratado del Atlántico Norte, y que las capacidades militares no son autónomas, sino que dependen y son puestas a disposición de la Unión por parte de los Estados miembros. Estas limitaciones legales y operativas y las divergentes, cuando no opuestas, aproximaciones geoestratégicas entre los propios Estados miembros y la UE, explican por qué no existe una misión como la Operación Atalanta desplegada en la región Indo-Pacífica y por qué la UE se está decantando por el nuevo concepto de las PMC.

50 JUN, H. W., “EU-Korea in crisis management”, en CASARINI, N., et. al., *The Routledge Handbook of Europe-Korea Relations*, Routledge, 2021, pp. 408-422.

51 KIRCHNER, E., “EU Security Alignments with the Asia-Pacific”, *Asian Affairs*, 53(3), 2022, pp. 542-560; MERRETT, R., “The CSDP and Asia”, en CHAPPELL, L., MAWDSLEY, J. y PETROV, P. (eds.), *The EU, Strategy and Security Policy*, Routledge, 2016, pp. 68-84; PACHECO PARDO, R. y LEVERINGHAUS, N., “Security and defence in the Indo-Pacific: What is at stake for the EU and its strategy?”, In-Depth Analysis European Parliament, diciembre 2021; SIMÓN, L. y TOMOHIKO, S., “Rules-based connectivity, maritime security and EU-Japan cooperation in the Indian Ocean”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 70, 2020.

2. El nuevo concepto de las Presencias Marítimas Coordinadas y su expansión al Indo-Pacífico

Las PMC constituyen una nueva herramienta estratégica y flexible de la PCSD con el fin de abordar desafíos marítimos en áreas específicas de interés para la UE. Precisamente, la implementación de las PMC se inicia mediante la identificación y delimitación de Áreas Marítimas de Interés, seleccionadas en base a las prioridades comunitarias de seguridad y a los medios navales y aéreos de los Estados miembros presentes o desplegados voluntariamente en las mismas. Este enfoque colaborativo que fomenta el intercambio de información, inteligencia y análisis permite a la UE mantener una presencia marítima continua y ganar visibilidad en regiones estratégicas. Las PMC promueven, por tanto, la cooperación internacional y las asociaciones en materia de seguridad marítima, proporcionan oportunidades de diálogo y compromiso con socios regionales y facilitan el entendimiento mutuo y la cooperación frente a desafíos marítimos compartidos.

Si se comparan con las operaciones militares sujetas al encorsetado e intergubernamental régimen del art. 42 TUE, las nuevas PMC son una herramienta de la PCSD más flexible para acceder al Indo-Pacífico. La región marítima Indo-Pacífica es un área geográfica supeditada a las tensiones e intereses geopolíticos entre Estados Unidos y China, en la que es muy complejo alcanzar la unanimidad necesaria entre los Estados miembros para desplegar una operación militar⁵². Sin embargo, el establecimiento de una PMC no precisa de unanimidad, simplemente el Consejo de la UE decide desplegar una PMC tras determinar un Área Marítima de Interés en el espacio marítimo del mundo que justifique. Las PMC son una herramienta de actuación marítima exterior basada en los activos navales y aéreos ya desplegados por los Estados miembros en el Área Marítima de Interés⁵³. A diferencia de las operaciones militares, los activos permanecen siempre bajo el mando de los Estados miembros. Aunque las operaciones militares de la UE constituyen un instrumento más adecuado para hacer frente a desafíos clásicos de seguridad y defensa en el mar, al precisarse una intervención naval directa para combatir la piratería y garantizar la libre navegación de las embarcaciones, las PMC son una herramienta más eficaz en lo que a la lucha contra riesgos de seguridad no convencionales respecta⁵⁴.

Tras el exitoso primer despliegue del concepto de PMC en el Golfo de Guinea, el Consejo de la UE está examinando la posibilidad de extender este concepto a otras áreas marítimas de interés⁵⁵. En febrero de 2022, la UE inició una nueva PMC en el Océano Índico Noroccidental mediante el diseño de un Área Marítima de Interés que abarca desde el Estrecho de Ormuz, hasta el Trópico Sur, y desde el norte del mar Rojo, hasta el centro del Océano Índico. El afán radica en ampliar el limitado radio de acción de la Operación Atalanta, adentrarse más hacia

52 SU, C. H., “Europe as a Normative Power in the Indo-Pacific: The Practice of Principled Pragmatism amidst US-China Competition”, *Issues & Studies*, 58(4), 2022, p. 11.

53 GARCÍA ESTRADA, Á., “Presencia Marítima Coordinada”, *Documento Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 28, 2021, p. 7.

54 GARCÍA YÁNEZ, J. y GONZÁLEZ-CELA ECHEVARRÍA, R., “Presencias Marítimas Coordinadas, la diplomacia naval de la UE”, *Revista Española de Defensa*, septiembre 2022, pp. 50-54.

55 Consejo de la UE, “Council Conclusions extending and enhancing the implementation of the Coordinated Maritime Presences Concept in the Gulf of Guinea”, 6256/22, 21.2.2022.

el Océano Índico y robustecer la cooperación con organizaciones regionales, terceros países socios e iniciativas europeas ya presentes en la región como la Conciencia Marítima en el Estrecho de Ormuz (EMASoH)⁵⁶. Esta nueva PMC hace hincapié en promover la cooperación con los socios estratégicos de la UE y con la Operación Atalanta, la realización conjunta de ejercicios marítimos y el intercambio de datos sobre seguridad marítima haciendo un mejor uso del Sistema de Vigilancia Marítima (MARSUR) y la Célula de Coordinación de Zonas Marítimas de Interés (MAICC). MARSUR es una red gestionada por la Agencia Europea de Defensa desde el año 2006 que, utilizando los sistemas de intercambio de información naval, facilita el diálogo entre los sistemas de información marítima existentes y el intercambio de información relativa a posiciones de barcos, rutas marítimas, datos identificativos de las embarcaciones, conversaciones de radio o transmisión de imágenes⁵⁷. La MAICC, por su parte, compila información de posición recopilada por los buques de la armada de los Estados miembros mientras navegan por el Área Marítima de Interés y comparte dicha información con terceros países socios, el sector marítimo y los Estados miembros⁵⁸.

El Consejo de la UE reiteró la trascendencia de integrar el concepto PMC con otros programas y plataformas de seguridad marítima desarrollados por la UE, como las “rutas marítimas vitales en el océano Índico” (CRIMARIO)⁵⁹, y de que la UE logre obtener el estatus de miembro observador en la IORA⁶⁰. IORA es una organización intergubernamental permanente creada en 1997, que comprende toda la región del Océano Índico y entre cuyos objetivos se encuentra promover la seguridad marítima, la gestión pesquera y la sostenibilidad de los recursos marinos en atención a los desafíos que plantea el actual cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación⁶¹. Si bien las actividades de la IORA se centran en organizar foros de discusión y financiar proyectos para impulsar las capacidades de sus miembros, su influencia política viene ganando recientemente peso tal y como demuestra que China, Japón, la República de Corea, Turquía, Egipto, Reino Unido, Estados Unidos y Rusia se hayan convertido en socios de diálogo (miembros observadores)⁶². Aunque Francia es estado miembro de pleno derecho y Alemania e Italia son socios de diálogo en IORA, la UE permanece ajena a la construcción de la organización. Si la UE pretende ser considerada un proveedor de seguridad marítima clave en la región Indo-Pacífica, ha de acceder a la IORA como socio de diálogo, asistir a sus reuniones y disfrutar de una relación consultiva con la misma.

56 *Ibid.*

57 Maritime Surveillance (MARSUR), [https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur))

58 Servicio Europeo de Acción Exterior, “Maritime Diplomacy: How Coordinated Maritime Presences (CMP) serves EU interest Globally”, 22.7.2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/maritime-diplomacy-how-coordinated-maritime-presences-cmp-serves-eu-interest-globally_en.

59 Consejo de la UE, “Council conclusions on the implementation of the Coordinated Maritime Presences concept in the north-western Indian Ocean”, 6255/22, 21.2.2022.

60 Comisión Europea, “Una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes”, JOIN (2023) 8 final, 10.3.2023.

61 Indian Ocean Rim Association, <https://www.iora.int/en>. IORA, “IORA’s Outlook on the Indo-Pacific”, 24.11.2022, <https://www.iora.int/media/24442/indo-pacific-outlook.pdf>.

62 Charter of the Indian Ocean Rim Association (IORA), https://www.iora.int/media/8248/iora-charter-with-amended-annexures_after-com-2022.pdf

Por su parte, CRIMARIO es una iniciativa de fomento de capacidades marítimas que inició sus actividades en 2015, está financiada por la UE con un total de 17,5 millones de euros y se gestiona por *Expertise France*, una agencia francesa de cooperación técnica internacional⁶³. El proyecto tiene como propósitos mejorar el intercambio y el análisis de información, desarrollar capacitación y formación de personal, facilitar la gestión de crisis e incidentes en el mar, organizar ejercicios marítimos conjuntos y fortalecer la cooperación interinstitucional en materia de vigilancia marítima. Desde 2015 hasta 2019, CRIMARIO fijó su área de actuación en el Océano Índico Occidental y el Golfo de Adén. Entre las actividades de CRIMARIO, durante esta primera fase del proyecto, destacó el diseño de un portal web neutral y seguro para el intercambio de información y gestión de incidentes marítimos (IORIS). IORIS es una herramienta que mejora la conciencia del dominio marítimo, su seguridad y la protección del medio ambiente marino a través de la colaboración interinstitucional, la cooperación regional y la fusión de datos obtenidos de diversas fuentes. Desde 2020 y hasta 2025, el área de actuación de CRIMARIO se ha ampliado a la región del pacífico sur y al sudeste asiático y respalda a los centros de vigilancia marítima regionales y de terceros países, intercambia información y profundiza sus capacidades marítimas en el respeto de la normativa internacional del mar⁶⁴. Lejos de desarrollar ejercicios militares y cooperación defensiva, CRIMARIO ofrece una aproximación no tradicional a desafíos de seguridad y defensa en el mar mediante el intercambio de información y la gestión eficiente de crisis, así como a través de fortalecer la cooperación interinstitucional.

En definitiva, el reciente despliegue de una nueva PMC en el Océano Índico Noroccidental, su coordinación con CRIMARIO y, en un futuro, con IORA favorece el papel de la UE como proveedor fiable de defensa, seguridad marítima y de estabilidad en un área geográfica decisiva por cuanto potencia su visibilidad y presencia marítima continua, su cooperación operativa con socios regionales y promueve el respeto del derecho internacional del mar y los derechos humanos. El concepto PMC procura a la UE una función de coordinación y de orientación estratégica, así como de proveedor flexible de seguridad marítima a los terceros países costeros en un área de exponencial importancia comercial y geoestratégica. Igualmente, la UE se asegura poder sortear dos obstáculos actualmente insalvables de las operaciones de la PCSD en un área marítima tan volátil y disputada: la exigencia de unanimidad y persuadir a los Estados miembros de la necesidad de aportar activos militares que queden bajo el exclusivo control de la UE⁶⁵. Expandir aún más las PMC hacia la región Indo-Pacífica incrementaría las interacciones y la coordinación entre los Estados miembros, la UE y sus socios estratégicos en la región⁶⁶.

63 CRIMARIO, <https://www.crimario.eu/>

64 Expertise France, “CRIMARIO II – Critical Maritime Routes in the Indian Ocean”, 5.5.2023, <https://www.expertisefrance.fr/en/fiche-projet?id=885902>.

65 Consejo de la UE, “Council Conclusions launching the pilot case of the Coordinated Maritime Presences concept in the Gulf of Guinea”, 5322/21, 19.1.2021. Véase, SOBRINO-HEREDIA, J. M., “The European Union as a Maritime Security Actor in the Gulf of Guinea: From Its Strategy and Action Plan to the New Concept of ‘Coordinated Maritime Presences’”, *Ocean Development & International Law*, 53(2-3), 2022, pp. 105-122.

66 NOVÁKY, N., “The Coordinated Maritime Presences concept and the EU’s naval ambitions in the Indo-Pacific”, *European View*, 21(1), 2022, pp. 56-65.

Ahora bien, el éxito de seguir expandiendo el concepto PMC hacia el Indo-Pacífico exige alcanzar un complejo equilibrio entre contar con presencia marítima en un área geoestratégica y comercial muy disputada, disponer del apoyo de los Estados miembros, asegurar la defensa y seguridad marítima de los terceros países socios en la región frente a crecientes amenazas no convencionales y sortear la oposición de los no socios. Aún si este equilibrio se lograra, la UE tendría que hacer frente a la aún muy escasa presencia naval de los Estados miembros en el Indo-Pacífico⁶⁷ y, una vez que más Estados miembros desplegaran sus activos, convencerles de la idoneidad de ampliar su actuación a intereses no exclusivamente nacionales sino también comunitarios.

Aún consciente de las dificultades asociadas a la expansión del concepto PMC, el 10 de marzo de 2023, la nueva Estrategia de Seguridad Marítima de la UE puso el foco en las PMC como la herramienta que impulsará la defensa y la seguridad marítima en áreas de interés estratégico para la UE. A tal efecto, la Estrategia indica que, sirviéndose de las PMC, la UE ha de intensificar la lucha contra las actividades ilegales en el mar y que, tras la exitosa aplicación de las PMC en el Golfo de Guinea y en el Océano Índico noroccidental, la UE no puede renunciar a considerar nuevas áreas marítimas de interés en las que implementar el concepto⁶⁸. En este sentido, como apuntan Van Hooft, Girardi y Sweijs, las PMC pueden servir como modelo para establecer en el futuro una operación militar permanente y coordinada por la UE en el Indo-Pacífico. Con el objetivo de suplir la muy limitada presencia y capacidad naval actual de los Estados miembros en el Indo-Pacífico, las PMC pueden servir como herramienta piloto para probar el diseño de un modelo rotatorio de activos militares de los Estados miembros que asegure una contribución integral, continua y creíble de la UE a la seguridad marítima y a la defensa en la región⁶⁹.

IV. LAS CRECIENTES AMENAZAS NO CONVENCIONALES DE SEGURIDAD MARÍTIMA COMO OPORTUNIDAD PARA REFORZAR LA PRESENCIA DE LA UE EN EL INDO-PACÍFICO

1. Los acuerdos de la UE con socios estratégicos en el Indo-Pacífico

Los Estados miembros cooperan bilateralmente con sus respectivos socios en el Indo-Pacífico⁷⁰ y, paralelamente, la UE también concluye asociaciones estratégicas y acuerdos marco con

67 La mayor presencia es la de Francia dados sus departamentos de ultramar de La Reunión, Mayotte, Nueva Caledonia, la Polinesia Francesa, Wallis y Futuna. Véanse, KARAMBELKAR, A., “An analysis of the French strategy in the Indo-Pacific”, *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, 17(1), 2021, pp. 92-109; SCOTT, D., “France’s ‘Indo-Pacific’ Strategy: Regional Projection”, *Journal of Military and Strategic Studies*, 19(4), 2019.

68 Comisión Europea, “Una Estrategia de Seguridad Marítima de la UE reforzada para hacer frente a unas amenazas marítimas cambiantes”, JOIN(2023) 8 final, 10.3.2023.

69 VAN HOOFT, P., GIRARDI, B. y SWEIJS, T., “Guarding the Maritime Commons: What role for Europe in the Indo-Pacific”, *Hague Centre for Strategic Studies*, 2022.

70 Véanse, CASARINI, N., “Italy’s Pivot to the Indo-Pacific—Towards a Value-driven Foreign Policy?”, *IAI Commentaries*, 23-24, 2023; HALDAR, S., “Mapping Indo-French synergy in the Indian Ocean Region: towards a calibrated Indo-Pacific”, *Journal of the Indian Ocean Region*, 18(1), 2022, pp. 21-35; HEIDUK,

algunos países de esta región. Los avances bilaterales de la UE en el Indo-Pacífico han sido constantes pero muy marcados por la visión, prioridades y concreta dotación de capacidades y recursos por parte de los Estados miembros. La UE ha ido adoptando acuerdos marco de colaboración y cooperación en los que se establecen una serie de directrices que orientan los posteriores acuerdos formales que se ratifiquen entre la UE y el país que corresponda para cada materia y ámbito concreto. La UE ha firmado acuerdos marco en la región Indo-Pacífica con Japón⁷¹, la India⁷², la República de Corea⁷³, Vietnam⁷⁴, Tailandia⁷⁵, Malasia⁷⁶, Filipinas⁷⁷, Australia⁷⁸ y Nueva Zelanda⁷⁹.

Estos acuerdos marco de colaboración y cooperación son jurídicamente vinculantes y promueven aspectos de la política exterior de la UE con un marcado énfasis en profundizar la cooperación comercial y facilitar las negociaciones de futuros acuerdos de libre comercio. Se trata de afianzar el papel de la UE en la región Indo-Pacífica y allanar el camino para potenciar la cooperación entre las partes. Todos los acuerdos incorporan un comité mixto encargado de garantizar el correcto desarrollo de la relación bilateral entre la UE y el tercer país que corresponda, así como de resolver cuestiones interpretativas y potenciales incumplimientos. Al mismo tiempo, los acuerdos incluyen una disposición que permite su inaplicación en el supuesto de violación de un elemento esencial del mismo. No obstante, los preceptos de los acuerdos marco de colaboración y cooperación son vagos y de carácter programático por lo que, en la

F., “Europe’s Foray Into the Indo-Pacific: Comparing France and Germany”, *European Review of International Studies*, 9(1), 2022, pp. 52-82; ULATOWSKI, R., “Germany in the Indo-Pacific region: strengthening the liberal order and regional security”, *International Affairs*, 98(2), 2022, pp. 383-402; WACKER, G., “The Indo-Pacific concepts of France, Germany and the Netherlands in comparison: Implications and challenges for the EU”, *European University Institute*, 2020; WACKER, G., “Europe and the Indo-Pacific: Comparing France, Germany and the Netherlands”, *German Institute for International and Security Affairs*, Berlin, 5, marzo 2021.

- 71 Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Japón, por otra, DO L 216, 24.8.2018. Véanse, ATANASSOVA-CORNELIS, E. y HELLENDORFF, B., “The EU’s Strategic Partnerships with Japan and South Korea: A Comparative Analysis of the Drivers, Outcomes and Limitations”, en FERREIRA-PEREIRA, L. y SMITH, M. (eds.), *The European Union’s Strategic Partnerships: Global Diplomacy in a Contested World*, Palgrave, 2021, pp. 289-310.
- 72 Comisión Europea, “Cooperación estratégica entre la UE y la India”, COM(2004) 430 final, 16.6.2004. Servicio Europeo de Acción Exterior, “EU-India Strategic Partnership: A Roadmap to 2025”, 15.7.2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-india-strategic-partnership-roadmap-2025_en.
- 73 Acuerdo Marco entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra, DO L 20, 23.1.2013.
- 74 Acuerdo Marco Global de Asociación y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Socialista de Vietnam, por otra, DO L 329, 3.12.2016.
- 75 Acuerdo Marco Global de colaboración y cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Tailandia, por otra, DO L 330, 23.12.2022.
- 76 Acuerdo marco de colaboración y cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Gobierno de Malasia, por otra, DO L 273, 21.10.2022.
- 77 Acuerdo marco de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Filipinas, por otra, DO L 78, 21.3.2018.
- 78 Acuerdo Marco entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Australia, por otra, DO L 237, 15.9.2017.
- 79 Acuerdo de Asociación sobre Relaciones y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Nueva Zelanda, por otra, DO L 321, 29.11.2016.

práctica, si se produjese un incumplimiento por una de las partes, no se prevé la imposición de una concreta sanción y queda en sus manos alcanzar un acuerdo amistoso.

La base jurídica empleada para la ratificación de este tipo de acuerdos es el art. 218.6.a) Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), por el que el Consejo adopta la decisión de celebración del acuerdo previa aprobación por el Parlamento Europeo. Si bien este tipo de acuerdos persiguen más de un objetivo, la Comisión Europea entiende que su fin principal radica en establecer un marco institucional específico para organizar procedimientos de cooperación al desarrollo⁸⁰. A tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), si una medida de la UE presenta un doble objetivo, pero uno de ellos es preponderante y el otro accesorio, la medida tendrá como base jurídica aquella que exige el objetivo principal⁸¹.

Los acuerdos marco de colaboración y cooperación ratificados entre la UE y algunos países del Indo-Pacífico también abordan y promueven la cooperación para hacer frente a amenazas no convencionales marítimas. Las partes acuerdan vincularse a sus respectivas obligaciones internacionales para responder al tráfico ilícito de armas, así como acrecentar su cooperación y coordinación en el control de sus importaciones y exportaciones por vía marítima. Igualmente, se pacta el intercambio de información y mejores prácticas en el desmantelamiento de las redes criminales transnacionales de narcotráfico en el mar. Igualmente, las partes se comprometen a colaborar a la hora de formular una política eficaz y preventiva contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Suma atención se presta a desarrollar una cooperación que mitigue el cambio climático y, primordialmente, el aumento del nivel del mar, así como la aplicación de las obligaciones internacionales que promuevan la gestión sostenible de los recursos costeros y marinos y, prevengan la contaminación por plásticos y microplásticos. Las partes en los acuerdos se comprometen a la conservación, gestión y explotación sostenible de los recursos y ecosistemas marinos a partir del intercambio de información y la aplicación de medidas integrales y eficaces destinadas a combatir la pesca INDNR.

La UE no solo está reforzando su presencia en el Indo-Pacífico mediante la sucesiva ratificación de acuerdos marco bilaterales con terceros países sino también, a nivel regional, con un socio estratégico como es la ASEAN. En 1972, la UE y la ASEAN comenzaron a colaborar, en 1977, formalizaron sus relaciones a nivel ministerial y, en 2020, firmaron un acuerdo estratégico⁸². Conforme al plan de acción adoptado hasta 2027, la UE y la ASEAN colaborarán en la lucha contra amenazas no convencionales marítimas⁸³. Por un lado, la UE apoyará a la

80 Comisión Europea, “Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración en nombre de la Unión Europea del Acuerdo Marco de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Gobierno de Malasia, por otra”, COM(2022) 353 final, 1.8.2022 y Comisión Europea, “Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo Marco Global de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Tailandia, por otra”, COM(2022) 426 final, 23.8.2022.

81 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de junio de 2014, EU:C:2014:1903, apdo. 34 y Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 4 de septiembre de 2018, EU:C:2018:662, apdo. 46.

82 Servicio Europeo de Acción Exterior, “EU-ASEAN Strategic Partnership”, 1.12.2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-asean-strategic-partnership_en.

83 ASEAN, “Plan of Action to Implement the ASEAN-EU Strategic Partnership (2023-2027)”, 4.8.2022, <https://asean.org/plan-of-action-to-implement-the-asean-eu-strategic-partnership-2023-2027/>.

ASEAN en el desarrollo de un sistema de gestión de fronteras integral que permita a los Estados miembros de la ASEAN combatir la delincuencia transnacional en sus mares. Por otro, el plan de acción entre la UE y la ASEAN hasta 2027 se ocupa de la conservación de los océanos, la lucha contra la contaminación marina y la explotación sostenible de sus recursos. Para ello, se fortalecerá la gestión sostenible de la pesca, el avance de la acuicultura, la adaptación al cambio climático y la persecución de la pesca INDNR. La relación de la UE con la ASEAN ha evolucionado de una inicial colaboración en aspectos de seguridad marítima clásicos, centrados en la libertad de navegación, la lucha contra la piratería marítima, los secuestros o el contrabando de armas, a proveer ahora de estabilidad a países afectados por nuevos desafíos de seguridad no convencionales en sus mares⁸⁴.

La UE, mediante sus acuerdos con socios estratégicos en el Indo-Pacífico, estrecha su cooperación operativa en el mar e impulsa un entorno de defensa y seguridad marítima paralelo al de los Estados miembros. En los acuerdos se exploran oportunidades que propicien una cooperación marítima que vaya más allá de hacer frente a riesgos clásicos de navegabilidad y estabilidad en las rutas comerciales. Los esfuerzos actuales de la UE se focalizan en desempeñar un papel más activo como proveedor de defensa y seguridad marítima y, para ello, concluye acuerdos bilaterales y multilaterales que favorezcan el intercambio de buenas prácticas y la cooperación en una región cada vez más afectada por desafíos no tradicionales. La UE está orientando sus esfuerzos en lograr acceder a la región Indo-Pacífica mediante el valor añadido que considera que es capaz de aportar en la gestión de amenazas no convencionales como la protección de los ecosistemas marinos, la reducción de los desechos plásticos, la gestión sostenible de la pesca o el desmantelamiento de las redes criminales transnacionales que operan en el mar.

2. El modelo de gobernanza internacional de los océanos de la UE ante las crecientes amenazas de defensa y seguridad no convencionales en el Indo-Pacífico

El aumento del nivel del mar, la contaminación marina y la sobreexplotación de los océanos afectan primordialmente a los países del Indo-Pacífico y agudizan las tensiones sociales, económicas, defensivas y geopolíticas en la región. La UE está especialmente bien posicionada, en su ambición por liderar mundialmente la lucha contra el cambio climático, para apoyar a sus socios, aplicar medidas de mitigación y asistir en gestionar los riesgos asociados al cambio climático. La UE trabaja por hacer frente a las implicaciones que el cambio climático conlleva para su política exterior de seguridad y defensa. Ya en 2016, la UE fue pionera en adoptar una Agenda Internacional de Gobernanza de los Océanos y comprometerse en promover océanos seguros, protegidos, limpios y gestionados de manera sostenible⁸⁵. La Agenda identificó la lucha contra el cambio climático y la degradación ambiental entre las prioridades políticas de

84 TCHAKAROVA, V., "Maritime Security in the Indo-Pacific: Building an EU-India Partnership for ASEAN Engagement", 2023, <https://www.peaceful-competition.org/pub/ua4anl7p/release/1?readingCollection=6af90fa9>.

85 Comisión Europea, "Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos", JOIN(2016) 049 final, 10.11.2016.

la UE, y estableció prioritario fortalecer el marco de gobernanza internacional de los océanos a nivel mundial, regional y bilateral, promover la sostenibilidad de los océanos para el año 2030 mediante la adopción de un enfoque coordinado y hacer de los océanos espacios seguros.

Asimismo, en 2019, la Comisión Europea adoptó el “Pacto Verde Europeo” en el que se insiste que las amenazas climáticas son multiplicadores de amenazas y fuentes de inestabilidad con trascendentales implicaciones para la seguridad marítima mundial⁸⁶. El Consejo, en sus Conclusiones sobre Seguridad y Defensa en el contexto de la Estrategia Global de la UE de junio de 2019, admitió el impacto del cambio climático en las operaciones militares de la PCSD. La degradación ambiental incrementa los desastres naturales y agrava las tensiones en regiones en conflicto, lo que genera una mayor demanda de operaciones exteriores de la UE⁸⁷. Se ha de integrar, por ende, los aspectos medioambientales en la planificación y ejecución de las actuales misiones de la PCSD⁸⁸.

La “Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa” también precisa una serie de acciones y resultados sobre amenazas a la seguridad y a la defensa entre las que se incluyen el cambio climático⁸⁹. Se insiste en la Brújula, hasta en diecisiete ocasiones, acerca del efecto multiplicador del cambio climático en las amenazas no convencionales e inestabilidad regional⁹⁰. Se apunta que la intensificación de las condiciones climáticas extremas, el aumento del nivel del mar y de las temperaturas globales afectarán a la seguridad y defensa marítima. Todo ello, intensificará la demanda de operaciones militares para gestionar desastres naturales y proveer de ayuda humanitaria a las comunidades afectadas. Del mismo modo, el Parlamento Europeo destaca que las futuras misiones militares de la UE han de abordar la seguridad climática, apoyar a las autoridades locales a la hora de aliviar las tensiones derivadas de la escasez de recursos marinos, prevenir los conflictos y centrarse en proteger los recursos naturales, la infraestructura crítica y la biodiversidad⁹¹.

Algunos de los países más vulnerables al cambio climático se localizan en la región Indo-Pacífica. Una mayor presencia militar de la UE en la zona, mediante el despliegue de operaciones que tengan en cuenta los efectos de la contaminación, el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad marina, contribuiría a afrontar la inestabilidad asociada al cambio climático. Entendemos, por tanto, que la acción exterior de la UE como proveedor de seguridad marítima en una región estratégica de vital importancia como la Indo-Pacífica debería enraizarse en el creciente nexo entre sostenibilidad y amenazas no convencionales de seguridad. Se trata de que los países más afectados por el cambio climático pasen de ver a la UE como un mero socio

86 Comisión Europea, “El Pacto Verde Europeo”, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

87 Consejo de la UE, “Council Conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy”, 10048/19, 17.6.2019.

88 Consejo de la UE, “Climate Change and Defence Roadmap”, 12741/20, 9.11.2020.

89 Consejo de la UE, “Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales”, 7371/22, 21.3.2022.

90 Consejo de la UE, “Joint Progress Report on Climate Change, Defence and Security (2020-2022)”, 16.11.2022.

91 Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre la Hoja de ruta del SEAE sobre cambio climático y defensa (2021/2102(INI)), 7.6.2022.

comercial en la región, a un actor clave en el diseño de sus estrategias nacionales de seguridad y defensa a la hora de hacer frente a desafíos no tradicionales derivados del aumento del nivel del mar, la desaparición de caladeros pesqueros o la degradación medioambiental.

En junio de 2022, la Comisión Europea adoptó una Comunicación Conjunta relativa a la Agenda de la UE de Gobernanza Internacional de los Océanos en la que, como prerequisite para alcanzar una economía azul sostenible, la paz y la estabilidad, se fijó garantizar la seguridad marítima. Esta Agenda enfatiza que la UE ha de centrarse en proteger las actividades legítimas frente a operaciones hostiles, ilegales o peligrosas en el mar, salvaguardar las líneas marítimas de comunicación y oponerse a acciones unilaterales que contravengan la estabilidad en el mar. La UE está llamada a promover la seguridad en los océanos, dentro y fuera de sus fronteras, mediante el multilateralismo, la cooperación con sus socios y el respeto a las normas internacionales y los derechos humanos. El enfoque de la UE, como proveedor de seguridad y defensa marítima, ha de ser “intersectorial sobre la naturaleza cambiante de las amenazas y los retos en el ámbito de la seguridad marítima, incluidos los ataques cibernéticos e híbridos, los crecientes efectos del cambio climático, la degradación del medio ambiente y los riesgos que suponen para la estabilidad y la seguridad”⁹².

La Agenda de la UE de Gobernanza Internacional de los Océanos es un primer paso para explorar las herramientas a disposición de la UE como proveedor de defensa y seguridad marítima para hacer frente a amenazas no convencionales. En el Indo-Pacífico, la UE debería aportar respuestas multilaterales coordinadas al cambio climático y velar por el cumplimiento efectivo de la normativa internacional, especialmente, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y los derechos humanos. Asimismo, no se debería menospreciar la influencia política y diplomática que la UE ya ejerce en los países del Indo-Pacífico en lo que se refiere a la promoción del desarrollo sostenible conforme a lo dispuesto en la Agenda 2030. En definitiva, la actuación de la UE en los mares del Indo-Pacífico ha de orientarse a ejercer como mediador y facilitador en las negociaciones, foros y procesos internacionales, así como reforzar sus asociaciones y alianzas con sus socios en el Indo-Pacífico y las organizaciones regionales valiéndose de su poder comercial y normativo⁹³.

3. La lucha contra la pesca INDNR como paradigma del papel a desempeñar por la UE como proveedor de defensa y seguridad marítima ante amenazas no convencionales en el Indo-Pacífico

La lucha contra la pesca INDNR constituye un ejemplo paradigmático del papel de proveedor de defensa y seguridad marítima ante amenazas no convencionales que la UE tiene el afán de desempeñar en la región Indo-Pacífica. La UE, mediante su Política Pesquera Común, cuenta con una dilatada experiencia en la protección de la biodiversidad marina y la gestión eficiente de la pesca en sus espacios marítimos. Empleando su determinante influencia comercial, la

92 Comisión Europea, “Establecer el rumbo para un planeta azul sostenible. Comunicación Conjunta relativa a la Agenda de la UE de Gobernanza Internacional de los Océanos”, JOIN(2022) 28 final, 24.6.2022.

93 *Ibid.*

UE fuerza a la ratificación de acuerdos internacionales, cambios normativos, compromisos políticos, el establecimiento de estructuras administrativas más sólidas y mejores sistemas de coordinación y cooperación regional⁹⁴. El ODS 14.4 de las Naciones Unidas indica que se ha de poner fin a la pesca INDNR, restablecer las poblaciones de peces y alcanzar un rendimiento pesquero sostenible. La UE está perfectamente alineada con este ODS pues tanto el Pacto Verde Europeo de 2019, como la Agenda de la UE de Gobernanza Internacional de los Océanos de 2022 fijan una tolerancia cero con respecto a la pesca INDNR. La UE entiende que la pesca INDNR “compromete gravemente los derechos humanos y la seguridad, la seguridad marítima y la actividad económica y el comercio, tanto en el mar como en tierra”⁹⁵. Esta tolerancia cero a la pesca INDNR es muy reveladora, habida cuenta de que la UE se erige como el mayor importador mundial de productos pesqueros, representando el 34% del comercio mundial en el año 2020. Por su parte, entre los mayores productores de captura marina en 2020 se sitúan países de la región Indo-Pacífica como China (15% del total en 2020), Indonesia (8%), la India (5%), Vietnam (4%), Japón (4%), Tailandia (2%), Malasia (2%), República de Corea (2%), Filipinas (2%), Birmania (1%) o Bangladesh (1%)⁹⁶.

Con el objetivo de combatir la pesca INDNR, la UE adoptó en 2008 una de las normas contra la pesca INDNR más estrictas del mundo. El Reglamento 1005/2008, que establece el sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, entró en vigor en enero de 2010 y fue complementado por el Reglamento 1010/2009 que detalla su aplicación. El art. 2 Reglamento 1005/2008 acoge la más ampliamente aceptada definición de pesca INDNR instaurada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁹⁷. Por un lado, se entiende por pesca ilegal aquella que es contraria a la normativa nacional o internacional, se lleva a cabo por buques pesqueros sin licencia o autorización, o que faenan en contra de las medidas de conservación y ordenación adoptadas por organismos de ordenación pesquera. Por otro, la pesca no declarada es aquella que no ha sido declarada o declarada de modo inexacto a las autoridades competentes. Por último, la pesca no reglamentada es realizada por buques pesqueros sin nacionalidad, o bien en zonas o en relación a poblaciones de peces sin medidas de conservación y en detrimento de los recursos marinos vivos.

94 HE, J., “The EU illegal, unreported, and unregulated fishing regulation based on trade and market-related measures: unilateralism or a model law?”, *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 20(2), 2017, 168-197; HONNIBALL, N., “Engaging Asian states on combating IUU fishing: The curious case of the state of nationality in EU regulation and practice”, *Transnational Environmental Law*, 10(3), 2021, 543-569; LI, S., “Incorporation of fisheries policy into regional blocs? – Lessons from the EU’s Common Fisheries Policy”, *Fishes*, 7(3), 2022, 102; SATO, C., “The EU’s Effective Protection of Marine Living Resources and Its Implications for the Asia-Pacific Region – What Can We Learn from the Eu Experience?”, *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs*, 37, 2019, 40-73.

95 Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1005/2008 del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, COM(2015) 480 final, 1.10.2015.

96 FAO, “The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation”, 2022.

97 FAO, “Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, 2001.

El Reglamento 1005/2008 se sustenta en tres pilares: un marco legal que prevenga, desaliente y elimine la pesca INDNR; una normativa acordada con los terceros países afectados que facilite la aplicación de un sistema de certificación de capturas y; la asistencia a terceros países mediante el diálogo, la cooperación, la asistencia técnica y la ayuda al desarrollo, el reforzamiento de sus políticas e instrumentos administrativos, la conservación y el uso sostenible de sus recursos marinos y la mejora de las condiciones de las comunidades pesqueras afectadas⁹⁸. Respecto al primer pilar, el Reglamento 1005/2008 regula el componente transnacional de la pesca INDNR y la asistencia a las autoridades nacionales que corresponda a detectar la pesca INDNR y a adoptar medidas efectivas contra los infractores. Los Estados miembros de la UE han de facilitar toda la información y pruebas a los terceros países que corresponda (art. 48) y promover la asistencia mutua con el objetivo de apoyar a las autoridades competentes a prevenir e investigar la pesca INDNR (art. 51). A tal efecto, se insta un sistema comunitario de alertas, que se compartirán con los terceros países interesados, para detectar tempranamente la pesca INDNR (arts. 23 y 24).

En lo que al segundo pilar del Reglamento 1005/2008 se refiere, el “sistema de tarjetas” es el mecanismo más reconocido internacionalmente. El éxito de este sistema radica en no imponer a los terceros países la norma de la UE y limitarse a “velar por que estos países cumplan los compromisos que han asumido (...)”⁹⁹. Los capítulos sexto y séptimo del Reglamento 1005/2008 formulan un sistema de certificación de capturas que exige a los Estados de abanderamiento que autentiquen que el pescado capturado por sus buques y comercializado en la UE no procede de actividades pesqueras INDNR. Si la Comisión Europea considera que tiene pruebas suficientes para determinar que el tercer país que corresponda no está abordando de manera efectiva la pesca INDNR, le mostrará una tarjeta amarilla y le advertirá que presenta el riesgo de ser considerado como un país no cooperante. La Comisión está obligada a justificar, enumerando las razones que han llevado a la preidentificación de un tercer país como no cooperante, y le solicitará que formule un plan de acción para reconducir la situación. Una vez que a un tercer país le es mostrada la tarjeta amarilla, se inicia una cooperación formal con la Comisión para encarar aquellos aspectos que han determinado su consideración como país involucrado en pesca INDNR. Si el tercer país emprende con éxito las reformas necesarias, se le mostrará una tarjeta verde, pero si la Comisión estima que los esfuerzos no son suficientes, se procederá a identificar formalmente al tercer país que corresponda como no cooperante en la lucha contra la pesca ilegal (tarjeta roja). Tan pronto como el Consejo acepte la propuesta de la Comisión de incluir al país al que se le ha mostrado la tarjeta roja en el listado de no cooperantes, este no podrá exportar sus capturas pesqueras al mercado único de la UE. La cooperación

98 Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”, COM(2015) 480 final, 1.10.2015.

99 Comisión Europea, “Informe de la Comisión al parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) (el Reglamento INDNR)”, COM(2020) 772 final, 9.12.2020.

formal con este país en rebeldía continuará con el fin de que implemente medidas suficientes que le permitan levantar la sanción y que se le muestre la tarjeta verde.

Países del Indo-Pacífico sancionados	Tarjeta Amarilla	Tarjeta Verde	Tarjeta Roja	Tarjeta Verde
Camboya	Noviembre 2012	–	Noviembre 2013	–
República de Corea	Noviembre 2013	Abril 2015	–	–
Filipinas	Junio 2014	Abril 2015	–	–
Sri Lanka	Noviembre 2012	–	Octubre 2014	Junio 2016
Tailandia	Abril 2015	Enero 2019	–	–
Taiwan	Octubre 2015	Junio 2019	–	–
Vietnam	Octubre 2017	–	–	–

Tabla: elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Europea¹⁰⁰.

En la región Indo-Pacífica, Camboya mantiene una tarjeta roja desde noviembre de 2013 y Vietnam una amarilla desde octubre de 2017¹⁰¹, el resto de países a los que se les mostró bien una tarjeta amarilla, o bien roja, ya han logrado que se les revoque su identificación como países involucrados en pesca INDNR (véase tabla). Las principales razones que llevaron a mostrar una tarjeta amarilla o roja a estos países se debieron a presentar marcos legales y administrativos inadecuados para gestionar la flota pesquera de sus países involucrada en pesca INDNR, así como a incumplimientos de las obligaciones internacionales y regionales destinadas a controlar y a sancionar efectivamente la pesca ilegal. Ante la presión que representa no poder acceder comercialmente al mayor importador de pescado mundial, estos países del Indo-Pacífico, guiados por la Comisión Europea, han llevado a cabo sustanciales reformas legales, han ratificado acuerdos internacionales y han perfeccionado la gestión de sus flotas pesqueras para incorporar las mejores prácticas introducidas por otros países. Se han centrado también en garantizar una aplicación efectiva y uniforme de las sanciones, tanto pecuniarias como penales, a prácticas que supongan pesca INDNR.

Algunas reformas efectuadas han incluido mejoras en las condiciones laborales del sector pesquero y una mayor formación a los funcionarios nacionales para detectar y castigar la pesca INDNR¹⁰². Tailandia, como respuesta a la tarjeta amarilla recibida, procedió a reformar su legislación y paliar la pesca INDNR, a identificar y seguir sus barcos de pesca y a frenar los abusos laborales en el sector pesquero conforme a los convenios de la OIT¹⁰³. Los esfuerzos de

100 Comisión Europea, “Overview of IUU procedures”, 7.6.2023, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2023-06/illegal-fishing-overview-of-existing-procedures-third-countries_en.pdf.

101 NHAN HO, A. y HUU NGO, P., “Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: A Vietnamese Perspective”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 38, 2023, pp. 1-35.

102 ALONSO, G. y MELISSA, M., “Blue boats in deep waters: how aspects of IUU policy impact Vietnamese fish workers”, *Maritime Studies*, 22(2), 2023.

103 KADFAK, A., BARCLAY, K. y SONG, A. M., *EU Trade-Related Measures against Illegal Fishing: Policy Diffusion and Effectiveness in Thailand and Australia*, Taylor & Francis, 2023; FUJII, I., OKOCHI, Y. y

Tailandia sirven de ejemplo a otros países en el Indo-Pacífico a la hora de diseñar mecanismos de trazabilidad de los buques pesqueros y sus capturas y de perfeccionar los estándares laborales a tenor de las convenciones internacionales¹⁰⁴. Para todas estas reformas que se exigen a los terceros países, la UE cuenta con el Fondo Europeo Marítimo de Pesca y Acuicultura que apoya las medidas de control de la pesca INDNR. Para los años 2021-2027 se prevé que, de un total de 6.108 billones de euros, al menos 797 millones de euros se destinen a fomentar un control y una aplicación de una pesca sostenible¹⁰⁵.

Por último, el tercer pilar en el que se sustenta el Reglamento 1005/2008 versa sobre la cooperación con terceros países. Las comunidades costeras del Indo-Pacífico se ven negativamente afectadas por la pérdida de ingresos y de sustento derivada de las actividades de la pesca INDNR. La UE promueve una sustancial cooperación y proyectos a nivel regional y subregional para la aplicación local del Reglamento 1005/2008. La UE basa su estrategia contra la pesca INDNR en el Indo-Pacífico en fomentar la coordinación entre los países costeros y asegurar la aplicación efectiva de las normas internacionales destinadas a combatir la pesca INDNR. La UE es parte en el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto, que entró en vigor en junio de 2016, y constituye el primer tratado internacional vinculante destinado a dismantlar la pesca INDNR. Asimismo, la UE es miembro en varios Organismos Regionales de Ordenación Pesquera que establecen medidas técnicas y de control, así como límites de capturas para velar por la conservación y la gestión sostenible de los recursos marinos compartidos. En la región Indo-Pacífica, la UE participa activamente en la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur, en la Comisión del Atún del Océano Índico, la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central, el Acuerdo de Pesca del Océano Índico Meridional, la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur y la Comisión de Pesca del Pacífico Norte¹⁰⁶.

En lo que a cooperación multilateral respecta, la UE colabora estrechamente con la ASEAN en la lucha contra la pesca INDNR. El Reglamento 1005/2008 influencia y viene específicamente mencionado en las Directrices de la ASEAN para prevenir la entrada en la cadena de suministro de productos pesqueros procedentes de actividades de pesca INDNR¹⁰⁷. En concreto, la ASEAN ha aprobado el Plan de acción regional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR (RPOA-IUU)¹⁰⁸ y ha formulado una Política General de Pesca de la ASEAN, tomando como ejemplo la Política Pesquera Común de la UE¹⁰⁹. La UE también ha promovido

KAWAMURA, H., “Promoting cooperation of monitoring, control, and surveillance of IUU fishing in the Asia-Pacific”, *Sustainability*, 13(18), 2021.

104 NAIKI, Y. y RAKPONG, J., “EU–Third Country Dialogue on IUU Fishing: The Transformation of Thailand’s Fisheries Laws”, *Transnational Environmental Law*, 11(3), 2022, pp. 629-653.

105 Tribunal de Cuentas Europeo, “EU Action to combat illegal fishing: control systems in place but weakened by uneven checks and sanctions by Member States”, 2022.

106 Comisión Europea, “Regional fisheries management organisations (RFMOs)”, https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_en

107 ASEAN, “ASEAN guidelines for preventing the entry of fish and fishery products from IUU fishing activities into the supply chain”, 24.8.2015.

108 ASEAN, “Regional Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing (RPOA-IUU)”, 21.10.2020.

109 Development of an ASEAN General Fisheries Policy Feasibility Study: Final Feasibility Study Report, 19.6.2020, <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/12/FAFD-20.-AGFP-Feasibility-Study-report>

el diseño de “una Red INDNR en la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), una plataforma operativa para el intercambio de información en tiempo real que proporciona a los miembros de la ASEAN ayuda de carácter eminentemente práctico para sus actividades cotidianas”¹¹⁰. La red INDNR sirve como marco de cooperación para el intercambio de información y mejores prácticas y posibilita una cooperación integral y regional en la lucha contra la pesca INDNR¹¹¹.

La acción exterior marítima de la UE en su lucha contra una amenaza a la seguridad no convencional con una significativa presencia en el Indo-Pacífico, como es la pesca INDNR, constituye un caso paradigmático acerca de la interacción de la UE con los países de la región. La UE ejerce su influencia normativa y comercial, establece su gestión pesquera como un modelo a seguir, asegura su presencia en la región a través del apoyo a los terceros países con los que interactúa y coopera con organizaciones regionales como la ASEAN o los Organismos Regionales de Ordenación Pesquera. La repercusión de la UE en el Indo-Pacífico no se circunscribe a la lucha contra la pesca INDNR, sino que su actuación contra este desafío no tradicional a la seguridad en el mar presenta un efecto multiplicador y le permite contribuir a paliar otras amenazas no tradicionales en el Indo-Pacífico.

El éxito de la acción exterior marítima y defensiva de la UE en el Indo-Pacífico frente a la pesca INDNR radica en que, lejos de intentar imponer su modelo por la fuerza, promueve el respeto de los derechos laborales de la población pesquera, previene la contaminación de los océanos, coadyuva a la sostenibilidad de la biodiversidad marina y al respeto de los derechos humanos. Todo ello, propicia la estabilidad, la defensa y la seguridad de los mares del Indo-Pacífico y, al mismo tiempo, beneficia los intereses comerciales y geopolíticos de la UE en la región. El éxito de la acción exterior de la UE con relación a la pesca INDNR permite que progresivamente los países en la región Indo-Pacífica confíen en la aproximación comunitaria a las amenazas marítimas no convencionales, facilita el establecimiento por parte del Consejo de la UE de nuevas Áreas Marítimas de Interés mediante la extensión del concepto de las PMC y allana el terreno para, en un futuro, desplegar una operación militar que asegure una presencia naval permanente de la UE en el Indo-Pacífico.

V. CONCLUSIÓN

La UE presenta todavía una influencia muy marginal e incipiente en lo que a las amenazas de defensa y seguridad clásicas en el Indo-Pacífico respecta, dado que tanto la PESC como la PCSD de la UE son áreas de cooperación primordialmente intergubernamentales y cuyos avances vienen marcados por la exigencia de unanimidad. Los Estados miembros cuentan

[port-28ASWGFf.pdf](#).

110 Comisión Europea, “Informe de la Comisión al parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) (el Reglamento INDNR)”, COM(2020) 772 final, 9.12.2020.

111 ASEAN, “Cooperation framework on ASEAN network for combating illegal, unreported, unregulated (IUU) fishing”, 28.7.2020.

con visiones y prioridades discrepantes hacia esta región y sus países, lo que priva a la UE de capacidad de acción coherente como proveedor de seguridad y defensa. Sin embargo, la UE viene configurándose como un actor más influyente en el Indo-Pacífico a propósito de desafíos de seguridad no tradicionales, entre ellos el cambio climático, el desarrollo sostenible, la conectividad marítima o la gestión de la pesca INDNR. Ante estas amenazas no convencionales y menos controvertidas políticamente, la UE atesora una dilatada experiencia para ejercer su influencia normativa, diplomática, comercial y defensiva con el fin de proveer de estabilidad y mediar en las tensiones entre las principales potencias en la región Indo-Pacífica.

Entre las principales prioridades de la acción exterior de la UE, destaca la de reforzar su perfil como proveedor de defensa y seguridad marítima ante unos océanos cada vez más competitivos y afectados por el cambio climático. Por ello, la UE despliega sus propias operaciones militares, desarrolla el concepto de PMC y promueve la cooperación y el intercambio de información con autoridades militares de terceros países socios. A este respecto, la Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa, acordada en 2022, identifica la seguridad marítima como un objetivo primordial para la UE si se quiere garantizar el libre comercio, el suministro energético, el desarrollo económico y el transporte. De igual manera, la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE, adoptada en marzo de 2023, destaca que la acción exterior de la UE ha de centrarse en hacer frente a amenazas no convencionales en el mar, ya que estas se están viendo intensificadas por los efectos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad marina, la inseguridad energética o la inestabilidad regional. La UE está empleando su liderazgo global ante riesgos no tradicionales para expandir su presencia e influencia defensiva en la gobernanza internacional de los océanos. En vista de que las amenazas de seguridad que afronta la UE son similares a las que acontecen en los mares de la región Indo-Pacífica, la UE, como proveedor de seguridad marítima, se está orientando a reforzar su presencia y cooperación bilateral y regional. La UE ha de continuar participando en organizaciones como la ASEAN, acceder como miembro observador a organizaciones multilaterales influyentes en la región como la IORA y desarrollar programas que faciliten el intercambio y análisis de información de seguridad marítima como CRIMARIO.

La estrategia de gobernanza internacional de los océanos de la UE pivota alrededor del respeto de las normas internacionales, especialmente la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la defensa de los derechos humanos y la promoción del desarrollo sostenible en consonancia con la Agenda 2030 y sus ODS. Precisamente, tras explorar la aproximación de la UE a una amenaza no convencional como es la pesca INDNR, inferimos que su influencia en el Indo-Pacífico pasa ahora por mediar en los conflictos regionales, formar a los funcionarios nacionales, facilitar el intercambio de buenas prácticas, reforzar su presencia militar mediante la colaboración con países socios, organizaciones regionales y multilaterales, asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales y el respeto de los derechos humanos, así como favorecer reformas normativas internas y garantizar su aplicación uniforme y eficaz.

Se debe evitar que la acción exterior marítima de la UE ante amenazas no convencionales sea vista como una imposición por parte de los países del Indo-Pacífico. Esto es, la actuación de la UE como proveedor de defensa y seguridad marítima ha de complementar las estrategias nacionales y enfocarse en apoyar a los países de la región ante desafíos de seguridad compartidos. Se trata, en definitiva, de lograr resultados tangibles al abordar los riesgos de seguridad

marítima y de defensa en ambas regiones y de que la presencia de la UE en el Indo-Pacífico se demuestre provechosa. En atención al liderazgo global de la UE a la hora de afrontar amenazas no convencionales asociadas al creciente nexo entre seguridad marítima y sostenibilidad, su acción exterior en el Indo-Pacífico debe consolidarse frente a amenazas no convencionales compartidas; por expandir, a medio plazo, el aún novedoso concepto de las PMC y; a largo plazo, por desplegar misiones navales como la Operación Atalanta. No es concebible una influencia creíble a la seguridad marítima y a la defensa en el Indo-Pacífico como apresuradamente pretende ahora la UE, si los Estados miembros no están dispuestos a ampliar su limitada presencia y escaso despliegue naval actual, si la propia Unión no es capaz de paulatinamente dotar de medios, expandir y establecer operaciones militares sostenidas en el tiempo en el Indo-Pacífico, así como si no aclara, tanto a sus propios Estados miembros como a sus socios y a sus rivales, cuál es su concreta contribución y objetivos para con esta región estratégica.

