

EL MODELO FRANCÉS DE ACCIÓN DEL ESTADO EN LA MAR

Alberto VÁZQUEZ CRESPO



Introducción



A Acción del Estado en la Mar (AEM) es el «conjunto de actividades que llevan a cabo distintos organismos de la Administración pública con competencias relacionadas con la mar para velar por los intereses marítimos nacionales» (1). Para llevar a cabo dichas actividades se precisa una Administración Marítima, que engloba «al conjunto de organismos con competencias en el ámbito marítimo» (2). Tanto la AEM como la Administración Marítima se caracterizan, en los países de nuestro entorno, por su creciente complejidad, dado el enorme número de actores entre los que no siempre resulta sencillo delimitar las competencias, lo que suele dar lugar a problemas de ineficacia (por descoordinación) e ineficiencia (por duplicidad de medios).

El objeto del presente artículo es presentar el modelo de AEM vigente en Francia, que si bien es similar al español en algunos detalles, como el del alto número de instituciones implicadas, es muy diferente en el aspecto fundamental, el organizativo, en el que la *Marine Nationale* (3) juega un papel crucial. En cualquier caso, considero que el modelo francés es un ejemplo especialmente interesante por las soluciones que propone a los problemas de coordinación y eficiencia.

(1) Instrucción permanente núm. 1.01 del ALMART sobre *La misión de la Fuerza de Acción Marítima*.

(2) Ídem.

(3) *Marine Nationale* es el término por el que se conoce oficialmente a la Marina de Guerra en Francia y que, por comodidad, emplearé a lo largo del presente artículo.



Falcon 200 Gardien de la Marine Nationale en misión de vigilancia marítima.

Los modelos de AEM

Para poder situar en perspectiva el modelo de AEM francés, es conveniente elaborar primero una clasificación de los modelos de Administración Marítima conocidos. Las mayores diferencias entre países se registran en el ámbito de las competencias ejecutivas (4), en función del tipo y número de instituciones que cuenten con medios (navales y aéreos) capaces de actuar en el medio marítimo. En principio, se puede hablar de tres modelos-tipo en los que se podrían ubicar todos los modelos de AEM existentes:

- El modelo tradicional, en el que todo el peso de la AEM recae en la Marina de Guerra. Hasta hace unas décadas éste era el único modelo existente, al ser la Marina la única institución del Estado que disponía de los medios navales necesarios para defender los intereses maríti-

(4) En materia de políticas públicas cabe diferenciar entre las competencias reglamentarias y las ejecutivas. En relación a la AEM, las competencias reglamentarias casi siempre están repartidas entre un amplio número de ministerios. En todo caso, podría destacarse la existencia, en algunos países, de un ministerio específico de asuntos marítimos, cuya vocación sería la de integrar en su seno todas las competencias marítimas, si bien eso nunca se consigue del todo, ya que existen competencias, como las de Interior o Defensa, que por su naturaleza siempre permanecerán al margen de dicho proceso de integración.

mos de cada país. Las principales ventajas son su sencillez y la economía de medios, al poder concentrar el esfuerzo presupuestario en un único organismo marítimo. Su principal desventaja está en la dificultad de los otros ministerios para gestionar sus competencias marítimas, al no contar con servicios marítimos propios y depender, por tanto, de la Marina, institución cuyas prioridades se orientan hacia las misiones de defensa. Ésta sería la principal razón por la que muchos países desarrollados han ido abandonando este modelo y creando diversas agencias marítimas específicamente orientadas hacia las funciones de AEM. Actualmente, este modelo se mantiene en países en vías de desarrollo y en algunos países pequeños que estiman contraproducente dividir sus limitados recursos entre diversos organismos. En Europa éste sería el caso, entre otros, de Portugal o Grecia.

- El modelo del Servicio de Guardacostas. Este servicio marítimo tiene por vocación la de integrar, allí donde está implantado, todas las competencias marítimas del Estado a excepción de las de defensa. Coincide con el primer modelo en buena parte de sus ventajas e inconvenientes, si bien en este caso la coordinación del Servicio de Guardacostas con los ministerios debería ser mejor, al ser un organismo creado específicamente para gestionar la AEM. Éste es el modelo de Estados Unidos o Reino Unido y, en general, de los países de tradición administrativa anglosajona.
- Finalmente, el modelo descentralizado, que se caracteriza por la existencia, en paralelo, de un conglomerado de servicios marítimos con competencias ejecutivas en materia de AEM. En cuanto a sus pros y contras, podría parecer que, en principio, sólo tiene desventajas, al tratarse de un modelo caro y difícil de gestionar. Si ello fuera cierto, ¿por qué entonces hay tantos países con este modelo de AEM? La razón es que no se trata de una elección racional, sino del resultado natural de la evolución de la Administración Marítima del país, a causa del esfuerzo de los diferentes ministerios civiles por librarse de la tutela de las marinas de guerra para la ejecución de sus políticas, lo que les ha llevado a crear sus propios servicios marítimos. Por dicho motivo, éste es el modelo predominante en el sur de Europa (España, Francia (5), Italia), donde las estructuras administrativas son más rígidas y existe un mayor celo en defensa de las competencias propias de cada ministerio.

(5) El modelo francés tiene una serie de particularidades que le alejan del modelo-tipo y le acercan a los otros dos modelos, y que serán objeto de análisis en los siguientes apartados.



Como conclusión, no existe un modelo de AEM ideal, que sea perfecto para cualquier país y en cualquier situación. Cada uno tiene sus ventajas e inconvenientes y unos se adaptan mejor que otros a las necesidades y circunstancias de cada país, en función de su sistema político-administrativo y nivel de desarrollo.

El modelo francés de AEM

La AEM de nuestro país vecino abarca hasta 43 dominios de actuación, en los que llegan a estar implicados casi todos los ministerios del Gobierno. Si hiciéramos un repaso rápido al conjunto de instituciones francesas que participan en la ejecución de la AEM, llegaríamos probablemente a la conclusión de que se trata de un modelo muy similar al español, ya que cuenta prácticamente con los mismos organismos marítimos: Gendarmerie Maritime (6), Service

(6) La Gendarmérie Maritime es el equivalente al Servicio Marítimo de la Guardia Civil, aunque es de destacar su menor grado de desarrollo, a causa, sin duda, del papel crucial que conserva la Marine Nationale en el esquema francés de AEM.

National de Sauvetage Maritime (SNSM) (7), Douanes (Aduanas), Affaires Maritimes (8), Sécurité Civile (9) y, por supuesto, la Marine Nationale. Sin embargo, a pesar de las obvias similitudes institucionales entre ambos modelos, existen dos diferencias fundamentales, que son las piezas clave del modelo francés:

- En primer lugar, la existencia de una estructura de mando único, ajena al modelo español, que engloba a todos los actores de la administración marítima y que se presenta como el mejor remedio para los problemas de descoordinación e ineficiencia propios de modelos tan complejos como el francés. En dicha estructura, la pieza clave es el prefecto marítimo.
- En segundo lugar, el papel protagonista de la Marine Nationale frente al papel secundario de la Armada en el modelo español.

El prefecto marítimo

Figura creada durante el consulado que siguió a la Revolución francesa. Se trata de un órgano directivo de la Administración General del Estado, que recuerda en parte a la figura de los delegados del Gobierno en España, con la diferencia de que su ámbito territorial de responsabilidad es marítimo. Sus competencias son de ámbito civil, a pesar de que siempre ha sido un cargo asignado a altas autoridades militares de la Marine Nationale. De hecho, los prefectos marítimos son a la vez los mandos operativos de la Fuerza Naval en sus respectivas zonas geográficas de responsabilidad (10) y, además, comandantes de zona marítima (CZM): las máximas autoridades (orgánicas) territoriales de la Marine Nationale. De esa forma, se reúnen en una misma autoridad (militar) responsabilidades de ámbito civil y militar, operativo y orgánico.

En tanto que prefecto, sus competencias sobre el conjunto de la AEM no han dejado de crecer. En 1972 el presidente de la República aprobó un decreto (11) que le reconoció un poder de coordinación de los medios del Estado en la mar en caso de urgencia y para determinadas áreas de competencia. En 1978,

(7) El SNSM es equivalente a nuestro SASEMAR.

(8) Affaires Maritimes es un servicio marítimo que engloba, entre otras, las competencias de control de tráfico marítimo, pesca, medio ambiente y gestión de permisos de navegación.

(9) Equivalente a Protección Civil.

(10) En la Francia metropolitana existen tres prefectos marítimos: el del Atlántico, basado en Brest; el del Mediterráneo, basado en Tolón, y el del mar del Norte, basado en Cherburgo.

(11) Decreto de 19 de abril de 1972.

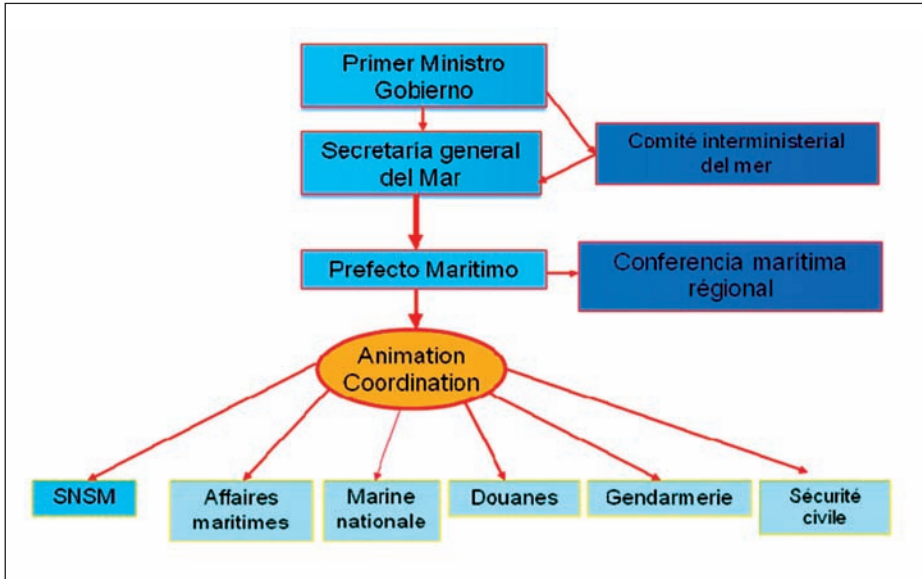


Figura núm. 1.

un nuevo decreto (12) le confió la coordinación de todos los medios marítimos en caso de accidente. Finalmente, en 2004, un nuevo decreto (13) incrementó sus competencias, pasando a ser el responsable permanente (14) de promover un uso eficiente y coordinado de los medios de la Administración Marítima.

En cuanto a la estructura completa de mando en la que se integra la figura del prefecto marítimo, ésta puede verse en la figura núm. 1, donde se aprecia la dependencia operativa (15) de los diferentes servicios marítimos respecto del prefecto marítimo, quien a su vez lo hace del primer ministro (16) a través

(12) Decreto de 9 de marzo de 1978.

(13) Decreto de 6 de febrero de 2004 sobre la organización de la AEM.

(14) Hasta 2004 las competencias del prefecto marítimo sobre la coordinación de medios se limitaban a situaciones excepcionales. A partir de entonces, se convierten en permanentes.

(15) De acuerdo con el referido Decreto de 2004, «...el prefecto anima y coordina la acción en la mar de las administraciones y el empleo de sus medios...», lo que yo interpreto como equiparable, en terminología OTAN, al OPCON, aunque admito que es una interpretación discutible.

(16) El prefecto marítimo, en tanto que autoridad civil, depende del primer ministro como responsable de la coordinación de acción del gobierno y, por tanto, máximo responsable de las

de la Secretaría General del Mar, su órgano consultivo para asuntos relacionados con el medio marino.

En cuanto a la distribución territorial, en cierto modo es muy similar a nuestra antigua división en zonas marítimas, con tres prefectos marítimos, responsables respectivamente de la fachada atlántica, mediterránea y mar del Norte. En todo caso, sus competencias no se terminan en el límite exterior de la ZEE, sino que se extienden a las zonas de alta mar para todas aquellas competencias extraterritoriales admitidas por el derecho marítimo.

Un caso aparte es el de los territorios de ultramar, donde no existe la figura del prefecto marítimo, siendo sus funciones asumidas por los delegados del Gobierno (máximas autoridades civiles de la República en los territorios de ultramar), quienes para tal cometido se apoyan en los comandantes de zona marítima, que son las máximas autoridades locales de la Marine Nationale. En todo caso, la gestión de la AEM en los territorios de ultramar es todo un desafío para Francia, ya que el país cuenta con una de las ZEE más extensas del mundo (17), repartida por todo el globo, lo que para la Marine Nationale supone un ingente esfuerzo que cada vez resulta más difícil de cumplir (18).

La Marine Nationale y la AEM

La Marine Nationale es, sin duda, la principal protagonista de las políticas de AEM en Francia. Se trata de un protagonismo inusual entre las principales marinas de guerra, pero comprensible en el caso francés, considerando que las piezas clave del sistema, los prefectos marítimos, son al mismo tiempo las máximas autoridades de nivel operativo de la Marina.

No cabe duda de que el concentrar en una misma autoridad naval las competencias marítimas civiles y militares tiene notables ventajas: en primer

áreas interministeriales, como la AEM. En tanto que mando OPCON de las Fuerzas Navales, depende directamente del CEMA (JEMAD en sus siglas francesas), quien a su vez depende del presidente de la República, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y máximo responsable de la defensa del país. Por tanto, esa doble función prefecto marítimo/mando naval conlleva una doble cadena de mando hacia instancias superiores, que alcanza hasta las dos máximas autoridades de la República.

(17) Francia reivindica como ZEE propia unos 11 millones de km² que se extienden por los cinco continentes; la segunda ZEE de mayor extensión tras la de EE. UU. En todo caso, conviene tener presente que sobre algunos de dichos espacios marítimos existen litigios con países vecinos, incluido España, con el que Francia mantiene diferencias por la delimitación de la ZEE en el golfo de Vizcaya y la zona de protección pesquera en el Mediterráneo.

(18) La Marine Nationale sufre una paulatina disminución del número de unidades que cada vez le hace más difícil cumplir todos sus compromisos en materia de AEM, y no parece que en los próximos años las cosas vayan a mejorar.

imagen de la izquierda los medios excedentes de la Marina no son aprovechados para reforzar las otras áreas de la AEM, siendo un caso claro de ineficiencia. Por el contrario, el modelo francés (imagen de la derecha) aprovecha al máximo todas las capacidades, al quedar los medios de todos los servicios marítimos a disposición del prefecto marítimo para que los emplee en reforzar las áreas de competencia más deficitarias.

En resumen, lo que marca la diferencia entre el modelo francés y los otros es el empleo óptimo de los medios de la Marine Nationale, que como todas las marinas de guerra está sobredimensionada, en tiempo de paz, en relación a sus funciones puramente militares. En esa labor de redistribución de competencias, el prefecto marítimo, con su doble gorra civil y militar, es la persona ideal para acometer la tarea.

Además de las ventajas ya señaladas, el modelo francés tiene otra gran ventaja: al reforzar la Marine Nationale las áreas de competencia deficitarias de medios, los servicios marítimos deficitarios no tienen motivos para reclamar un incremento de medios y recursos (20), y así la Marine consigue mantenerse, sin apenas oposición, como principal actor de la AEM.

Pero no todo son ventajas y facilidades en cuanto a la participación de la Marine Nationale en la AEM. También ha habido dificultades y obstáculos que se han ido solventando: el principal ha sido un problema de índole legal, sobre la participación de buques y personal de la Marine Nationale en misiones de policía marítima. La cuestión se planteó durante las primeras fases de la operación ATALANTA, cuando las unidades navales francesas comenzaron a detener a sospechosos de actos de piratería que eran custodiados a bordo hasta su entrega a las autoridades judiciales. El caso es que, tal como alegaban los abogados defensores de los piratas —y no les faltaba razón—, el personal militar carecía de autoridad legal para realizar dichas detenciones. El problema quedó resuelto por vía legislativa (21) en 2005, mediante una reforma de la Ley 94/589 (de AEM), a partir de la cual los oficiales de los buques de la Marine Nationale quedaron equiparados a los agentes de policía en el desempeño de las funciones de AEM.

A modo de conclusión, se puede afirmar que el modelo de AEM francés descansa sobre dos pilares básicos, el prefecto marítimo y la Marine Nationale. Además, ambos se refuerzan entre sí, de modo que sería difícil imaginar una marina tan implicada en la AEM de no ser por la existencia de los prefectos marítimos, de igual modo que para los otros ministerios sería difí-

(20) En mi opinión, ésta podría ser la razón por la que la Gendarmerie Maritime no haya conseguido alcanzar el nivel de desarrollo del SMGC.

(21) Ley 94/589 relativa a «las modalidades del ejercicio por parte del Estado de sus poderes de policía marítima», modificada por la Ley 22/04/2005.

cil aceptar que los prefectos marítimos fuesen autoridades de la Marine Nationale, de no ser por el papel central que sus unidades desempeñan en la AEM.

Los riesgos y retos del modelo francés de AEM

Conviene señalar que no estamos ni mucho menos ante un modelo de AEM unánimemente aceptado, y sobre su futuro sobrevuela algún riesgo de diversa índole. A continuación señalaré los más importantes, que afectan a ambos pilares de la AEM, el prefecto y la Marine Nationale:

- En cuanto a la figura del prefecto marítimo, el principal peligro al que se enfrenta es al de una posible pérdida de competencias, a causa del proceso de descentralización (regionalización) y desconcentración en el que está inmersa Francia, otrora el país más centralista de Europa. Dicho proceso conlleva el crecimiento de las competencias de los prefectos territoriales (cargos equivalentes a nuestros delegados y subdelegados del gobierno en comunidades autónomas y provincias, respectivamente) y de las autoridades regionales, que previsiblemente irán asumiendo competencias hasta ahora en manos de los prefectos marítimos.
- Por lo que respecta al futuro papel de la Marine Nationale en la AEM, el principal peligro procede de ella misma y de sus limitaciones presupuestarias, que pueden poner en riesgo su capacidad para participar en la AEM. El problema radica en que, en una coyuntura económica desfavorable como la actual, ante la imposibilidad de acometer todos los programas de construcción naval previstos, la Marine Nationale ha tenido que establecer prioridades: hasta 2015 el esfuerzo presupuestario se centrará en las unidades principales de la Flota oceánica, submarinos nucleares de ataque, escoltas y, pendiente de decisión, el segundo portaaviones (22). En cuanto a las unidades secundarias, que son las más implicadas en la AEM, su renovación ha quedado demorada para una segunda fase (a partir de 2016) del programa de construcción. Como está previsto que en los próximos cinco años la Marine Nationale retire numerosos patrulleros y dichas bajas no podrán ser cubiertas inmediatamente, el resultado es que disminuirá la capacidad de la Marine para asumir misiones de AEM. Ante tal coyuntura, los

(22) Conviene remarcar que las prioridades de inversión en programas de armamento, incluidas las nuevas construcciones navales, las establece el CEMA (JEMAD francés) y no el CEMM (AJEMA francés).

- otros ministerios comenzarán a dudar sobre el grado de implicación de la Marine Nationale en la AEM, y aprovecharán para reclamar del Estado más medios y protagonismo para sus propios servicios marítimos.
- Al margen de las cuestiones anteriores, existe una amenaza recurrente para el sistema, que es la demanda política de creación de un servicio de guardacostas (23). Tratando de adelantarse al problema, el Ministerio de Defensa y el resto de ministerios implicados en la AEM han acuñado un concepto nuevo, la «Función de Guardacostas», que engloba el conjunto de actividades relacionadas con la AEM; para desarrollarlo, han creado un órgano de coordinación interministerial denominado Comité Director de la Función de Guardacostas, con el que tratan de mejorar la coordinación y, sobre todo, hacer llegar a las instancias políticas el mensaje de que no hay necesidad de crear un cuerpo de guardacostas, al estar sus funciones plenamente cubiertas en el modelo actual.

Conclusiones

El modelo francés de AEM es realmente original (como casi toda la estructura político-administrativa del país vecino), resultando difícil encasillar en ninguno de los tres modelos-tipo de AEM presentados anteriormente (24). El sistema se apoya en dos piezas clave, el prefecto marítimo, auténtico delegado del Gobierno para asuntos marítimos, y la Marine Nationale, que aporta el grueso de los medios navales, humanos y técnicos para ejecutar las políticas de AEM y para dirigir la coordinación con los otros servicios marítimos, respectivamente. Partiendo de dicho esquema, la AEM francesa presenta dos indudables ventajas sobre otros modelos:

- La primera ventaja es la mejora de la eficacia del sistema gracias a la estructura de mando única bajo la dirección del prefecto marítimo, que permite mejorar la coordinación entre todos los servicios marítimos

(23) El Servicio de Guardacostas ejerce una poderosa atracción sobre algunos políticos franceses, que ven en él la panacea para resolver los problemas de coordinación del modelo francés y una forma de reducir gastos. De manera recurrente surge el debate político sobre la conveniencia de crear dicho servicio marítimo.

(24) En principio, el modelo de AEM francés pertenece al tercer modelo-tipo, el de la descentralización de medios. Sin embargo, tiene aspectos que le acercan a los otros dos modelos-tipo, como la «Función de Guardacostas», que le asemeja a los países del segundo modelo, o el peso fundamental de la Marine Nationale en el sistema, más propio de los países del primer modelo.

implicados. Además, el hecho de que sea una estructura permanente permite evitar improvisaciones y reducir el tiempo de reacción ante casos urgentes.

- La segunda, la mejora de la eficiencia general del sistema gracias a la implicación de la Marine Nationale, lo que permite sacar el máximo rendimiento (en tiempo de paz) a los buques y aeronaves militares; y al Estado, ahorrar la inversión en medios que, de otro modo, precisarían el resto de servicios marítimos para cubrir todas sus competencias.

Llegados a este punto, ¿es realista proponer una modificación del modelo español de AEM para asemejarse al francés?

Parto de la idea de que en España no sería realista (ni quizás deseable) aspirar a que la Armada incrementase su protagonismo en la AEM. Tampoco sería muy realista plantear la idea de que una autoridad de la Armada dirigiese (en un país ideológicamente tan poco partidario de dar cotas de poder al estamento militar) el conjunto de servicios marítimos civiles implicados en la AEM.

En cambio, sí sería factible la creación, a semejanza del modelo francés, de un delegado del Gobierno encargado de dirigir la AEM (25), quien, para desempeñar su labor, bien podrían apoyarse en las estructura de mando y control de la Fuerza de Acción Marítima (FAM) de la Armada. De esta manera, con la AEM bajo la supervisión de un alto cargo institucional debidamente asesorado por la autoridad naval competente, podría mejorarse la eficacia del sistema y se corregirían los problemas de duplicidad de medios o de vacíos de actuación (mejoraría la eficiencia) y, finalmente, se pondría coto a las ambiciones de aquellos servicios marítimos que aspiran a realizar tareas y a abarcar espacios marítimos que, por medios y capacidad, pueden y deben ser asumidos por la Armada.

