

69/2016

8 de julio de 2016

*Diego Cánovas Cánovas**

La Estrategia Nacional de Seguridad
Marítima de Francia: breve análisis y
comentarios

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de Francia: breve análisis y comentarios

Resumen:

En un ámbito marítimo caracterizado por una complejidad creciente, donde la diversidad de las amenazas ha hecho que la seguridad marítima ya no se considere principalmente desde el prisma de la protección de rutas comerciales, se hace necesaria la definición de estrategias conducentes a la salvaguarda de los intereses nacionales. Con la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima de 2015, Francia traza el camino a seguir, aunando acciones y medios, para preservar la seguridad en sus espacios marítimos, considerando de forma precisa las amenazas y enfatizando factores esenciales como la “maritimización” de la economía o la conservación y defensa de los recursos del entorno marino. Además, Francia resuelve la naturaleza diversa de las instituciones y organismos implicados en la seguridad marítima por medio de la función guardacostas y la figura del prefecto marítimo, que se conserva tras dos siglos de existencia.

Abstract:

In a more and more complex maritime environment, where the diversity of threats has changed the meaning of the maritime security, leaving behind old concepts centered mainly on the protection of trading routes, it has become necessary to define strategies leading to safeguard the national interests. The French National Maritime Security Strategy 2015 sets the course, actions and means, to protect its maritime spaces, defines precisely the existing threats and puts an emphasis on essential factors like the maritime dimension of the economy or the sustainability and defense of maritime resources. In addition, France resolves the diverse nature of bodies and agencies involved in maritime security by means of the coast guard function and the “préfet maritime”, a figure that has been present in the French coastal departments for more than two centuries.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Francia, seguridad nacional, seguridad marítima, estrategia, entorno marino.

Keywords:

France, national security, maritime security, strategy, maritime environment.

Introducción

Siguiendo aguas al Libro Azul, Estrategia Nacional para la Mar y los Océanos 2009¹, al Libro Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional de 2013² del presidente Hollande, y a la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea de 2014, Francia aprobó su Estrategia Nacional de Seguridad Marítima (en adelante, ENSM), y la adoptó en la Comisión Interministerial del Mar del 22 de octubre de 2015³. Supone una extensión del Libro Blanco, complementa a la Estrategia de Seguridad Marítima de la UE y materializa un paso esencial en el desarrollo de la salvaguarda de los espacios marítimos franceses.

Tras el fin de la Guerra Fría y el inicio de un escenario de mayor inestabilidad, comienza a utilizarse la expresión seguridad marítima con otro significado, que refleja la enorme complejidad que reviste, y a la par surge también la necesidad de definir estrategias conducentes a proteger los intereses nacionales en el ámbito marino. La importancia de este ámbito reside no solo en la superficie que ocupa del globo terrestre, sino en que el 90% del comercio mundial se transporta por mar, o en el peso que tiene en la economía. Hoy se habla de la “maritimización” de la economía o la economía azul.

Estas estrategias de seguridad marítima necesariamente han de contemplar acciones y medios, así como el camino a seguir para la consecución de objetivos previamente fijados, que no son otros que proteger los intereses nacionales.

La ENSM francesa trata de responder a esta necesidad haciendo frente a un eje de amenaza multidireccional, y reflejando nítidamente el vínculo entre estrategia y geografía que queda patente habida cuenta de que la Francia marítima se extiende por los mares y océanos del mundo. Además, resulta de gran importancia para España como país limítrofe y aliado, y para la Unión Europea, a la que Francia aporta un matiz geoestratégico con espacios marítimos jurisdiccionales más allá del continente europeo.

¹ Disponible en francés en <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/104000028.pdf>. Fecha de la consulta 25.02.2016.

² Disponible en francés e inglés en <http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>. Fecha de la consulta 25.02.2016.

³ Disponible en francés en http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-joynte/2015/11/strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes.pdf. Fecha de la consulta 24.02.2016.

El objeto de este trabajo es analizar y comentar brevemente la ENSM de Francia desde el prisma de la definición de seguridad marítima, las amenazas, los medios y las acciones que contempla.

Seguridad marítima. Definición y controversia semántica

Los desafíos y riesgos en el ámbito de la seguridad marítima se han venido incrementando y agudizando a lo largo de los últimos años, principalmente en regiones como el Cuerno de África, el Golfo de Guinea, el Sureste Asiático o el Mediterráneo, mientras que en el Caribe cada vez se observan más eventos de inseguridad marítima.

Esto ha tenido como consecuencia una nueva dimensión del concepto de seguridad marítima, que va mucho más allá de la protección de rutas marítimas comerciales⁴, y, sobre todo, la necesidad de articular estrategias nacionales y regionales en este ámbito. Éstas no deben tener otro fin que aunar medios y acciones para la salvaguarda de los espacios marítimos, y, por consiguiente, contribuir a preservar la seguridad nacional y los intereses de los Estados ribereños, contribuyendo, al mismo tiempo a la seguridad mundial. La superficie del planeta que ocupan los mares y océanos, la actividad económica que se genera en el ámbito marítimo o los recursos naturales del medio y el subsuelo marino, son algunos aspectos que refuerzan la necesidad de contar con estrategias de seguridad marítimas eficaces.

Aunque no encontramos una definición universal de seguridad marítima⁵, un gran número de los organismos del ámbito internacional, y nacional, la definen enumerando una serie de amenazas englobadas en el propio concepto, o intereses nacionales en su dimensión de seguridad marítima, como es el caso de la Estrategia de Seguridad

⁴ MORAN, Daniel, "Geography Strategy", en BAYLIS, John (Coord.) *et al*, *Strategy in the contemporary world*, Oxford, OXFORD University Press, 2007, 129-132.

⁵ BUEGER, Christian, What is maritime security?, *Marine Policy*, nº 53, 2015, 159-164. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005> . Fecha de la consulta 25.02.2016.

Marítima Nacional Marítima Nacional española⁶ o la Unión Europea⁷, o mencionando la gestión y supresión de dichas amenazas, como es el caso británico⁸. En todos estos casos, la seguridad marítima se relaciona directamente con los intereses nacionales.

En cualquier caso, a nuestro juicio, la seguridad marítima engloba aspectos y amenazas diversas que a menudo se interrelacionan entre sí (Fig. 1). Entre éstas se incluyen la economía, la seguridad nacional y la seguridad humana, o la piratería, los accidentes, la contaminación del entorno marino, el tráfico de seres humanos, los actos terroristas, la proliferación de armas o las disputas entre Estados, por citar algunos de los más relevantes.



Fig. 1: Matriz de seguridad marítima
Fuente: Elaboración propia

⁶ Estrategia de Seguridad Marítima Nacional española, 2013, pág. 14. Disponible en <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>. Fecha de la consulta 20.02.2016. Véase también la Estrategia de Seguridad Nacional española, 2013, pág. 50. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. Fecha de la consulta 20.02.2016.

⁷ Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, 2014, pág. 3. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2011205%202014%20INIT>. Fecha de la consulta 20.02.2016.

⁸ *UK National Strategy for Maritime Security 2014*, pág. 15. Disponible en inglés en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/310323/National_Strategy_for_Maritime_Security_2014.pdf. Fecha de la consulta 29.02.2106.

Por consiguiente, la realidad observable en las definiciones de seguridad marítima que se encuentran en las estrategias de seguridad marítima podría sugerir una superación de controversias semánticas derivadas de la traducción entre diferentes idiomas. Por ejemplo, *security/safety* o *sûreté/sécurité*, que se traducen al español como “seguridad” en ambos casos, aunque en la traducción española del Código Internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias (en inglés, *International Ship and Port Facility Security Code*) ha optado, quizás con buen criterio⁹, por traducir “*security*” por “protección”.

No obstante, no encontramos este mismo enfoque de superación de dichas controversias en la *Strategie nationale de sûreté des espaces maritimes* 2015, objeto de este trabajo.

Efectivamente, la ENSM francesa aclara las diferencias semánticas incluyendo sendas definiciones precisas de *sûreté maritime* y de *sécurité maritime* en su página 2. En la primera, se refiere a la prevención y la lucha contra todas las actividades hostiles a los intereses de Francia, con carácter intencional, y se define en relación a las amenazas consideradas, como el terrorismo, los tráfico ilícitos, la piratería, el expolio de recursos o bienes o la contaminación intencionada. En la segunda, la definición se centra principalmente en la conformidad con el derecho internacional en lo concerniente a la seguridad de la navegación, de los buques, de las personas y de los bienes, y de manera más general a la seguridad de los Estados.

Esta cuestión ha de tenerse en cuenta por un investigador de este campo, sobre todo a la hora de analizar contenidos y conceptos en idiomas diferentes del suyo. En el caso de la ENSM francesa objeto de este trabajo, el matiz de diferencias semánticas es esencial. Por un lado, dos significantes en francés, *sûreté* y *sécurité*, tienen significados diferentes, mientras que en el idioma español se cuenta con un solo significante, y sus diferencias en el significado se desprenden del contexto. Y, por otro lado, podría conllevar la existencia de diferentes normativas, o estrategias, separadas en el idioma extranjero.

⁹ Un simple ejercicio de descomposición en semas de ambos términos, en inglés y en castellano, y la comparación de sus resultados, refuerza el buen criterio de esta traducción.

Un intento de soslayar la controversia semántica por nuestra parte nos ha llevado a la elección de la traducción al español de *Strategie nationale de sûreté des espaces maritimes* como Estrategia Nacional de Seguridad Marítima, atendiendo al referente, en el sentido lingüístico, y su correspondiente en España, obviando de este modo el tránsito por un idioma intermedio, el inglés, aunque el gobierno francés también ofrece una versión de su ENSM en este idioma.

Finalmente, en cuanto a su contenido, en general, la ENSM francesa de 2015 sigue la línea de las estrategias citadas anteriormente, como no podía ser de otro modo, habida cuenta de su papel en el impulso, haciendo causa común con España, de la Estrategia de seguridad marítima de la Unión Europea de 2014. De hecho, en la misma carta de presentación de la ENSM francesa, el primer ministro declara el carácter de complementariedad de ésta con respecto a la Estrategia de seguridad marítima de la UE, y así subyace en el documento francés, puesto que ambas estrategias comparten principios rectores: enfoque intersectorial, respeto a las normas y principios y multilateralidad marítima. Al mismo tiempo, Francia reafirma su autonomía en la decisión y la existencia de intereses propios, lo que se alinea con el cuarto principio rector de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea, la integridad funcional.

Francia en los mares y océanos

Lejos de la noción de la idea de Francia como potencia continental y eminentemente terrestre que probablemente anida en una parte significativa del imaginario colectivo español, quizás por su excesivo reflejo en los libros de historia, la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2015 de Francia hace hincapié en la presencia de la república francesa en todos los mares y océanos del globo (Fig. 2). Podríamos añadir que los espacios marítimos de jurisdicción franceses, junto con los del Reino Unido, suponen un impacto considerable para la Unión Europea, desde un punto de vista geoestratégico y geopolítico.

Diego Cánovas Cánovas

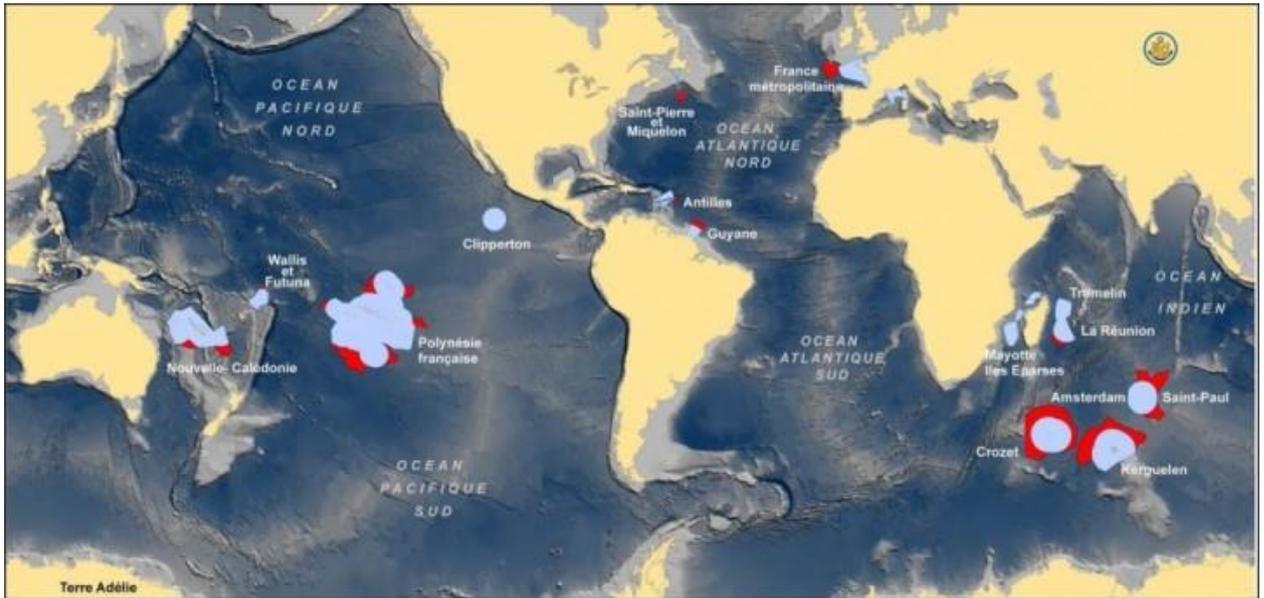


Fig. 2: Carta de los espacios marítimos de jurisdicción francesa con las demandas de ampliación (en rojo) de la plataforma continental¹⁰.

Fuente: *Secrétariat Générale de la Mer* (SGMer)¹¹.

La presencia de Francia en todos los océanos y en la mayoría de los continentes, debido a sus territorios de ultramar, es un hecho al que se alude literalmente en el Libro Blanco para la Defensa y la Seguridad Nacional 2013 del presidente François Hollande¹².

Esta presencia se refleja en un ámbito marítimo delimitado por cerca de 18.500 km de costa y una superficie aproximada de 11 millones de kilómetros cuadrados, que contienen recursos marinos a los que la ENSM atribuye el papel de motor potencial de crecimiento y empleo. El aspecto patrimonial, Francia también asume la importancia económica del sector marítimo en relación con su flota mercante de abanderamiento, o bajo pabellón extranjero bajo control de intereses franceses, su flota pesquera, la

¹⁰ En la actualidad, existe además un litigio entre España y Francia por la declaración unilateral de Zona Económica Exclusiva en el Mediterráneo por parte de este país el 12 de octubre de 2013. Esta controversia se reconoce en la Estrategia nacional de seguridad marítima 2015 francesa.

¹¹ Disponible en <http://www.gouvernement.fr/pour-aller-plus-loin-sgmer>. Fecha de acceso 02.03.2016.

¹² Libro Blanco sobre la defensa y la seguridad nacional 2013 de la presidencia de la República de Francia, p. 13. Disponible en francés en http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf. Fecha de la consulta 25.02.2016.

importancia de algunos de sus puertos, como Marsella o Le Havre o la construcción naval.

El marco institucional concerniente al ámbito y las políticas marítimas en Francia tiene su cabeza en el más alto nivel de gobierno.

El comité interministerial del mar¹³ (CMER, por sus siglas en francés) es el órgano superior encargado de deliberar sobre la política del gobierno respecto a la mar, tanto en sus aspectos nacionales como internacionales, así como de determinar las orientaciones gubernamentales en todos los ámbitos de la actividad marítima, en particular en materia de utilización de los espacios marinos, la protección del entorno marino, la gestión sostenible de los recursos marinos, del suelo, del subsuelo y del litoral.

El CMER está presidido por el primer ministro, quien además nombra al secretario general del mar (SGMER, por sus siglas en francés), que se sitúa bajo su autoridad directa, y entre sus responsabilidades se encuentran actuar como escalón central en la coordinación de las acciones del Estado en la mar. La SGMER cuenta con un secretario general adjunto, que es un oficial general de la Armada francesa, nombrado por medio de una orden del primer ministro, a propuesta del ministro de defensa.

¿Por qué una Estrategia Nacional de Seguridad Marítima francesa?

La respuesta que ofrece la ENSM, con una prospección a diez años y revisable cada cinco años, a dicha presencia e intereses se sitúa en el marco de una política marítima integrada. Por medio de la ENSM, y esto configura su objetivo último, «Francia pretende hacer valer sus derechos y asumir sus obligaciones para garantizar mediante acciones coherentes y coordinadas un uso libre, seguro y sostenible de los mares, afirmando así su posición de gran potencia marítima y su voluntad de desarrollo económico por medio del mar».

En la raíz de dicho propósito subyace el entorno complejo con multiplicidad de amenazas y riesgos, que requiere coherencia y coordinación en las acciones, y la capacidad de

¹³ La composición y funciones de la CMER y de la Secretaría General del Mar están recogidas en el Decreto núm. 95-1232 de 22 de noviembre de 1995 sobre el comité interministerial del mar y la secretaría general del mar, modificado por el decreto núm. 2010-834 de 22 de julio de 2010. Disponible en francés en https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3A42EF00CD3D4ED34EF98D7F398C0213.tpdj_o15v_1?cidTexte=LEGITEXT000005619885&dateTexte=20140916. Fecha de la consulta 07.03.2016.

acción de Francia de forma autónoma, en tanto que potencia marítima, para alcanzar el objetivo de la libertad, la seguridad y la sostenibilidad en el uso de los mares.

Por otra parte, los ejes estratégicos que establece la ENSM se extienden por todo el mundo y son de doble sentido. Esto encuentra su correspondencia en la consideración de los espacios marinos como prolongaciones y aproximaciones del territorio nacional, en las modalidades jurisdiccionales establecidas en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR). La ENSM también indica los días de navegación necesarios para alcanzar zonas de interés, y entre departamentos-regiones y colectividades de ultramar¹⁴ (DROM-COM, por sus siglas en francés).

El doble sentido de los ejes estratégicos y la consideración de los espacios marinos como aproximación o prolongación del territorio nacional, según se mire, evoca, por un lado, un comienzo y un final en la Francia metropolitana, y, por el otro lado, refuerza la idea del continuum entre seguridad interior y seguridad exterior, entre tierra y mar, y entre la seguridad y la defensa; la seguridad de los espacios marítimos constituye la primera línea de defensa.

En definitiva, la necesidad de una Estrategia Nacional de Seguridad Marítima francesa queda sólidamente argumentada, y, además, supone una contribución geoestratégica a la Unión Europea.

Otra estrategia y documentos estratégicos regionales

La Estrategia Nacional para la Mar y el Litoral¹⁵ constituye la referencia para la protección del entorno marino, la valorización de los recursos marinos y la gestión integrada y concertada de las actividades asociadas a la mar y al litoral, a excepción de aquellas que tienen como único objeto la defensa y la seguridad nacional.

¹⁴ Los departamentos-regiones de ultramar son la Guayana Francesa, Martinica, Guadalupe, Reunión y Mayotte, mientras que las colectividades de ultramar son San Martín, San Bartolomé, San Pedro y Miquelón, la Polinesia Francesa, Nueva Caledonia, Wallis y Futuna y la Isla de Clipperton. Los primeros se rigen por el artículo 72 de la Constitución francesa, son parte de la Unión Europea y en ellos se aplica la legislación francesa, adaptada si es preciso a las circunstancias locales. Las colectividades se rigen por el artículo 73 y tienen autonomía en distinto grado, salvo la Isla de Clipperton, inhabitada, que depende directamente del gobierno francés.

¹⁵ Disponible en francés en <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-strategie-nationale-pour-la-mer.html>. Fecha de la consulta 07.03.2016.

La que está actualmente en vigor fue aprobada en 2013, tras su elaboración por el Consejo Nacional de la Mar y los Litorales y su validación por el Comité Interministerial de la Mar (CIMER, por sus siglas en francés).

Esta Estrategia para la Mar y el Litoral se ve completada con otros documentos estratégicos regionales.

Aunque se centra en ámbitos económicos, medioambientales y de los recursos de medio marino, el enfoque integral de la seguridad impone un solape con la ENSM, que se ve reflejado en ésta.

En resumen, Francia se ve a sí misma como una gran potencia marítima consciente de la importancia esencial del ámbito marítimo, en todas sus facetas. Esto se ve reflejado institucionalmente, con el primer ministro como cabeza principal en la definición y ejecución de las políticas marítimas, y en su ENSM, junto con la Estrategia Nacional para la Mar y el Litoral y sus documentos estratégicos regionales.

Acciones, amenazas, seguridad y defensa de los intereses económicos franceses

La ENSM francesa enumera las acciones para el logro de su objetivo, al tiempo que refuerza la asociación entre la protección activa¹⁶ frente a las amenazas en el ámbito marítimo y la defensa de los intereses económicos, y, sin duda, denota la importancia que tiene el mar para el Estado francés; la “maritimización” de la economía y la repercusión de las actividades criminales sobre ésta. Al mismo tiempo, supone un reflejo de un enfoque integral en la seguridad marítima, a partir de un concepto de seguridad amplio, dentro de lo que podemos denominar una polisemia de la seguridad: seguridad económica, seguridad energética, seguridad humana, etc.

¹⁶ Entendemos que la perspectiva de acción se refuerza con el uso de los verbos en infinitivo cuando la Estrategia de seguridad marítima francesa se refiere a las amenazas: luchar contra la piratería, luchar contra los tráfico ilícitos en la mar...

Piratería, robos en la mar, terrorismo marítimo y ciberamenazas

Efectivamente, para Francia, proteger a sus nacionales y sus buques en el ámbito marítimo pasa por luchar contra la piratería y los robos en la mar¹⁷, prevenir el terrorismo marítimo y anticiparse a las ciberamenazas.

En esta parte, destacan medidas que abarcan el sector privado, la Armada con sistemas de control naval voluntario¹⁸ en el Golfo de Guinea, el norte del océano Índico o el Sudeste asiático, la coordinación con organismos regionales y el fomento de las capacidades locales, partiendo de un enfoque integral.

La necesidad de intercambiar información con organismos extranjeros e internacionales, así como la aplicación del Código Internacional para la protección de buques e instalaciones portuarias¹⁹ (ISPS, por sus siglas en inglés) se consideran medidas comunes para la lucha contra la piratería y el terrorismo internacional.

Las ciberamenazas suponen un riesgo cierto y así se consideran, habida cuenta de la vulnerabilidad de los sistemas de información, omnipresentes en todos los sectores de actividad económica. La ENSM pone de relieve el posible uso con propósito de engaño, o con fines ilícitos, del AIS²⁰, o la vulnerabilidad de los sistemas de visualización de cartas náuticas electrónicas (ECDIS, por sus siglas en inglés).

¹⁷ La piratería es un delito internacional que se produce fuera del mar territorial, que se encuentra definido en el artículo 101 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR).

¹⁸ El control naval voluntario está regulado en Francia por la *Instruction Interministérielle n.º. 1094/SDGN relative au contrôle naval volontaire*, de 27 de junio de 2001. En España se ha mantenido su denominación en inglés, cuyo acrónimo es NCAGS (*Naval Coordination and Guidance for Shipping*). Se trata de un sistema por medio del cual los buques civiles participantes proporcionan su posición regularmente a la Armada y reciben avisos de peligros que se produzcan en la zona en la que el sistema está implementado, o consejos sobre rutas seguras que eviten esos peligros.

¹⁹ El Código ISPS se elaboró como consecuencia de los atentados terroristas del World Trade Center, e implica la adopción de medidas de protección acordes con tres niveles de seguridad. Es de aplicación a buques y a instalaciones portuarias.

²⁰ *Automatic Identification System*. Es un sistema de transmisión de datos propios del buque, obligatorio para buques de 300 o más toneladas de registro bruto que hagan tránsitos internacionales, o de 500 toneladas en todos los casos, y todos los buques de pasajeros. Aunque su finalidad está relacionada con la seguridad en la navegación principalmente como sistema anticolidión, su uso en seguridad marítima está muy extendido, por ejemplo, para afianzar el conocimiento del entorno marítimo y las pautas de comportamiento en la mar.

Tráficos ilícitos en la mar

La lucha contra el tráfico se centra en la adaptación del ordenamiento jurídico y los modos de acción a la evolución de la amenaza, el refuerzo de la cooperación diplomática y operativa²¹ con los socios extranjeros, la concentración de los esfuerzos sobre las rutas marítimas principales con repercusión sobre los intereses franceses y europeos, así como el mantenimiento de la prioridad en cuanto a la focalización/inteligencia, en relación con los medios de interceptación.

Para combatir el tráfico de armas y de bienes que contribuyen a la proliferación, las líneas que se consideran son el desarrollo de la cooperación con los principales aliados y socios europeos, fomentar la universalización del Tratado sobre Comercio de Armas y la promoción de buenas prácticas con el sector privado.

La trata de seres humanos y la inmigración ilegal por mar es una amenaza cuya intensidad aumenta día tras día. En este sentido, Francia se ve afectada no solo en sus accesos marítimos inmediatos, como el Mediterráneo, sino también en Mayotte. Por este motivo, la ENSM 2015 fija el refuerzo del dispositivo marítimo para la lucha contra la inmigración clandestina en este Departamento de ultramar como línea a seguir, junto con el intercambio de información sobre buques sospechosos, el mantenimiento del nivel de contribución a FRONTEX de medios de patrulla marítima, el mantenimiento de la capacidad de vigilancia e intervención, sobre todo, en el Mediterráneo y la detección de nuevas rutas marítimas, principalmente en ultramar.

La defensa de los intereses económicos

La ENSM sitúa el reto de la “maritimización” de la economía en la promoción del desarrollo de Francia preservando al mismo tiempo los recursos marinos, sus intereses y el entorno marino.

La supresión de la amenaza a la seguridad energética de Francia apunta a garantizar los aprovisionamientos estratégicos. El petróleo y el gas natural arriban al territorio francés en gran medida por mar, así como también gran parte de los intercambios comerciales. La ENSM pone de relieve que el 72% de las importaciones y exportaciones

²¹ A este respecto, cabe reseñar la operación francesa “Levrier”, en la que colabora España.

francesas se producen por vía marítima. Esto sirve de fundamento para fijar como líneas de acción el análisis de la evolución de los flujos estratégicos, junto con los actores privados, y la adaptación a las nuevas amenazas sobre las rutas actuales o futuras.

Ciertamente, no nos llama la atención la asociación entre las consecuencias del cambio climático, la idea de preservar el medioambiente marino y los recursos. La protección de los recursos pesqueros preocupa a Francia, no solo por la gran superficie que supone la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de sus territorios, sino por la actividad de su flota pesquera, también fuera de dicha ZEE.

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada es, pues, una amenaza considerada como tal, y así se contempla en la ENSM, que señala las zonas geográficas donde esta amenaza se materializa. Sin embargo, no se incluye ninguna mención a la zona del Océano Índico Occidental (Somalia), donde faenan pesqueros franceses, principalmente atuneros de la metrópoli y de la Isla Reunión²². Además, en esta zona existen indicios que sugieren una conexión entre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada con otra amenaza para la seguridad marítima como es la piratería, según el informe de *Securing Somali Fisheries*²³.

La protección de los recursos energéticos y minerales de los espacios marítimos de jurisdicción son objeto de especial mención, y se considera primordial la capacidad de Francia para afirmar su soberanía en dichos espacios, por medio de patrullas regulares o concesiones de derechos económicos, entre otras medidas. A este respecto, cabe señalar que la ENSM sitúa un área potencial de yacimientos de hidrocarburos en la zona declarada por Francia en el Mediterráneo, y que representa un litigio con España.

La observación cotidiana nos permite confirmar el esfuerzo que Francia realiza en este sentido con la programación de patrullas marítimas en dicha zona de litigio.

En definitiva, se establece un vínculo entre las amenazas a la seguridad marítima y el desarrollo económico. En los espacios marítimos de jurisdicción no solo se verifica un

²² La Comisión de Túnidos del Océano Índico lista un total de 1408 pesqueros autorizados para la pesca en esa zona desde 2003 hasta la fecha. Datos accesibles en <http://www.iotc.org/vessels/date>. Fecha de la consulta 03.03.2016.

²³ Accesible en inglés en <http://securefisheries.org/sites/default/files/SecuringSomaliFisheries-FullReport.pdf>. Fecha de la consulta 03.03.2016.

continuum entre seguridad interior y seguridad exterior, entre tierra y mar, y entre la seguridad y la defensa, sino que además la “maritimización” de la economía es esencial y supone una de los pilares básicos de la ENSM de Francia.

Acción del Estado en la mar y autoridad única

No cabe duda de que el entorno complejo que configura los espacios marítimos, y la seguridad marítima, que conlleva la participación de organismos diversos en medios y naturaleza, requiere un enfoque integral en la consideración de las amenazas y factores causales e integrado respecto a la diversidad de organismos en el ámbito de la organización administrativa y operativa. De otro modo, la seguridad marítima se vería mermada causando así un impacto negativo sustancial sobre los intereses de un Estado ribereño.

La ENSM francesa pone de relieve la acción del Estado en la mar como su auténtica espina dorsal, bajo los principios de integración, complementariedad, polivalencia de medios navales y aéreos, coordinación y la figura del prefecto marítimo como representante del Estado y autoridad administrativa única en la metrópoli. En los departamentos y colectividades de ultramar, la autoridad para la acción del Estado en la mar recae en un delegado del gobierno asistido por el comandante de zona marítima de ultramar. El Estado ejerce la policía en la mar por medio de un tribunal competente en cada zona marítima.

La función guardacostas y la prefectura marítima como pilar fundamental aglutinante de medios y acciones

En ausencia de un cuerpo único, a semejanza de guardias vosteras de otros países como los Estados Unidos de Norteamérica, que sirva de herramienta exclusiva para afrontar las amenazas de seguridad marítima, Francia adopta las misiones guardacostas como una función, que implica a varias instituciones y organismos con medios de intervención en la mar, y tiene naturaleza estatal.

Efectivamente, la función guardacostas está formada por la Armada (incluyendo la Gendarmería Marítima), la Agencia Aduanera, Asuntos Marítimos, la Gendarmería

Nacional, Seguridad Civil y la Policía Nacional. Sus medios se ponen a disposición del representante del Estado en la mar, el prefecto marítimo, que los coordina.

El liderazgo y la coordinación de los representantes del Estado en la mar y de las instituciones de la función guardacostas están aseguradas por la SEGMER, en nombre del primer ministro.

El prefecto marítimo juega un papel fundamental en la seguridad marítima francesa y así lo reconoce, y mantiene, la estrategia objeto de este análisis y comentario, sin que el proceso de descentralización política iniciado por el gobierno francés haya supuesto mella alguna en dicho papel.

Los antecedentes de esta figura se remontan a 1689, cuando el Secretario de Estado de la Armada Jean-Baptiste Colbert creó el puesto de *intendants de marine* ocupado por civiles para la administración los astilleros y bases navales, dejando la operación de los buques de guerra a los oficiales de la Armada. En 1800, Napoleón Bonaparte nombró los primeros prefectos marítimos aunando las responsabilidades civiles y las militares²⁴ en la figura de un oficial general de la Armada, y se mantenido hasta hoy adaptándose al carácter cambiante de la seguridad marítima.

En resumen, la existencia del prefecto marítimo permite la coordinación eficaz de los medios y el liderazgo necesario para asegurar la protección frente a las amenazas que se ciernen sobre el entorno marino. El hecho de que el puesto sea ocupado por un oficial general de la Armada permite, además, aprovechar la indudable mayor experiencia de esta institución en dicho entorno.

Por otra parte, con la figura del prefecto marítimo y sus atribuciones como autoridad única se atajan los problemas de coordinación que cabría esperar, habida cuenta de la variedad de instituciones implicadas en la seguridad marítima, que además reviste una complejidad creciente en cuanto a las amenazas y sus repercusiones en diferentes aspectos de la seguridad.

²⁴ *Préfet Maritime de la Manche et de la mer du Nord. Historique*, accesible en francés en www.premar-manche.gouv.fr/historique.html. Fecha de la consulta 30.03.2016.

Conclusiones

La presencia de la república francesa en todos los mares y océanos del mundo hacen de la ENSM, que la comisión interministerial del gobierno francés aprobó el 22 de octubre del pasado año, sea un documento de vital importancia, no solo para Francia, sino también para España, en tanto que nación vecina y aliada, y para la Unión Europea.

La ENSM define las amenazas y las considera más allá de los espacios marítimos franceses de jurisdicción, y sostiene la acción del Estado en la mar como auténtica espina dorsal en la defensa de los intereses nacionales de Francia en el ámbito marino.

En este sentido, la auténtica relevancia de la consideración de las amenazas más allá de los límites de los espacios marítimos de jurisdicción, y la necesidad de su supresión también fuera de esos límites, es el hecho de que la seguridad marítima se fundamenta en factores geográficos. Esto refuerza el enfoque geoestratégico que tiene la seguridad marítima, no solo para Francia, sino para cualquier país.

En este sentido, la ESNM francesa responde a los retos que presenta la seguridad de los espacios marítimos, con una complejidad creciente, y considerando estos espacios como una extensión de la Francia terrestre.

El vínculo entre las amenazas a la seguridad marítima y el desarrollo económico, el continuum entre seguridad interior y seguridad exterior, entre tierra y mar, y entre la seguridad y la defensa, subyace en toda la extensión de la ESNM. Así mismo, el carácter esencial de la “maritimización” de la economía queda definido como uno de sus pilares básicos.

Por otra parte, se define la complementariedad y la polivalencia de los medios aéreos y navales de las instituciones y organismos implicados en la seguridad marítima.

La complejidad que supone la integración de dichas instituciones y organismos, por su naturaleza diversa, se resuelve por medio de la función guardacostas y, sobre todo, con el mantenimiento de la figura del prefecto marítimo, de larga tradición en Francia.

El prefecto marítimo supone la piedra angular como autoridad única operativa y de coordinación, su dependencia del gobierno francés y de carácter territorial supone un valor fundamental en la eficacia en el ámbito de la seguridad marítima, que se mantiene, aunque Francia haya iniciado un proceso de descentralización política. El hecho de que

Diego Cánovas Cánovas

este puesto se cubra con un oficial general de la Armada supone, a nuestro juicio, un valor esencial habida cuenta de que esta institución posee la mayor experiencia en el ámbito marítimo, y también se le supone una sólida capacidad de liderazgo en los tres niveles: estratégico, operacional y táctico.

En definitiva, la amplitud del ámbito geográfico de aplicación, la definición precisa de las amenazas, las acciones, en los planos operativo, administrativo y normativo, y los medios, polivalentes y complementarios, de las instituciones que forman parte de la función guardacostas, junto con la coordinación y liderazgo del prefecto marítimo, hacen de esta Estrategia de Seguridad Marítima una herramienta fundamental para proteger los intereses nacionales de Francia en la mar. Además, viene a reforzar la importancia de los factores geográficos en la definición de estrategias y políticas conducentes a preservar los intereses nacionales.

*Diego Cánovas Cánovas**
Teniente de Navío
Máster Oficial "Paz, Seguridad y Defensa"