

# REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA EN FRANCIA

Gonzalo Leira Neira

*Capitán de corbeta*

*¡A las armas, ciudadanos!  
¡Formad vuestros batallones!  
¡Marchemos, marchemos!  
¡Qué una sangre impura  
inunde nuestros surcos!*

Estribillo de *La Marsellesa*,  
himno nacional de Francia

## Introducción

Francia se encuentra, al igual que la mayoría de países occidentales, en el proceso de adaptar sus Fuerzas Armadas, y de un modo más amplio su Estrategia de Seguridad y Defensa, a las nuevas amenazas y retos que el mundo presenta en un algo más que recién nacido siglo XXI. Pero en su caso, este proceso reviste una especial importancia, por su carácter de potencia a la cabeza de las principales iniciativas de Seguridad y Defensa a ambos lados del Atlántico, a la vez que principal contrapeso, en muchos casos, a las políticas emanadas de la primacía de Estados Unidos.

Desde la promulgación del anterior *Libro Blanco de la Defensa*, en 1994, se han producido considerables cambios en el escenario internacional, motivados por el ascenso del terrorismo a la primera posición en la escala de las amenazas, la aparición de nuevos equilibrios regionales de poder tras la desaparición del sistema estable y bipolar de la guerra fría, y los efectos derivados de la globalización.

A pesar de que las sucesivas Leyes de Programación Militar han procedido a la revisión de alguna de las líneas estratégicas de la defensa, ante esta profunda evolución del contexto estratégico, se hace necesaria una revisión en profundidad de los planteamientos de la política de defensa y seguridad, cuyos resultados queden plasmados en un nuevo *Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional* (LBDSN).

La política exterior francesa en el ámbito de la seguridad y defensa, ha mantenido estables sus principios de visión global, el equilibrio entre las alianzas y el mantenimiento de una independencia en la toma de decisiones, a la vez que una implicación activa en el desarrollo de una defensa europea, compatible con el fortalecimiento del vínculo transatlántico.

Sin embargo, la paulatina reducción de los recursos disponibles para el desarrollo de capacidades militares, y la mayor exigencia de seguridad por parte de los ciudadanos, plantean un reto para la definición de las políticas de defensa de cara al futuro.

Con este trabajo pretendo proporcionar un análisis de las principales líneas maestras de la política de seguridad y defensa de Francia, a raíz del proceso puesto en marcha para la elaboración de un nuevo LBDSN. Por la enorme trascendencia que su papel como una de las grandes potencias a nivel mundial le otorga, pretendo hacer especial hincapié en las consecuencias que la puesta en práctica de las líneas de acción propuestas tendrá en el desarrollo de la política europea de seguridad y defensa, y en la evolución de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Asimismo, me detendré en el análisis del método seguido para la elaboración de esta nueva edición del *Libro Blanco*, por su posible aplicación para una futura Revisión Estratégica de la Defensa en España.

## ¿Por qué un nuevo LBDSN?

### *El entorno estratégico*

Desde la publicación del anterior *Libro Blanco de la Defensa* en 1994, el mundo ha cambiado radicalmente, sobre todo desde la perspectiva de los países occidentales, que han podido contemplar como, tras la caída del muro de Berlín, se difuminaba el riesgo de un enfrentamiento entre potencias, y surgían nuevas amenazas, identificadas de forma general tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), y sus réplicas en Madrid o Londres. Parafraseando al coronel Guillamó (1), el mundo se caracteriza hoy por «la ausencia de amenazas en las fronteras, y la ausencia de fronteras para la amenaza», tras el fin de los grandes conflictos de carácter territorial.

En la era de la globalización, el escenario se ha vuelto más inestable, y su transformación se produce a un ritmo considerable, y de forma continua, lo cual exige de las estrategias de defensa un elevado grado de flexibilidad, sometidas a un proceso constante de revisión.

Por otro lado, la aparición de las nuevas amenazas ha traído aparejado la evolución del concepto de defensa, a uno más amplio de seguridad, que incluye no sólo a la soberanía e intereses vitales del Estado como valores a proteger, sino también el bienestar de la población, afectada ahora por los peligros que se ciernen sobre el medio ambiente o la salud, afectando a su percepción de libertad y bienestar (2).

En el anterior escenario heredado de la guerra fría, la capacidad de disuasión nuclear le otorgaba a Francia, por sí sola, una autonomía a la hora de decidir su Estrategia de Defensa (3), incluso en el marco de la defensa colectiva, y de ahí su abandono de la estructura militar de la OTAN, decidida por el general De Gaulle en el año 1966.

---

(1) Coronel Guillamó, jefe del Departamento de Estrategia en el Centro Interejército de Defensa francés en su Conferencia al IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, diciembre de 2007.

(2) Profesores del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), Conferencias sobre Estrategia Conceptual, IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.

(3) VILLALBA, Aníbal: «La evolución del pensamiento estratégico», *Monografías del CESEDEN*, número 67, diciembre de 2003.

La variada tipología de las operaciones actuales, que comprenden desde las guerras limitadas en escenarios alejados, hasta operaciones de seguridad en territorio propio, y la gran demanda de operaciones de estabilización, exigen un amplio abanico de capacidades, no sólo militares, para lograr asegurar aquel grado de independencia, y una preeminencia semejante en el seno de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa.

Esto es aún si cabe más importante, cuando hablamos de un país como Francia, en el que su política exterior corre pareja con su política de seguridad y defensa, hasta el punto de que la línea que las separa es difícil de discernir en muchos casos (4).

### *Contexto político*

Durante los dos largos periodos en los que la Presidencia de la V República estuvo ocupada por François Mitterrand y Jacques Chirac, se produjo algún hito importante en la transformación de las Fuerzas Armadas, entre los que cabe destacar la profesionalización de los ejércitos, como consecuencia del desarrollo de las políticas aprobadas por el *Libro Blanco* de 1994, a pesar de lo cual la Estrategia de Defensa tuvo un carácter continuista, sobre la base de los principios gaullistas procedentes de la guerra fría (5).

Sin embargo, la llegada al poder de Nicolas Sarkozy, viene precedida por un programa electoral con un ambicioso espíritu renovador de las principales políticas de carácter nacional, entre las que destaca el proyecto de la Reforma de las Administraciones Públicas, para tratar de dar solución a problemas estructurales largamente identificados, como el que plantea una función pública sobredimensionada e ineficiente. Dentro de este marco, se encuadra la necesidad de reformar el Ministerio de Defensa, para proporcionar una actuación concertada con el resto de las instituciones del Estado, tal y como, por otro lado, se reconoce que el contexto estratégico demanda, con la adopción del concepto de seguridad y defensa (6).

### *El imperativo económico*

Si bien cualquiera de los factores expuestos anteriormente ya justifican por sí mismos una nueva edición del *Libro Blanco*, es la ausencia de una financiación suficiente para mantener los ambiciosos programas de armamento heredados de la anterior Administración, la que obliga a plantear una profunda reorientación de las políticas de seguridad y defensa.

En los últimos años, Francia está encontrando serios problemas para alcanzar los objetivos establecidos por el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» de la Unión Económica y Monetaria, no siendo capaz hasta el año 2005 de situarse por debajo del 3% del déficit público (7). A pesar de la congelación presupuestaria impuesta a todos los ministerios

---

(4) CHIVIVS, Christopher S. y DURAND, Etienne de: *Brookings*, Center on the Unites Status and Europe, US-Europe Análisis series, primavera de 2008.

(5) CHIVIVS, Christopher S. y DURAND, Etienne de: *opus citada*.

(6) Nicolas Sarkozy, presidente de la V República de Francia, en su mandato a la Comisión encargada de proponer la redacción del LBDSN, agosto de 2007.

(7) Datos procedentes de Eurostat, en su informe de octubre de 2007.

para reducir el déficit, el presupuesto de Defensa ha logrado mantener un ligero incremento (en torno al 1%), en los últimos tres años, al haberse respetado las estimaciones de la Ley de Programación 2003-2008. Sin embargo, estos datos pueden ocultar la disminución paulatina del porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) hasta situarse en el 2,35% en el año 2007, el cual se queda en el 1,89% si se excluye el gasto dedicado a la *Gendarmerie* y al capítulo de pensiones (8).

Para hacer frente a los gastos en inversión derivados de los programas de armamento actualmente en marcha, que incluyen la construcción de un segundo portaaviones, la adquisición de 50 aviones A-400M de transporte estratégico, o 17 fragatas multifunción, sería necesario aumentar en un 40% el capítulo dedicado a inversiones en los próximos tres años, según estimaciones del propio ministro de Defensa (9).

Esta situación, ya experimentada con anterioridad por el Reino Unido, en su revisión del año 1998, nos lleva a la conclusión de que, si bien hasta hace poco, las Revisiones Estratégicas de la Defensa se dedicaban a discutir de política y estrategia, dejando para el último lugar el capítulo presupuestario, en el actual escenario, y probablemente en el futuro en mayor medida, será ésta la primera premisa de carácter estratégico que condicione el resto del proceso (10).

## **El proceso de elaboración**

### *El mandato*

El proceso de Revisión Estratégica de la Defensa, comienza con el nombramiento de Jean Claude Mallet (11), consejero de Estado, como presidente de la Comisión encargada de llevar a cabo la redacción del *Libro Blanco*. En el mensaje de su nombramiento, y en el mandato del presidente Sarkozy, con motivo de la constitución de la Comisión, se encuentran condensados el propósito de la revisión, y la orientación de las reflexiones que deberán dar lugar a la generación del LBDSN.

En la línea de lo avanzado en el capítulo segundo, el presidente Sarkozy alude a la radical evolución del escenario internacional, la transformación iniciada en las Fuerzas Armadas con la profesionalización tras el fin del reclutamiento obligatorio, y las limitaciones presupuestarias que afectan al conjunto del Estado, como factores determinantes de la necesidad de llevar a cabo una revisión en profundidad de la política de defensa en su conjunto, que debe desembocar en la redacción de un nuevo *Libro Blanco* (12).

---

(8) Datos procedentes de la base de datos *Jane's Defence*: «Jane's Military and Security Assessments».

(9) Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin con motivo de felicitación del Año Nuevo a las Fuerzas Armadas, en Illkirch-Graffenstaden, 11 de enero de 2008.

(10) WITNEY, Nick: «France's Shakespearean defence review», European Council on Foreign Relations, 8 de febrero de 2008.

(11) Fue nombrado oficialmente presidente de la Comisión, por Decreto de 25 de julio de 2007, dependiendo directamente del presidente de la República.

(12) Carta de nombramiento del señor Jean Claude Mallet como presidente de la Comisión encargada de la elaboración del LBDSN, París, 26 de julio de 2007.

El nuevo LBDSN deberá proporcionar así una estrategia nacional de carácter global, que garantice los intereses de la nación y la protección de sus ciudadanos, por lo que deberá desarrollarse abarcando los ámbitos de la Seguridad y la Defensa, con un horizonte temporal de los próximos quince años, con revisiones periódicas, que se verán reflejadas en las sucesivas Leyes de Programación Militar.

Se resalta la prioridad otorgada a las propuestas relacionadas con la orientación de las alianzas y los acuerdos de defensa internacionales, en especial a la visión integradora de un impulso a la dimensión europea de la Seguridad y Defensa, Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y su contribución a la Alianza Atlántica.

También se incluye en el mandato la necesidad de analizar todo lo relacionado con la credibilidad de su disuasión, así como la dimensión y estacionamiento de sus fuerzas, la coherencia de los esfuerzos dedicados a potenciar las capacidades de inteligencia, y la base tecnológica e industrial de las capacidades de defensa. Se pone un especial énfasis en el requisito de aunar las capacidades civiles y militares, incrementando de forma substancial la coordinación entre las distintas autoridades públicas, para hacer frente a amenazas como el terrorismo, o la proliferación de armas de destrucción masiva, y para prevenir y gestionar situaciones de crisis.

Por último, se exige a la Comisión que elabore propuestas encaminadas a incrementar la unión de la sociedad con las Fuerzas Armadas, afectada por el fin del reclutamiento, y la mayor participación del Parlamento en la promulgación y ejecución de la política de defensa.

Como premisas fundamentales para el desarrollo de sus reflexiones, se establecen el mantenimiento de los gastos dedicados a la Defensa en torno a un 2% del PIB, y la necesidad de enmarcar las reformas propuestas, en el ámbito de la Revisión General de las Políticas Públicas puestas en marcha por la Presidencia de la República.

### *La Comisión*

La Comisión constituida para la elaboración del nuevo LBDSN, está compuesta por 36 personalidades, de muy distintas procedencias, al frente de la cual se ha nombrado al consejero de Estado, Jean Claude Mallet, que ya formó parte de la Comisión encargada de la redacción del *Libro Blanco de Defensa* de 1994, y que ha desempeñado, anteriormente, importantes cargos como director de Asuntos Estratégicos del Ministerio de Defensa, y como secretario general de la Defensa Nacional (13).

Entre los integrantes de la Comisión, podemos encontrar desde representantes de las distintas administraciones con competencias en el campo de la Seguridad y la Defensa, pasando por profesores universitarios, o profesionales liberales, y hasta expertos en asuntos culturales y sociales, sin experiencia anterior en aquellos ámbitos. Llama la aten-

---

(13) Desempeñó el cargo entre julio de 1998 a agosto de 2004. La Secretaría General de Defensa Nacional es un órgano coordinador de las acciones de los distintos ministerios en materia de Defensa y Seguridad, bajo la dependencia del primer ministro. Además su secretario general actúa como secretario del Consejo de Defensa, y por lo tanto tiene un papel importante en la dirección de la política de defensa, y en la validación del *Libro Blanco*. Su actual secretario general, Francis Delon forma parte también de la Comisión.

ción el escaso número de representantes del Ministerio de Defensa, sólo nueve miembros, de los cuales únicamente cinco de ellos son militares (14).

Por último, se ha querido contar también con la participación de representantes del Parlamento, tanto del partido en el poder como de la oposición, de acuerdo al propósito expresado por el presidente en su mandato, de dar un mayor papel al Parlamento en los designios de la política de defensa.

Éste es un asunto de especial relevancia, ya que si el poder de las instituciones en general se encuentra centralizado en la figura del presidente de la República, en el marco de la Seguridad y Defensa, la Constitución le otorga una preeminencia absoluta (15).

En este aspecto, si bien las directrices del presidente fueron efectuar las reflexiones sin ningún tipo de tabú, muy de acuerdo a sus propuestas de apertura e innovación, los últimos acontecimientos, protagonizados por la dimisión de los dos representantes del Partido Socialista, alegando falta de libertad en sus deliberaciones (16), arroja algunas sombras sobre el verdadero calado de la prometida descentralización, y parece dar la razón a los que piensan que estas reformas están únicamente en las formas, pero no en el fondo (17).

### *El método*

Uno de los objetivos sobre los que incide el presidente Sarkozy en su mandato a la Comisión, es el de emplear métodos radicalmente distintos a los empleados en el pasado, en anteriores ediciones del *Libro Blanco* (18). La composición de la Comisión supone de por sí un reflejo de este espíritu, pero además, se le reclama a sus miembros una apertura en sus reflexiones, más allá de costumbres y viejos tópicos, para lo cual se destaca la necesidad de indagar la opinión de amplios sectores de la sociedad, que han de proporcionar confrontación de ideas políticas y bagajes culturales.

Con este mismo propósito, los trabajos de los ponentes se han completado con conferencias públicas impartidas por personalidades procedentes de muy diversos ámbitos, tanto nacionales como extranjeros, entre los cuales se encontraban desde altos repre-

---

(14) Se trata del jefe del Estado Mayor de los Ejércitos (equivalente al JEMAD en España), el director general de la *Gendarmerie*, y los tres jefes del Ejército de Tierra, del Ejército del Aire y de la Marina Nacional.

(15) La Constitución francesa otorga al presidente de la República la Jefatura de las Fuerzas Armadas, Además, por el artículo 16, se le atribuyen poderes excepcionales «... en caso de que las instituciones, la independencia de la Nación, la integridad del territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales estuvieran gravemente amenazadas.»

(16) Dimisión presentada por la señora Patricia Adam, diputada de «Finistère», y el señor M. Didier Boulaud, senador por «la Nièvre», el día 8 de abril de 2008 por presentar discrepancias con los métodos de trabajo de la Comisión.

(17) MAJOR, Claudia y MÖLLING, Christian: «Sarkozy's Brave New World: France's foreign security and defence policy», ISIS (*Internacional Security Information Service Europe*), número 35, octubre de 2007.

(18) El presidente Sarkozy en su alocución en la constitución de la Comisión encargada de elaborar el LBDSN «...pero deseo una auténtica ruptura en los métodos» «(...) Debemos construir la Seguridad y la Defensa del mañana en función de las necesidades, no en función de costumbres o certidumbres preestablecidas.»

sentantes de la Unión Europea, como Javier Solana, hasta dirigentes espirituales de las principales religiones a nivel mundial. También han participado los directores de los *Think-Tanks* más prestigiosos como la RAND, CARNEGIE o IRIS (19), y por último, también se ha querido escuchar a miembros de las Fuerzas Armadas con experiencia reciente en operaciones, y a representantes de la industria de defensa.

También se hizo empleo de las tecnologías de la información, con la creación, como exigencia directa del mandato del presidente, de varios foros en Internet (20), para fomentar la participación de la sociedad en temas de gran calado, como:

«Las dimensiones europeas y transatlántica de la política de defensa», «¿Cómo mejorar la relación entre el ciudadano y los actores en materia de Seguridad y Defensa», «Dimensión interior y exterior de la Seguridad Nacional, ¿Qué reforma?, ¿Qué estrategia?» o «Evolución de la relación Ejército-Nación.»

Del mismo modo, se ha tratado de dotar de la mayor transparencia al proceso, compatible con la confidencialidad de las decisiones que puedan comprometer a la seguridad. En este sentido, debo decir, que considero un ejemplo a seguir, la amplia difusión que se le ha dado en los medios de comunicación, en las páginas *web* de los organismos públicos de la Presidencia de la República, de las embajadas, y del Ministerio de Defensa, que permiten acceder a la mayoría de las deliberaciones que se están llevando a cabo, incluso tomar parte de los foros creados sin ningún tipo de restricción. Esta tendencia, si bien es una novedad en el proceso de elaboración de una revisión de la estrategia de defensa, encaja perfectamente con la activa estrategia de diplomacia pública que Francia viene desarrollando en los últimos años como medio de apoyo a su política exterior (21).

### Áreas de análisis

El desarrollo de los trabajos se agrupó en torno a siete áreas de análisis, para los cual se constituyeron los respectivos grupos de trabajo:

1. Prospectiva de las amenazas y del entorno internacional de nuestra seguridad en un horizonte de 15 años.
2. Alianzas y sistema internacional de seguridad: Alianza Atlántica, Unión Europea, Organización de Naciones Unidas, y acuerdos de defensa.
3. Objetivos de la política de defensa y de seguridad nacional; seguridad civil; misiones de las fuerzas; grandes funciones estratégicas; incluyendo nuevas necesidades de seguridad, nuevas respuestas.
4. Política industrial y de investigación, economía de defensa.
5. Defensa, seguridad y sociedad; papel del Parlamento; formación de la juventud; política de información y de comunicación; política de reserva; consecuencias de la pro-

---

(19) RAND Corporation acrónimo de (*Research and Development*), fundación dedicada a numerosos campos de investigación, principalmente relacionados con la seguridad. PEACE (*Carnegei Endowment for International*), IRIS (*Institut de Relations Internationales et Stratégiques*).

(20) Disponibles en la página *web* del primer ministro, en: [http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/ressources\\_888/syntheses\\_forums\\_941/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/ressources_888/syntheses_forums_941/)

(21) Como bien muestra NOYA, Javier: en su libro *Diplomacia Pública para el siglo XXI*, publicado por el Real Instituto Elcano, enero de 2007.

fesionalización; relaciones con las empresas; protección y seguridad civil; memoria y patrimonio.

6. Organización de los poderes públicos; Ministerio de Defensa; la función de la Seguridad Nacional; organización territorial; articulación entre ministerios; inteligencia; capacidad de gestión de crisis; protección y seguridad civil.
7. Política de recursos humanos.

Los presidentes de los grupos de trabajo presentaron al presidente de la República un resumen de las deliberaciones efectuadas, el 3 de enero de este año, tras el fin de la primera fase de los trabajos desarrollados.

## **Dilemas del planeamiento estratégico.**

### **La ecuación de la defensa**

*La incertidumbre del planeamiento estratégico.*

*Necesidad de la prospectiva de defensa*

Generalmente, el proceso de planeamiento estratégico se ha venido basando en un esquema tradicional, en el cual, en función de los riesgos y amenazas que el escenario planteaba en cada momento, se extraía la configuración de las fuerzas militares necesarias para estar en condiciones de contrarrestarlas.

Este planteamiento ha sido reemplazado, tras el final de la guerra fría, y sobre todo tras los atentados del 11-S, por un sistema de planeamiento por capacidades (22), en un proceso liderado por Estados Unidos, que ha sido adoptado paulatinamente por la mayoría de los países occidentales. Este proceso, que sigue un esquema que se asemeja al que plantea una *ecuación de la defensa* (23), se realiza ahora en condiciones de incertidumbre, dado la desaparición de la amenaza de carácter concreto, lo cual obliga a un análisis más amplio, para tratar de lograr una aproximación a un contexto estratégico de enorme complejidad. Por otro lado, el desarrollo y el ciclo de vida de los programas de armamento tienden a prolongarse en el tiempo, con lo que este análisis debe extenderse para cubrir periodos más amplios (24).

La aproximación al planeamiento estratégico mediante la *ecuación de la defensa*, proporciona una serie de dilemas que conforman las distintas variables de la ecuación, a los que los responsables políticos deberán dar respuesta de forma sucesiva, para enlazar las capacidades militares, y los recursos disponibles con los objetivos políticos.

---

(22) Entendiendo estas como «formas de generar respuestas frente a los retos operacionales derivados de las nuevas amenazas asimétricas», tal y como apunta ARTEAGA, Félix en su artículo «La Quadrennial Defense Review de 2006 y los planeamientos de defensa occidentales», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 2.004, febrero de 2006.

(23) Este concepto viene a reflejar las múltiples variables que contempla el planeamiento estratégico en el ámbito de la Seguridad y la Defensa. Este mismo esquema, propuesto por EDMONDS, Martin: en su obra *The Defence Equation: British Military Systems Policy, Planning and Performance*, 1986, fue utilizado por el profesor Matt Uttley del King's College of London, para explicar la Revisión Estratégica del Reino Unido, ante el IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas en el CESEDEN, 17 de diciembre de 2007.

(24) ARTEAGA, Félix; *opus citada*.



Como primera etapa, se deben identificar los intereses nacionales a proteger, para posteriormente analizar los riesgos y amenazas potenciales que pueden poner en peligro dichos intereses en un futuro, y que son producto del análisis del escenario estratégico.

En el caso del modelo francés, esta parcela del planeamiento estratégico, base para el desarrollo de todo el proceso, se fundamenta en la disciplina del estudio prospectivo, aplicado al ámbito de la defensa, o la denominada *prospectiva de defensa*, al cual se dedica una importante asignación en los presupuestos del departamento (25).

### *Análisis del escenario estratégico*

Debido al retraso acumulado en la entrega de los trabajos de la Comisión, previstos ahora para final de mayo de 2008, me resulta inevitable basar este análisis en los diversos estudios estratégicos, de carácter prospectivo, publicados más recientemente (26), completándolo con las diversas informaciones que se han ido produciendo, durante el periodo de elaboración del LBDSN. Así, y aunque me obligan a utilizar la misma técnica de prospectiva, considero que no deben apartarse demasiado de las conclusiones finalmente alcanzadas por los ponentes de los grupos de trabajo.

### INTERESES NACIONALES

Para definir las posibles situaciones genéricas que podrán afrontar las Fuerzas Armadas francesas en el futuro, se hace necesario recurrir, en primer lugar, al concepto de intereses nacionales, los cuales constituyen un factor que condiciona la postura de defensa de Francia, al mismo tiempo que la legitima.

Los intereses responden al nivel de ambición nacional, cualquiera que éste sea, y en este sentido, se estima que Francia mantendrá en los próximos años su nivel actual de ambición en el entorno internacional. Por tanto, desde un punto de vista general, los intereses nacionales definidos en el *Libro Blanco* de 1994 (27), y reafirmados en el anexo a la Ley de Programación Militar 2003-2008, se deben mantener en su concepción fundamental en las próximas décadas, con pequeños cambios, derivados de la evolución del escenario estratégico.

### INTERESES VITALES

Son aquellos que la nación no está dispuesta a ver quebrantados, por lo que utilizará todas sus capacidades militares para contrarrestar cualquier amenaza contra ellos, de ahí que vayan íntimamente unidos a la disuasión nuclear.

---

(25) Capítulo 144 del Presupuesto de Defensa «Entorno/Escenario/Ambiente y Prospectiva de la política de defensa», con una asignación para el año 2007 de 4,5 millones de euros.

(26) «Préparer les engagements de Demain: 2035», de agosto de 2007 y «Prospective Géostratégique à l'horizon des trente prochaines années» de febrero de 2008, ambos publicados por la Delegación de Información y Comunicación de la Defensa.

(27) «Garantizar la seguridad de los ciudadanos franceses, y la defensa de nuestros intereses, a la vez que se reafirma nuestra autonomía estratégica, y se recupera el papel de Francia como motor en Europa», *Libro Blanco de la Defensa* de Francia, p. 24, 1994.

Debido a que su reconocimiento impone ciertos límites y restricciones al uso de la fuerza, más allá de la defensa de tales intereses, en Francia se reserva la prerrogativa de juzgar su delimitación al jefe del Estado (28), para de esta manera, obtener la conjunción de la credibilidad y la incertidumbre de empleo, como factores determinantes de toda estrategia de disuasión (29).

Es evidente que dentro de esta categoría se encuentran la integridad territorial, la protección de la población, y el libre ejercicio de la soberanía, aunque no se incluya su definición exacta. Resulta novedosa, de cara a su inclusión en el LBDSN, la posibilidad de considerar la garantía de los aprovisionamientos energéticos como interés vital, debido a la creciente dependencia del exterior de Francia y Europa (30), y a la competencia con otras naciones, como Estados Unidos, China, o la India, por asegurarse estos recursos estratégicos.

Aunque los intereses vitales se encuadran, por principio, en el contexto nacional, se aprecia una tendencia a difuminar la diferencia entre intereses nacionales e intereses europeos (31), dado que las amenazas emergentes, tanto el terrorismo como las de carácter convencional, se ciernen de igual manera sobre Francia y el resto de Europa, y por tanto su defensa se contempla de una forma creciente en el ámbito de la Unión Europea.

#### *INTERESES ESTRATÉGICOS*

En este nivel se consolida, por un lado, la definición de algunos de los intereses recogidos en el *Libro Blanco de la Defensa* de 1994, como el acceso a los recursos naturales, el desarrollo de la economía, el control de las armas de destrucción masiva, o la vigilancia del acceso al espacio, y por otro, se contemplan de un modo más extenso otros intereses como el control de los flujos migratorios, la protección de las redes de información, y la cohesión social tanto de Francia como de Europa.

En lo referente a la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva, sin menospreciar el importante valor del Tratado de No Proliferación Nuclear, se considera que en el futuro será necesario complementar el dividendo de los tratados multilaterales, con acciones dirigidas contra las motivaciones profundas de los Estados proliferadores, similares a la PSI (*Proliferation Security Initiative*) (32).

---

(28) «Es responsabilidad del jefe del Estado evaluar permanentemente los límites de nuestros intereses vitales. La incertidumbre de este límite es consubstancial a la doctrina de disuasión», discurso del presidente de la República, Jacques Chirac, con motivo de su visita a las Fuerzas Aéreas, Estratégicas y Oceánicas, Brest, 19 de enero de 2006.

(29) Conferencia del capitán de fragata ESCRIGAS, Juan: del Departamento de Estrategia de la ESFAS, al IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.

(30) «Europa se enfrenta a una creciente dependencia energética, que se estima, en el año 2030 supondrá la necesidad de importar el 70% de sus recursos», estimaciones incluidas en el Informe «Préparer les engagements de Demain: 2035».

(31) «Les objectifs stratégiques de la France», página web del Ministerio de Defensa de Francia, en: <http://www.defense.gouv.fr/defense/>

(32) La PSI, tiene como objetivo la colaboración entre los gobiernos para interceptar envíos de componentes y material necesarios para fabricar armas de destrucción masiva, y su primera reunión se produjo en Madrid, 12 de junio de 2003.

En cuanto a la dimensión económica, Francia y el resto de países europeos deberán proteger sus intereses desde dos perspectivas. La primera de carácter geográfica, orientada al mantenimiento de la estabilidad política y militar de los países productores de los recursos energéticos y de las materias primas. La segunda perspectiva es la tecnológica, debido a su carácter como factor de dominio y poder, que le otorga un papel crucial para el mantenimiento de la autonomía e independencia. Como consecuencia, se deberán mantener las capacidades tecnológicas en las áreas estratégicas, entre las que destaca las relacionadas con la explotación del espacio para fines militares y civiles.

También se consideran como intereses estratégicos la protección de las redes informáticas frente a ataques enemigos, y en este sentido, se subraya también la necesidad de dotarse de una capacidad ofensiva en este terreno.

#### *INTERESES COMO POTENCIA INTERNACIONAL*

Son los derivados de las responsabilidades asumidas por Francia, acordes a la posición que ocupa en el entorno internacional, como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y poseedora de armamento nuclear. Esta influencia, lleva aparejada la participación en operaciones de apoyo a la paz, y el respeto de los tratados internacionales de defensa firmados, principalmente, con países del Oriente Medio y África.

En esta categoría se incluyen también las relaciones con los aliados europeos y americanos, en defensa de valores compartidos, como la democracia, la justicia o el respeto de los derechos humanos.

#### *RIESGOS Y AMENAZAS*

El estudio de las amenazas, tal y como expuse anteriormente, no puede ceñirse a un examen de lo concreto y ya conocido, si pretende servir de base de un análisis estratégico actual. Tampoco conviene que sea realizado desde un punto de vista de carácter geográfico, como se venía realizando tradicionalmente (33), sino que conviene hacerlo desde un enfoque más transversal, desde las distintas dimensiones, en función de la naturaleza misma de la amenaza (34).

#### *TERRORISMO Y PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA*

El terrorismo es en sí misma una amenaza de carácter multidimensional, que afecta de manera global a un gran número de sociedades, convirtiéndose su neutralización en la primera prioridad para muchas de ellas. En la mayoría de las declaraciones de dirigentes políticos franceses se insiste en que Francia está directamente amenazada hoy por el terrorismo (35), quizás por el hecho de no haber sufrido los efectos de una réplica del 11-S en su territorio, como en España o el Reino Unido.

---

(33) ARTEAGA, Félix: *opus citada*.

(34) Éste es precisamente el método empleado por el estudio «Préparer les engagements de Demain: 2035», publicado en agosto de 2007.

(35) «Ya desde ahora, el terrorismo y la proliferación aparecen como cuestiones esenciales. Estaban claramente identificados en el *Libro Blanco* de 1994, pero están a punto de superar un límite claramente preo-

Pero también se insiste en el peligro de que el terrorismo pueda ocultar otro tipo de amenazas, que no por antiguas, aún resultan creíbles (36).

La proliferación de armas de destrucción masiva también es contemplada, dentro del ámbito de la amenaza del terrorismo, como la más temible evolución de sus métodos, de un modo similar a como se contempla en la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea (37). A pesar de ello, también se concibe como una amenaza firme los intentos de proliferación de Estados con aspiraciones a erigirse en potencias de carácter regional, y entre ellos se hace referencia explícita al riesgo que entraña Irán en caso de que consiga desarrollar el arma nuclear (38), por los conflictos que se podrían desencadenar en la región, sobre todo por parte de Israel, al ver su seguridad amenazada.

#### LA DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA

El creciente papel de las organizaciones no gubernamentales, empresas, o *lobbies*, pueden provocar una pérdida del peso específico de los Estados, y una paulatina desactivación de las organizaciones internacionales, lo que unido a la aparición de nuevos actores en la escena internacional, podría incrementar la vulnerabilidad del sistema económico y político mundial.

En esta dimensión, los efectos negativos de la globalización, se perfilan como uno de los principales riesgos sobre la mayoría de los países «conectados», debido a la rápida influencia que cualquier suceso desestabilizador puede ejercer sobre su propio territorio, a pesar de producirse en el otro extremo del globo (39).

Los efectos demográficos antagónicos entre áreas desarrolladas, como es el caso de Europa en constante retroceso, y la duplicación o incluso mayor nivel de crecimiento de zonas pobres, será la causa también de probables desequilibrios Norte-Sur, que podrán intensificar los movimientos migratorios.

#### LA LUCHA POR LOS RECURSOS

El aprovisionamiento de los recursos energéticos y las materias primas no han sido nunca tan vulnerables como en nuestros días, debido al aumento creciente de la demanda,

cupante». El presidente Sarkozy, en su discurso a la Comisión encargada de elaborar el nuevo LBDSN. «There is, of course, the advent of large-scale terrorism, (...) (...) We are really exposed to this threat, and the threat exists as much within the territory, as outside our borders.» O «(...) Francia está más amenazada hoy de lo que lo estaba a principio de los años noventa.» ministro de Defensa, Hervé Morin en su discurso de Año Nuevo, 11 de enero de 2008.

(36) «No hay que ceder a la tentación de limitar el conjunto de las problemáticas de Defensa y de Seguridad a este necesario combate contra el terrorismo. No es porque una amenaza aparece que desaparecen todas las demás.» Presidente Chirac, en su visita a las Fuerzas Nucleares, en l'le Longue (Brest) 19 de enero de 2006.

(37) Una Europa en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad (2003). Conocido como Documento Solana.

(38) «¿Quién puede pensar, tan sólo por un segundo, que la perspectiva de Irán en posesión del armamento nuclear, no provocaría una respuesta –claramente por alguno de sus vecinos– y una impredecible reacción en cadena como consecuencia?» ministro de Defensa Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, en Tolouse, 11 de septiembre de 2007.

(39) Conferencia del almirante TAFALLA BALDUZ, Ángel, sobre «Seguridad marítima», al Curso Específico Armada, en el IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, en la ESFAS, abril de 2008.

especialmente de los poderes económicos emergentes, y por concentrarse las reservas en áreas con un alto riesgo de inestabilidad (40). Se estima que los conflictos por los recursos, se convertirán en una característica distintiva del sistema geopolítico, derivado tras el final de la guerra fría. Si bien hasta hace pocos años, los conflictos se regían por consideraciones políticas e ideológicas, en cambio, las guerras del futuro, es muy probable que se libren por el control de unos bienes económicamente vitales, y en particular, por los recursos que precisan las modernas sociedades industriales para subsistir (41).

### *CAMBIO CLIMÁTICO*

Aunque en la más favorable de las predicciones, no se esperen desórdenes graves provocados por el cambio climático, en el horizonte de los próximos 30 años, los riesgos asociados a la dimensión ambiental podrán estar relacionados con el incremento de desastres naturales, y sus efectos sobre las poblaciones más desfavorecidas y con menos recursos (42).

### *LA AMENAZA DE UN CONFLICTO CONVENCIONAL*

La amenaza a gran escala de un conflicto regional no se descarta en el horizonte de los próximos 15 años. Al contrario de lo establecido en el *Libro Blanco* de 1994, que desestimaba la posibilidad de un conflicto de alta intensidad a gran escala, hoy en día no se puede eliminar esta hipótesis, mientras un considerable número de países se está rearmando (43), y al mismo tiempo persisten riesgos tradicionales de inestabilidad en todo el mundo. En este mismo sentido, resulta reincidente en los documentos relacionados con la Revisión Estratégica de la Defensa, la alusión a la necesidad de estar prevenidos contra la sorpresa estratégica (44).

Por último, también se contemplan amenazas concretas, a la hora de definir posibles escenarios de actuación en un futuro próximo, como es el caso de la piratería marítima (45).

### *Funciones estratégicas*

En el nuevo contexto estratégico, en el que la distinción entre seguridad interior y seguridad exterior tiende a desdibujarse (46), Francia organiza su Estrategia de Defensa en

---

(40) Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, en Tolouse, 11 de septiembre de 2007.

(41) KLARE, Michael T.: *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, ediciones Urano, Barcelona, 2003.

(42) «Préparer les engagements de Demain: 2035», agosto de 2007.

(43) «(...) Finalmente, no debemos olvidar la posibilidad de la reaparición de una amenaza militar a gran escala. (...) La prueba la tenemos en que todo el mundo se está rearmando, ...excepto Europa.» Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, en Tolouse, 11 de septiembre de 2007.

(44) «Les pido que me propongan una estrategia global de defensa y seguridad nacional actualizada, que garantice los intereses de la nación, en caso de que se viese amenazada por una sorpresa estratégica». Discurso del presidente Sarkozy con motivo de la constitución de la Comisión encargada de elaborar el LBDSN.

(45) «Prospective Géoeconomique à l'horizon des trente prochaines années», febrero de 2008.

(46) «La política de defensa en Francia», según se publica en la página *web* de la Embajada de Francia en España, en: <http://www.ambafrance-es.org/>

torno a las cuatro funciones estratégicas tradicionales de disuasión, prevención, proyección, y protección, a la que está previsto incorporar en el LBDSN, una quinta, la de «conocimiento y anticipación».

## LA DISUASIÓN

Tal y como declaró el presidente Sarkozy en su discurso, con motivo de la creación de la Comisión encargada de elaborar el LBDSN, «la disuasión sigue siendo un imperativo absoluto».

La disuasión nuclear supone la garantía fundamental de la independencia y seguridad de Francia, y su objetivo es proteger los intereses vitales de la nación contra toda agresión, cualquiera que sea su procedencia y su forma. Su carácter es exclusivamente defensivo, según el concepto de «no utilización», que quiere significar que nunca se utilizaría el armamento nuclear para conseguir fines militares en un conflicto (47). Además la doctrina francesa se basa en el principio de «estricta suficiencia», de modo que mantiene el arsenal nuclear más reducido posible, de acuerdo al contexto estratégico de cada momento.

La disuasión, por tanto, se basa en la percepción, por cualquier adversario potencial, de los riesgos inaceptables que podría correr, en caso de una agresión contra Francia, o contra sus intereses. Por ello, se le reserva al presidente de la República, la responsabilidad de fijar, de forma permanente, el límite de los intereses vitales (48), proporcionando así la incertidumbre consubstancial con la doctrina de disuasión.

Para mantener su carácter como instrumento de autonomía política y estratégica, se le exige disponer de medios diversificados, que permitan garantizar su credibilidad ante los cambios en el escenario y las amenazas. En este aspecto, la evolución del armamento nuclear francés se ha dirigido a desarrollar nuevos misiles con una carga de cabezas nucleares configurables como el M51 o el ASMPA (49), que permiten una mayor flexibilidad en la respuesta, y una acción más quirúrgica, contra amenazas de diverso grado.

Las fuerzas de disuasión nuclear francesa están constituidas por la fuerza oceánica y las fuerzas aéreas estratégicas.

La fuerza oceánica estratégica está compuesta por cuatro submarinos nucleares de misiles balísticos (SSBN), cuya transición a la clase *Le Triomphant*, está próxima a ser finalizada, con la entrada en servicio de la última unidad de la serie, *Le Terrible*, prevista para el año 2010. Este último, como novedad fundamental respecto a los actuales, incorporará el nuevo misil balístico M51, que reemplazará progresivamente al M45 en el resto de unidades. Hay que destacar, como dato muy relevante, que Francia es, junto a Estados Unidos y el Reino Unido, la única potencia que ha mantenido en permanencia en la mar, un submarino con armamento nuclear, desde el final de la guerra fría (50).

---

(47) Presidente Chirac, en su visita a las fuerzas nucleares, en l'le Longue (Brest) 19 de enero de 2006.

(48) Esta prerrogativa, es el núcleo fundamental de lo que se ha venido en llamar «ámbito reservado» del presidente.

(49) ASMPA (*Air-Sol Moyenne Portée Améliorée*), misil que equipará próximamente a los aviones *Rafale*.

(50) TERTRAIS, Bruno: *Análisis Prospectivo «Disuasión Nuclear en 2030»*, publicado por la Fundación para la Investigación Estratégica, febrero de 2007.

Las fuerzas aéreas estratégicas, cuyo centro de operaciones se encuentra situado en el búnker de Taverny, cercano a París, están compuestas actualmente por 60 *Mirage* 2000-N, y una escuadrilla naval de 10 *Super Etendard* modernizados, que son los que embarcan en el portaaviones *Charles de Gaulle*. Siguiendo el principio antes citado de «estricta suficiencia», el presidente Sarkozy ya ha manifestado su intención de reducir el tamaño de las fuerzas aéreas estratégicas en un tercio de su composición actual (51), medida que afectará tanto al armamento como a los aviones, lo que supondrá por tanto una reducción equivalente en el programa de adquisición de los futuros aviones *Rafale*.

Esta medida tendrá un efecto considerable en el alivio de la carga presupuestaria que representa el coste de la disuasión nuclear (52), actualmente lastrada por los programas de desarrollo de nuevos misiles, y por la reconversión de los submarinos y aviones para adaptarlos a aquéllos, y al mismo tiempo, supone un gesto de buena voluntad, de cara a fortalecer las iniciativas contra la proliferación a proponer por Francia.

Respecto a la orientación de la doctrina nuclear de cara al futuro, el presidente Sarkozy parece retornar a la doctrina de corte más clásico, mantenida en su día por Mitterrand (53). En contraposición con las ideas de Chirac, quien al final de su mandato, planteaba incluir las vías de aprovisionamiento energético dentro de los intereses vitales, y abría la puerta a responder con este tipo de armamento a una agresión de gran envergadura llevada a cabo por organizaciones terroristas, Sarkozy mantiene difusa la frontera de los intereses vitales, y reconoce que la disuasión es aplicable solamente a los Estados.

Donde sí mantiene el actual presidente la línea de sus antecesores, es en la propuesta de ofrecer los medios nucleares de Francia, junto a los del Reino Unido como elemento de defensa compartida de Europa, y eslabón fundamental en el progreso hacia una verdadera PESD (54).

#### LA PREVENCIÓN

Junto con la disuasión, la prevención constituye una necesidad permanente contra la reaparición de grandes amenazas, y el desencadenamiento de situaciones de crisis o conflictos susceptibles de poner en peligro la seguridad o los intereses de la nación, y los de la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

Debe permitir, mediante la información, disponer de las capacidades de anticipación y de conocimiento de la situación (55), y abarca un amplio espectro de funciones, desde

---

(51) Presidente Sarkozy, en su discurso con motivo de la botadura del submarino nuclear *Le Terrible*, Cherburgo, 21 de marzo de 2008.

(52) Actualmente un 18% de las inversiones en armamento y un 10% del total del presupuesto de Defensa.

(53) MAULNY, Jean Pierre: en su artículo: «Nicolas Sarkozy revient à la doctrine nucléaire de Mitterrand», IRIS, 21 de marzo de 2008.

(54) «En cuanto a Europa, es un hecho, que por su propia existencia, las fuerzas nucleares francesas son un elemento clave en la seguridad de Europa. Cualquier agresor que pudiera considerar desafiarla debe ser consciente de ello. Extraigamos, de forma conjunta, todas las consecuencias de esta situación. Estoy dispuesto a ofrecer a cualquiera de nuestros socios europeos que lo solicite, un diálogo abierto sobre el papel de la disuasión, y su contribución a nuestra seguridad compartida.» Presidente Sarkozy, en su discurso con motivo de la botadura del submarino nuclear *Le Terrible*, Cherburgo, 21 de marzo de 2008.

(55) Ley 73/2003 de 27 de enero de 2003, relativa a la Programación Militar para el periodo 2003-2008.

la vigilancia permanente encaminada a anticipar la aparición de situaciones de crisis o de conflicto, hasta la coerción, para evitar el recurso de otros a la violencia, y en su caso, mantener la crisis a su nivel más bajo posible.

Destaca el papel que la doctrina francesa le concede a la diplomacia de la defensa, en esta función estratégica de primer orden, reconociendo como sus formas de actuación el diálogo estratégico, el control de armamento convencional, la cooperación de Defensa, y la colaboración Cívico-Militar (CIMIC) (56).

#### CONOCIMIENTO Y ANTICIPACIÓN

El pilar sobre el que se asienta la prevención es el de *la información*, hasta el punto de que la Comisión propone crear una quinta función estratégica denominada «Conocimiento y anticipación». Esta función estratégica reconoce, por un lado, el valor trascendental que ha adquirido la inteligencia, en todas sus formas, como nueva herramienta para asegurar la autonomía de decisión (57), y por otro el concepto más amplio del «conocimiento del entorno», como factor decisivo a la hora de evaluar correctamente la situación, y por lo tanto imprescindible para el planeamiento y ejecución de operaciones militares orientadas a obtener unos determinados efectos (58).

Por otro lado, para la prevención contra las amenazas multiformes, derivadas de la evolución del escenario internacional tras el 11-S, se requiere una acción concertada de los diferentes medios del Estado, especialmente en lo concerniente a los Servicios de Inteligencia. Para ello, uno de los puntos centrales a través del que giran las reformas propuestas por el nuevo LBDSN, es el enlace entre todos los organismos del Estado con algún protagonismo en los ámbitos de Seguridad y Defensa, tal y como abordo en este mismo capítulo.

#### LA PROTECCIÓN

La protección del territorio nacional, que debe asegurarse en cualquier circunstancia, constituye una misión capital de las Fuerzas Armadas. Permite garantizar la seguridad y la integridad del territorio, la protección de la población, y asegurar el funcionamiento de las instituciones, así como de las actividades sociales y económicas.

En este marco los ejércitos se encargan específicamente de la protección de los espacios terrestres, aéreos y marítimos, aunque en la misma línea de obtener una acción coherente del Estado para asegurar la Seguridad y la Defensa, la frontera entre las diferentes componentes de la defensa global (civil, militar y económica), tiende a difuminarse. De ahí que la participación de las Fuerzas Armadas en los dispositivos implementa-

---

(56) «La diplomacia de la defensa francesa, a través del desarrollo de las relaciones de Defensa y de Seguridad con sus socios extranjeros, ya se trate de diálogo estratégico, de intercambio de información, de asistencia o de cooperación militar, participa asimismo en la prevención», en: [http://www.defense.gouv.fr/livre\\_blanc/layout/set/print/content/view/full/107699](http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc/layout/set/print/content/view/full/107699)

(57) «(...) nuestra autonomía de decisión no es negociable. Francia no puede delegar su capacidad para juzgar y decidir en ningún aliado clave u organización internacional. Esto requiere, especialmente, contar con medios propios de mando e inteligencia.» Hervé Morin, ministro de Defensa en su discurso de Año Nuevo a las Fuerzas Armadas, 11 enero de 2008.

(58) Concepto EBAO (*Effect Based Approach Operations*).



dos por las autoridades civiles, reservado anteriormente a circunstancias excepcionales, será de cara al futuro, cada vez más frecuente.

### *LA PROYECCIÓN*

La capacidad de desplegar fuerzas, tanto en Europa como en el exterior del continente europeo, y la capacidad para movilizar rápidamente, y para mantener durante el tiempo necesario, a grupos de Fuerzas Armadas que puedan imponer rápidamente su superioridad en un teatro de operaciones, son las claves de esta función estratégica.

La doctrina francesa diferencia entre dos tipos de protección: la proyección de fuerzas, entendida como hombres, sistemas de armas y la logística correspondientes, y la proyección de poder, que se refiere esencialmente al empleo de un armamento que proporcione la adecuada superioridad, y a la acción de las fuerzas especiales.

### *Escenarios de actuación*

A partir del análisis de los intereses a proteger, y de los riesgos y amenazas a las que hacer frente, se plantean una serie de escenarios de actuación, o situaciones genéricas, en las que las Fuerzas Armadas francesas se podrán ver comprometidas en los próximos años.

Para cada una de las situaciones contempladas, se efectúa un análisis de las funciones a desarrollar, y de los factores a considerar, para adaptar la respuesta a cada circunstancia.

Se parte de una situación inicial, denominada la «Postura permanente de seguridad», que adaptada en cada momento al nivel de riesgo sobre los intereses de la nación y de Europa, se basa en las funciones de la disuasión nuclear, la prevención, y la protección de los ciudadanos.

A partir de esta situación, que refleja muy bien la evolución del concepto de defensa, a uno más amplio de seguridad (59), se debería evolucionar a cada una de las otras nueve situaciones contempladas:

1. *Participación en un conflicto armado.* Podría ser un conflicto de envergadura mediana, que requiriese la participación de unas fuerzas equivalentes a las contempladas en el *Headline Goal* (60) de la Unión Europea, o por el contrario uno de gran envergadura, que exigiría la participación de unas capacidades mayores que las de la Unión Europea en su concepción actual, bien en el seno de la OTAN, o en una coalición *ad hoc*.
2. *Lucha contra la proliferación.* Con objeto de proteger los intereses nacionales contra la amenaza de un ataque de gran envergadura, y disuadir a cualquier potencial agresor de cometer tales atentados en el futuro.

---

(59) «La defensa no se plantea si no hay amenaza o peligro, sin embargo, la seguridad actúa también contra los riesgos, antes de que alcance la calificación de peligro o de amenaza.» BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel, *Monografías del CESEDEN*, número 67.

(60) 60.000 tropas en el terreno, un grupo naval y aéreo, y 100 aviones de combate con capacidad para desplegarse plenamente, en un tiempo máximo de 60 días y mantenerse durante un año.

3. *Lucha contra el terrorismo*. Dentro del territorio nacional, las Fuerzas Armadas efectúan misiones de prevención, fundamentalmente inteligencia, protección, e incluso intervención. Más allá de las fronteras, además de la inteligencia, las Fuerzas Armadas pueden ser requeridas para combatir redes terroristas, en respuesta a ataques contra los intereses nacionales en el extranjero, o como medio de prevención para evitar atentados.
4. *Participación en la defensa de los intereses económicos*. Las Fuerzas Armadas pueden tomar parte en la defensa de los intereses económicos de Francia y los de la Unión Europea, defendiendo, o restaurando en su caso, la libertad de movimiento, o incluso el acceso a los recursos, en los dominios terrestre, marítimo o aéreo. También protegerán la libertad de acceso al espacio.
5. *Protección de ciudadanos nacionales*. Cubre las operaciones de evacuación de no combatientes, en un ambiente desde permisivo hasta hostil, y también la liberación de rehenes.
6. *Restablecimiento/mantenimiento de la paz*. La acción de las Fuerzas Armadas será llevada a cabo bajo el mandato de la Organización de Naciones Unidas, en forma de misiones de interposición, o como observadores, o en caso de que el conflicto hubiera estallado ya, como imposición de la paz. Una vez finalizado el conflicto, esta misión evolucionará hacia misiones de observación, estabilización y desarme.
7. *Misiones de servicio público (dentro de Francia)*. Las Fuerzas Armadas estarán preparadas para prestar su asistencia en términos de equipamiento específico, y experiencia, en caso de una emergencia, o en los casos en que los recursos civiles fueran insuficientes.
8. *Asistencia CIMIC, fuera de Francia*. Parece interesante esta concepción de la cooperación CIMIC, al considerarla una situación, o una misión en sí misma, no sólo como una acción a favor de las operaciones militares.
9. *Misiones de apoyo ante emergencias*. Proporcionando ayuda a la población civil, fuera del territorio nacional, en caso de grave catástrofe natural o tecnológica. Este tipo de acción cubre del mismo modo la asistencia humanitaria de cualquier otra naturaleza.

## **Decisiones críticas y sus consecuencias**

### *Solución a los dilemas de la ecuación de la defensa*

En todo proceso de revisión estratégica de la defensa se llega a la fase de toma de decisiones, que deben dar respuesta a los principales dilemas planteados por la *ecuación de la defensa*. De la resolución de estos dilemas, se va a derivar el desarrollo posterior de la política de seguridad y defensa en el futuro, en el horizonte temporal marcado por la propia revisión.

En el caso del proceso de elaboración del LBDSN francés, estas decisiones podríamos agruparlas en torno a cuatro grandes dilemas (61).

---

(61) Siguiendo el esquema propuesto por CHIVVIS, Christopher S. y DURAND, Etienne de: en su análisis «Political and Strategic Consequences of the French White Paper», elaborado para el *Brookings*, Center on The United States and Europe, abril de 2008.

## GUERRA DE ALTA INTENSIDAD FRENTE A LAS OPERACIONES SOSTENIDAS

Éste es el primer dilema al que se enfrenta Francia, motivado por el gran auge de las operaciones de estabilización y reconstrucción, tanto en el ámbito de la OTAN como el de la Unión Europea, en detrimento del conflicto clásico de alta intensidad. Aunque si bien es cierto, que estos dos tipos de operaciones pueden llegar a solaparse, si embargo, requieren de diferentes enfoques y capacidades, viniendo a demostrar que:

«El soldado preparado para las operaciones de alta intensidad, es intrínsecamente un mal soldado para las operaciones sostenidas» (62).

Esta decisión plantea un compromiso entre la inversión en medios de carácter estratégico, generalmente avanzados tecnológicamente, como sistemas espaciales, o misiles de última generación, necesarios para la guerra de alta intensidad, a costa de una reducción de efectivos, especialmente del Ejército de Tierra. El mantenimiento de estos últimos, por el contrario, requerirá dotarlos del equipamiento y preparación adecuados, en caso de optar por primar las operaciones sostenidas.

Las consecuencias políticas de esta decisión dependerán, en gran medida, del rumbo que puedan tomar la OTAN y la Unión Europea de cara al futuro, ya que, si bien en las circunstancias actuales, un enfoque que prime la alta intensidad, podría otorgarle a Francia un papel secundario en las operaciones de estabilización, esta situación podría invertirse, si la OTAN recupera su enfoque tradicional hacia operaciones de carácter defensivo.

Ante los que piensan que la primera opción contribuiría muy poco a potenciar el papel de la Unión Europea como líder en operaciones de estabilización, y por tanto a que la PESD gane relevancia, hay expertos que consideran, que el único modo para que la Unión Europea se convierta en un actor estratégico de pleno derecho a largo plazo, es conservando una base tecnológica de elevado nivel.

A falta de la decisión que finalmente se tome en el LBDSN, todo parece indicar que se acometerá una reducción de efectivos considerable, aunque quizás no tan amplia como se planteó en un principio (63), para mejorar el nivel del equipamiento de las tropas resultantes, a la vez que se potencian las inversiones en sistemas de inteligencia y mando y control, considerada capacidad prioritaria para todo el abanico de operaciones en el futuro (64).

## INTERDEPENDENCIA FRENTE A INDEPENDENCIA

La aspiración tradicional de Francia a conservar su independencia estratégica y su autonomía de decisión, choca con la enorme trascendencia que, para la Unión Europea, supone

---

(62) Almirante TAFALLA BALDUZ, Ángel, en su Conferencia «Seguridad marítima» a los componentes de la Fase Específica Armada del IX Curso de Estado Mayor de la Fuerzas Armadas en la ESFAS, 18 de abril de 2008.

(63) «Se barajaron recortes de hasta 30.000 efectivos los integrantes del Ejército de Tierra», *Le Figaro Magazine*, 2 de febrero de 2008.

(64) «La Inteligencia adquiere una importancia desproporcionada en las operaciones sostenidas, frente al músculo militar tradicional.» Almirante TAFALLA BALDUZ, Ángel, *opus citada*.

incrementar de forma conjunta sus capacidades militares, evitando redundancias, para concederle así un mayor efecto a los esfuerzos dedicados a la Seguridad y Defensa.

En este caso, en que a Francia le corresponde un papel de liderazgo en el impulso de la PESD, la opción más probable, vista su resolución a mantener a toda costa su autonomía de decisión, pasa por ofrecer sus medios más avanzados, incluida su capacidad de disuasión (65), para una defensa común, mientras que al mismo tiempo, se acuerda con otros países la formación de consorcios, para dotarse de otras capacidades necesarias, como es el caso del transporte estratégico.

De algún modo, se puede entrever detrás de esta decisión, la necesidad de compartir con los países europeos más importantes, los gastos y las cargas que lleva asociada la dotación de unas capacidades necesarias para mantener la influencia a nivel internacional.

#### PRESENCIA GLOBAL FRENTE A FLEXIBILIDAD

El tercer dilema se plantea sobre la conveniencia de mantener el actual despliegue de tropas en el exterior, o la posibilidad de concentrarlas en Europa, invirtiendo el ahorro resultante en su mejor preparación, y en medios de transporte estratégico, lo que proporcionaría una mayor flexibilidad en su utilización en teatros alejados. El estacionamiento de fuerzas a lo largo del globo, además de suponer un vestigio del poderío mundial que tuvo Francia antaño, puede jugar un papel destacado, como herramienta para la puesta en marcha de operaciones de estabilización de la Unión Europea, especialmente en África, en donde esta última habrá de tomar un protagonismo creciente en el futuro.

La solución en este caso, condicionada por los gastos que acarrea el mantenimiento de estas fuerzas, pasa por concentrarlas en torno a un menor número de bases principales situadas en lugares estratégicos (66), y mantener las instalaciones en otras localizaciones, listas para ser utilizadas en caso de conflictos de carácter regional.

#### INTERVENCIÓN FRENTE A SEGURIDAD INTERIOR

Posiblemente una de las cuestiones más importante a resolver por el LBDSN, es si Francia pretende mantener una estrategia global de intervención exterior, o si por el contrario se centrará en la protección de carácter doméstico. Parece evidente, que Francia no pretende encerrarse en sus fronteras, pero la orientación en uno u otro sentido, es de gran importancia para la OTAN y para la PESD.

Si Francia desempeña un papel activo de contribución en las operaciones de la OTAN en el exterior, podría parecer que la reconoce como el instrumento ideal para llevar a cabo operaciones de estabilización. Algunos creen que esta actitud no favorecería a la Unión Europea, que intenta alzarse con el liderazgo de este tipo de operaciones. Sin embargo, la postura defendida por Francia es que, al contrario, esta mayor implicación beneficiará a ambos, y así lo parece demostrar el reciente compromiso de aumentar considerablemente su contribución en Afganistán.

---

(65) Ya lo ha propuesto su presidente Sarkozy.

(66) Incluso se contempla alguna nueva ubicación: el presidente Sarkozy anunció en enero la construcción de una base en Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos).

Por el contrario, el centrarse principalmente en la seguridad interior, además de suponer motivo para un alejamiento con la OTAN, supondría una grave merma de las capacidades de la Unión Europea para intervenir en el exterior, debido al gran peso específico que Francia posee en estas operaciones.

### *Consecuencias para la OTAN y la Unión Europea*

Como he ido anticipando ya a lo largo del trabajo, varios de los dilemas planteados por la Revisión Estratégica, están relacionados con el futuro de la OTAN y de la Unión Europea, y la postura derivada de su resolución, debe dar repuesta a los objetivos de Francia en cada una de estas Organizaciones.

Francia se retiró de la Estructura Militar de la OTAN el 7 de marzo de 1966, como consecuencia de las divergencias mantenidas con Estados Unidos, en cuanto a la concepción de la estrategia de respuesta nuclear, frente a un ataque de la antigua Unión Soviética. Tras el final de la guerra fría, se produjo un intento de reintegrarse a dicha Estructura, entre 1995 y 1997, por parte del entonces presidente Jacques Chirac, que finalmente fracasó, debido al rechazo de Estados Unidos, de acceder a las aspiraciones francesas de ocupar el Mando Regional Sur de Nápoles (67).

Desde entonces, Francia ha participado muy activamente en el desarrollo de la PESD, y su impulso decidido en momentos clave, como la Cumbre de Saint-Malo (68), ha propiciado el desarrollo de capacidades propias para la conducción de operaciones, mediante la creación de una estructura militar y política propia (69), y la publicación de un Concepto de Seguridad y Defensa Europeo (70). Además, los Acuerdos Berlín Plus han permitido liderar operaciones militares de la Unión Europea, haciendo uso de la cadena de mando de la OTAN.

Francia está hoy presente en la mayor parte de de organismos de la OTAN, excepto el Grupo de Planeamiento Nuclear, y el Comité de Planes de Defensa, y tampoco forma parte de la Estructura Permanente de Mando, que constituye el núcleo de la Estructura Militar. Por otro lado, es el tercer país en número de tropas a disposición de la Alianza, y el cuarto contribuyente a nivel presupuestario.

Pero su peso específico no se corresponde con este nivel de participación, tanto a la hora de poder influir en la adaptación de la OTAN al nuevo entorno estratégico, como a la hora de asumir un papel destacado en las operaciones, en las que está comprometida con un considerable esfuerzo.

De ahí que el presidente Sarkozy haya declarado repetidamente su intención de reincorporarse a la Estructura Militar de la OTAN. La idea que propugna es que, en absoluto, el

---

(67) MAULNY, Jean-Pierre: «Behind the politics of France's relationship to NATO», IRIS, 14 de febrero de 2008.

(68) Declaración conjunta del jefe del Estado y de Gobierno, Jacques Chirac y Tony Blair, tras la Cumbre Francia-Reino Unido, en Saint-Malo, 3 al 4 de diciembre de 2008.

(69) Para ello se crearon, tras la Cumbre de Niza (diciembre 2000) el Comité Político y de Seguridad, y el Comité Militar.

(70) Una Europa en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad (2003).

desarrollo de la PESD se plantea a costa de una competencia trasnochada con la Alianza. Más bien al contrario, el objetivo es complementar a ésta con capacidades para las que la Unión Europea está potencialmente mejor preparada, por el origen civil de sus estructuras, y al mismo tiempo, reforzar el pilar europeo de la defensa compartida, al dotarse de unos medios militares propios y la capacidad para llevar a cabo operaciones de forma autónoma, mediante un mayor esfuerzo de los socios europeos en el ámbito de la Seguridad y Defensa.

De algún modo, se reconoce que Francia ha venido manteniendo en los últimos años un doble rasero con respecto a la Alianza (71), y esto le acarrea la desconfianza, no sólo de Estados Unidos, sino lo que es más importante, de sus aliados europeos, de cara a avanzar en el desarrollo de una verdadera política de seguridad europea.

El principal peligro derivado de esta situación, es que una falta de unión en el seno de la Unión Europea a la hora de desarrollar su PESD, se traslade a la OTAN, y acabe poniendo en peligro a ambas. Sin embargo, una Europa con voz propia dentro de la OTAN, podrá ser de gran utilidad, tanto a Europa, como a los intereses de los demás aliados, especialmente Estados Unidos.

Por tanto, la orientación que tratará de promover Francia, será la de una OTAN que retome su papel tradicional como organización de defensa compartida, en la que Europa tendrá voz propia, dotada de capacidades militares, y otros recursos que le son inherentes, y que le serán de gran utilidad para paliar sus carencias a la hora de desarrollar su labor como organización pivote en el ámbito de la Seguridad y Defensa.

Como contrapartida, de cara a la evolución futura de la OTAN, se presenta el reto de alcanzar un nuevo equilibrio en su seno, entre Estados Unidos y la Unión Europea, una vez cristalizada la realidad económica y política de esta última.

Esto no se alcanzará de la noche a la mañana, mientras no se den pasos adelante en la verdadera consolidación en Europa de una Unión de carácter político, empezando por una verdadera Unión Monetaria, y la definición de unos intereses consensuados, que se instituyan como los objetivos a proteger por la Estrategia de Seguridad y Defensa.

Resaltar que los primeros pasos, para avanzar en estas reformas, se pretenden dar aprovechando la Presidencia de la Unión Europea de Francia en el segundo semestre del 2008, y que el retorno a la estructura militar se podría oficializar en el año 2009, con motivo del 60 aniversario de la firma del Tratado del Atlántico Norte.

### *Consecuencias en el ámbito interno*

#### EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Francia no cuenta, a pesar de su carácter de potencia, con una Estrategia de Seguridad Nacional formulada de forma explícita, con un enfoque multidimensional que permita

---

(71) «(...) con demasiada frecuencia somos nosotros quienes ponemos obstáculos y vacilamos, como si quisiéramos dar la impresión de que queremos evitar la transformación de la OTAN.» Declaraciones de Hervé Morin, ministro de Defensa, en la Universidad de Defensa de Verano, 11 de septiembre de 2007.

dotarla de la categoría de Gran Estrategia (72). En su lugar, los *Libros Blancos de Defensa*, se han venido realizando hasta ahora, a partir de una tradición de cultura estratégica, interpretada en cada momento por el presidente de la República y su Consejo de Defensa (73).

En lo que respecta a la seguridad interior, esta ha permanecido al margen de la Estrategia de Defensa, hasta la elaboración de un *Libro Blanco* frente al terrorismo (74), poco después de la publicación de una estrategia específica de defensa sobre el mismo asunto, y en el que participaron representantes de todos los ministerios con algún protagonismo en la seguridad, bajo la supervisión de la Secretaría General de la Defensa Nacional. Es por ello, por lo que uno de los objetivos marcados por el presidente Sarkozy (75) para la elaboración de este LBDSN, es el enfoque integral de la Seguridad y la Defensa, lo que debe dotarlo, esta vez sí, de un verdadero carácter de Estrategia de Seguridad Nacional.

Para ello, se incluye entre las propuestas de la Comisión, la creación de un «Consejo de Defensa y Seguridad Nacional» que englobará a los actuales consejos respectivos de Defensa y de Seguridad, lo que permitirá aumentar la implicación del nivel político, en torno al jefe del Estado en particular, en la generación de las directrices básicas de Seguridad y Defensa.

También se señala la necesidad de avanzar en la capacidad de las autoridades del Estado en la gestión de crisis, con la creación de un órgano interministerial de apoyo a la conducción política y estratégica de las situaciones de crisis, situado en principio en el ámbito del Ministerio del Interior.

Por otro lado, y aunque fruto de una decisión ya tomada con anterioridad a la publicación del LBDSN (76), la *Gendarmerie*, pasará a integrarse en el Ministerio del Interior, para el desarrollo de todas sus funciones de carácter policial, sin perder sus miembros su condición militar, y manteniendo un fuerte vínculo con el Ministerio de Defensa, que seguirá disponiendo de sus medios para la participación en misiones en el exterior.

#### LA ESTRUCTURA DE LAS FUERZAS ARMADAS

En el ámbito del Ministerio de Defensa se propone una reforma a gran escala, dentro del proyecto más amplio puesto en marcha por el presidente de la República, para modernizar la Administración General del Estado, conocido como la Revisión General de las Políticas Públicas, y que se desarrolla de forma paralela con la elaboración del LBDSN.

---

(72) De acuerdo a lo establecido por ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique: en su obra *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, publicada por el Instituto Universitario «General Gutiérrez Mella-do», de la Universidad de Nacional de Educación a Distancia, 2007.

(73) *Opus citada*, p. 94: el presidente cuenta con su propio Estado Mayor, y un Consejo de Defensa para asesorarle en la revisión de las de las iniciativas en el ámbito de la política de defensa.

(74) «Livre Blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme.» La Documentation française, 2006.

(75) «Al igual que ustedes, oigo decir que, desde hace años, la seguridad exterior de Francia y la seguridad en su territorio son inseparables. ¡Pero sigo sin ver una traducción concreta en nuestra organización, en nuestros medios, o incluso en nuestra reflexión!» Discurso del presidente de Sarkozy a la Comisión encargada de elaborar el LBDSN, con motivo de su constitución, 23 de agosto de 2007.

(76) Lo declaró el presidente Sarkozy en su discurso ante miembros de la Policía y la *Genadarmérie*, 29 de noviembre de 2007.

Se prevé la creación de una sede central del Ministerio de Defensa, que integre a los cuarteles generales de los Ejércitos, en la región de Balard, próxima a París. La creación de este «Pentágono a la francesa», persigue como objetivos el alcanzar una verdadera dirección centralizada de la estructura de las Fuerzas Armadas en torno al ministro, la reducción de costes en el funcionamiento de la administración central del Ministerio, y la mejora de calidad de vida de las personas que allí trabajan.

En cuanto a los ejércitos, se prevé una verdadera reorganización territorial, con el objeto de racionalizar una estructura excesivamente atomizada, a lo largo de la geografía francesa, a la vez que se obtiene una mayor eficiencia del apoyo logístico. En este sentido, la creación de «bases conjuntas» (77) donde convivan unidades de los tres Ejércitos, son otra propuesta con todos los visos de prosperar, con el objetivo de reducir los costes de mantenimiento del enorme número de infraestructuras militares, a la vez que se comparten servicios comunes.

Esta puesta en común de todos los servicios susceptibles de ser compartidos, se pretende ampliar como norma general a las áreas de la gestión de personal, la formación, y el sostenimiento del material, acudiendo además a la externalización de todas aquellas tareas que redunden en una mayor relación eficacia-coste (78).

Una de las cuestiones que está causando más inquietud en el seno de los Ejércitos es la reducción de personal, del que se barajan cifras de entre 30.000 y 50.000 personas, principalmente pertenecientes a la Administración civil (79), y a unidades de apoyo, para potenciar las unidades operativas. La configuración final de esta reformas, es una de las decisiones que está requiriendo las deliberaciones más intensas en el seno de la Comisión, para lo cual se está recurriendo estos últimos meses, a sondear la opinión en el ámbito de las unidades, y a informar del alcance de la reestructuración a las autoridades locales de las ciudades donde radican, para contribuir a tomar la solución más compensada posible.

#### LA DEFINICIÓN DE CAPACIDADES

La importante limitación presupuestaria impone tomar decisiones difíciles a la hora de priorizar las inversiones en armamento y sistemas. La preeminencia que se le otorga a la inteligencia como medio para preservar la autonomía de decisión (80), sitúa en primera prioridad la mejora de las capacidades ISTAR, en particular los sistemas de satélite, tanto civiles como militares.

---

(77) Se estudia la creación de unas 90 «bases de defensa», donde agrupar las más de 450 instalaciones con que cuentan los tres Ejércitos en la actualidad.

(78) Un primer ejemplo de la externalización de servicios conjuntos, es la contratación, mediante *leasing*, de helicópteros de enseñanza, para la formación de pilotos de los tres Ejércitos.

(79) La Revisión General de las Políticas Públicas, prevé la amortización de una de cada dos plazas de funcionarios civiles que pasen a retiro, con lo que a un ritmo de 6.000 plazas al año, se producirían 36.000 plazas menos en los próximos seis años, correspondientes sólo a este colectivo.

(80) «En primer lugar, necesitamos un mayor nivel de conocimiento y apreciación de la situación, para ser más autónomos en nuestros análisis estratégicos y en la evaluación de las amenazas, de forma que seamos capaces de ejercer una verdadera influencia en las coaliciones internacionales.» Intervención del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la quinta edición de la Universidad de Verano de la Defensa, Toulouse, 11 septiembre de 2007.



Otra capacidad que se considera prioritario potenciar es el transporte estratégico, al ser el pilar de la proyección, función estratégica primordial, como ya hemos analizado. En este terreno se reconoce el déficit de las Fuerzas Armadas francesas, y de un modo general de Europa, por lo que se contempla como solución viable la contratación compartida de un «pool de aviones A-400», del mismo modo que se han contratado con anterioridad los servicios de empresas, como los aviones *Antonov*.

Para ser capaces de aumentar el número de fuerzas convenientemente preparadas, disponibles para la realización de operaciones sostenidas, se considera necesario invertir en material apropiado (81) para estas operaciones, en detrimento del mantenimiento de enormes parques de equipos obsoletos.

Con estas necesidades en mente, la continuidad de importantes programas puestos en marcha, corren peligro de sufrir importantes recortes respecto su planteamiento inicial. Entre ellos la posibilidad de construir un segundo portaaviones para complementar al *Charles de Gaulle* (82), incluso de forma compartida con el Reino Unido, parece complicarse, tal y como ha dado a entender el propio ministro de Defensa (83), en los últimos días del mes de abril.

## **Conclusiones y lecciones aprendidas**

### *Conclusiones*

La orientación de la Estrategia de Seguridad y Defensa francesa, íntimamente relacionada a su política exterior, tendrá su expresión en el nuevo LBDSN, que se encuentra en estos momentos en sus últimas etapas de elaboración.

La necesidad de esta Revisión Estratégica de la Defensa en Francia, es fruto de la rápida evolución del entorno estratégico, a la que Francia debe adaptarse para mantener su posición como potencia de primer orden, con una importante influencia en las organizaciones internacionales, basada principalmente en su autonomía de decisión. El contexto político actual, con el acceso a la presidencia de Nicolas Sarkozy, cuyo programa de gobierno plantea una profunda reforma de la administración del Estado, unido a las dificultades presupuestarias que limitan el mantenimiento de los gastos dedicados a la defensa, propician que este proceso de revisión se acometa en estos momentos, sin más dilación.

En el escenario que se prevé para el futuro próximo, fruto de un profundo análisis prospectivo multidimensional, se mantiene el amplio espectro de las operaciones actuales,

---

(81) Entre los programas prioritarios destacan en este apartado: el vehículo blindado de combate de Infantería, y el Programa del Soldado Francés del Futuro, y la adquisición de armamento táctico de precisión de larga distancia.

(82) Debido a que éste deberá efectuar un periodo de mantenimiento superior a seis meses en el año 2015, estaba inicialmente previsto tener el segundo portaaviones en servicio en 2014, para así poder mantener la presencia en la mar de un grupo aeronaval.

(83) Reconoció en una entrevista televisiva a *TV5 Monde*, el 20 abril, que las probabilidades de llevar a cabo el proyecto se reducían, aunque sería una decisión que debería tomar el presidente de la República, tras aprobar el LBSDN.

con una mayor preponderancia de las operaciones sostenidas, principalmente en teatros lejanos, sin abandonar del todo la posibilidad de un conflicto regional de gran escala.

De este modo, Francia se enfrenta a la realidad de que el mantenimiento de unas capacidades globales y coherentes, acordes con las exigencias de los nuevos riesgos, no puede ser afrontado de forma exclusivamente nacional (84), ni siquiera con la posesión de una respetable capacidad de disuasión nuclear. Por tanto, se hace necesario recurrir en un ámbito superior, a una Europa que alcance su condición de verdadera potencia (85), y así amplificar el papel de liderazgo de Francia, junto con el del Reino Unido o Alemania, para lo cual el impulso a una PESD se considera esencial, y se quiere hacer ver la oportunidad del momento actual, con nuevos líderes al frente de cada uno de estos países.

La incorporación a la Estructura Militar de la OTAN, se enmarca, por tanto, en la necesidad de impulsar a la PESD, lo cual Francia ha comprendido, que no puede realizar, mientras mantenga una posición de distanciamiento político, que le granjea la desconfianza, no sólo de Estados Unidos, sino también de los aliados europeos más atlantistas. Por ello, la postura que ha de promover el LBDSN no es una competencia entre la OTAN y la Unión Europea, sino una complementariedad (86), basada en la asunción de mayores responsabilidades en la Seguridad y Defensa por parte de Europa, lo cual requiere mayores esfuerzos en capacidades militares, a la vez que la Unión Europea va adquiriendo un papel propio dentro de la Alianza.

En cuanto a resolución de los dilemas que plantean las múltiples variables de la *ecuación de la defensa*, el resultado se ha de traducir en una profunda reforma de la organización del Ministerio de Defensa, que conlleva una racionalización de la estructura territorial de las Fuerzas Armadas, en la que ha de primar la visión conjunta, con el objeto de reducir los gastos dedicados a administración y mantenimiento, en favor de las capacidades operativas.

Esta transformación, que será coherente con la Reforma de las Administraciones Públicas, debe incluir la acción integral de las diferentes agencias y los departamentos implicados en la seguridad, para lo cual se crea el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional, a través del cual el presidente de la República refuerza aún más su papel preeminente que la Constitución le otorga en la dirección de los asuntos relacionados con la defensa.

Las decisiones críticas que afectan a la continuidad de los programas de armamento, aún por concretar, se tomarán bajo la premisa de responder a las misiones y escenarios de actuación contemplados de cara al futuro, de acuerdo a las funciones estratégicas básicas. Estas últimas, se mantienen en esencia, con la primacía de la disuasión nu-

---

(84) WITNEY: *opus citada*.

(85) «De la capacidad de influir en la construcción europea y en sus futuras evoluciones dependerá, en buena medida, que Francia mantenga su rango en el mundo.» El concepto francés de defensa, según recoge la página *web* del Ministerio de Asuntos Exteriores, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/>

(86) «NOT “either NATO or UE”, BUT “and NATO and UE”», es la postura de París según destacó el coronel Guillamó, director del Departamento del Centro Interejército de Defensa francés, en su Conferencia al IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, en el CESEDEN, 20 de diciembre de 2007.

clear, adaptada de forma más flexible, a la evolución de las amenazas, y con aspiración de extender su capacidad en aras de la defensa europea. Sin embargo, el contexto estratégico demanda hoy otras capacidades complementarias, para mantener el grado de autonomía al que Francia ha aspirado tradicionalmente, por lo que adquieren una mayor importancia, funciones como la proyección, y sobre todo, el «conocimiento del entorno y la anticipación», como consecuencia de la evolución del concepto de defensa a uno más amplio de seguridad, en el que la información adquiere una importancia excepcional, frente a la potencia militar tradicional (87), y se constituye como la base del planeamiento basado en los efectos.

### *Lecciones aprendidas desde un punto de vista nacional*

Aún partiendo de la base de que la posición de Francia en el escenario internacional, y su nivel de ambición en la participación de sus Fuerzas Armadas en el exterior, son diferentes a los de España, considero que pueden extraerse algunas lecciones aprendidas del proceso seguido para la elaboración del LBDSN, y de las líneas de acción a incluir en el mismo.

En primer lugar, considero innovador el método de elaboración, con la participación de un grupo de notables, de diversa procedencia, y los esfuerzos por dotar a todo el proceso, de la máxima apertura y transparencia hacia la sociedad, mediante la presencia permanente en los medios de comunicación, la inclusión de abundante información en las páginas *web* de los organismos públicos, e incluso la creación de foros de debate sobre los principales temas de reflexión.

También considero como hecho muy positivo, la implicación directa de las altas instancias del Estado, en especial del presidente de la República, al promover todo el proceso, y al dotarlo de una categoría de orientación política de carácter superior, en lo que puede asimilarse al modelo de Estados Unidos, y su Estrategia de Seguridad Nacional, a partir de la cual desarrollar las diferentes estrategias, dirigidas ya por el Gobierno, en lo que sería en el caso de la defensa, el nivel político militar.

En este nivel, cabe destacar la coherencia de todo el proceso, fundamentado en un análisis profundo y sistemático de carácter prospectivo (88), lo que se traduce posteriormente en las Leyes de Programación Militar, y desarrollado en paralelo al Programa de Modernización de la Organización de la Defensa.

En lo referente a las líneas de acción propuestas en el LBDSN, y a falta de su publicación definitiva, destaca el proceso de racionalización que parece se va a acometer de manera decidida, primando lo conjunto, sobre todo en cuanto a los Servicios Logísticos y a la Administración, obligado por la Reforma General de las Políticas Públicas, puesta en marcha en un ámbito superior, para poner freno al déficit emanado de las Administraciones Públicas.

---

(87) BALLESTEROS, Miguel Ángel, coronel Jefe del Departamento de Estrategia de la ESFAS, en la obra «Fundamentos de la Estrategia del siglo XXI», *Monografías del CESEDEN*, número 67, p. 62.

(88) Éste se actualiza con carácter anual en el «Plan prospectivo a 30 años», elaborado por la Délégation aux Affaires Stratégiques del Ministerio de Defensa.

Por su parte, la creación del Consejo de Seguridad y Defensa, que integrará al Consejo de Defensa Nacional y al Consejo de Seguridad Interior, ambos de carácter interministerial, parece un modelo válido para avanzar en la puesta en marcha de una verdadera acción integral del Estado en materia de Seguridad y Defensa.

Por último, la elección de unas capacidades adecuadas a las exigencias operativas, partiendo de un estudio realista de la situación presupuestaria, está llamada a convertirse en la única solución válida a la *ecuación de la defensa* en los países de nuestro entorno, a la vez que se potencia una base industrial de carácter estratégico, cada vez más en un ámbito europeo, a través de la Agencia Europea de Defensa.

## Bibliografía

Agencia Europea de Defensa: *An Inicial Long-Term Vision for European Defence Capability and Capacity Needs*, octubre de 2006.

ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique: *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado», Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2007.

ARTEAGA, Félix: «La Quadrennial Defense Review de 2006, y los planeamientos de defensa occidentales», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 2004, febrero de 2006.

BALLESTEROS, Miguel Ángel: «Las Estrategias de Seguridad y Defensa», *Monografías del CESE-DEN*, número 67, diciembre de 2003.

Carta de nombramiento del señor Jean Claude Mallet como presidente de la Comisión encargada de la elaboración del LBDSN, París, 26 de julio de 2007.

CHIVVIS, Christopher y DURAND, Etienne de: «Political and Strategic Consequences of the French White Paper», *Brookings Center on the United States and Europe*, US-Europe Analysis Series, Primavera de 2008.

Conferencia del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, Toulouse, 11 de septiembre de 2007.

Discurso del presidente de la República Jacques Chirac, en su visita a las fuerzas nucleares, en l'le Longue (Brest), 19 de enero de 2006.

Discurso del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, con motivo de la botadura del submarino nuclear *Le Terrible*, Cherburgo, 21 de marzo de 2008.

Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin, con motivo de felicitación del Año Nuevo a las Fuerzas Armadas, en Illkirch-Graffenstaden, 11 de enero de 2008.

DURAND, Etienne de: «Quel Format d'armée pour la France?», *Politique Étrangere*, número 4, 2007.

EDMONDS, Martin: *The Defence Equation: British Military Systems Policy, Planning and Performance*, 1986.

ESCRIGAS, Juan: Conferencia «Estrategia de Disuasión Nuclear», Departamento de Estrategia de la ESFAS, IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.

GAUTIER, Louis: «Les Chausse-Trapes du Livre Blanc», *Politique Étrangere*, número 4, 2007.

JANE'S DEFENCE: «Jane's Military and Security Assessments», 2008.

KLARE, Michael T.: *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*, ediciones Urano, Barcelona, 2003.

Ley 2003/73 de 27 de enero de 2003, de la Programación Militar para el periodo 2003-2008.

- LUTTWAK, Edward N.: «Les Armements Peuvent-ils Devenir “Abordables”?» *Politique Étrangere*, número 4, 2007.
- MAJOR, Claudia y MÖLLING, Christian: «Sarkozy’s Brave New World: France’s Foreign Security and Defence Policy», *ISIS (Internacional Security Information Service Europe)*, número 35, octubre de 2007.
- Mandato del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, a la Comisión encargada de proponer la redacción del LBDSN, agosto de 2007.
- MAULNY, Jean Pierre: «Nicolas Sarkozy Revient à la Doctrine Nucléaire de Mitterrand», *IRIS (Institut de Relations Internationales et Stratégiques)*, 21 de marzo de 2008.  
 — «Behind the Politics of France’s Relationship to NATO», *IRIS*, 14 de febrero de 2008.
- MICHEL, Leo: «NATO-EU-United States: Why Not a Virtuous “ménage à trois”?», *Institute for National Strategic Studies, US National Defense University*, primavera de 2006.  
 — «France and NATO: Getting to “Oui”», *Institute for National Strategic Studies, US National Defense University*, otoño de 2007.  
 — MINISTERIO DE DEFENSA DE FRANCIA: «Préparer les engagements de Demain: 2035», agosto de 2007.  
 — *Prospective Géostratégique à l’horizon des Trente Prochainnes Années*, febrero de 2008.  
 — *Libro Blanco de la Defensa*, 1994.  
 — *Livre Blanc sur la Sécurité Intérieure Face au Terrorisme. La Documentation Française*, 2006.  
 — *Relever le Défi Opérationnel et Capacitaire: La Transformation de L’Organisation du Ministère de la Défense*, mayo de 2005.
- NOYA, Javier: *Diplomacia pública para el siglo XXI*, Real Instituto Elcano, enero de 2007.
- Profesores del Departamento de Estrategia de la ESFAS: Conferencias sobre «Estrategia Conceptual», IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, septiembre de 2007.
- Páginas web sobre el LBDSN, del Ministerio de Defensa de Francia, en: [http://www.defense.gouv.fr/livre\\_blanc/](http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc/)
- Página web de la Embajada de Francia en España, en: <http://www.ambafrance-es.org/>
- Página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/>
- Portal web sobre la modernización del Ministerio de Defensa, en: <http://www.defense.gouv.fr:80/modernisation>
- Portal web del Gobierno de la República, sobre el LBDSN, en: [http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les\\_dossiers\\_actualites\\_19/livre\\_blanc\\_sur\\_defense\\_875/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/)
- RANNOU, Jean: «La transformation du système de défense: la problématique des équipements», *Politique Étrangere*, número 4, 2007.
- TAFALLA, Ángel: Conferencia «Seguridad marítima», Fase Específica Armada, IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, CESEDEN, abril de 2008.
- TERTRAIS, Bruno: *Análisis prospectivo: disuasión nuclear en 2030*, Fundación para la Investigación Estratégica, febrero de 2007.
- SORDO, Manuel: «La defensa común europea y el vínculo transatlántico», *Monografía*, ESFAS, noviembre de 2006.
- UTTLEY, Matt: Conferencia «La Revisión Estratégica del Reino Unido», IX Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, CESEDEN, 17 de diciembre de 2007.
- VILLALBA, Aníbal: «La evolución del pensamiento estratégico», *Monografías del CESEDEN*, número 67, diciembre de 2003.
- WITNEY, Nick: «France’s Shakespearean Defence Review», *European Council on Foreign Relations*, febrero de 2008.

