

Capítulo primero

La política de defensa de los países de nuestro entorno

Ignacio Fuente Cobo

Resumen

Antes de abordar el estudio de las capacidades militares de los países que consideramos de nuestro entorno, es decir, Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, objeto último de este documento, resulta necesario analizar las políticas de defensa de todos estos países como la mejor forma de entender la manera en que cada uno de ellos busca garantizar su seguridad nacional, optimizando los recursos que emplea, las capacidades que adquiere y las acciones que emprende para conseguirlo.

Palabras clave

Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, política de defensa, seguridad nacional.

Abstract

Before addressing the study of the military capabilities of the countries we consider our natural environment (Germany, United Kingdom, France and Italy), last purpose of this document, it is necessary to analyze the defense policies adopted by these countries, as the best way to understand how each one of them seeks to guarantee its national security while optimizing the

resources employed, the capabilities acquired and the actions undertaken to achieve it.

Keywords

Germany, France, United Kingdom, Italy, defense policy, national security.

Introducción

La política de seguridad y defensa de un país puede considerarse como el conjunto de grandes opciones y principios políticos, estratégicos y militares que define y adopta para garantizar sus intereses nacionales y su propia seguridad. Incluye todas las decisiones que un Estado adopta relativas a la organización y la activación de sus capacidades militares necesarias para preservar la vida y la seguridad de sus ciudadanos y la defensa del territorio nacional, al tiempo que garantiza el cumplimiento de sus compromisos internacionales y el normal funcionamiento de las instituciones del Estado. Se trata, por tanto, de una formulación política que hacen las autoridades nacionales al máximo nivel sobre papel a la que una nación está dispuesta a adoptar en el entorno internacional, la estrategia a seguir para cumplir con sus compromisos militares y la política industrial y de defensa a adoptar para garantizar a las Fuerzas Armadas dotarse de los recursos necesarios para cumplir con su misión.

Se trata, por tanto, de una verdadera política de Estado, quizás la más importante, por lo que cada nación define y adopta la suya de acuerdo con su propio análisis del entorno de seguridad, su nivel de ambición en cuanto al papel a desempeñar en el panorama internacional y la voluntad de su sociedad de proporcionar respuestas eficaces y eficientes a los riesgos y amenazas para sus seguridad.

En este sentido, cada uno de los países que se considera en el presente estudio ofrece una respuesta propia a la hora de formular su estrategia de seguridad nacional, de acuerdo con su propia realidad nacional y sus propias preocupaciones estratégicas. De esta manera la política de seguridad y defensa de Alemania, el primero de los países considerados, se ha venido caracterizando desde el final de la Segunda Guerra Mundial por mostrar una identidad muy débil. Hasta fechas muy recientes, Alemania ha constituido la expresión tenaz de la continuidad ideológica reflejada en una cultura de contención militar extrema, con independencia de la tendencia política del partido en el Gobierno en cada momento. A diferencia de otros campos del poder nacional —como es el económico— en el que no ha rehuído ejercer el liderazgo europeo, Alemania se ha refrenado de hacer lo mismo en el campo de la seguridad.

Sin embargo, esta situación está cambiando rápidamente. En los últimos tiempos parece haberse despertado una mayor conciencia de defensa en las élites políticas germanas, que entienden que esta autorestricción tan estricta, así como la falta de una verdadera política de seguridad nacional propia, ha impedido a Alemania ser la verdadera dueña de su propio destino, al tiempo que le ha hecho desaprovechar numerosas ocasiones de apoyar a sus aliados de la Unión Europea y de la OTAN. Poco a poco se va abriendo paso en la sociedad alemana el convencimiento de que su nación se ha convertido hoy en día en la principal potencia europea, al tiempo que se ha

convertido en un país estrechamente conectado con las redes globales. En estas circunstancias, Alemania debe hacer más para garantizar una seguridad que otros le han proporcionado a ella durante décadas.

La política de defensa de Reino Unido, por su parte, está recogida en la denominada Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (*SDSR*) que, junto con la Estrategia de Seguridad Nacional (*NSS*), deben considerarse los dos documentos más importantes de estrategia que publica el Gobierno británico. Ambos revisan periódicamente las amenazas que Reino Unido tiene que afrontar, las capacidades que necesita para responder a estas y, consecuentemente, los cambios en la configuración de la estructura de las Fuerzas Armadas para responder a estos desafíos. En estos momentos en los que se ha terminado revisar la política de defensa británica con la publicación de la *NSS* y la *SDSR* en noviembre de 2015, parece evidente que será la evolución de la situación económica y la capacidad de sus Fuerzas Armadas las que jugarán un papel relevante en los conflictos del futuro, las que marcarán la determinación británica en cuanto a la satisfacción de sus ambiciones estratégicas y en cuanto al cumplimiento de su política de defensa.

En lo relativo a Francia, en los últimos años su política de seguridad y defensa ha venido haciéndose más realista y menos ambiciosa, restringiendo su campo de acción a la periferia de Europa. Los sueños formulados en la pasada década de jugar un papel relevante en Asia han quedado relegados al tiempo que refuerza su papel en África con el incremento de la presencia y actividad militar en este continente. Con sus Fuerzas Armadas comprometidas en varios frentes, Francia parece haber llegado al límite de sus capacidades operativas y financieras en unos momentos en los que la creciente amenaza rusa en Europa, la aparición de nuevos escenarios como Libia o Siria y, sobre todo, las exigencias operativas derivadas de la lucha contra el terrorismo yihadista no harán si no aumentar el «estrés» militar y presupuestario durante los próximos años¹. Por ello, será difícil que Francia pueda mantener por sí sola el actual esfuerzo operativo y necesitará contar con sus socios europeos, aunque ello le suponga renunciar, en la práctica, a la independencia estratégica de la que tan orgullosa se ha sentido en el pasado.

Finalmente, Italia ha iniciado, con su Libro Blanco aprobado en el año 2015, una profunda revisión de su política de defensa con el objetivo de dotarse de unas Fuerzas Armadas capaces de defender sus intereses vitales y estratégicos y hacer frente a los desafíos del futuro. Contiene un programa ambicioso de reformas que va a exigir a Italia desarrollar la adecuada cadena de mando, así como el sistema de planeamiento que asegure la necesaria coherencia entre su estrategia militar y sus capacidades militares, de manera que estas dos dimensiones de la ecuación estratégica actúen sinérgica-

¹ Aquí hay que hacer mención a los alrededor de diez mil militares franceses implicados permanentemente en la operación de prevención antiterrorista en el territorio metropolitano antes denominada «Vigipirate» y ahora «Sentinelle».

La política de defensa de los países de nuestro entorno

mente. Por otra parte, Italia, una nación que aspira a jugar un papel central en los asuntos militares que afectan al Mediterráneo, va a tener que asumir que su seguridad y su defensa se basan en la premisa de que solo si muestra solidaridad y proporciona una contribución significativa a la seguridad internacional puede esperar recíprocamente la solidaridad y el apoyo de sus socios y aliados.

La política de defensa de Alemania: ¿preparada para liderar?

Una nueva mentalidad sobre la defensa

Alemania ofrece un ejemplo evidente de que el poder militar de un Estado no consiste simplemente en la mera suma de sus soldados, carros de combate, barcos o aviones, sino que en el balance de poder deben incluirse igualmente elementos intangibles como la voluntad política de usar el instrumento militar para avanzar en los intereses nacionales, la cultura estratégica de las élites o el apoyo de la opinión pública². En este sentido, y con más dificultad que ninguna otra de las grandes potencias europeas, Alemania sigue intentando reconciliar su creciente condición de nación líder en Europa en el terreno político y económico con un papel militar mucho más modesto, en el que apenas se consideran los medios militares como una herramienta más de la acción exterior del Estado y de la promoción de los intereses nacionales³. En este sentido, Alemania siempre ha sido firme partidaria del multilateralismo en las relaciones internacionales y particularmente en las intervenciones armadas, siempre en el marco de la OTAN o, aún mejor, de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

La reunificación alemana no supuso una modificación sustancial de sus planteamientos doctrinales en el campo de la seguridad y la defensa, hasta el punto de que al hacer un balance con motivo del veinticinco aniversario de la reunificación, el servicio de Radiodifusión internacional de Alemania, *Deutsche Welle*, concluía que «en 1990 los vencedores de la Segunda Guerra Mundial temían que una Alemania reunificada pudiera volver a adquirir un gran poderío militar. Veinticinco años más tarde, nadie se asusta de la *Bundeswehr*. Por el contrario, algunos están preocupados por su debilidad»⁴. Las

² Michael Shurkin, *Setting Priorities in the Age of Austerity. British, French and German Experiences*, Rand Corporation, 2013, p. 36.

³ Según Patrick Keller, «el liderazgo político alemán es instintivamente reacio al uso del poder militar. Sospecha que el uso de medios militares raramente es efectivo para producir los resultados políticos deseados y siempre implica un coste político interno». Patrick Keller, *German Hard Power: Is there a there there?*, p. 107. También Gary J. Schmitt (ed.), *A Hard Look at Hard Power. Assessing the Defense Capabilities of Key US Allies and Security Partners*, United States, Army War College Press, 2015.

⁴ Deutsche Welle. *Bundeswehr- a smaller army with greater tasks*, 21 de septiembre de 2015, <http://www.dw.com/en/bundeswehr-a-smaller-army-with-greater-tasks/a-18737349>.

causas de esta situación hay que buscarlas en la repercusión sociológica de la derrota en la Segunda Guerra Mundial, que configuró una Alemania educada durante generaciones en la aversión al militarismo y el expansionismo militar, al tiempo que sometida a numerosas restricciones legales en cuanto al uso del poder militar⁵. Ello se tradujo en la dificultad que ha tenido Alemania para ocupar el espacio que, por su peso geopolítico como potencia europea, le correspondería.

Puede, por tanto, afirmarse que los efectos traumáticos de la Guerra Mundial, junto con el profundo pacifismo de una sociedad que conserva el estigma de las atrocidades del pasado, se han traducido en un bajo interés por los temas de seguridad y defensa⁶. Ello se ha venido reflejando en la gran reticencia que han venido mostrando sistemáticamente los sucesivos Gobiernos alemanes a la hora de asumir responsabilidades crecientes en cuanto a la seguridad internacional y en una mayor preferencia por las herramientas civiles de prevención de crisis consideradas más efectivas. Así ocurrió, por ejemplo, durante la crisis de Libia de 2011, en la que Alemania se abstuvo de votar favorablemente la resolución 1973 del Consejo de Seguridad que autorizaba una intervención limitada en este país, o en el escaso apoyo que prestó a la intervención francesa en Malí durante la operación «Serval» en enero de 2013.

No obstante, poco a poco, se va abriendo paso el convencimiento en la sociedad alemana de que su nación se ha convertido hoy en día en la principal potencia europea, al tiempo que un país estrechamente conectado con las redes globales y que en estas circunstancias Alemania debe hacer más para garantizar una seguridad que otros le han venido proporcionando a ella durante décadas⁷. La Conferencia de Seguridad de Múnich de enero de 2014 parece ser el punto de inflexión en esta nueva aproximación de seguridad. Como afirmara el presidente federal Joachim Gauck en su discurso inaugural⁸, una República Federal Alemana que está pasando «de ser un beneficia-

⁵ Prueba de la especificidad militar alemana es una institución tan peculiar como el Comisionado Parlamentario para las Fuerzas Armadas, una especie de Defensor del Soldado con jurisdicción específica y responsabilidad de supervisión sobre las Fuerzas Armadas que no depende del Gobierno, sino del Parlamento (https://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/commissioner, donde pueden encontrarse igualmente sus últimos informes anuales, el último de fecha enero de 2015).

⁶ Munich Security Report 2015, *Collapsing Order, Reluctant Guardians?*, p.10, <http://www.eventanizer.com/MSR2015/MunichSecurityReport2015.pdf>.

⁷ Bundesministerium der Verteidigung: «Speech by the Federal Minister of Defence, Ursula von der Leyen, on the Occasion of the 50th Munich Security Conference», 31 January 2014; Frank-Walter Steinmeier: «Speech by Foreign Minister Frank Walter Steinmeier at the 50th Munich Security Conference», 1 February 2014, www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html.

⁸ Discurso del presidente federal Joachim Gauck, «El papel de Alemania en el mundo: acotaciones sobre responsabilidad, normas y alianzas», Conferencia de Seguridad de Múnich, 31 de enero de 2014, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/>

rio a un garante del orden y la seguridad internacionales» aceptaría asumir un mayor compromiso internacional que no excluyese *a priori* los instrumentos militares, si bien tras agotar todas las posibilidades diplomáticas.

Los fundamentos de la política de defensa alemana

No obstante, los dos pilares fundamentales de la política de defensa alemán (OTAN y Unión Europea) permanecen inmovibles, hasta el punto que más que una política de seguridad y defensa propiamente alemana se puede hablar propiamente de dos políticas diferentes, una para cada organización. La primera, atlántica, desempeña el papel de la defensa clásica y constituye el marco preferido de acción militar para Alemania, mientras que la segunda, europea, está orientada más bien a la gestión de crisis. Esta ambivalencia en cuanto a su seguridad, unida a los cambios que están experimentando ambas organizaciones, hace que la política de defensa alemana siga siendo más reactiva que proactiva.

Ahora bien, el auge del radicalismo en el Mediterráneo, pero sobre todo la crisis de Ucrania, está inclinando de una manera muy notable a Alemania a revisar su estrategia de seguridad, buscando dar respuesta a los intentos rusos de usar la fuerza militar en defensa de sus intereses nacionales. A tal efecto, Alemania está preparando un nuevo Libro Blanco de la defensa⁹ que se espera vea la luz a lo largo del año 2016 o principios de 2017, el cual recogerá probablemente la idea de que, en el futuro, las Fuerzas Armadas alemanas se centrarán no solo en misiones en el exterior (como Afganistán) sino también en un mayor fortalecimiento de las defensas de la OTAN. Puede decirse que Alemania está mirando a Rusia, poniendo un especial énfasis en impulsar la presencia de la Alianza en el este de Europa¹⁰. No obstante, todavía mantiene una posición defensiva *Wait and See* hacia propuestas aliadas, como las de estacionamiento permanente de tropas en los países de este de Europa o el incremento de los gastos de defensa.

En este sentido, aunque Alemania ha comenzado a replantearse sutilmente su posición respecto a Rusia expresando sus críticas de manera cada vez más abierta, todavía piensa que no es demasiado tarde para salvar las relaciones y mantener una comunicación fluida que impida la aparición de una Rusia crecientemente afirmativa que busque revancha en Europa.

En el campo de las misiones internacionales también se está apreciando un mayor compromiso alemán, especialmente en África donde en mayo

Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Spanisch.pdf?__blob=publicationFile.

⁹ El Libro Blanco de la defensa actualmente en vigor data de 2006.

¹⁰ «Germany says new security strategy will respond to Russia», Reuters, 17 de febrero de 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/02/17/us-germany-security-idUSKBNOLL1BK20150217>.

de 2014 el Gobierno alemán adoptó sus nuevas «Guías Políticas para África»¹¹ centradas en comprometer cualquier esfuerzo alemán en el marco de la Unión Europea. En este marco, Berlín decidió el aumento del número de sus instructores militares en la misión de la Unión Europea en Malí (de 180 a 250, habiendo liderado, además, *EUTM*, *European Union Training Mission*, Malí durante aproximadamente un año desde julio de 2015 a julio de 2016) cuando está previsto que ceda el mando a un general belga y el apoyo con capacidades de transporte a la misión de la Unión Europea en la República Centroafricana. Sin embargo, la naturaleza de estas contribuciones indica que Alemania sigue manteniendo ciertas «líneas rojas» en cuanto a las intervenciones exteriores de sus Fuerzas Armadas: no se desplegaron fuerzas de combate, por el contrario, el apoyo fue fundamentalmente de entrenamiento y logístico referido a reabastecimiento en vuelo, evacuación médica (Medevac) y capacidades de transporte.

Parece muy posible que, dado que África se presenta como el mayor escenario futuro de crisis permanentes, Alemania apoye misiones militares en este continente, pero parece menos probable que sea ella quien las lance. Más bien lo que las últimas decisiones sugieren es que Alemania estaría dispuesta a mantener su reticencia a compartir los riesgos de estas operaciones utilizando, a tal efecto, sus vastos recursos financieros para librarse de la presión de contribuir militarmente.

No obstante, los atentados terroristas de París en noviembre de 2015 pueden suponer un punto de inflexión en este razonamiento estratégico de alcance todavía difícil de valorar. La reciente decisión alemana de desplegar fuerzas militares en el Mediterráneo oriental y en África, en el marco de la Coalición contra el Dáesh en una misión que estiman «durará más de diez años»¹², parece indicar una mejor aceptación germana de asumir mayores compromisos militares en la esfera internacional, aunque todavía no se haya roto la «línea roja» de las misiones de combate. En este sentido, Alemania también participa en EUNAVFORMED Sophía en el Mediterráneo, aunque su postura sobre Libia, muy distinta a la de Italia o Francia, es de máxima prudencia.

La reforma de la defensa alemana

En lo relativo a las Fuerzas Armadas, el largo y tortuoso proceso iniciado por el fallo del Tribunal Constitucional Federal en 1994, que declaraba legales

¹¹ *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, Berlín, 21 de mayo de 2014.

¹² Alemania desplegará seis aviones *Tornado* y un satélite SAR, además de una fragata que escoltará al portaviones francés *Charles de Gaulle* en el Mediterráneo oriental. También aportará 1.200 militares en una misión contra el Dáesh. La misión costará 134 millones de euros hasta finales de 2016. Guillem Sans Mora, *El Gobierno alemán aprueba la misión militar contra el IS en Siria e Irak*, *El Mundo*, 1 de diciembre de 2015, <http://www.elmundo.es/internacional/2015/12/01/565d6ff522601d2b6b8b456c.html>.

los despliegues operativos de las Fuerzas Armadas alemanas (*Bundeswehr*) fuera del territorio nacional¹³, ha permitido a la *Bundeswehr* transformarse, pasando de ser una fuerza orientada exclusivamente a la defensa del territorio nacional, muy numerosa¹⁴, pesada y basada en el servicio militar obligatorio, a una entidad totalmente profesional, mucho más reducida, ligera y orientada a las operaciones de proyección¹⁵.

Esta profunda transformación del modelo militar alemán ha tenido lugar en medio de un prolongado recorte presupuestario, junto con un colosal esfuerzo para integrar simultáneamente las Fuerzas Armadas de la antigua República Democrática Alemana (RDA) como consecuencia de la reunificación. En este sentido las Fuerzas Armadas de la República Federal se convirtieron en uno de los pilares fundamentales de la unificación nacional, por lo que no es de extrañar que Alemania optase por esperar hasta el año 2011, una vez el proceso de reunificación estuviese consolidado y más de un decenio después de países como Francia o España, para transformar sus Fuerzas Armadas en totalmente profesionales y voluntarias. La consecuencia es que Alemania se encuentra en la actualidad sufriendo muchos de los problemas de reclutamiento que otros países europeos tuvieron que solventar en su momento para asentar el modelo de fuerzas voluntarias profesionales¹⁶.

En el campo propiamente militar, las Fuerzas Armadas alemanas están sometidas a una profunda revisión, consecuencia de las lecciones aprendidas en la misión de Afganistán, una circunstancia que le ha obligado a transformar sus estructuras operativas, que han pasado de estar centradas en el modelo de la Guerra Fría a convertirse en una fuerza de combate cada vez más experimentada e internacionalmente reconocida, aunque todavía sin llegar a los niveles de excelencia operativa de otros socios europeos. Sin embargo, esta transformación no ha sido suficientemente apoyada por un cambio en la narrativa en el nivel político y en el de la opinión pública. De esta manera, aunque las Fuerzas Armadas germanas han abandonado la dinámica de la Guerra Fría, todavía no se ha resuelto el interrogante de cómo

¹³ Keller, óp. cit., p. 95.

¹⁴ Las Fuerzas Armadas alemanas contaban con 585.000 soldados, encuadrados en doce divisiones acorazadas y mecanizadas al final de la Guerra Fría.

¹⁵ Para un breve resumen de las operaciones de la *Bundeswehr* entre 1955 y 2015, ver *Deutsche Welle*, *A new age for German troops? From aid deliveries to combat missions*, 22 de agosto de 2014, <http://www.dw.com/en/a-new-age-for-german-troops-from-aid-deliveries-to-combat-missions/a-17870740>,

¹⁶ Sobre los problemas de la profesionalización, y en particular sobre las dificultades para atraer el número de aspirantes adecuados a las convocatorias de tropa, ver, entre otros, *Deutsche Welle*, *German defense minister plans long-term modernization of military*, 30 de enero de 2015, <http://www.dw.com/en/german-defense-minister-plans-long-term-modernization-of-military/a-18226591>. Según Keller, óp. cit., p. 105, las Fuerzas Armadas alemanas necesitan reclutar anualmente unos 12.500 hombres y mujeres sostenidamente para consolidar el sistema.

emplearlas, o simplemente por qué hacerlo. Es muy posible que las crisis de Ucrania, Siria e Irak, con el debate que están produciendo en la opinión pública germana y en sus élites políticas y militares, contribuya a zanjar definitivamente este dilema identitario.

En el año 2010, Alemania lanzó la que puede considerarse la mayor reforma de sus capacidades de defensa desde el establecimiento de la *Bundeswehr*, una reforma que debe estar concluida en 2017 y que está diseñada para responder a los cambios del entorno estratégico, así como a la importante reducción de las capacidades de sus socios y aliados, consecuencia de una crisis económica más aguda en estos que en la propia Alemania.

Un año más tarde, en mayo de 2011, Alemania presentó el proyecto actualmente en curso de modelo de Fuerzas Armadas en sus Guías de Política de Defensa¹⁷, que pretendía tener consolidado en 2017. Respecto al nivel de ambición, declaraba su disposición para convertirse en nación marco de una organización operativa multinacional con capacidad de integrar fuerzas de otros países, para lo que necesitaba contar con fuerzas capaces de operar en todo el «espectro del conflicto»¹⁸. El objetivo de «fuerza desplegable» y «sostenible» en diferentes operaciones de gestión de crisis se cifraba en diez mil efectivos¹⁹.

Posteriormente, en junio de 2012, se concretaron los planes de implementación de la reforma que están actualmente en desarrollo, estimándose que tres cuartas partes de los objetivos deberían haber sido alcanzados ya en 2015²⁰. Sin embargo, reflejando la extraordinaria volatilidad de la política de defensa alemana, algo que no es exclusivo de este país en Europa, antes incluso de haberse alcanzado la implementación total de las Guías de Políti-

¹⁷ Disponibles en alemán, inglés y francés en la página web del Ministerio de Defensa alemán, en http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/LYsxEOAgDATf4gdIb-cv1MYBzc-QbMDgQ8ftSONtssUsrddQ3iDdk9YImWnaM4XXhaulq9pPLYbB65wRDdF6FQzZ2R47Pxdqtc-THGAXIU_q72byv9tgQFK91xGj6tRgx1/.

¹⁸ Diversos autores han contrastado la retórica oficial de mantener «capacidades en todo el espectro del conflicto» con la implementación real en las Fuerzas Armadas alemanas. Shurkin, óp. cit., p. 29. Según Shurkin, la nueva estructura de Fuerzas producto de la reforma de 2011 privilegia claramente las capacidades relacionadas con intervenciones rápidas en la gestión de crisis en el espectro medio del conflicto.

¹⁹ A diferencia de Reino Unido y Francia, no identifica explícitamente un «esfuerzo máximo temporal» de Fuerzas en operaciones de alta intensidad. Se significa que el actual ciclo de disponibilidad alemán implica despliegues operativos de cuatro meses seguidos de un período intermedio de descanso y adiestramiento hasta un nuevo despliegue en veinte meses, incluyendo seis meses previos de adiestramiento pre-despliegue/stand-by. Keller, óp. cit., p. 105. IHS Jane's *World Armies Germany*, 31 de julio de 2015, p. 4.

²⁰ Ver el documento oficial de los Planes de Implementación en la página web del MINIS-DEF alemán, en http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/NYzBCslwEET_KJsiQvFmq-QcvHgTReEvbJV1sN2WzaS9-vOnBGXiXNwy8oZT9SsErRfYTvMD1dOo2081rMln6EWVE0r-TEiZQ-pss8YNpwFMOYfU5SNpo5wHM_G9D0kVF3KrJSYRCvUcwSRafdZJfIDA3gbNU2trL_VN_64S6H27G27bW5wzLP5x8aaE_T/, accedido el 2 de octubre de 2015.

ca de Defensa de 2011, ya se anuncia un nuevo Libro Blanco para mediados de 2016²¹.

Alemania prevé también reducir sus presupuestos de defensa centrándose en las misiones más probables de prevención de conflictos internacionales y de gestión de crisis, es decir, en lo que ha venido a denominarse operaciones de estabilización. Para ello, pretende mantener su actual abanico de capacidades, al tiempo que disminuye la tasa de sostenibilidad, entendida como el margen de tiempo durante el cual puede mantener operativas las capacidades y el personal de una fuerza desplegada. Es lo que ha venido a denominar *Breite vor Tiefe*, «amplitud antes que profundidad», o si se prefiere, capacidades antes que sostenimiento. No se reducen las capacidades, pero se reduce su número y su disponibilidad operativa. En este sentido, y como consecuencia de la reforma, los materiales y equipos militares están sufriendo una reducción en cuanto a las cantidades disponibles, pero no en cuanto a los tipos y clases, manteniendo Alemania sus obligaciones contractuales en los grandes programas de armamento, como el avión de transporte A-400, el helicóptero NH-90 o el avión de combate Eurofighter, si bien con números más reducidos y con entregas aplazadas, una política en la que Alemania no está sola, lo mismo ha pasado, al menos, con otros socios europeos como Francia y España.

La propuesta de «capacidades antes que sostenimiento» tiene su reflejo doctrinal en el «concepto de nación marco» (FNC) en los términos expresados por la OTAN como guía para la interoperabilidad. La idea fuerza que subyace debajo de este concepto es la de mejorar el sostenimiento y mantener las capacidades críticas, actuando en marcos multinacionales, en las que otros países cubren las carencias propias, y realizando un planeamiento de la defensa combinado con otros países. La idea de la OTAN que apoya Alemania consiste en crear *clusters* de Estados grandes y pequeños que coordinen el compromiso de equipos y fuerzas a aportar a los mismos. La nación marco ofrece el esqueleto al cual se enganchan los países más pequeños para hacer sus contribuciones específicas. Aquí Alemania ve una oportunidad especial de compensar las reducciones, integrando dentro de sus estructuras marco a los países de su entorno, con especial preferencia por los cuatro de Visegrado (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), Nordefco (Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia) y Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). Además, el trabajar en ámbitos militares multilaterales da a la defensa un carácter políticamente más aceptable ante la sociedad alemana, que las iniciativas militares unilaterales germanas.

Respecto a capacidades, la prioridad por la «amplitud más que profundidad» indica la preferencia por no renunciar a ciertas capacidades, aunque no se dis-

²¹ El proceso del nuevo Libro Blanco se ha iniciado en febrero de 2015 y en él están participando no solo militares, sino expertos civiles, representantes de diferentes ministerios, de partidos políticos y las empresas de armamento germanas.

ponga de una masa crítica de medios en lo que constituye una característica específicamente alemana, aunque otros rasgos de la nueva política, como el énfasis en la capacidad de respuesta rápida y la capacidad de integrar fuerzas de otros países resultan familiares en otros países²². En todo caso, pese a la profundidad de las reformas, el vocabulario oficial prefiere utilizar el término «reorientación» (*Neuausrichtung*), dando una idea de continuidad y no de ruptura.

Respecto al personal, el objetivo es disponer en 2017 de ciento ochenta y cinco mil militares en activo y cincuenta y cinco mil empleados civiles (reduciendo sesenta y cinco mil militares y veinte mil respecto de las cifras de personal de 2010). El ejército quedaría reducido a unos cincuenta y siete mil soldados, junto a veintitrés mil militares del ejército del aire (*Luftwaffe*) y unos trece mil marinos. Respecto a las reservas, la aspiración es de disponer de seis mil reservistas organizados en doce unidades, si bien la reorganización de las fuerzas en activo ha retrasado la implementación de la reserva²³. Como notas distintivas del modelo de fuerzas alemán, junto al elevado número de personal civil cabe destacar la preferencia por logística conjunta, el «Servicio de Apoyo Conjunto», que comprende 36.000-46.000 efectivos, y un servicio médico conjunto con 15.000-19.000 efectivos²⁴. La revisión actualmente en curso contempla, no obstante, un menor nivel de ambición militar (*Level of Ambition, LoA*) con respecto al pasado. Mientras el anterior *LoA* del año 2003 contemplaba una fuerza desplegable de catorce mil soldados para un total de doscientos cuarenta y cinco mil que formaban la *Bundeswehr*, el actual *LoA* prevé reducir este número a diez mil soldados en operaciones para un total de ciento ochenta y cinco mil.

Con estas cifras Alemania espera cubrir sus compromisos en las *Nato Response Forces*, los *Battlegroups* de la Unión Europea y los despliegues en el marco de la ONU. Incluso deberían ser suficientes para permitir el liderazgo alemán en dos teatros de operaciones actuando como nación marco.

El problema del presupuesto

De cualquier modo, para materializar el nivel de ambición deseado, Alemania necesita unas Fuerzas Armadas que ha de constituir y mantener en un entorno de restricciones presupuestarias. En Alemania la consolidación presupuestaria sigue siendo una prioridad para el Gobierno y para la sociedad²⁵,

²² Keller, óp. cit., p. 104. Se acepta el riesgo de una sostenibilidad y redundancia reducidas en ciertas capacidades.

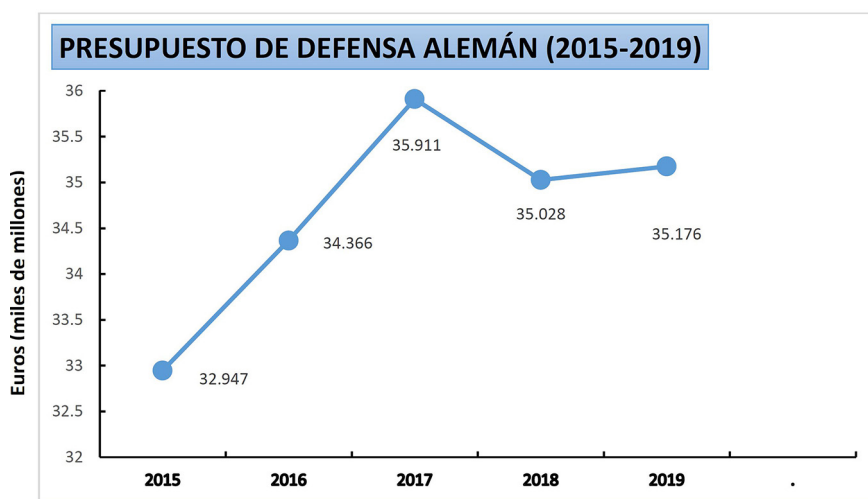
²³ Ver IHS *Jane'sWorld Armies Germany*, 31 de julio de 2015, p. 4, que valora que del objetivo de seis mil en 2015 solo se dispone de unos dos mil quinientos. Para el concepto de la reserva en el Heer 2011, ver «Ejército alemán». Heer. *The reorientation of the German Army (segunda edición)*, 2015, pp. 121-123.

²⁴ Keller, p. 102.

²⁵ *The Military Balance 2015*, p. 60.

por lo que, al igual que en el resto de las naciones europeas, las pretendidas «reformas estratégicas y de seguridad» en realidad han consistido en meras decisiones de recortes económicos en defensa²⁶.

Alemania se muestra dispuesta a aumentar su gasto en defensa de acuerdo con las directrices de la OTAN de alcanzar el 2% del PIB y para lograrlo el Gobierno federal ha acordado irlo aumentando gradualmente desde el actual 1,2%, uno de los menores de Europa, de acuerdo con su actual ciclo de planificación financiera previsto hasta 2019²⁷. Según los planes, el presupuesto de defensa para 2016 debe aumentar en un 4,2% en comparación con el de 2015, lo que supone que Alemania deberá haberse gastado durante el actual ciclo de planificación de 2015 a 2019 un total de ocho mil millones de euros más de lo que haría de no haberse aprobado este incremento. Esto significa que, de cumplirse estas estimaciones, el gasto en defensa de 32.947 millones de euros para el año 2015 alcanzaría al final del período de planificación en 2019 los 35.176 millones de euros. No obstante, aunque esta cantidad supone un incremento significativo con respecto a las cifras actuales, todavía está muy lejos del 2% anual recomendado por la Alianza, lo que equivaldría a gastar cincuenta y ocho mil millones de euros. Pero incluso cabe cuestionarse si este aumento moderado aprobado por el Gobierno alemán el primero de julio resulta cierto, sobre todo si tenemos en cuenta que no responde más que a un supuesto de planificación que no tiene carácter vinculante.



²⁶ Keller, óp. cit., pp. 98-99.

²⁷ Keller, óp. cit., pp. 100-101 y 108-109. Hay que señalar que parte del presupuesto de Defensa de Reino Unido y Francia se dedica a capítulos (arsenal nuclear, portaviones, fuerzas anfibas) a los que Alemania ha renunciado, con lo que la proporción alemana dedicada a «fuerzas convencionales» está más cerca de ambas potencias de lo que indican las cifras.

Por ello las palabras de la ministra de defensa, Ursula von der Leyden, el pasado 30 de junio con motivo de la conmemoración de los sesenta años de pertenencia a la OTAN de Alemania, en las que afirmaba que «la indiferencia no es una opción para un país como Alemania» y se comprometía a apoyar a la OTAN en su directriz de gastar el 2% del PIB en defensa, pueden parecer más retóricas que reales. Habrá que ver cómo se conjugan las declaraciones de la ministra, convertida en la principal abanderada de un mayor activismo alemán en política exterior, cuando defiende que «seguridad requiere inversión» y que Alemania «cumplirá con esos requerimientos», con las del ministro de asuntos exteriores Frank-Walter Steinmeier cuando afirma que aunque «se espera más de los europeos, (...) los fondos son limitados»²⁸.

Al mismo tiempo Alemania parece haber descubierto, al igual que otros países antes que ella, que la sustitución del servicio militar obligatorio por un ejército profesional, algo imprescindible para la realización de operaciones expedicionarias de proyección de fuerzas, no implica un ahorro presupuestario sino todo lo contrario²⁹. Todo ello se ha traducido en una reducción efectiva de la estructura de fuerzas y una disminución del número de plataformas, equipos y sistemas.

Es de señalar que a finales de septiembre 2014, poco después de una cascada de declaraciones de responsables políticos alemanes³⁰ durante meses respecto a asumir un mayor papel internacional y justo después de haberse anunciado la donación de material de guerra alemán a la entidad kurda de Irak bajo ataque del Daesh, salieron a la luz informaciones que indicaban que los principales sistemas de armas del ejército alemán estaban en un nivel de operatividad muy bajo y que Alemania apenas podía cumplir sus compromisos con la OTAN³¹. El propio *Bundeswehr* tuvo que reconocer recientemente

²⁸ Sebastian Schulte, «Germany to increase defence spending», IHS Jane's 360, 5 July 2015, <http://www.janes.com/article/52745/germany-to-increase-defence-spending>.

²⁹ Keller, óp. cit., p. 98, y Shurkin, óp. cit., p. 30.

³⁰ El presidente Joachim Gauck, la propia canciller Ángela Merkel, que casi siempre ha preferido delegar en sus ministros este tipo de declaraciones, y los ministros de asuntos exteriores Frank-Walter Steinmeier y, sobre todo, de Defensa, Ursula von der Leyen.

³¹ Los principales problemas se referían a plataformas aéreas, como los aviones de transporte C-160 Transall y helicópteros como el terrestre NH-90 y los navales Sea King y Sea Lynx, aunque la descripción general de todos los sistemas de armas era alarmante. Respecto a medios terrestres, solo doscientos ochenta de cuatrocientos seis vehículos de combate (VCI) Marder y setenta de ciento ochenta vehículos blindados Boxer fueron calificados como «operativos y desplegados», en la misma categoría solo entraban diez de los treinta y ún helicópteros de ataque Tigre y ocho de los treinta y tres NH-90. Spiegel Online International, *Germany's Disarmed Forces: Ramshackle Military at Odds with Global Aspirations*, 30 de septiembre de 2014, <http://www.spiegel.de/international/germany/ramshackle-army-at-odds-with-berlin-s-global-aspirations-a-994607.html>, accedido el 26 de septiembre de 2015. Deutsche Welle, *German military struggles to reconcile global demands with aging aircraft*, 26 de septiembre de 2014, <http://www.dw.com/en/german-military-struggles-to-reconcile-global-demands-with-aging-aircraft/a-17956441>, accedido el

(en septiembre de 2014) numerosos problemas en el equipo y material, así como la escasez de piezas de repuesto, lo que le llevó a afirmar que «no puede atender sus promesas de defensa de la OTAN»³².

Casi inmediatamente después, un informe independiente ponía en duda el futuro de los principales programas de armamento germanos si no se tomaban acciones correctoras urgentes³³. Incluso, programas como la gestión integral de la flota de vehículos y material (*whole fleet management*), denominada «gestión dinámica de equipos» en Alemania³⁴, que parece estar implementándose sin mayores problemas en Francia o Reino Unido, ha acarreado serios problemas en Alemania³⁵. Como resultado, y con la finalidad de incrementar el nivel de disponibilidad general en todas las unidades, el Ministerio de Defensa ha decidido suprimir esta política y que, progresivamente, todas las unidades mantengan permanentemente su dotación al completo³⁶.

¿Ha llegado el momento de hacer más?

El conjunto de problemas puesto de manifiesto en las Fuerzas Armadas alemanas muestra las dificultades de reconciliar un marco presupuestario reducido con unas declaraciones grandilocuentes respecto a un nivel de ambición elevado. También señalan la complejidad de asumir una profunda reorganización, —incluyendo la transformación de unas Fuerzas Armadas de conscripción a una fuerza totalmente voluntaria y profesional—, realizada en

1 de octubre de 2015. Deutsche Welle, *Germany's von der Leyden admits major Bundeswehr shortfalls*, 27 de septiembre de 2014, <http://www.dw.com/en/germanys-von-der-leyen-admits-major-bundeswehr-shortfalls/a-17959798>, accedido el 1 de octubre de 2015.

³² *Germany's von der Leyen admits major Bundeswehr shortfalls*, Deutsche Welle, 27 de septiembre de 2014, <http://www.dw.com/en/germanys-von-der-leyen-admits-major-bundeswehr-shortfalls/a-17959798>.

³³ BBC, *Germany's defence projects facing multiple risks-report*, 6 de octubre de 2014, <http://www.bbc.com/news/world-europe-29503383>, accedido el 1 de octubre de 2015. IHS Jane's 360, *Report highlights German procurement issues*, 9 de octubre de 2014, <http://www.janes.com/article/44321/report-highlights-german-procurement-issues>. El informe fue realizado para el Ministerio de Defensa por las consultorías KPMG, P3 y TaylorWessling y era muy crítico con la gestión de los programas de armamento, citando retrasos y sobrecostos considerables.

³⁴ Que implica que una unidad solo mantiene permanentemente cerca del 70% de su material y recibe la dotación completa de vehículos y sistemas con motivo de ejercicios o despliegues operativos. Sobre el concepto de la gestión dinámica de equipos ver «Ejército alemán». Heer. *The reorientation of the German Army (segunda edición)*, 2015, p. 109.

³⁵ Con ocasión del despliegue de una unidad alemana de la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN (NRF) en un ejercicio en Noruega. The Local Germany, *Troops tote broomsticks at NATO war games*, 17 de febrero de 2015, <http://www.thelocal.de/20150217/germans-troops-tote-broomsticks-at-nato-war-games>, accedido el 2 de octubre de 2015. Un batallón mecanizado de la VJTF tuvo que recibir para su participación en el ejercicio hasta 15.000 elementos de otras 56 unidades diferentes.

³⁶ Löflman, óp. cit.

paralelo a un esfuerzo operativo considerable y unas exigencias en cuanto a la intensidad de combate sin precedentes para la *Bundeswehr*. Realmente, este tipo de compromisos tan difíciles de lograr, son comunes a todas las Fuerzas Armadas occidentales, pero en el caso de Alemania sus efectos perversos sobre la operatividad y disponibilidad de las unidades y sistemas han sido más visibles. Se supone que el nuevo Libro Blanco alemán que se anuncia para 2016 será capaz de afrontar estas contradicciones.

Hay que señalar la nueva asertividad política y militar de Alemania, consecuencia de la crisis de Ucrania en 2014 y de los conflictos preocupantes en el Mediterráneo han producido efectos tan evidentes como el hecho de que, sin esperar al nuevo Libro Blanco, el Gobierno germano haya decidido en abril de 2015 incrementar su fuerzas acorazadas de cuatro a seis batallones, a fin de aumentar su capacidad de disuasión. Es la primera vez en muchos años que Alemania en lugar de reducir sus fuerzas las aumenta y puede ser un indicio de lo que depara el porvenir y de un proceso que se presenta también inevitable en el resto de socios europeos. Como signo del cambio de tendencia, en noviembre de 2015 el Bundestag aprobó un incremento de 1,32 billones de euros para el presupuesto de Defensa de 2016 y, en respuesta a los recientes problemas en el campo de los programas de armamento, la ministra Von del Leyden anunció que, para remediar las carencias detectadas, se gastarían unos 130 billones de euros hasta 2030 en este campo³⁷.

En definitiva, queda por ver cómo y dónde será empleada esta fuerza que todavía no puede considerarse bien equipada y suficientemente entrenada, e incluso si llegará a ser empleada. Parece probable que Alemania será requerida a hacer más en cuanto a la seguridad europea e internacional, no solamente porque es uno de los socios económica y militarmente más capaces, sino también porque mantiene su reputación de contar con unas Fuerzas Armadas fundamentalmente terrestres y por sus buenas relaciones con los países de su entorno con los que puede interoperar fácilmente.

No obstante, no parece todavía superada la contradicción estratégica entre la previsión de las autoridades germanas de que su país será cada vez más requerido a participar activamente en misiones internacionales y la limitación política de contribuir exclusivamente en las áreas de entrenamiento, asesoramiento y apoyo logístico, todas ellas actividades no combativas. Puede decirse que nos encontramos ante una Alemania militarmente cada vez más capaz pero con un Gobierno y una opinión pública todavía dubitativos en cuanto al uso de sus Fuerzas Armadas como un instrumento activo de su

³⁷ Los datos proceden del informe n.º 44 del Niklas Helwig, ed., «Europe's new Political Engine. Germany's role in the EU's Foreign and Security Policy», Finish Institute of International Affairs (FIIA), p. 62. Más síntomas del propósito alemán de potenciar sus Fuerzas Armadas tras los recientes fiascos expuestos a la luz pública pueden encontrarse en Elisabeth Braw, «The Bundeswehr backs away from the brink. Germany patches up its military» en Foreign Affairs, 19 de enero de 2016.

creciente poder nacional. Habrá que ver hasta qué punto la crisis de Ucrania y los acontecimientos más recientes en el Mediterráneo van a determinar el papel que va a jugar la defensa en Alemania en la próxima década y la función que una sociedad, que coloca a su país «por encima de todo», está dispuesta a desempeñar en beneficio de la paz y la seguridad internacional.

La política de defensa de Gran Bretaña: una medida de su ambición estratégica

Los fundamentos de la Revisión Estratégica de la Defensa

La política de defensa de Reino Unido se ha venido rigiendo por la denominada Revisión Estratégica de Seguridad y Defensa (*SDSR*) que junto con la Estrategia de Seguridad Nacional (*NSS*) deben considerarse los dos documentos más importantes de estrategia que publica el Gobierno británico. Ambos revisan periódicamente las amenazas que Reino Unido tiene que afrontar, las capacidades que necesita para responder a estas y, consecuentemente, los cambios en la configuración de la estructura de las Fuerzas Armadas para responder a estos desafíos. Siguiendo una lógica estratégica coherente, la *NSS* analiza el entorno de seguridad y establece los objetivos estratégicos, mientras que la *SDSR* establece las formas de lograr esos objetivos y los medios necesarios para conseguirlo, es decir, los recursos que se van a emplear. Estos dos documentos forman parte de un amplio paquete de revisión de la seguridad nacional, en el que también se incluiría un informe anual a la comisión parlamentaria de defensa sobre la implementación de la *NSS* y un registro nacional de riesgos de carácter abierto y revisable cada dos años³⁸.

Hasta la reciente revisión de la *NSS* y la *SDSR* publicada en noviembre de 2015, la política de defensa británica se regía por la anterior *SDSR* publicada el 19 de octubre de 2010, un día después de la *NSS*, que establecía el compromiso de proceder a su revisión a los cinco años. De esta manera, Reino Unido se equiparaba al modelo de los Estados Unidos con su ciclo de «Revisiones Cuadriennales de la Defensa» (*QDR*), una metodología que lleva aplicándose más de dos décadas. Esto supone que en 2015 se ha procedido a la revisión de la política de defensa británica de la que ya tenemos los resultados definitivos de por dónde van los nuevos planteamientos. El principal problema de la *SDSR* de 2010 era que mantenía la misma premisa de la anterior³⁹, al afirmar que con el fin de la Guerra Fría la probabilidad de que se produjese un conflicto interestatal era muy baja, por lo que habría dejado de ser prioritario dotarse de las capacidades necesarias para hacer frente a un Estado militarmente avanzado, un escenario básicamente improbable.

³⁸ HM Government, *A strong Britain in an age of uncertainty: the National Security Strategy*, Cm 7953, London: TSO, October 2010, pp. 11, 25-26.

³⁹ La anterior data de 1998.

La segunda premisa que introducía esta estrategia consistía en definir las crisis en Estados «frágiles», como el principal riesgo para la seguridad de Reino Unido en las primeras décadas del siglo XXI. De acuerdo con esta visión restrictiva, en el futuro los adversarios consistirían preferentemente en grupos insurgentes o terroristas ligeramente armados que deberían ser combatidos por medio de largas y costosas operaciones de estabilización. Por ello, la mayor parte de los efectivos y medios británicos tenían que dedicarse a las misiones de estabilización. Complementariamente, la *SDSR* identificaba el terrorismo y las ciberamenazas como áreas claves a la hora de decidir las inversiones en seguridad⁴⁰.

La premisa subyacente en esta revisión de 2010 que, sin embargo, no fue formulada explícitamente, era que Reino Unido confiaba en que las crisis de seguridad y humanitarias fueran lo suficientemente infrecuentes y limitadas como para que las Fuerzas Armadas británicas estuvieran en condiciones de evitarlas o, en su caso, hacerlas frente con pocos medios. De hecho, los británicos nunca comprometieron más del 10% de sus efectivos en las operaciones más exigentes de Irak y Afganistán (diez mil soldados de un total de cien mil)⁴¹, un esfuerzo que, aunque pudiera parecer muy elevado para otros países, resultaba escaso para lo que estaba acostumbrado a comprometer hasta entonces Reino Unido. La denominada Fuerza Futura 2020⁴² que contemplaba la revisión, establecía que Reino Unido solo debía hacer frente a un único problema importante de seguridad —*Major Operation*— en cada momento.

De esta manera, se establecía un nivel de ambición consistente en desplegar un máximo de seis mil seiscientos soldados durante una década en una sola operación de estabilización y en un solo país, complementada con esfuerzos temporales menores que en ningún caso superarían los tres mil soldados. En definitiva, en un contexto de restricciones presupuestarias, fue posible reducir progresivamente el coste de las operaciones de proyección de fuerza un 19% en 2015 en comparación con los niveles de 2010. Sin embargo, Reino Unido sobrepasó en 2010 su nivel de ambición respecto a su capacidad de conducir operaciones marcado para ese año —el denominado *Defence Planning Assumptions*— lo que supuso un esfuerzo extraordinario para las Fuerzas Armadas británicas, dando lugar a disfunciones que aún persisten⁴³.

⁴⁰ «Defence Secretary Michael Fallon discusses the need for a full and thorough SDSR», MOD News Team, 15 June 2015, Ministerial comment, <https://modmedia.blog.gov.uk/2015/06/15/defence-secretary-michael-fallon-discusses-the-need-for-a-full-and-thorough-sdsr/>.

⁴¹ House of Commons, Defence Committee, «Re-thinking defence to meet new threats», *Tenth Report of Session, 2014-2015*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/512.pdf>.

⁴² Compuesta de una Fuerza Desplegable, una Fuerza de alta Disponibilidad y una Fuerza de Baja Disponibilidad.

⁴³ House of Commons, Defence Committee, «Re-thinking defence to meet new threats», *Tenth Report of Session, 2014-2015*. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/512.pdf>.

La realidad fue, por tanto, que esos diez mil militares que estuvieron en operaciones durante esos años no supuso un esfuerzo repartido proporcionalmente entre el conjunto de las Fuerzas Armadas, sino que, muy mayoritariamente, recayó en el ejército de Tierra y en particular de las Unidades de Infantería, con lo que el nivel de exigencia operativa sobre esta parte relativamente reducida de la estructura de fuerzas británica resultó absolutamente desproporcionado. Por otro lado, este esfuerzo comenzó en 2003 en Irak y tuvo que mantenerse casi hasta 2014, unos diez años, sumando los años en Irak y en Afganistán, lo que ocasionó que casi se llegara a alcanzar el punto de ruptura de sus unidades, con problemas de retención, reclutamiento y generación de contingentes. Esta concentración del esfuerzo operativo sobre una porción limitada de unidades hizo que sus efectos dañinos todavía estén en proceso de recuperación.

No es de extrañar, por tanto, que la principal crítica que se hiciera a la *SDSR* de 2010 fuera, precisamente, que durante años se habían excedido con creces las hipótesis de planeamiento que recogía el documento, por lo que no resultaba realista ni creíble. Mantener desplegados diez mil militares durante diez años en un ambiente de combate (como fue el de Irak y Afganistán), no de estabilización o de mantenimiento de la paz, resultó un esfuerzo enorme para las Fuerzas Armadas de Reino Unido y particularmente para algunos segmentos especializados del ejército de Tierra.

Por otra parte, la *SDSR* 2010 resaltaba la importancia de operar en el marco de coaliciones con otros países, principalmente los Estados Unidos, aunque asumía que la contribución más importante que Reino Unido podía hacer cuando trabajaba en coalición o «partenariado» consistía en retener una amplia (*broadly*) gama de capacidades. En otras palabras, Reino Unido renunciaba a la especialización en determinadas capacidades, o en determinadas especialidades operativas, que debían ser reforzadas en caso de resultar insuficientes por las aportadas por los aliados. Por el contrario, intentaría mantener todas las capacidades propias de una potencia militar avanzada, incluyendo aquellas que estimaba habían quedado anticuadas como los carros de combate, aviones de combate de última generación, submarinos, armas nucleares, o portaviones⁴⁴, si bien en cantidades más modestas.

Finalmente, en una declaración que parecía más voluntarista que realista, asumía que más que centrarse en una región particular del mundo (por ejemplo, Europa y el Oriente Medio) su compromiso era global, abarcando desde el Pacífico hasta el África subsahariana. Sin embargo, la *SDSR* 2010 no fue capaz de anticipar una serie de crisis y acontecimientos que iban a conformar el panorama estratégico de nuestros días. Los más evidentes fueron la participación de Reino Unido en las acciones en Libia en 2011, la inestabilidad en Ucrania en 2014, la debilidad económica europea con la consiguiente presión a la baja en los gastos de defensa por parte de numerosos

⁴⁴ *Ibidem*.

socios de la OTAN, la aparición de una nueva forma de islamismo extremista en Siria e Irak, o la epidemia del virus del ébola en África occidental. Lo más significativo en cuanto a la reevaluación de sus planteamientos estratégicos por parte de Reino Unido realizada en la *SDSR* 2015 no eran estos acontecimientos en sí mismos, sino las tendencias que representaban.

En primer lugar, la premisa de que tras las campañas de Irak y Afganistán debería seguir un período de «pausa estratégica», durante las cuales pudiera desarrollarse e implementarse la Fuerza Futura 2020, resultaba errónea desde el momento en que Reino Unido se vio inmerso en acciones militares en Libia, África occidental y Oriente Medio. En segundo lugar, tampoco era cierta la premisa de que Europa era inmune a la violencia estatal transfronteriza, por el contrario Estados poderosos en la región como Rusia no habían renunciado a emplear la fuerza como herramienta fundamental de su política internacional. Finalmente, estaba la relevancia de la aparición del Estado islámico en Irak y Siria que, con su brutal combinación de terrorismo e insurgencia, tenía como objetivo la posesión territorial, no tanto para crear una estructura estatal, capaz de ser reconocida por el ordenamiento jurídico internacional, como para establecer un califato islámico que desafiase al modelo westfaliano de orden internacional existente⁴⁵.

Las restricciones presupuestarias

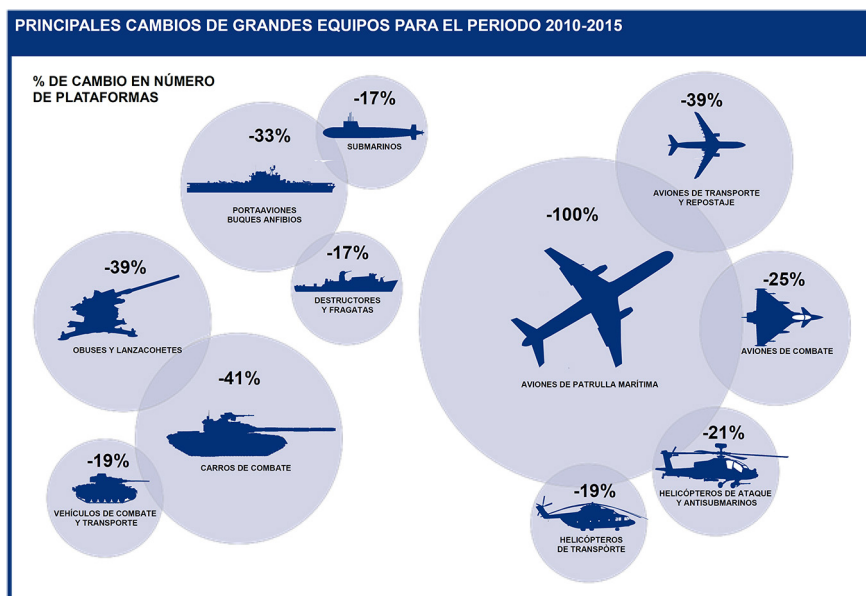
Ahora bien, el principal problema de la *SDSR* de 2010 no estaba tanto en la evaluación del entorno de seguridad —ciertamente limitada— sino, sobre todo, en que emergía en el contexto singular de una profunda crisis económica y financiera, lo que se tradujo en recortes sustanciales de los gastos públicos, incluidos los de defensa. Los compromisos de defensa heredados de épocas anteriores fueron considerados inabordables (*unaffordable*) tanto a la hora de abordar la reducción del déficit público como a la hora de financiar los programas de equipamientos correspondientes⁴⁶.

La consecuencia fue una sustancial reducción en los presupuestos de defensa que alcanzó el 8% en términos reales en el año 2015, traduciéndose esta rebaja en cambios importantes en la configuración y en el equipamiento de las Fuerzas Armadas. Los principales recortes en capacidades críticas, como la de la aviación embarcada con la retirada de los aviones Harrier y del portaviones HMS Ark Royal (un nombre mítico que había estado en servicio en la Armada británica desde los tiempos de la «Invencible»), así como el retraso en la construcción de dos nuevos portaviones debido, entre otras

⁴⁵ Paul Cornish and Andrew M. Dorman, «Complex security and strategic latency: the UK Strategic Defence and Security Review 2015», International Affairs © 2015 The Royal Institute of International Affairs, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/INTA91_2_09_Cornish_Dorman.pdf.

⁴⁶ *Ibidem*.

cosas, a la dificultad de acomodar en ellos el nuevo avión de combate F-35, reflejaban la dificultad de Reino Unido de lograr unas capacidades militares acordes al nivel de ambición global expresado en su revisión de la defensa. La eliminación de programas considerados hasta entonces prioritarios como el de patrulla marítima con la supresión del programa Nimrod MRA4, o la reducción de la flota de superficie de veintitrés a diecinueve fragatas y destructores, no hacían sino abundar en estas dificultades. En general, todas las capacidades fundamentales sufrieron recortes muy importantes, cuyo promedio alcanzó el 30%⁴⁷.



Pero quizás la reducción más crítica fue en el personal en servicio activo, al prever el recorte en diecisiete mil efectivos del número de soldados y marineros (diez mil en el Ejército de Tierra y cinco mil en cada uno de los otros dos ejércitos)⁴⁸. De esta manera, las Fuerzas Armadas británicas quedaban dimensionadas a unas cifras que no se conocían desde mediados del siglo XIX⁴⁹. La disminución de personal militar en activo debía compensarse con reservistas, cuyo número se preveía alcanzase un total de treinta y cinco mil en el año 2018, aunque existían serias dudas sobre la efectividad

⁴⁷ UKdefencereview: a test of strategic ambitions, Strategic Comments, 21:4, I-III, 2015. <http://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080/13567888.2015.1067005>.

⁴⁸ Ver tabla 4 in Defence Personnel Statistics, SN02183, for historical comparisons. The Army says its total size, including 30,000 Reserves, will be 112,000 by 2020.

⁴⁹ Louisa Brooke-Holland, «The 2015 SDSR: a primer», Briefing Paper Number 07235, 22 July 2015. <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7235/CBP-7235.pdf>.

de este personal «a tiempo parcial» a la hora de cubrir adecuadamente los conocimientos y las capacidades del personal en servicio del que se prescindía.

Lo que inicialmente se concibió como una oportunidad única para equilibrar las prioridades de defensa con los compromisos y los gastos, se tradujo al final en unos cambios estructurales que levantaron serias críticas. Estas cristalizaron fundamentalmente alrededor de dos temas:

- Que la *SDSR* había sido dictada por las consideraciones presupuestarias más que por un verdadero análisis estratégico de los recursos necesarios para las Fuerzas Armadas a la vista del entorno de seguridad.
- Que la reducción de personal y los recortes en los equipos ponían en riesgo la capacidad de las Fuerzas Armadas británicas para llevar a cabo todas las misiones que se les encomendaban, especialmente las más exigentes.

La decisión de reducir el enorme déficit presupuestario provocó una disminución considerable en la capacidad militar de Reino Unido, a medida que se iban reduciendo las capacidades convencionales de combate de sus Fuerzas Armadas y los niveles de preparación de sus tropas. En un entorno estratégico que se iba complicando con la aparición de problemas como la anexión de Crimea por Rusia, o los efectos perversos de las «Primaveras árabes», Reino Unido disminuyó el perfil de su política exterior y de seguridad, lo que parecía indicar que se estaba produciendo un cierto agotamiento estratégico. La reducción sustancial de sus Fuerzas Armadas puso en duda la capacidad de Reino Unido de ofrecer en cualquier operación militar futura el mismo nivel de compromiso sostenido en el tiempo que fue capaz de soportar durante las guerras de Irak y Afganistán.

No es de extrañar que las críticas a esta revisión de la defensa no se hicieran esperar, unas críticas que se han mantenido hasta nuestros días, hasta el punto que el Comité de Defensa de la Cámara de los Comunes publicara en marzo de 2015 tres informes demoledores en los que se criticaba duramente la forma en que se planeaban las operaciones militares y se ejecutaban las decisiones de compras de armamentos y equipos⁵⁰. Ejemplo de la seriedad con que se tratan los temas de defensa en este país, en uno de los informes al referirse al segundo de los portaviones previstos para la Armada (el *Príncipe de Gales*), se afirmaba sin contemplaciones que «tenía poco sentido el adquirirlo» a menos que se encontrase el suficiente dinero para comprar los aviones con que debía dotarse y los buques de protección que debían acompañarle⁵¹.

⁵⁰ Richard Norton-Taylor, «UK defence policy heading for chaos», *The Guardian*, 26 march 2015. <http://www.theguardian.com/news/defence-and-security-blog/2015/mar/26/uk-defence-policy-heading-for-chaos>.

⁵¹ *Ibidem*.

Una nueva Revisión Estratégica de la Defensa

Ante esta situación claramente insatisfactoria, el nuevo Gobierno procedente de las elecciones generales celebradas el 7 de mayo de 2015 inició, una vez conformado, una nueva *SDSR*, cuyo resultado se publicó en noviembre de 2015. La nueva revisión asume una aproximación más completa al tema de la seguridad, de manera que incluye no solo la política de defensa y las capacidades de las Fuerzas Armadas, sino que abarca una visión de la seguridad ampliada, en la que se contemplen asuntos tales como la defensa interior, el contraterrorismo, la ciberseguridad, la seguridad de las fronteras o la evolución de la seguridad internacional⁵².

Se trata, por tanto, de una visión reforzada de la seguridad en la que se contempla rehacer las Fuerzas Armadas para el nuevo período postafganistán, de manera que sean capaces de apoyar las operaciones de estabilidad hasta en doce teatros simultáneamente, en los que haya que hacer frente tanto a amenazas no convencionales como convencionales. En todo caso, y en un ejercicio de pragmatismo, Reino Unido reconoce que dado que ningún país es capaz de afrontar estas amenazas en solitario, su primera misión es actuar en el seno de grandes coaliciones o alianzas, principalmente con los Estados Unidos y, subsidiariamente, con la OTAN.

También puede decirse que la experiencia de la intervención rusa en Ucrania va a marcar, al igual que ocurre en otros países como Alemania y en menor medida Francia, la principal diferencia conceptual ente la revisión en curso con la anterior *SDSR* 2010. Ahora Reino Unido parece dispuesto a emplear su liderazgo militar en el seno de la OTAN, para asegurar que la Alianza cuenta con toda la gama de fuerzas convencionales necesaria para defender Europa contra una amenaza clásica como pudiera ser la rusa. En este sentido, Reino Unido pretende reconstruir sus capacidades convencionales seriamente erosionadas desde el fin de la Guerra Fría y volver a ponerlas «a punto» para las nuevas contingencias. Ello exige prestar una mayor atención a requerimientos tales como los derivados de la Vigilancia Marítima, la preparación para la guerra NBQR, el desarrollo de una capacidad de defensa contra misiles balísticos o el refuerzo de sus capacidades de combate y maniobra en los tres ejércitos. Se trata de demostrar que las Fuerzas Armadas británicas cuentan con una capacidad convencional y nuclear creíble para disuadir las nuevas amenazas principalmente en Europa.

Al mismo tiempo, la nueva *SDSR* busca desarrollar capacidades que respondan a las amenazas asimétricas y aquellas definidas como de la «próxima-generación», o «ambiguas», como puedan ser los ciberataques, la operaciones de información y el empleo de fuerzas especiales para fomentar la subversión. En definitiva, responder a lo que entiende como la nueva ame-

⁵² House of Commons, Defence Committee, óp. cit.

naza rusa en entornos operativos híbridos, de manera que se pueda evitar la repetición de lo ocurrido en el caso de Ucrania.

Igualmente, Reino Unido pretende desarrollar la capacidad de respuesta frente a una amplia serie de desafíos y riesgos que pueden surgir fuera de Europa, como puedan ser el terrorismo, los regímenes criminales, los grupos extremistas que controlan territorios extensos (i.e. el Dáesh/IS), las guerras civiles y los Estados colapsados o frágiles.

Este número tan elevado de riesgos y amenazas potenciales que pueden presentarse simultáneamente hace que las operaciones de estabilización intensivas en recursos humanos y materiales, tipo Irak o Afganistán, tiendan a ser desechadas como modelos de intervención futuras. Ahora se recuperan los casos de Bosnia o Sierra Leona como modelos de éxito a repetir en el futuro, mientras se contempla la necesidad de desarrollar una nueva estructura de fuerzas y capacidades adecuada a los requerimientos exigibles en situaciones más complicadas como serían los casos de Libia, Siria o Ucrania.

Por otra parte, el plan de sustituir personal en activo por reservistas está siendo muy discutido en cuanto a sus objetivos y en cuanto a sus números, al igual que ocurre con la retención y reposición del personal en activo que, por edad u otros motivos, abandona las Fuerzas Armadas⁵³. A ello hay que añadir la dificultad de conservar los gastos de mantenimiento y modernización del armamento nuclear. La *SDSR* 2010 dejaba fuera el sistema de misiles balísticos Trident⁵⁴ considerado el arma estratégica última de Reino Unido, a pesar de que supone el 25% del presupuesto militar en adquisiciones durante al menos la próxima década⁵⁵. Esto, unido a las cantidades significativas necesarias para dotarse de los dos portaviones previstos, parece indicar que, inevitablemente, se producirán recortes en otros capítulos, lo que pone en serias dudas la capacidad de Reino Unido para afrontar satisfactoriamente los riesgos y amenazas que proclama en su próxima *SDSR*.

La declaración del Gobierno británico de gastar el 2% del PIB en defensa va a constituir el indicador clave de hasta qué punto está dispuesto a asumir esta serie de compromisos actualizando sus capacidades de defensa. Reino Unido parece asumir que este porcentaje es el umbral mínimo que deben alcanzar los países de la OTAN para mantener la credibilidad de la Alianza y

⁵³ «General Sir Nicholas Carter, the Chief of the General Staff, said the Army is going to be significantly challenged in recruiting over the next three to five years». *British Army Review*, Spring/Summer 2015, p. 8.

⁵⁴ Sobre el agitado debate en curso durante años (y cuya decisión final se ha pospuesto varias veces) respecto a la sustitución (o no) de los submarinos Trident al final de su vida operativa, la supresión de esta capacidad supondría o el fin de Reino Unido como potencia nuclear. Richard Norton-Taylor, «Trident: parliament debates £100bn project-at last», *Guardian Online*, 20 January 2015, <http://www.theguardian.com/uk-news/defence-and-security-blog/2015/jan/20/trident-uk-s-nucleararsenal-commons-debate>.

⁵⁵ Richard Norton-Taylor, *óp.cit.*

retener el compromiso norteamericano de seguridad en Europa. Ahora bien, el problema de los presupuestos de defensa en Reino Unido es que, al igual que pasa en la mayoría de países europeos, los gastos del Estado en temas como educación, salud o pensiones están «blindados» ante cualquier tipo de reducción y consumen la mayor parte del mismo, por lo que, en escenarios económicos deprimidos, el presupuesto de defensa resulta especialmente vulnerable⁵⁶.

No obstante, los compromisos electorales del partido en el Gobierno de reforzar la política de defensa parecen mostrar cierta voluntad política de evitar recortes adicionales, sobre todo si se tiene en cuenta que una política de defensa coherente no puede ser diseñada pensando en el corto plazo, ni reducida a una simple controversia sobre si se debe priorizar la estrategia marítima, el combate expedicionario o el poder aéreo. De ahí que estos compromisos incluyan un incremento del presupuesto de gastos de adquisición de nuevos equipos en un 1% en términos reales cada año a partir de 2016, lo que permitiría adquirir nuevos submarinos de la clase Astute, cierta cantidad de aviones F-35 de última generación, nuevas fragatas Type-26 y vehículos acorazados Scout.

El problema es que el mantenimiento de estas promesas en cuanto a adquisiciones exige mantener «congelados» los sueldos militares, una situación que viene prolongándose desde 2010 como parte de la consolidación fiscal del sector público acometido por el Gobierno británico en esa fecha. Es muy posible que estos gastos en sueldos tengan que ser aumentados si se quiere mantener cierto nivel de equivalencia con los correspondientes en el sector privado, una situación en la que Reino Unido no se diferencia mucho de la de los países de su entorno.

Estas circunstancias pueden llevarnos a pensar que, muy probablemente, un porcentaje del 2% no sea suficiente para cubrir todas las necesidades de la defensa, incluyendo la reestructuración de la Fuerza Futura 2020, lo que obligará al Reino Unido a tomar decisiones difíciles en lo que se refiere al empleo de unos recursos limitados.

En un contexto económico marcado por el déficit de la balanza por cuenta corriente y por el aumento de la deuda pública⁵⁷, será la evolución de la situación económica junto con la voluntad británica de jugar un papel relevante en los conflictos del futuro, los que definirán la determinación británica en cuanto al cumplimiento de su política de defensa y en cuanto a la satisfacción de sus ambiciones estratégicas.

⁵⁶ Adrian Johnson, Malcolm Chalmers and Saqeb Mueen, «RUSI briefing says UK defence spending due to fall below NATO target of 2% of GDP in 2015», RUSI briefing paper, 4 September 2014, <https://www.rusi.org/news/ref:N54087ED64A525/#.VM7iCRNyYcA>.

⁵⁷ «The tax free recovery», *The Economist*, 20 September 2014, <http://www.economist.com/news/britain/21618820-why-britains-economic-recovery-has-not-yet-filled-its-coffers-tax-free-recovery>.

La política de defensa de Francia: ¿el fin de la independencia estratégica?

Los fundamentos de la política de defensa de Francia

Como el resto de sus homólogos occidentales, las Fuerzas Armadas francesas comenzaron a evolucionar con el final de la Guerra Fría y la reanudación de las operaciones expedicionarias en el exterior. Siguiendo un proceso paralelo al de las Fuerzas Armadas de países europeos como España, Italia y Portugal, entre otros, Francia suspendió la conscripción en 1996 y en 2001 los últimos reclutas acabaron su período de servicio de diez meses⁵⁸. Se daban así los primeros pasos hacia un nuevo ejército profesional, que debía ser más compacto, mejor equipado y mejor adaptado para intervenir fuera del territorio nacional. Sin embargo, a la vez que mantenía su ambición de seguir siendo considerada una potencia global, Francia, siguiendo la misma tendencia que otras naciones occidentales, fue reduciendo progresivamente el porcentaje del PIB dedicado a la defensa, cuyo presupuesto cayó del 2% de 1997 al entorno del 1,4% que alcanzó a principios de la presente década. Ello supuso que, con el fin de mantener unas Fuerzas Armadas tecnológicamente avanzadas, Francia tuvo que sacrificar el tamaño de la fuerza, cuya reducción fue continua e inevitable⁵⁹.

No obstante, Francia mantuvo su individualidad estratégica⁶⁰ y solo se integró en la estructura militar de la OTAN en 2009, al tiempo que aspiraba a potenciar y liderar las iniciativas militares en el marco de la Unión Europea. De esta manera, Francia intervino con una División ligera⁶¹ en la Guerra del Golfo en 1991, pero no se implicó en Irak y en Afganistán, su participación ha tenido menor perfil que la de Reino Unido e, incluso, que la de Alemania o Italia⁶².

⁵⁸ Ver el estudio comparativo sobre el servicio militar obligatorio en Europa en el inicio del nuevo siglo de los norteamericanos Christopher Jen y Zachary Selden, *The End of Conscription in Europe? Contemporary Economic Policy*, vol. 20, issue 2, abril 2002, pp. 93-100. Es de señalar, no obstante, que en Francia es posible realizar el servicio militar voluntario, entre seis y doce meses, como medida de fomento del empleo. Ministerio de Defensa de Francia. *Le Service militaire Volontaire est en marche*, 3 de septiembre de 2015, <http://www.defense.gouv.fr/smv/actualite-smv/le-service-militaire-volontaire-est-en-marche>, accedido el 28 de septiembre de 2015.

⁵⁹ Dorothee Fouchaux, *French Hard Power Living on the Strategic Edge*, pp. 175-176 y 191, en Gary J. Schmitt (ed.). *A Hard Look at Hard Power. Assessing the Defense Capabilities of Key US Allies and Security Partners*, United States Army War College Press, 2015. En 1997 el ejército francés comprendía 203.200 militares, en 2002 ya eran solo 137.000 y en 2012 apenas 122.500.

⁶⁰ En el *Libro Blanco de 2013 sobre la Defensa y la Seguridad Nacional*, p. 84, se habla explícitamente de «preservar la autonomía estratégica» de Francia.

⁶¹ La División Daguet, unidad *ad hoc* constituida por unos doce mil quinientos franceses procedentes de diferentes unidades orgánicas y un refuerzo de cuatro mil quinientos norteamericanos, dotada de carros AMX-30, vehículos blindados, artillería y helicópteros de ataque.

⁶² El máximo contingente francés en Afganistán alcanzó 3.600 militares en su cénit y fue retirado tempranamente a fines de 2012, no sin críticas de otros aliados de la OTAN, tras

Por el contrario, la revalorización estratégica del continente africano le ha servido a Francia para hacer valer su amplia experiencia en ese continente, especialmente tras su exitosa intervención militar autónoma en la operación «Serval» en Malí en 2013. Su participación en las operaciones en Libia en 2011 también fue particularmente activa y, en la actualidad, el despliegue regional en el Sahel conocido como operación «Barkhane» es, en general, considerado como un importante factor estabilizador de carácter antiterrorista y, en particular, antiyihadista⁶³. Incluso, en la lucha contra el Dáesh en Siria e Irak (la operación «Chammal»), Francia, con el despliegue permanente de medios aéreos (un contingente de unos 850 militares) y el ocasional de medios aeronavales, como el portaviones *Charles de Gaulle*, ha asumido un papel algo mayor que el de Reino Unido y, por supuesto, Alemania o Italia.

La política de defensa de Francia define las capacidades militares necesarias para garantizar la seguridad de los franceses, la defensa de su territorio nacional y de los intereses vitales del país. Los documentos en los que está actualmente formulada son el Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional, cuya última edición es de 2013 y que el documento que marca la orientación estratégica de los próximos quince años y la Ley de Programación Militar (LPM) para el período 2014 a 2019. Ambos documentos constituyen las herramientas de referencia que determinan las líneas principales de la política de defensa y los medios para llevarla a cabo.

Hasta llegar a la situación actual, Francia ha seguido un largo proceso que comenzó con la publicación del Libro Blanco sobre la Defensa y la Seguridad Nacional de 1994 que supuso el cambio de énfasis de la defensa del territorio nacional por las operaciones expedicionarias. Este proceso continuó con un nuevo Libro Blanco en el año 2008 en el que se formulaba el concepto de «incertidumbre estratégica», definido como la dificultad de identificar los riesgos y amenazas en un mundo que entendía se había vuelto más inestable y más peligroso. Las Fuerzas Armadas francesas se concebían y dimensionaban principalmente a partir de la hipótesis de un enfrentamiento importante de alta intensidad con fuerzas estatales de un nivel equivalente.

Este documento fue revisado en 2012 para integrar los efectos de la llamada «Primavera árabe», la inflexión estratégica de los Estados Unidos hacia el Pacífico y la crisis económica que tan profundo efecto estaba teniendo en las cuentas del Estado incluyendo los presupuestos de defensa. Sin embargo, la presidencia francesa no pareció completamente satisfecha del resultado obtenido por lo que

haber sufrido ochenta y cinco muertos en combate. Reuters, *French combat troops withdraw from Afghan war*, noviembre de 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/11/20/us-afghanistan-france-idUSBRE8AJ11020121120>, accedido el 26 de septiembre de 2015.

⁶³ Durante la crisis de 2014 en la República Centroafricana Francia intervino decisivamente por medio de la operación «Sangaris», aún en curso, como había hecho previamente en Costa de Marfil en 2011 (óp. «Licorne»). Para una visión general de las operaciones francesas en África desde 1990, ver Fouchaux, óp. cit., pp. 188-189.

el actual presidente, François Hollande, condicionado por las repercusiones de la operación «Serval» en Malí, que no habían sido previstas en este documento, así como por la necesidad de recuperar el equilibrio de las cuentas públicas, ordenó al llegar al Elíseo que fuera completamente reescrito, dando lugar así al actual Libro Blanco de la Defensa cuya publicación data de abril de 2013⁶⁴ y que ha sido desarrollado por la Ley de Programación Militar (LPM) 2014-2019⁶⁵.

El entorno de seguridad y la estrategia militar

En cuanto al entorno de seguridad, el análisis geopolítico del presente Libro Blanco no se ha modificado mucho con respecto al existente en 2008 y recoge tres tipos de amenazas principales para Francia⁶⁶:

- Lo que denomina las «amenazas de la fuerza», considerando que, al menos hasta 2025, el riesgo de que resurjan conflictos entre Estados sigue estando presente. Ello es debido al aumento del gasto militar, especialmente en Asia; a las políticas expansivas de potencias como Rusia y China; a la desestabilización regional en áreas como el Oriente Medio; a la proliferación de las armas de destrucción masiva y, finalmente, a los ataques informáticos dirigidos desde ciertos Estados.
- Los llamados «riesgos de la debilidad» de algunos Estados que pueden terminar por convertirse en amenazas, esto supone un factor estratégico nuevo en el que algunos Estados en África, Oriente Medio, o Asia resultan incapaces de ejercer sus responsabilidades, los riesgos, por lo que las amenazas que surgen en su territorio pueden desbordarse rápidamente y afectar a la seguridad de Francia.
- Las amenazas y los riesgos amplificadas por la «globalización» se refieren a las amenazas y los riesgos que pesan sobre los flujos de bienes, mercancías o personas, en constante aumento con la globalización económica; los riesgos para la seguridad marítima debido al incremento de la piratería, los riesgos terroristas que siguen presentes en el centro de las preocupaciones de seguridad de la mayoría de los países, el incremento exponencial de los riesgos mediante ciberataques contra las infraestructuras digitalizadas y las amenazas que pueden dirigirse contra el espacio extratmosférico.

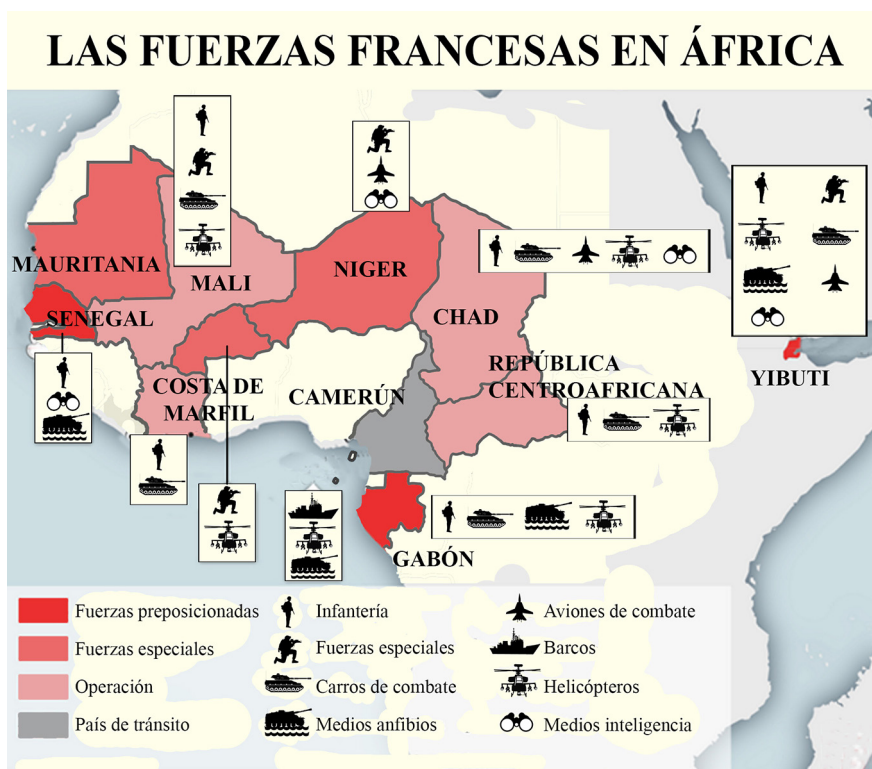
⁶⁴ «La France recentre sa politique de défense». *Le Figaro*, 26 de abril de 2013. <http://www.lefigaro.fr/international/2013/04/26/01003-20130426ARTFIG00541-la-france-recentre-sa-politique-de-defense.php>.

⁶⁵ El Libro Blanco de 2013 puede consultarse en la página web del Ministerio de Defensa en francés e inglés en <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/le-livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale-2013> y <http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/206186/2393586/file/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf>, accedidos el 26 de septiembre de 2015.

⁶⁶ «Lo esencial del Libro Blanco de 2013: 12 puntos clave y novedades», AmbFranceMadrid, www.ambafrence-es.org/IMG/.../12_puntos_claves_LBDSN_2013_ES.p.

Otro cambio importante que recoge el Libro Blanco es que restringe el alcance de la acción de Francia a los límites de Europa, una consideración que parece realista habida cuenta que las principales preocupaciones estratégicas de Francia se centran actualmente —al igual que ocurre con la mayor parte de sus socios europeos— en la lucha contra el terrorismo yihadista y en la estabilización de los países que conforman la periferia de la Unión Europea. Los sueños formulados en 2008 de jugar un papel en Asia han quedado olvidados, reconociéndose que Francia ya no tiene los medios para para llenar su ambición más lejana. Con este fin, los objetivos de Francia en este continente se limitan a las relaciones profesionales entre Estados mayores y Fuerzas Armadas y, principalmente, a la cooperación en el campo de la industria de defensa, donde Francia cree que puede jugar un papel relevante⁶⁷.

Si bien parece que Francia ha renunciado a Asia, en absoluto lo ha hecho con respecto a África. Las dos últimas guerras libradas por Francia en Libia y Malí, organizadas por medio de coaliciones «verticales», y el hecho de que los Estados Unidos hayan renunciado a estar en primera línea, representan,



⁶⁷ Rapport «La France et la sécurité en Asie-Pacifique», Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), <http://www.defense.gouv.fr/dgris/reflexion-strategique/prospective-de-defense/rapport-la-france-et-la-securite-en-asie-pacifique>.

en la percepción francesa, el futuro modelo de conflicto al que ha de enfrentarse el país. La actuación de Francia en Malí, por otra parte, ha confirmado la necesidad de mantener bases militares en África, quedando así abandonado el propósito estipulado en el Libro Blanco de 2008 de racionalizar la presencia militar francesa en África mediante una reducción drástica de sus bases militares. De esta manera, se reconoce que sin estas bases la intervención en Malí no hubiera sido posible y también indica que Francia parece haber comprendido que la mayor parte de los gastos de este tipo de intervenciones serán nacionales.

En cuanto a la estrategia militar, hasta el Libro Blanco de 2013, las Fuerzas Armadas francesas se habían concebido y dimensionado principalmente a partir de la hipótesis de un enfrentamiento importante de alta intensidad con fuerzas militares de otro Estado de un nivel equivalente. Por ello el Libro Blanco de 2008 insistía especialmente en el principio de polivalencia y en el alto nivel de modernización de todas las unidades. Sin embargo, la edición de 2013 del Libro Blanco introduce una inflexión con respecto a esta tendencia distinguiendo entre operaciones coercitivas, donde las Fuerzas Armadas francesas se enfrentarían a ejércitos estatales, y las operaciones de gestión de crisis que tienen características militares distintas. Consecuentemente, el Libro Blanco establece una categorización de las principales misiones operativas asignadas a las Fuerzas Armadas que permitan hacer frente a un amplio espectro de intervenciones e incluyen, por una parte, las misiones permanentes y, por otra, las misiones no permanentes de intervención fuera de sus fronteras. Los ejércitos deben ser aptos para garantizar la necesaria disuasión, para lo que se marcan unos esfuerzos militares consistentes en:

- Misiones de protección del territorio y la población, que exigen una capacidad de fuerzas terrestres que puede alcanzar los diez mil hombres, así como los medios adaptados de las fuerzas navales y aéreas, en misiones de refuerzo de las fuerzas y cuerpos de seguridad.
- Gestión de crisis internacionales hasta en tres teatros diferentes con medios que pueden llegar a los siete mil hombres y que incluyen unidades navales, entre ellas un buque de proyección y mando, y una docena de aviones de combate.
- Por último, una operación coercitiva importante que implique alrededor de quince mil hombres, con hasta dos brigadas interarmas, cuarenta y cinco aviones de combate y un grupo aeronaval, y que incluya fuerzas especiales.

Capacidad militar y presupuestos de defensa

Para cumplimentar su nivel de ambición, el actual Libro Blanco recoge la voluntad de dotar al país de unas capacidades militares que le permitan asumir sus responsabilidades de defensa y seguridad, con una visión formulada en el largo plazo en varias direcciones principales. Por una parte, Francia

asume la necesidad de invertir la tendencia decreciente manteniendo un esfuerzo de defensa significativo de manera que, en un primer momento, el gasto de defensa se estabilice para después, incrementar su volumen progresivamente. Esta decisión indica el lugar singular que ocupa la defensa en el conjunto de las finanzas públicas y la voluntad del gobierno francés de mantener las responsabilidades en defensa como una de los ejes principales de su política de estado. El presupuesto de Francia seguirá siendo el segundo presupuesto militar de la Unión Europea —después del británico—, lo que se considera el precio de mantener la ambición internacional de Francia y preservar su autonomía estratégica⁶⁸.

Puede decirse que Francia busca conjugar política y militarmente su nivel de ambición, considerándose una potencia global con un escenario de dificultades económicas que se han visto agravadas por la crisis de 2008. Ello le ha obligado a realizar en los últimos años unos recortes importantes en defensa hasta caer por debajo del umbral del 2% del PIB que recomienda la OTAN. Al mismo tiempo, Francia intenta mantener el equilibrio inestable (que comparte con Reino Unido) entre los recursos dedicados a la Defensa «que se han reducido sustancialmente en los últimos años»⁶⁹ y que solo aumentarán tímidamente durante los próximos, y unas necesidades militares que se han incrementado sustancialmente como consecuencia, principalmente, de una mayor intervención en África.

En este sentido, la caída del presupuesto de defensa impide mantener el nivel de ambición de las Fuerzas Armadas francesas en el medio y largo plazo, a pesar de que el nivel de esfuerzos que se les exige se ha reducido a la mitad, pasando de 30.000 soldados en operaciones hace unos años a quince mil a comienzos de 2015. La tensión que ha producido en el seno de las Fuerzas Armadas esta situación de sobreesfuerzo militar en una época de recortes presupuestarios se ha reflejado en ciertas discrepancias internas entre el poder político y los responsables militares hasta el punto de que, según recogen diversas fuentes⁷⁰, en mayo de 2014 el jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y los tres jefes de Estado Mayor de los Ejércitos (JEME) amenazaron con su dimisión si no se revertía una situación que entendían insostenible en el largo plazo.

Resulta difícil, por tanto, entender cómo la estrategia de defensa y seguridad nacional de Francia puede resolver la aparente contradicción que supone

⁶⁸ Isabelle Lasserre: «La France recentre sa politique de défense», *Le Figaro.fr*, 26 de abril de 2013, <http://www.lefigaro.fr/international/2013/04/26/01003-20130426ARTFIG00541-la-france-recentre-sa-politique-de-defense.php>.

⁶⁹ Esta es la valoración de Shurkin, *óp. cit.*, p. 17. *The Military Balance 2015*, pp. 64-68, destaca que la frenética actividad operativa de Francia en 2014 se ha llevado a cabo en un escenario económico de reducción presupuestaria y de personal, así como de cierres de bases y desactivación de unidades.

⁷⁰ Ver, entre otros, *The Military Balance 2015*, p. 67.

afrontar un nivel de riesgo y amenaza que ha desbordado el recogido en el Libro Blanco de 2013 y hacerlo con recursos limitados por imperativo de la recuperación de las finanzas públicas. Todo ello se hace si cabe menos creíble si incluimos el aumento del gasto que va a suponer la creciente actuación de sus Fuerzas Armadas en operaciones exteriores dirigidas contra el terrorismo internacional, así como de seguridad interior en apoyo a sus cuerpos y fuerzas de seguridad. Por ello, cabe cuestionarse si el aumento del presupuesto hasta el 1,7 o 1,8%, previsto para el final de la década, será suficiente para financiar unas mayores necesidades operativas que no estaban previstas en el Libro Blanco, dado que como indicaba el prestigioso periódico *Le Figaro* en fechas que hoy resultan lejanas como el 2013 «si no re-inyecta dinero en el sistema de defensa, el elástico se romperá en el momento de actuar»⁷¹.

De acuerdo con la Ley de Programación Militar, tal y como fue aprobada en diciembre de 2014, los presupuestos de defensa, sin incluir los gastos de pensiones, expresados en miles de millones de euros corrientes, debían evolucionar como sigue⁷²:

2014	2015	2016	2017	2018	2019
29,61	29,61	30,13	30,65	31,50	32,36

Estos importes se complementarían con recursos excepcionales, incluyendo las enajenaciones, que iban a alcanzar unos importes de:

2014	2015	2016	2017	2018	2019
1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15

No obstante, la Ley de Programación Militar para el período 2014-2019 fue modificada en junio de 2015 como consecuencia de los atentados terroristas de enero de ese año, lo que supuso un punto de inflexión hacia un incremento de los gastos de defensa, estableciéndose un presupuesto de defensa para los cinco años de 162.410 millones de euros⁷³. Ello supone que, de acuerdo con la ley modificada, Francia va a liberar 3.800 millones

⁷¹ «La France recentre sa politique de défense». *Le Figaro*, 26 de abril de 2013. <http://www.lefigaro.fr/international/2013/04/26/01003-20130426ARTFIG00541-la-france-recentre-sa-politique-de-defense.php>

⁷² *LOI n.º 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019*. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=3C25A65B2A-54960376455D0FFBDD34AE.tpdila13v_1?idSectionTA=JORFSCFTA000028338826&cidTexte=JORFTEXT000028338825&dateTexte=29990101#LEGIARTI000028340452.

⁷³ French Ministry of Defence, Actualisation de la programmation militaire 2014-2019, junio 2015, p. 12, <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/actualisation-de-la-loi-de-programmation-militaire-2014-2019>

de euros suplementarios en los próximos cuatro años, lo que le permitirá evitar acometer en toda su dimensión la reducción de plantilla prevista en el Libro Blanco. Ya no se suprimirán de aquí a 2019 los treinta y cuatro mil empleos proyectados, sino aproximadamente la mitad⁷⁴. Como reconoce la propia Ley de Programación Militar, el deterioro de la situación estratégica hace «ilusorio y peligroso reducir cualquiera de los componentes del actual sistema de fuerzas»⁷⁵, si se tienen en cuenta los compromisos actuales y las nuevas necesidades operacionales de las Fuerzas Armadas francesas.

Por su parte, la asignación anual para las operaciones externas se ha fijado en 450 millones de euros, una cantidad que resulta insuficiente, por lo cual, como reconoce la propia ley, los costes adicionales y los reembolsos de las organizaciones internacionales en el marco de las operaciones externas deben ser objeto de una financiación extraordinaria, con el consiguiente impacto sobre las cuentas del Estado.

Los ataques terroristas en París de 13 de noviembre de 2015 han acelerado esta inflexión hacia el incremento de sus gastos de defensa, cancelando los recortes de personal en las Fuerzas Armadas previstos para los años 2015 y 2016 que alcanzaban un total de 18.750 efectivos. Igualmente, a raíz de los ataques, todos los recortes de personal previstos para después de 2017, 2018 y 2019 han sido suspendidos⁷⁶.

También, como consecuencia del incremento de la amenaza terrorista, se van a reforzar la policía y la gendarmería con cinco mil nuevos efectivos, así como el Ministerio de Justicia y el Servicio de Aduanas con tres mil quinientos nuevos empleados que se añadirán a las 2.650 plazas suplementarias aprobadas después de los anteriores ataques de enero de 2015⁷⁷. Con independencia de que el presupuesto de defensa francesa mantenga nominalmente el aumento previsto en 2016 desde los 31,4 millones de euros a los 32 millones de euros para llegar a 34,02 millones de euros en el año fiscal 2019⁷⁸, se espera que el coste de las medidas adoptadas en noviembre de 2015 obligarán a una financiación suplementaria.

⁷⁴ Gabriela Cañas: «Francia eleva el gasto en defensa con la excusa de luchar contra el terrorismo», 1 de mayo de 2015, <http://www.grupotortuga.com/Francia-eleva-el-gasto-en-defensa#sthash.Xcpk2kCP.dpuf>.

⁷⁵ «Projet de loi actualisation de la programmation militaire 2014/2019», Ministère de la Défense, p. 7.

⁷⁶ Nathalie Guibert, «La fin de l'armée peau de chagrin», *Le Monde*, 17 november 2015, http://lemonde.fr/societe/article/2015/11/17/la-fin-de-l-armee-peau-de-chagrin_4811732_3224.html.

⁷⁷ Frédéric Schaeffer, «Police, justice, douanes, armée: l'Élysée sort les grands moyens», *Les Echos*, 16 november 2015, <http://po.st/7wJkF8>.

⁷⁸ French Ministry of Defence, *Projet de Loi de Finances 2016*, september 2015, pp. 8 y 16, <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/projet-de-loi-de-finances-plf-2016>.

Industria de defensa y autonomía estratégica

Francia tiene una consideración especial hacia el imperativo industrial, es decir, la necesidad de preservar el conjunto de los sectores industriales críticos que hacen de la base industrial y tecnológica de Francia un instrumento de su autonomía estratégica y de su soberanía. Francia cuenta con la segunda industria de defensa de Europa, por detrás de Reino Unido. Con cuatro mil empresas trabajando en este sector, un volumen de ventas de cerca de 15.000 millones de euros, unos 165.000 empleos directos e indirectos en territorio francés y la exportación de entre el 25 y el 40% de su producción⁷⁹, la industria de defensa se considera uno de los motores principales de competitividad de la economía francesa, así como del empleo, por lo que su proyección no es cuestionada por nadie.

Esto se ha traducido en una prioridad continua de los gastos de investigación y desarrollo y de un esfuerzo en el equipamiento sobre base nacional de las Fuerzas Armadas hasta 2025, dicho esfuerzo en el equipamiento permitirá que se modernicen, ciertamente a un ritmo más lento de lo previsto según la programación anterior, garantizando la renovación de todas las capacidades críticas imprescindibles y respetando las prioridades establecidas en favor de las capacidades de disuasión, inteligencia y proyección de fuerza.

Por ello, el Libro Blanco hace hincapié en la importancia, en los próximos años, de los medios de la inteligencia interior y exterior, la planificación defensiva y ofensiva, y el refuerzo de las fuerzas especiales, sus medios de mando y su capacidad de coordinación con los servicios de inteligencia. También recoge un esfuerzo de inversión global importante, especialmente en componentes espaciales y aéreos de imagen y escuchas electromagnéticas, diversificación de los sensores, especialmente en los vehículos aéreos no tripulados, los aviones ligeros de observación y las cargas embarcadas en plataformas aéreas, navales o terrestres, los medios dedicados a la ciberdefensa, o los medios técnicos de intercepción adaptados a la velocidad de desarrollo digital. Se otorga, por tanto, una mayor prioridad a la Inteligencia, cuyo papel central se reafirma, más allá de las necesidades estrictamente militares o de seguridad.

Puede decirse que, a pesar de la limitación presupuestaria, en la práctica ninguno de los nuevos programas de armamento se ha cancelado, si bien muchos han tenido que ser renegociados, han sufrido retrasos o se ha reducido el número final de equipos a adquirir⁸⁰. No obstante, y al igual que ocurre en otros países europeos, debido al efecto de la inercia causada por

⁷⁹ *Un secteur industriel significatif en France*, Direction Générale de l'armement (DGA), Ministère de la Défense, <http://www.defense.gouv.fr/dga/industrie2/industrie-de-defense/un-secteur-industriel-significatif-en-france>.

⁸⁰ Fouchaux, *op. cit.*, pp. 180-181. Por ejemplo, los helicópteros de ataque Tigre han pasado de 80 a 60.

los grandes programas de larga duración, la adquisición de las nuevas capacidades que demandan los ejércitos puede verse seriamente dificultada si no se garantiza adecuadamente su financiación.

Por ello, y con vistas a optimizar costes, a la hora de definir el modelo de ejército eficiente con el que Francia pretende sacar el mayor partido a sus capacidades militares se ha optado por aplicar dos principios básicos. Por una parte, el principio de diferenciación que permite concentrar los medios más onerosos allí donde resulten imprescindibles, manteniendo la coherencia con las distintas modalidades previsibles de intervención militar de la fuerza y, por otra parte, el principio de puesta en común, *Pool & Sharing*, de aquellas capacidades escasas y críticas que pueden utilizarse en las distintas misiones o que pueden ser compartidas con los principales socios europeos (transporte, reabastecimiento en vuelo, capacidad aeronaval...), o entre servicios (información técnica).

¿Una menor ambición estratégica?

Con el Libro Blanco de la Defensa Francia ha centrado su política de defensa haciéndola menos ambiciosa y más realista al restringir el campo de acción a la periferia de Europa. Los sueños formulados en 2008 de jugar un papel relevante en Asia han quedado relegados, al tiempo que refuerza su papel en África con la recuperación de las bases militares en este continente y el incremento de su presencia militar en el Sahel.

Por otra parte, Francia ha llegado al límite de sus capacidades operativas con sus Fuerzas Armadas comprometidas en varios frentes, con casi veinte mil soldados desplegados en el extranjero, empeñados principalmente en la operación «Barkhane» que cubre todo el Sahel y la operación «Sangaris» en la República Centroafricana. A ello hay que añadir la participación francesa contra el Dáesh en Irak, además de los más de diez mil soldados que patrullan el país para proteger las zonas sensibles.

Francia se encuentra también al límite de sus posibilidades presupuestarias. Su presupuesto de defensa reducido al 1,8% del PIB en 2015 resulta insuficiente para mantener en el medio y largo plazo una actividad operativa tan amplia. Incluso si este porcentaje aumentara hasta superar el umbral del 2% para finales de esta década, seguirá siendo insuficiente para mantener su ambición estratégica, sobre todo si se tienen en cuenta las exigencias operativas que pueden derivarse de los conflictos actuales y previsibles en el futuro. Con la nueva amenaza rusa en Europa, que obliga a recuperar la necesidad de prever en los próximos años operaciones mayores de defensa territorial convencional en suelo europeo, cualquier intervención militar obligará aliada seguramente a contar con Francia. Al mismo tiempo, la aparición de nuevos escenarios como Libia, donde la delicuescencia del Estado ha liberado todas las fuerzas terroristas y, en general, las nuevas exigen-

cias operativas derivadas de la lucha contra el terrorismo dentro y fuera de Francia, no harán si no aumentar el «estrés financiero» del Estado francés durante los próximos años, lo que exigirá probablemente una revisión al alza de los actuales presupuestos de defensa.

Francia seguirá buscando sacar, igualmente, el mayor partido a su plena participación en la estructura militar de la OTAN, tanto en cuanto a las responsabilidades que asume en todos los niveles de mando, como por su contribución a las operaciones, si bien tratará de conservar su identidad y su autonomía, al igual que su peso en la planificación, la doctrina y la estrategia.

Por último, es de notar que Francia, en mucho mayor grado que otros países, continuará aspirando a disponer de equipos fabricados por su industria de armamento en prácticamente todos los campos, lo que, por un lado, le permitirá conservar en mayor grado que otros países europeos su independencia estratégica y, por otro, asegurar un potente *lobby* industrial nacional del que dependen muchos miles de puestos de trabajo y que garantiza unas Fuerzas Armadas adecuadamente equipadas. Todo ello a pesar de que, esta visión proteccionista, contradice el simultáneo impulso político francés dirigido a potenciar una industria de defensa propiamente europea⁸¹.

En definitiva, una Francia que entiende que su actuación creciente en el campo de la seguridad y defensa actúa en beneficio no solo de su propia seguridad, sino de la de Europa en su conjunto, parece ser consciente de que difícilmente podrá mantener el actual esfuerzo operativo por sí sola. Por ello, necesitará contar con sus socios europeos para que compartan la carga de la seguridad del continente, ya sea financiera o militar, conscientes de que la amenaza extremista y los riesgos en la periferia europea les afectan tan directamente como a la propia Francia. Aunque ello suponga renunciar, en la práctica y en buena medida, a la independencia estratégica de la que tan orgullosa se ha sentido Francia hasta la fecha.

La política de defensa de Italia: la preocupación por el Mediterráneo

Los condicionantes de la historia

Italia, la octava economía del mundo, comparte con Alemania, aunque en un grado menor, el contraste entre su peso político y económico y su, relativamente reducido, músculo militar⁸². Aunque por su población y economía

⁸¹ Ver, por ejemplo, la actividad del *lobby* de la industria francesa de armamento en vísperas de la publicación del Libro Blanco de 2013. Fouchaux, óp. cit., pp. 173-174, 180-181 y 191.

⁸² Gary J. Schmitt, *Italian Hard Power: Ambitions and Fiscal Realities*, p. 5, en Gary J. Schmitt (ed.) *A Hard Look at Hard Power. Assessing the Defense Capabilities of Key US Allies and Security Partners*, United States Army War College Press, 2015.

Italia debería tener un peso geopolítico comparable al de otras naciones europeas como Reino Unido y Francia, la realidad es que su capacidad de influir en los grandes asuntos mundiales y de configurar su propio ámbito de seguridad nunca ha alcanzado desde el final de la Segunda Guerra Mundial al de estas grandes potencias. Puede decirse que Italia constituye una de esas naciones europeas a las que el peso de la historia y las lecciones aprendidas de los conflictos del pasado ha hecho muy reacia a utilizar el poder militar como una herramienta activa del poder del Estado. La pertenencia a organizaciones poderosas de seguridad como la Alianza Atlántica y económicas como la Unión Europea de la que Italia ha sido, desde su origen, uno de los principales países impulsores, han permitido al Estado italiano invertir, siguiendo la célebre explicación de Samuelson, mucho más en «mantequilla que en cañones». Todo ello a pesar de encontrarse Italia situada en un entorno geográfico y de seguridad mediterráneo tradicionalmente tan complicado como inestable.

Durante las décadas que siguieron al fin de la Guerra Fría, la política de defensa italiana se caracterizó por una extensa y exigente participación en operaciones de gestión de crisis, en las que sus Fuerzas Armadas se vieron obligadas a desplegar miles de soldados en teatros de operaciones que abarcaban desde África a Asia Central y desde los Balcanes a Oriente Medio y, casi siempre, en el marco de operaciones multinacionales. Sin embargo, en el nivel político, sus autoridades nunca adoptaron una estrategia oficial que marcara la línea a seguir en el campo de la defensa.

Esta situación de relativa debilidad militar se vio acentuada en las décadas que siguieron a la Guerra Fría en la que Italia, a semejanza de otros países europeos, realizó sucesivos recortes en defensa buscando aprovechar los «dividendos de la paz», para reducir el tamaño de sus estructuras militares.

En este sentido, la crisis de 2008 ha terminado de debilitar las Fuerzas Armadas italianas desde el momento en que ha supuesto una bajada global del presupuesto de defensa que ha pasado de suponer el 1,7% del PIB en el año 2010 al 1,4% en 2014⁸³. Ello supone que, entre los años 2008 y 2011, el recorte del presupuesto de defensa fue del 7% anual y, dentro de él, la reducción de gastos dedicados a adquisición de material militar fue del 25%, sin que los importantes acontecimientos geopolíticos ocurridos en Europa y en el Mediterráneo desde 2014 se hayan traducido aún en una potenciación de la defensa por parte de Italia. Todo ello ha puesto en cuestionamiento la capacidad de sus Fuerzas Armadas de constituirse en una herramienta eficaz en la defensa de los intereses nacionales del Estado italiano y en un proveedor regional de seguridad, precisamente en unos momentos en los

⁸³ *The World Bank: Military expenditure (% of GDP)*, <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>.

que los que el empeoramiento de la situación en el Mediterráneo y en Europa exigen un mayor compromiso en seguridad y defensa⁸⁴.

El Libro Blanco sobre la defensa y seguridad internacional

Parte del problema reside en la falta de definición de una visión estratégica propia asumida por el conjunto de Italia con continuidad en el tiempo, un problema similar al de Alemania y que le aleja de la situación de Reino Unido o Francia. En este sentido, el primer documento estratégico italiano relevante desde el final de la Guerra Fría fue el realizado en 2001, «Nuevas fuerzas para un nuevo siglo» (*Nuove Forze per un nuovo secolo*)⁸⁵, que tuvo que ser pronto corregido, tras los atentados del 11 de septiembre, con un Libro Blanco en 2001. A su vez, el Libro Blanco fue desarrollado posteriormente por el «Concepto Estratégico del Estado Mayor de la Defensa»⁸⁶ y el documento del Estado Mayor de la Defensa «Invirtiendo en seguridad: las Fuerzas Armadas, una herramienta evolutiva» (*Investire in sicurezza: Forze Armate: Uno strumento in evoluzione*)⁸⁷, ambos de 2005. Estos documentos indicaban cómo deberían evolucionar las Fuerzas Armadas italianas para cumplir con las misiones requeridas por un contexto internacional caracterizado por la guerra contra el terrorismo y por la evolución tecnológica. A este documento siguió en el año 2012 la Ley n.º 244, en la que se reorganizaban las Fuerzas Armadas para los próximos diez años en términos de personal e infraestructuras, con importantes recortes en ambos conceptos.

Pero este esfuerzo analítico y conceptual se centraba exclusivamente en el nivel estratégico militar, sin que contase con el suficiente respaldo en el nivel político. A pesar de estos importantes documentos, no existía ningún documento verdaderamente estratégico que relacionara fines, formas y medios, los parámetros clásicos que sirven para formular una verdadera estrategia de seguridad. Por ello, Italia publicó en abril de 2015 su «Libro Blanco sobre la defensa y seguridad internacional»⁸⁸, el primero desde 1985, lo que representaba un importante logro para la Fuerzas Armadas italianas y, especialmente, para la proyección internacional del país. Se trata por vez primera de una verdadera estrategia en el nivel político, en

⁸⁴ Schmitt, óp. cit., pp. 5-9.

⁸⁵ Disponible en la página web del Ministerio de Defensa de Italia en <http://www.difesa.it/Approfondimenti/ArchivioApprofondimenti/Pagine/2001-nuove-forze.aspx>

⁸⁶ Disponible en su versión en inglés en la página web del Instituto de Relaciones Internacionales y Red de Seguridad de Zürich, ISN-ETH Zürich, en <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=156795>

⁸⁷ Disponible en http://www.associazionelagunari.it/files/SMD_Investire_in_sicurezza_2005.pdf, accedido el 4 de octubre de 2015.

⁸⁸ El Libro Blanco de la Defensa de 2002 se considera una simple actualización del anterior de 1985.

la que se busca enlazar los objetivos políticos de la defensa con la forma de alcanzarlos y con los medios necesarios, mirando a corto y medio plazo⁸⁹. Puede decirse que el reciente Libro Blanco de la defensa constituye un documento fundamental para entender cómo Italia pretende integrar las relaciones trilaterales entre autoridades políticas, Fuerzas Armadas y opinión pública⁹⁰.

El documento recoge la ambición de Italia de jugar un papel central en los asuntos militares que afectan al Mediterráneo, de manera similar a como ha venido haciendo hasta la fecha. Italia asume cierta ambición de liderazgo al considerar que ha sido ella quien ha impulsado una cierta respuesta militar europea que sirva para resolver el problema de los miles de inmigrantes que buscan desplazarse ilegalmente a Italia y para acabar con las mafias que promueven este negocio ilícito. De esta manera, Italia se contempla como el centro de una nueva región euromediterránea, ofertándose como nación líder para cualquier iniciativa política u operación militar que se organice en la misma. En cierto modo, el Libro Blanco recoge la percepción italiana de que, tal y como se ha apreciado con la crisis de Libia, los intereses vitales de Italia no son percibidos como tales por otros Estados socios y aliados, por lo que Italia debe priorizar los escenarios basándose fundamentalmente en sus propios intereses nacionales, sin excesivas consideraciones hacia los de otros socios europeos.

Tras el Mediterráneo, el Cuerno de África y el golfo de Guinea, se contemplan como la segunda prioridad estratégica para Italia, en una visión extraordinariamente parecida a la que ha realizado España en su Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013⁹¹. No es de extrañar, por tanto, que se considere la cooperación con países como Francia y España como la mejor forma de abordar los desafíos en estas zonas.

Una visión focal de la seguridad internacional

Puede decirse que el documento supone una dosis de pragmatismo —si bien en términos excesivamente nacionalistas— en cuanto el análisis estratégico en el corto y medio plazo del entorno internacional, reconociéndose la seriedad de las amenazas para la seguridad de Italia. Se ofrece así un mayor enfoque centrado en aquellas áreas en las que Italia asume se encuentran sus intereses nacionales. Estas áreas son: la región euromediterránea y, en

⁸⁹ Italian Ministry of Defence, *Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 30 april 2015, http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf.

⁹⁰ Alessandro Marrone Paola Tessari: «The Italian Debate on Defence Matters», Documenti IAI n.º 13/07, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2013. <http://www.iai.it/en/publicazioni/italian-debate-defence-matters#sthash.KuaiFwm8.dpuf>.

⁹¹ Disponible en http://www.iecee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Estrategia_Seguridad_Nacional_2013.pdf.

menor medida, la región euroatlántica, que Italia considera estrechamente interrelacionada con la anterior. En estas áreas, las líneas de acción estratégicas preferidas por Italia son la disuasión y la respuesta frente a agresiones militares y coacciones políticas.

Ahora bien, adquirir la primacía militar en el Mediterráneo, un área donde puede verse obligada a ejercer su «defensa nacional», supone que Italia necesita mantener la gama completa de capacidades militares necesarias para ser empleadas en la región, mientras que, por el contrario, puede permitirse aplicar el principio de *Plug and Play* a la hora de invertir en las capacidades necesarias para operar en el área que rodea a esta región, donde actuará siempre en el marco de coaliciones militares.

Para el resto del mundo donde también se contempla la protección de los intereses italianos, la aproximación preferida es la actuación en el marco de las organizaciones internacionales, presentando Italia un menor nivel de ambición, si bien aceptando comportarse como un actor proactivo. En este sentido, Italia muestra su preferencia por la OTAN, a la que asigna un papel central en lo que respecta a cualquier tipo de respuesta militar⁹². En cuanto a otras organizaciones internacionales, Italia considera que las Naciones Unidas siguen siendo útiles como foro de discusión de los asuntos de seguridad internacional, mientras que la Unión Europea, por el contrario, tiene una utilidad limitada a la hora de conformar proyectos de acción en común en los temas de seguridad y defensa. Esto es debido, en la percepción italiana, a la falta de un líder militar en Europa capaz de guiar, coordinar y dirigir al resto de los socios.

La delimitación geográfica de las preferencias estratégicas de Italia, referidas a las regiones euromediterránea y euroatlántica extendidas hasta el golfo de Guinea y el Cuerno de África, cierra el debate sobre el nivel de ambición de Italia que algunos pretendían extenderlo desde el Atlántico hasta el Índico, lo que exigía un esfuerzo en cuanto al refuerzo de sus capacidades navales inabordable para Italia.

La reforma de las estructuras de seguridad

La definición pragmática del nivel de ambición italiano viene acompañada de un claro análisis de las normas, estructuras y procedimientos que deben ser reformados para alcanzar, en los próximos seis años, los objetivos establecidos con los recursos disponibles. No se trata simplemente de concretar una reducción de las estructuras y capacidades existentes, sino de lanzar una profunda reestructuración de los ejércitos, en beneficio del

⁹² Ver Alessandro Marrone, Paola Tessari y Carolina De Simone, «Italian Interests and NATO: From Missions to Trenches?» en Documenti IAI, No. 14|12e (december 2014), www.iai.it/en/node/2382.

fortalecimiento de la acción conjunta. Se busca con ello eliminar estructuras redundantes con la consiguiente economía de costes y gestión más eficiente.

De esta manera, se abordan algunas reestructuraciones orgánicas profundas del Ministerio de Defensa con el fin crear los instrumentos precisos para que el ministro y sus colaboradores inmediatos puedan ejercer sus funciones. Aunque no queda claro cuáles serán estos, el objetivo es acabar con la actual «asimetría informativa» que padecen las autoridades políticas, de manera que puedan tomar decisiones conscientemente, verificar su cumplimiento y controlar los resultados. Esta reestructuración abarca también el nivel estratégico militar en beneficio, igualmente, de la acción conjunta. De esta manera, se introduce la figura del 2.º jefe del Estado Mayor de la Defensa responsable de las operaciones y jefe, por tanto, del Mando Operacional Conjunto, en el que se integran los Mandos específicos, el Mando de Operaciones Especiales y el de Ciberoperaciones. En definitiva, Italia aborda en este campo un proceso por el que ya han avanzado mucho, desde hace años, otros países europeos.

Igualmente, la logística se integra completamente en el nivel conjunto, quitando esta responsabilidad a los ejércitos. Para ello, el director nacional de Armamento centraliza todas las funciones relacionadas con los procesos de adquisición, con la infraestructura y con la logística propiamente dicha, exceptuando aquella que se encuentra en apoyo directo a las unidades en operaciones. A tal efecto, se considera necesario que el director nacional de Armamento reciba directrices precisas directamente del ministro de Defensa en lo que se refiere a adquisiciones, si bien subordinadas a los requerimientos logísticos operativos del jefe de Estado Mayor de la Defensa.

¿Una nueva visión de la gestión del personal?

Para lograr una mentalidad conjunta, se adoptan algunas medidas extraordinariamente novedosas en la gestión del personal, como puede ser la promoción de los niveles superiores de las cadenas orgánicas (generales y almirantes) por medio de una comisión en el nivel conjunto y no en el específico, entendiéndose que esta medida hará a estos oficiales menos dependientes de sus respectivos ejércitos y más responsables ante el Mando conjunto. No se sabe hasta qué punto estarán las Fuerzas Armadas italianas dispuestas avanzar en este campo, pero, en todo caso, el éxito en cuanto a la integración de estructuras dependerá de la capacidad de superar las resistencias de los ejércitos, muy reacios hasta la fecha a cualquier intento de integración que acabe con comportamientos corporativos endémicos.

En cuanto al resto del personal de los ejércitos, el Libro Blanco parece anticipar una profunda revisión de la gestión del mismo con unas ideas muy precisas. De esta manera, se reconoce que las Fuerzas Armadas, que em-

pezaron a profesionalizarse a mediados de la pasada década, van poco a poco envejeciendo dada la baja tasa de reposición de personal existente, lo que no hace sino agravar la situación a medida que pasan los años. Italia, y en esto tampoco es novedosa, entiende que ningún país en el mundo puede permitirse mantener unas Fuerzas Armadas envejecidas debido a las exigencias físicas que la profesión demanda. Por ello, contempla lograr la sinergia entre la defensa y el sector civil (público y privado), de manera que las Fuerzas Armadas se conviertan en algo parecido a un «campo de cultivo», en el que se desarrollen habilidades susceptibles de ser empleadas no solo por la defensa, sino también por otros sectores. De esta manera se facilita el «desenganche» del personal envejecido y su incorporación a otros sectores productivos.

No está muy claro que esta aproximación, ya intentada por otros países con éxito desigual, se vaya a conseguir en Italia, dado el peculiar contexto legal y social italiano, donde pasar un período de la vida laboral en las Fuerzas Armadas no supone un plus a la hora de lograr oportunidades concretas en el mercado de trabajo. De no tener éxito estas iniciativas, Italia se encontrará en el plazo de unos años con un serio problema de envejecimiento de su personal militar. Pero este problema tampoco es exclusivamente italiano, sino que se extiende por otros países vecinos, sin que ninguno de ellos parezca haber encontrado una solución óptima a para resolverlo.

Por una política de armamento plurianual y soberana

Una consideración importante se refiere a los gastos de adquisición de armamentos y materiales. El Libro Blanco favorece sustituir el actual presupuesto de gasto de carácter anual, por una ley presupuestaria de seis años de duración, de manera análoga a como se hace en Francia. De esta manera, se lograría una mayor estabilidad en cuanto a la financiación de los grandes programas de armamentos que requieren largos períodos de maduración para ser desarrollados, normalmente más de diez años. Se buscaría con esta medida eliminar la actual situación de «microgestión» llevada a cabo por personas que muchas veces carecen de las adecuadas competencias técnicas. Por el contrario, con una ley plurianual, se permitiría una mejor gestión y un mayor control en el medio plazo por parte de las autoridades políticas y se superaría la actual fragmentación de decisiones tan perjudicial para la defensa y de la que solo se benefician la industria y cada uno de los ejércitos por separado.

Puede decirse que, en lo relativo a la política de armamento y material, Italia ha adoptado el concepto de tecnologías «soberanas», una definición ya usada previamente en Europa como sería el caso de las *Tecnologies de Souveraineté*⁹³

⁹³ «Les capacités militaires industrielles critiques». <http://www.senat.fr/rap/r11-634/r11-6342.html>.

francesas, referida en el caso italiano, a la necesidad de controlar aquellas tecnologías consideradas críticas. El Libro Blanco reclama explícitamente la necesidad de que las decisiones políticas e industriales importantes en términos de inversión y reparto de mercado sean autónomas. Esta es para Italia la única forma de mantener la competencia de las diferentes industrias de la defensa y de conservar la necesaria masa crítica nacional y economía de escala para hacerlo eficientemente.

¿Resulta suficiente esta revisión de la defensa?

Puede decirse que, con su Libro Blanco, Italia ha iniciado una profunda revisión de su política de defensa, con el objetivo de dotarse de unas Fuerzas Armadas capaces de defender sus intereses vitales y estratégicos y hacer frente a los desafíos del futuro. Contiene un programa ambicioso de reformas que requerirá del mayor apoyo de las autoridades políticas y de la opinión pública para evitar que fracase ante las inevitables resistencias internas y externas que van a ir surgiendo.

Italia, al igual que los países de su entorno, necesita unas Fuerzas Armadas mucho más diferenciadas y flexibles de las que actualmente tiene, que sean capaces de llevar a cabo misiones que van de la reafirmación y disuasión en Europa, a la gestión de crisis y reconstrucción en África y Oriente Medio⁹⁴. Estas Fuerzas Armadas tienen que ser creíbles, en el sentido de que sean capaces de imponer «un coste insostenible» a cualquier amenaza que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de Italia, pero también tienen que ser capaces de contener y eliminar aquellas fuerzas que producen anarquía y destrucción en sus fronteras. Esta situación crea una relación entre la estrategia política y las capacidades militares mucho más estrecha de lo que venía siendo habitual hasta época reciente. Ello va a exigir a Italia desarrollar la adecuada cadena de mando, así como el sistema de planeamiento, que asegure la necesaria coherencia entre ambas dimensiones de la ecuación estratégica, de manera que la una no se haga en detrimento de la otra, sino que actúen produciendo un efecto sinérgico. Todo ello requerirá una reflexión más profunda que va más allá del Libro Blanco y donde los elementos más complejos de la dimensión de la seguridad sean adecuadamente abordados.

En definitiva, en los próximos años Italia va a tener que basar su política de defensa actuando simultáneamente en dos direcciones. Por una parte, tendrá que poner en marcha todas las reformas contempladas en el Libro Blanco de 2015 dirigidas a mantener unas Fuerzas Armadas eficaces. Por otra parte, Italia va a tener que asumir que su seguridad y su defensa se basan en

⁹⁴ Federica di Camillo y Paola Tessari, «Italian Missions Abroad: National Interests and Procedural Practice», in IAI Working Papers, No. 1397 (february 2013), <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1307.pdf>.

la premisa de que, solo si muestra solidaridad y proporciona una contribución significativa a la seguridad internacional, puede esperar la solidaridad y el apoyo de los aliados. El actual Libro Blanco se centra en las prioridades y necesidades nacionales y habla poco de la colaboración e integración con sus socios y aliados, corriendo el riesgo de convertirse en una mera lista de deseos, a menos que sea capaz de abordar la segunda premisa con la suficiente inteligencia y voluntad.