

14/2016

2 de marzo de 2016

Ignacio Fuente Cobo

LA POLÍTICA DE DEFENSA EN
FRANCIA: ¿EL FIN DE LA
INDEPENDENCIA ESTRATÉGICA?

**LA POLÍTICA DE DEFENSA EN FRANCIA: ¿EL FIN DE LA
INDEPENDENCIA ESTRATÉGICA?**

Resumen:

En los últimos años la política de seguridad y defensa de Francia 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 años. 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.

Abstract:

In recent years the security and defense policy of France has become more realistic and less ambitious restricting its scope to the periphery of Europe. Dreams made in the past to play a relevant role in Asia have been relegated, while reinforcing its role in Africa with an increased military presence and activity on the continent. With its armed forces engaged on several fronts, France seems to have reached the limit of its operational and financial capacities, at a time when the growing Russian threat in Europe, the emergence of new scenarios such as Libya or Syria and, above all, the operational requirements arising from the fight against jihadist terrorism will increase the «military and financial stress» of France in the coming years. It will therefore be difficult for France to maintain its current operational effort alone and it will need to count on its European partners even if it means, as a consequence, to give up the strategic autonomy France has felt so proud of in the past.

Palabras Clave:

Francia, política de defensa, Libro Blanco, Ley Presupuestaria, Fuerzas Armadas, nivel de ambición.

Keywords:

France, Defense Policy, White Book, Security, Budget law, Armed Forces, Level of Ambition.

INTRODUCCIÓN

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 periodo de servicio de 10 meses¹. 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 inevitable².

No obstante, Francia mantuvo su individualidad estratégica³ 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 ligera⁴ en la Guerra del Golfo en 1991, pero no se implicó en Irak y en Afganistán su participación ha tenido menor perfil que la del Reino Unido e, incluso, que la de Alemania

¹ 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 6 y 12 meses, como medida de fomento del empleo. Ministerio de Defensa de Francia. *Le Service militaire Volontaire est en marche*, 03 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.

² 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.

³ 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.

⁴ La División Daguet, unidad *ad-hoc* constituida por unos 12.500 franceses procedentes de diferentes unidades orgánicas y un refuerzo de 4.500 norteamericanos, dotada de carros AMX-30, vehículos blindados, artillería y helicópteros de ataque.

o Italia⁵. 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 Mali en el 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 estabilizador⁶.

FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE FRANCIA

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 del 2013 y que el documento que marca la orientación estratégica de los próximos quince años y la Ley de Programación Militar (LPM) para el periodo 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.

⁵ 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 haber sufrido 85 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-idUSBRE8AJ11O20121120>, accedido el 26 de septiembre de 2015.

⁶ 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 (op. «Licorne»). Para una visión general de las operaciones francesas en África desde 1990, ver FOUCHAUX, op. cit., pp. 188-189.

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, el actual presidente François Hollande, condicionado por las repercusiones de la «Operación Serval» en Mali 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 del 2013⁷ y que ha sido desarrollado por la Ley de Programación Militar (LPM) 2014-2019⁸.

ENTORNO DE SEGURIDAD Y 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 el 2008 y recoge tres tipos de amenazas principales para Francia⁹:

- Lo que denomina las «amenazas de la fuerza» considerando que, al menos hasta el 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.

⁷ «La France recentre sa politique de défense». *Le Figaro*, 26/04/2013.

<http://www.lefigaro.fr/international/2013/04/26/01003-20130426ARTFIG00541-la-france-recentre-sa-politique-de-defense.php>.

⁸ El *Libro Blanco* de 2013 pueden 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%20202013.pdf>, accedidos el 26 de septiembre de 2015.

⁹ «Lo esencial del Libro Blanco de 2013: 12 puntos clave y novedades», AmbFranceMadrid, www.ambfrance-es.org/IMG/.../12_puntos_claves_LBDSN_2013_ES.p.

- 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 amplificados 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 extra-atmosférico.

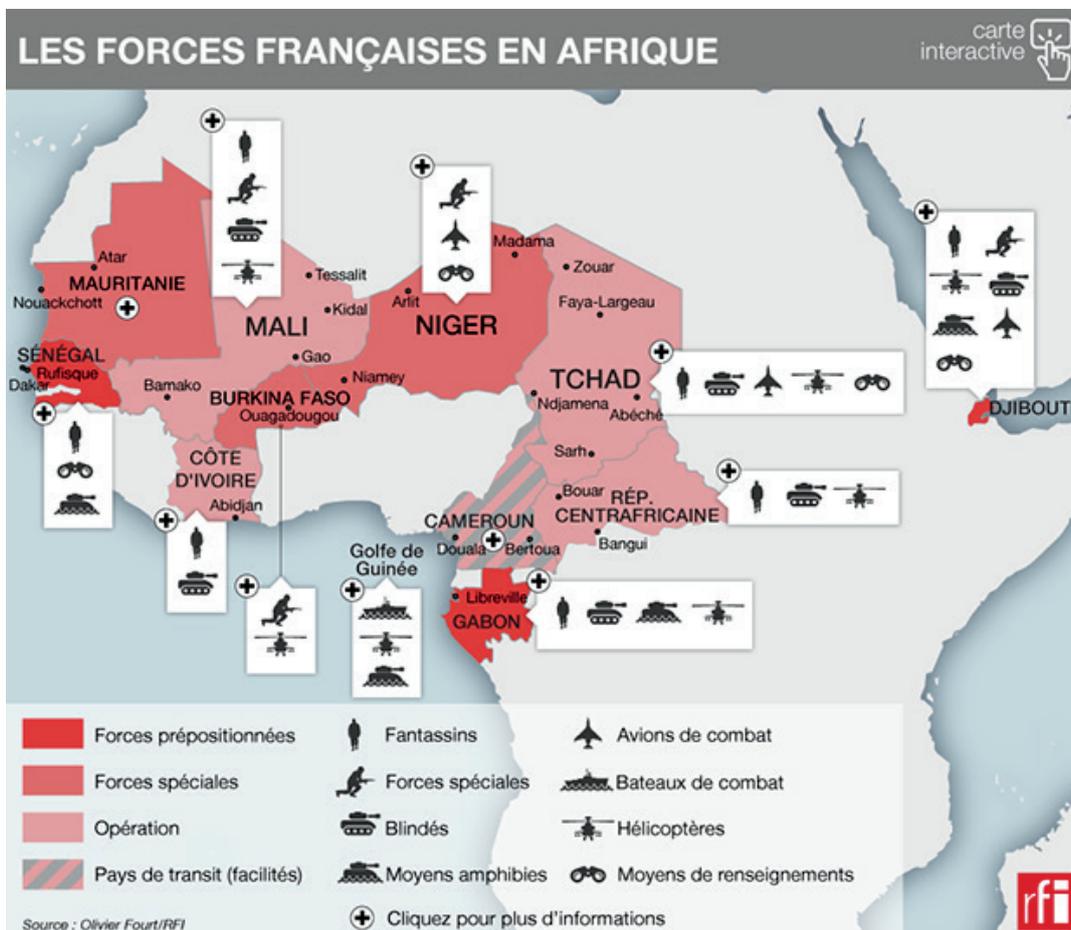
Otro cambio importante que recoge el *Libro Blanco* es que restringe el alcance de la acción de Francia a los límites de Europa, una consideración que parece realista habida cuenta que las principales preocupaciones estratégicas de Francia se centran actualmente –al igual que ocurre con la mayor parte 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 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 relevante¹⁰.

Las dos últimas guerras libradas por Francia en Libia y Mali, organizadas por medio de coaliciones «verticales» y el hecho de que los Estados Unidos hayan renunciado a estar en primera línea, representan, en la percepción francesa, el futuro modelo de conflicto al que

¹⁰ *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>.

Ignacio Fuente Cobo

ha de enfrentarse el país. La actuación de Francia en Mali, 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 Mali 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.



(Fuente rfi Afrique)

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 FF.AA. 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 FF.AA. 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 marca unos esfuerzos militares consistentes en:

- Misiones de protección del territorio y la población, que exigen una capacidad de fuerzas terrestres que puede alcanzar los 10.000 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 7.000 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 15.000 hombres, con hasta dos brigadas interarmas, 45 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 estratégica¹¹.

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 el Reino Unido) entre los recursos dedicados a la defensa «que se han reducido sustancialmente en los últimos años»¹² 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 15.000 a comienzos del 2015. La tensión que ha producido en el seno de las Fuerzas Armadas esta situación de sobre-esfuerzo 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 fuentes¹³,

¹¹ Isabelle LASSERRE. «La France recentre sa politique de défense», *Le Figaro.fr*, 26/04/2013, <http://www.lefigaro.fr/international/2013/04/26/01003-20130426ARTFIG00541-la-france-recentre-sa-politique-de-defense.php>.

¹² Esta es la valoración de SHURKIN, *op. 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.

¹³ Ver, entre otros, *The Military Balance 2015*, p. 67.

en mayo de 2014 el jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y los tres jefes de Estado Mayor de los Ejércitos (JEME,s) amenazaron con su dimisión si no se revertía una situación que entendían insostenible en el largo plazo.

Resulta difícil, por tanto, entender como la estrategia de defensa y seguridad nacional de Francia puede resolver la aparente contradicción que supone afrontar un nivel de riesgo y amenaza que ha desbordado el recogido en el *Libro Blanco* del 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»¹⁴.

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 sigue¹⁵:

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

¹⁴ «La France recentre sa politique de défense». *Le Figaro*, 26/04/2013.

<http://www.lefigaro.fr/international/2013/04/26/01003-20130426ARTFIG00541-la-france-recentre-sa-politique-de-defense.php>.

¹⁵ LOI n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=3C25A65B2A54960376455D0FFBDD34AE.tp dila13v_1?idSectionTA=JORFSC TA000028338826&cidTexte=JORFTEXT000028338825&dateTexte=29990101#LEGIARTI000028340452.

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 periodo 2014-2019 fue modificada en junio de 2015 como consecuencia de los atentados terroristas de enero de ese año 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 euros¹⁶. Ello supone que, de acuerdo con la ley modificada, Francia va a liberar 3.800 millones 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 34.000 empleos proyectados, sino aproximadamente la mitad¹⁷. 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»¹⁸, si se tiene 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

¹⁶ French Ministry of Defence, Actualisation de la programmation militaire 2014-2019, june 2015, p. 12, <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/actualisation-de-la-loi-de-programmation-militaire-2014-2019>.

¹⁷ Gabriela CAÑAS. Francia eleva el gasto en defensa con la excusa de luchar contra el terrorismo, 1/mayo/2015, <http://www.grupotortuga.com/Francia-eleva-el-gasto-en-defensa#sthash.Xcpk2kCP.dpuf>.

¹⁸ *Projet de loi actualisation de la programmation militaire 2014 / 2019*, Ministère de la Défense, p. 7.

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 suspendidos¹⁹.

También como consecuencia del incremento de la amenaza terrorista, se van a reforzar la policía y la gendarmería con 5.000 nuevos efectivos, así como el Ministerio de Justicia y el Servicio de Aduanas con 3.500 nuevos empleados que se añadirán a las 2.650 plazas suplementarias aprobadas después de los anteriores ataques de enero de 2015²⁰. 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 2019²¹, se espera que el coste de las medidas adoptadas en noviembre de 2015 obligarán a una financiación suplementaria.

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 del Reino Unido. Con 4.000 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

¹⁹ 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.

²⁰ Frederic SCHAEFFER. «Police, justice, douanes, armée: l'Elysée sort les grands moyens», *Les Echos*, 16 november 2015, <http://po.st/7wJkF8>.

²¹ 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>.

exportación de entre el 25 % y el 40 % de su producción²², 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 protección 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 el 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 ciber-defensa, o los medios técnicos de interceptación 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 adquirir²³.

²² *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>.

²³ FOUCHAUX, *op. cit.*, pp. 180-181. Por ejemplo, los helicópteros de ataque Tigre han pasado de 80 a 60.

No obstante, y al igual que ocurre en otros países europeos, debido al efecto de la inercia causada por 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).

CONCLUSIONES

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 el 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 20.000 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 Daesh en Iraq, además de los más de 10.000 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 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 exigencias 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 europea²⁴.

²⁴ Ver, por ejemplo, la actividad del *lobby* de la industria francesa de armamento en vísperas de la publicación del *Libro Blanco* de 2013. FOUCHAUX, *op. cit.*, pp. 173-174, 180-181 y 191.

Ignacio Fuente Cobo

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.

*Ignacio Fuente Cobo
Coronel del Ejército de Tierra (DEM)
Analista del IEEE*