

El concepto de seguridad nacional en el Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia

*Félix Arteaga **

Tema: Francia acaba de publicar su Libro Blanco de la Defensa y de la Seguridad que define un nuevo concepto de seguridad nacional y nuevos órganos para integrar la defensa y la seguridad nacional.

Resumen: El Libro Blanco de Defensa y Seguridad recién publicado en Francia es un documento importante por muchas razones. En primer lugar, porque actualiza la visión estratégica francesa tras 14 años sin revisar su Libro Blanco de Defensa. En segundo lugar, porque Francia se añade a una corriente europea donde países europeos como Holanda, el Reino Unido y Alemania le han precedido en la definición de un concepto integrador de seguridad nacional. Además, Francia ha presentado su concepto a tiempo de influir en la revisión de las estrategias colectivas que se preparan en la OTAN y en la UE.

Precisamente por la importancia del documento, también resulta necesario manifestar algunas matizaciones sobre su contenido e influencia a propósito de su naturaleza, del concepto de seguridad nacional que aporta y de los nuevos órganos que se crean para desarrollarla. Por eso, este ARI centra su análisis en esos aspectos complementando la información ya ofrecida sobre el Libro Blanco (“El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces”, Bruno Tertrais, ARI n° 89/2008, Real Instituto Elcano).

Análisis: El primer elemento a analizar del nuevo Libro Blanco francés es el de su naturaleza. ¿Se trata de un Libro Blanco de defensa? ¿Lo es de seguridad? ¿O lo es de defensa y seguridad? Si nos atenemos a la propia denominación del título, el Libro Blanco ha pasado de ser de defensa, a secas, a ser de defensa y seguridad nacional, por este orden. Lo primero es cierto porque, al igual que en la edición anterior de 1994, el texto contiene una estrategia que se desarrolla en objetivos para la política de defensa y en capacidades y recursos para ella. Por lo tanto, se trata de un Libro Blanco de defensa. Para serlo sólo de seguridad, como el del Reino Unido, debería limitarse a contener la estrategia de seguridad nacional, sin entrar a desarrollar ninguna política concreta. Para ser un Libro Blanco de defensa y seguridad, debería incluir una estrategia y una política con ese nombre, pero no aparece una estrategia de defensa y seguridad sino una de seguridad nacional que se desarrolla en políticas sectoriales de defensa, interior, exteriores y economía en distinto grado. Por lo tanto, su naturaleza es mixta, una mezcla de estrategia de seguridad nacional y de Libro Blanco de defensa.

* Investigador principal, seguridad y defensa, Real Instituto Elcano

Estas contradicciones se explican siguiendo la génesis y contexto de la elaboración del Libro Blanco. En el mandato del presidente Nicolas Sarkozy al consejero de Estado y presidente de la Comisión de elaboración, Jean-Claude Mallet, el 31 de julio de 2007, le encomendó una reflexión profunda sobre la política de defensa que acabara en un nuevo Libro Blanco. Por lo tanto, al menos en su encargo inicial, lo que el presidente Sarkozy deseaba era revisar la política de defensa para adaptarla al cambio del contexto estratégico. Una voluntad que ya había anunciado durante la campaña electoral de 2004 y en la que había coincidido con su rival de campaña, la candidata socialista Ségolène Royal. La revisión debería afrontar la ampliación de la defensa hacia nuevas dimensiones como la seguridad interior, la política exterior, la defensa militar y la civil y la creación de un consejo de seguridad bajo el presidente de la República para sustituir a los dos consejos de Defensa y de Seguridad Interior. Sin embargo, en la campaña no se hizo referencia para nada a la seguridad nacional como concepto nuevo ni, mucho menos, a una estrategia o a una política que no fuera la de defensa.

La elaboración del Libro Blanco francés coincidió en el tiempo con la elaboración de la estrategia de seguridad nacional británica, presentada en marzo de 2008 como *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. En ella se constataba que la responsabilidad más importante del Gobierno era proporcionar seguridad a la nación y a sus ciudadanos y, en consecuencia, elaboraba – por primera vez – una estrategia que trascendiera los límites tradicionales de las políticas de defensa, seguridad y exteriores. La Estrategia Alemana de Seguridad, presentada en mayo por el Grupo Parlamentario de la CDU/CSU denominaba como “clásicas” a esas políticas y también se proponía articularlas junto a otras en una estrategia comprehensiva. Siendo la última estrategia pendiente de definir por una de las grandes potencias europeas, la elaboración del Libro Blanco francés no podía por menos que adoptar el nuevo concepto de seguridad nacional que se estaba acuñando.

Tanto el documento británico como el francés definen un concepto de seguridad nacional bastante parecido, que amplía la defensa del Estado para proteger a la sociedad y a sus ciudadanos. La diferencia está en que el documento británico coloca a esa nueva estrategia en un plano superior y, a partir de ahí, explica cómo se van a integrar en ella las distintas estrategias y objetivos de todas las políticas y departamentos implicados. Por el contrario, el Libro Blanco francés no otorga a la nueva estrategia la importancia suficiente como para diferenciarla de la estrategia de defensa, que desarrolla conjuntamente en el mismo texto, mientras que no actualiza estrategias como la de la lucha contra el terrorismo de junio de 2006 (*Livre Blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*) o las de protección civil.

Otro elemento interesante para conocer la naturaleza del Libro Blanco es la de su yuxtaposición de los términos de defensa y seguridad. Ambos términos comenzaron a aparecer unidos en la última década del siglo pasado cuando los aspectos diplomáticos de la defensa comenzaron a diferenciarse de los militares. La multiplicación de los espacios de cooperación internacional en las organizaciones internacionales y en las políticas de defensa fomentó la agregación de ambos términos para reflejar la importancia de las dos dimensiones de la defensa. La política europea de seguridad y defensa de la UE es, quizá, la acuñación más conocida pero el Libro Blanco no define ninguna política con tal denominación, ni hay una estrategia de defensa y seguridad, ni ninguna relación de prelación entre ambos conceptos.

De todo lo anterior puede inferirse que la naturaleza del Libro Blanco consiste en yuxtaponer un Libro Blanco sobre defensa con un concepto de seguridad nacional. Él

nuevo concepto se desarrolla mucho más por su parte de defensa que por el resto de las dimensiones de exteriores, interior, economía y otras, con lo que el resultado queda desequilibrado. La estrategia de seguridad nacional francesa, siendo importante e innovadora, no ha podido desplazar a la defensa de su papel estelar que le corresponde a una gran potencia militar y el desequilibrio refleja el peso abrumador de la cultura de defensa sobre las demás implicadas en el proceso de la elaboración del Libro Blanco.

La estrategia de la seguridad nacional

La estrategia de seguridad nacional tiene por objetivo “responder a los riesgos o las amenazas susceptibles de poner en riesgo la vida de la nación”. Su finalidad principal es la de defender la población y el territorio. La segunda es la de asegurar la contribución francesa a la seguridad europea e internacional y la tercera la de defender los valores republicanos. Ninguno de estos objetivos es novedoso porque ya figuraban entre un amplio listado de intereses vitales y estratégicos del Libro Blanco de 1994. La estrategia de seguridad nacional no se traduce en una nueva política de seguridad, ni en una de defensa y seguridad, pero se reconoce la contribución a ella de las políticas de defensa, seguridad interior, seguridad civil, exteriores, economía y otras.

Por otro lado, la estrategia reconoce los principios básicos de las nuevas estrategias de seguridad nacional: actuar sobre los orígenes, la evolución y la manifestación de los problemas (*anticipation-réactivité*), disponer de variedad y cantidad de instrumentos para responder flexiblemente de acuerdo con la situación (*capacité de montée en puissance*) y tener la determinación de sobreponerse a sus efectos (*résilience*). Junto a ellos, el Libro Blanco establece cinco funciones estratégicas: conocimiento, prevención, disuasión, protección e intervención. De ellas, la prevención, la disuasión y la intervención siguen preservando un contenido demasiado centrado en la defensa, al igual que la protección, aunque esta función se abre en mayor medida hacia la seguridad interior y la seguridad civil, a los actores públicos y privados.

Cualquier estrategia debe explicar cómo va a articular los recursos disponibles con los objetivos adoptados. Lo hace, exhaustivamente, con el instrumento militar y la política de defensa, pero no así tanto con los instrumentos no militares. Desaparecen la defensa civil, repartiendo sus funciones entre las de seguridad civil y la protección de las infraestructuras críticas del Ministerio del Interior y de acuerdo con las nuevas nociones de seguridad interior y de seguridad civil previstas en las leyes de 2002 y 2004. Del mismo modo, la defensa económica se reconvierte dentro del Ministerio de Economía para alejarse de la movilización de recursos que imponía la defensa nacional frente a las amenazas interestatales.

En la parte industrial se buscan sinergias entre seguridad y defensa, se refuerza el control nacional sobre las empresas estratégicas, se agilizan los procesos de decisiones y se pretende desarrollar una “lógica de influencia” en la que el Estado pasará de tener la propiedad a influir en su relación como cliente salvo en los sectores protegidos. Sin embargo, también aquí se revela el peso del sector industrial de la defensa y se abandonan algunos criterios de racionalidad que se barajaron en la misma campaña electoral de 2007 como la pretensión de introducir criterios de programación por capacidades en lugar de programación por equipos. En su redacción actual, el *Chef d'état-major des armées* podrá opinar sobre la utilidad de un equipo concreto en sus fases de definición y concepción pero no determinar las capacidades concretas que precisan sus fuerzas armadas. Otro criterio abandonado desde las elecciones es el de asociar el gasto con capacidades. La mayor transparencia presupuestaria permitirá

conocer mejor los costes y gastos reales pero no utilizar el presupuesto para transformar sus fuerzas armadas.

El contenido del concepto de seguridad nacional no se agota en el Libro Blanco, porque en el mismo se establece la necesidad de desarrollarlo. Esto se va a hacer por la vía de la adecuación normativa, actualizando las normas básicas (*codes*) de la defensa y de la seguridad interior para adecuar sus funciones y organización al nuevo concepto. Su contenido también cambiará cada seis años por la vía de su revisión periódica cada vez que se elaboren las leyes de programación (se revisan cada cuatro años y se preparan las actualizaciones durante los dos siguientes) con la colaboración del Parlamento.

El Consejo de Defensa y Seguridad Nacional y otros nuevos actores

Durante su campaña electoral, el presidente Sarkozy también propuso crear un consejo de seguridad nacional que sustituyera a los consejos de seguridad interior y de defensa ya existentes para convertirse en el principal centro del análisis y del debate de las decisiones presidenciales sobre la seguridad y la defensa, tanto en situaciones normales como en las de crisis y apoyado por un secretariado permanente. La reunificación permitiría, por un lado, racionalizar la respuesta a problemas complejos de seguridad – cuya competencia se encuentra repartida por distintos órganos– y, por otro, reafirmar el liderazgo presidencial que le atribuye la Constitución en materia de defensa.

En el sistema francés de decisiones sobre defensa, el Consejo de Defensa establece la dirección general, el Consejo de Defensa restringido establece la dirección militar y el Consejo de Ministros define la política de defensa. El presidente preside ambos consejos, aunque puede delegar en el primer ministro la dirección militar en el restringido. También preside el Consejo de Seguridad Interior, que establece las orientaciones generales de la política mientras que el Gobierno fija las prioridades y el ministro las ejecuta. Tanto el Consejo de Defensa como el Consejo de Seguridad Interior tienen una función básicamente institucional, donde participan prácticamente los mismos ministros. Esta división formal del trabajo resulta demasiado pesada para coordinar y muy difícil para centralizar sin crear problemas de competencias. Prueba de ello ha sido la lucha por el control del Consejo de Seguridad Interior creado en 1997 –en medio de la lucha de cohabitación entre el primer ministro Alain Jospin y el presidente Jacques Chirac– para colocarlo bajo el control del primer ministro, una decisión que se revocó en 2002 poniendo al presidente al frente de él como lo está al frente de todos los Consejos. Por eso, tanto el presidente como el primer ministro han tenido que apoyarse en la Secretaría General para la Defensa Nacional (*Secrétariat Général de la Défense Nationale*, SGDN), un órgano de coordinación interministerial que se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo en el consejo de seguridad nacional *de facto* pero al que le faltaba legitimidad para serlo de derecho.

Si la racionalización se hubiera llevado hasta sus últimas consecuencias, el Consejo de Defensa y Seguridad Nacional diseñado en el Libro Blanco se hubiera parecido al descrito en la propuesta electoral, pero el resultado ha sido algo distinto. Se ha suprimido el Consejo de Seguridad Interior y se ha creado un nuevo *Conseil de Défense et de Sécurité Nationale* para apoyar al presidente y al primer ministro en la gestión de las cuestiones transversales. Para ello, el nuevo consejo puede contar con la participación fija de los ministros de Defensa, Exteriores, Interior, Economía y Presupuestos, y ocasional de todos los demás en diversos formatos según el asunto a tratar (en un formato muy parecido al británico *Cabinet Committee on National Security, International Relations and Development*). No obstante, se mantienen el Consejo de Defensa en sus dos formatos y el Consejo de Política Nuclear. El presidente dispondrá ahora de un

nuevo Consejo Nacional de Información con un coordinador al frente y tanto él como el primer ministro contarán con nuevo Consejo Consultivo con expertos independientes.

La SGDN mencionada mantiene sus funciones y amplía sus competencias hacia la seguridad nacional (*Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité National*, SGDSN) con lo que se solucionan sus problemas de legitimidad y puede progresar más allá de la coordinación interministerial actual para disponer de una coordinación supraministerial en apoyo del presidente y del primer ministro en la dirección política y estratégica de las grandes crisis, en la elaboración de los grandes planes y directrices de planeamiento (el Reino Unido va a crear algo similar en el *Cabinet Office*).

El Parlamento también ve reforzado su papel del Parlamento con nuevas competencias de control sobre las intervenciones exteriores: información y debate sin voto para los despliegues urgentes y autorización para aquellos que se prolonguen más de cuatro meses; así como de información y participación en la revisión de los Libros Blancos, las leyes de programación y los debates. La sociedad civil y la administración podrían también reforzar su papel si se respeta el principio de contradicción recogido en el Libro Blanco por el que se espera que los expertos independientes e, incluso, los representantes oficiales expresen libremente opciones alternativas en los nuevos consejos que se crean (la estrategia británica ha creado un Foro Nacional de Seguridad para sistematizar el debate).

El Libro Blanco no cambia sustancialmente las competencias del resto de actores principales, ni crea la figura de un asesor de seguridad nacional ni simplifica sustancialmente la constelación de consejos, estados mayores y órganos de la Administración que participan en el planeamiento o ejecución de la defensa y la seguridad nacional francesas. El Ministerio del Interior recupera el control total de la seguridad civil, incluida las funciones residuales de la defensa civil, y asumirá el control operacional de la gestión interministerial de las crisis en el interior del territorio. Cuando éstas se produzcan en el exterior, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos hará lo mismo. El Ministerio de Economía será responsable de la seguridad económica que sustituye a la defensa económica y se ocupará de preservar la actividad y los intereses económicos, no de la inteligencia económica que tendrá un responsable en la SGDSN con una red de corresponsales en toda la administración. A diferencia de los demás ministerios, que apenas se mencionan, el Libro Blanco refuerza el papel del Parlamento en materia de información sobre las operaciones exteriores –sin autorización previa– y en la redefinición de la estrategia de seguridad coincidente con la presentación de las leyes de programación militar y de seguridad interior.

Conclusiones: El Libro Blanco ha incorporado a la tradición francesa el nuevo concepto de seguridad nacional que es el más adecuado para responder a la realidad estratégica del nuevo siglo. Sin embargo, el peso de la defensa en esa tradición, ha evitado –por ahora– su desplazamiento del núcleo central del sistema y preserva un protagonismo que no se corresponde con el bajo perfil militar de los riesgos que se han identificado. Seguramente, el formato de elaboración elegido: definir un concepto de seguridad nacional aprovechando la actualización de un Libro Blanco, no ha permitido ir más allá de lo que refleja el título del libro pero no hay que subestimar el avance logrado en un país donde la cultura de defensa ejerce un dominio abrumador en la cultura de Estado. Además, el Libro Blanco pone en marcha varios procesos de transformación que irán permitiendo un mayor protagonismo a otras culturas de seguridad con lo que el equilibrio se reestablecerá a medio plazo.

Otro elemento a valorar positivamente es el del propio proceso de elaboración. En primer lugar porque se ha liderado desde la propia Presidencia, levantando el velo de exclusividad que ha mantenido las competencias constitucionales del presidente al margen de cualquier debate o control. En segundo lugar, porque se ha llevado el debate a todas las administraciones implicadas en la seguridad, a la comunidad estratégica y a la sociedad civil, para enfrentarse juntos a cuestiones que como la defensa y la seguridad son centrales a la existencia del Estado y de la sociedad francesa. Esta sensibilidad estratégica es propia de las grandes potencias como Francia y el Reino Unido, cuyas administraciones disponen de programas estratégicos para actualizarse y no dudan en renovar instituciones tan arraigadas como las republicanas cuando es necesario (el Libro Blanco se ha elaborado al tiempo del proyecto de ley constitucional para la modernización de las instituciones de la Quinta República). Además, su oportunidad es innegable porque llega a tiempo de influir en los debates para la revisión de la Estrategia de Seguridad Europea de la UE y del Concepto Estratégico de la OTAN, debates multilaterales en los que sólo se puede influir si se dispone previamente de un criterio propio.

El contenido final no está cerrado porque todavía debe adaptarse la legislación existentes, definirse las funciones y composición de los nuevos órganos (el principio de contradicción depende de ello). Lo que sí queda claro es que Francia se apunta al imperativo de las estrategias de seguridad nacional, a la actualización de las estrategias y políticas derivadas de ellas y a un mayor protagonismo de su presidente y primer ministro, que no podrán llevar a cabo sin un consejo de seguridad nacional a la medida de la estrategia.

Félix Arteaga

Investigador principal, seguridad y defensa, Real Instituto Elcano