La Revisión Estratégica de la defensa y la seguridad nacional de Francia en 2017

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano | @rielcano

Aunque el título indica lo contrario, la Revisión Estratégica tiene que ver con la defensa y con las fuerzas armadas francesas, no con la seguridad nacional de Francia. Como ya se advirtió cuando se publicó el primer Libro Blanco con el título ampliado de seguridad y defensa nacional en 2008, la dimensión de defensa primaba sobre el resto de las dimensiones no militares de la seguridad. Aunque Nicolas Sarkozy y Ségolène Royale anunciaron durante su campaña electoral que se iban a ocupar de la seguridad nacional siguiendo la tendencia europea del momento, el Libro Blanco de la Defensa y la Seguridad Nacional de Francia se mantuvo fiel a las revisiones estratégicas precedentes. Los escasos guiños a la seguridad interior, la diplomacia o la protección civil se diluyeron en la siguiente edición del Libro Blanco de 2013 y, prácticamente, han desaparecido en esta última edición que comentamos de 2017. De su omisión y de la lectura del documento se podría concluir en materia de seguridad nacional francesa *la Défense et les Armées en sont le tout.*

> "El orden seguido, la estrategia primero y el presupuesto después, revela la primacía del poder militar en Francia."

La Revisión se la encargó el presidente Emmanuel Macron a la ministra de Defensa, Florence Parly, para que sirviera de base a la futura Ley de Programación Militar 2019-2025 y se ha elaborado en un tiempo récord de tres meses. El orden seguido, la estrategia primero y el presupuesto después, revela la primacía del poder militar en Francia. En lugar de acomodar las estrategias y las estructuras de fuerza a los fondos disponibles como tienen que hacer las potencias medianas y pequeñas, el presidente francés está decidido a mantener a Francia entre las grandes potencias. No va a resultar barato, porque el **presupuesto de defensa** tendrá que pasar de 32.000 millones de euros en 2018 a 50.000 millones en 2025 si quiere alcanzar el porcentaje del 2% en esa fecha, tal y como se establece en la Revisión Estratégica. La inversión se justifica por la inseguridad creciente y por los dividendos económicos y sociales que genera, pero se hace porque existe un presidente con visión y voluntad de liderazgo y una sociedad con una cultura de seguridad que le respalda.

La Revisión Estratégica identifica en qué se quieren gastar esos presupuestos y para qué. Se deben gastar en dotar a las fuerzas armadas francesas de los medios que precisan para afrontar todas las misiones que se les encomiendan. Unos medios que se habían venido escatimando en los presupuestos de los últimos años y que se volvieron a recortar en 2017, acelerando la dimisión del anterior jefe del Estado Mayor de la Defensa, Pierre de Villiers. La finalidad también está muy clara: conservar e, incluso, incrementar la autonomía estratégica, tecnológica y operativa de Francia, tal y como ha

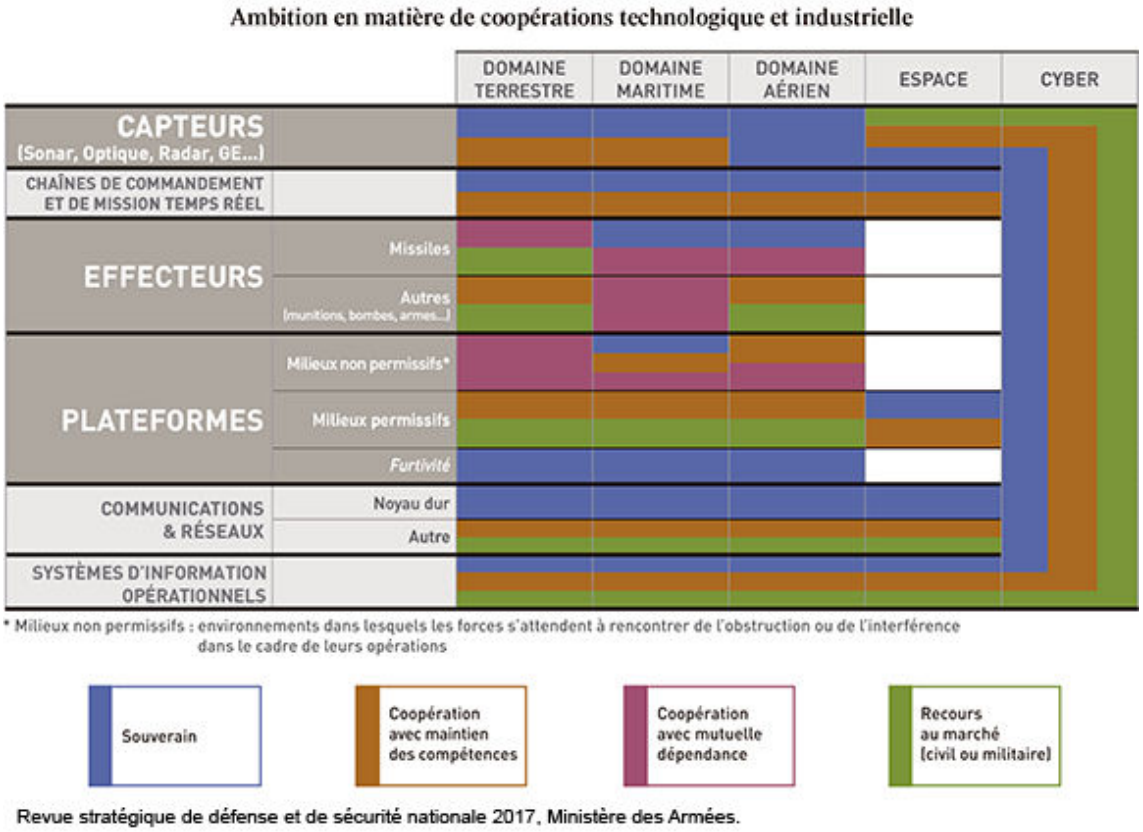
declarado la ministra Parly a *Le Monde* (13/X/2017). La Revisión Estratégica es un documento coherente, no se puede hacer más con menos y les corresponde a políticos y militares reconocer el desfase y corregirlo.

Autonomía es la palabra que más se repite en el texto, en un concepto que continúa la tradición gaullista de reservar para Francia la última decisión. La Revisión ha puesto énfasis en la autonomía porque reconoce que Francia ya no puede depender de un multilateralismo que está renqueando para afrontar los desafíos y amenazas que proliferan en su alrededor. Eso le obliga, por un lado, a reforzar sus capacidades para actuar de forma unilateral o en coalición con otros socios que compartan su visión global y, por otro, a potenciar el desarrollo de capacidades colectivas en la UE y en la OTAN que le permitan contar con un complemento a su autonomía estratégica. Francia predica con el ejemplo. Pone más dinero en el presupuesto, invierte más en tecnología y capacidades y amplía su ambición operativa porque precisa movilizar las voluntades de socios y aliados para compartir retos y oportunidades. La movilización es pragmática porque Francia apoya cualquier tipo de cooperación que coadyuve a su defensa y seguridad nacional, independientemente de su formato bilateral, europeo, atlántico, subregional, *cluster* o *ad hoc*.

La Revisión Estratégica de 2017 ha aportado cambios relevantes en materia industrial. De la industria de defensa y seguridad del Libro Blanco de 2013, se ha pasado a la **base tecnológica e industrial de la defensa**. El cambio no es meramente semántico y pone de relieve que la industria de defensa se ha expandido a todos los ámbitos de seguridad y defensa, y esa industria controlada desde el Estado, es el pilar de la autonomía estratégica francesa y el motor de su industria nacional. El Revisión Estratégica considera esa base industrial imprescindible para su soberanía y por ello establece criterios muy esclarecedores para su comportamiento futuro. Nadie puede esperar que Francia comparta tecnologías críticas para su industria de defensa, aquellas que le garantizan la autonomía estratégica. Se puede esperar su colaboración con terceros, siempre que no ponga en riesgo su soberanía o facilite la dependencia mutua. Francia buscará esa colaboración con preferencia en el marco europeo, pero no descarta otras asociaciones fuera de Europa e, incluso, recurrir al mercado comercial, tal y como se describe en la Figura 1.

> "Las fuerzas armadas francesas operarán y cooperarán con aquellas otras con las que coincidan en intereses e interoperabilidad, siempre que complementen la autonomía operativa francesa."

Figura 1. Objetivos en materia de cooperación tecnológica e industrial



Fuente: Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017, Ministère des Armées.

Unos criterios semejantes rigen para la **cooperación en el ámbito operativo**. Francia desea que sus fuerzas armadas cubran el espectro más amplio de misiones y cuenten con el mayor nivel de capacidades operativas posibles. Aspiran a preservar su autonomía en los dominios de la inteligencia, la protección del territorio, las operaciones militares y las operaciones de seguridad, ciberseguridad, especiales asimétricas o de influencia. No descartan recurrir a contribuciones de terceros para complementar su autonomía, pero no quieren depender de ellos para poner en marcha sus operaciones porque desconfían de la lentitud y complejidad de sus procesos de decisión. Eso explica su interés en implantar procesos de decisiones ágiles dentro de la cooperación estructurada permanente de la UE y su voluntad de poner a prueba la solidaridad de los cooperantes ante decisiones consumadas. Las fuerzas armadas francesas operarán y cooperarán con aquellas otras con las que coincidan en intereses e interoperabilidad, siempre que complementen la autonomía operativa francesa. Eso sí, Francia liderará cualquier configuración bi/mini/multilateral que se articule encuadrando bajo su control la planificación, la generación de fuerzas, el mando y control de las operaciones y la interoperabilidad. La revisión estratégica lo dice claramente: **Francia estará al mando**.

Una vez publicada, a la Revisión Estratégica le aguardan las dificultades propias de convertir sus orientaciones en políticas concretas. Tendrá que enfrentarse a las controversias políticas, a los niveles de déficit y deuda o a la lentitud o la demora que median entre el deseo y la ejecución, pero no se le puede negar el mérito y la valentía de reconocer la realidad y tratar de cambiarla; una voluntad de transformación estratégica que da envidia (sana).