

## El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces

*Bruno Tertrais* \*

**Tema:** El presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, presentó el 17 de julio de 2008 un nuevo Libro Blanco de amplio alcance sobre la defensa y la seguridad nacional.<sup>1</sup>

**Resumen:** Francia siempre ha sido más revolucionaria que reformista, realidad también aplicable en materia de defensa, en cuyo caso, aproximadamente cada 10 años, más que cambios graduales se implantan medidas drásticas. La última vez que Francia se embarcó en la introducción de cambios de amplio alcance fue en el período comprendido entre los años 1994 y 1996, con la publicación de un nuevo Libro Blanco y, a continuación, tras el nombramiento del presidente Jacques Chirac, con la profesionalización plena de las fuerzas armadas y la adopción de un nuevo plan de defensa hasta el año 2015. Era muy de esperar que cualquier nuevo presidente que saliera elegido en 2007 iniciara una reforma en materia de defensa. Lo que no se preveía, sin embargo, era que los cambios derivados de dicha reforma fueran como mínimo tan profundos y trascendentes como los que se implantaron a mediados de los años 90.

Entre los cambios anunciados en junio de 2008 se encuentran los siguientes: (1) la adopción de un concepto amplio de “seguridad nacional” que englobe tanto la defensa frente a amenazas externas, como la gestión de la seguridad interior; (2) la reducción del número global de efectivos de defensa; (3) el incremento de los presupuestos para el equipamiento, con el fin de garantizar la cohesión de las fuerzas; (4) la intensificación de los servicios de inteligencia a efectos de estar mejor preparados ante sorpresas estratégicas; (5) el aumento del peso del Parlamento francés; y (6) el reconocimiento de que la reintegración plena en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) podría contribuir de manera indirecta al desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa Europea (PSDE).

\* Investigador principal de la Fundación para la Investigación Estratégica (FRS), “think-tank” independiente con sede en París, y miembro de la Comisión de redacción del Libro Blanco

<sup>1</sup> Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor.

---

**Análisis:** El día 23 de agosto de 2007, el presidente Sarkozy puso la redacción del borrador del Libro Blanco en manos de una Comisión integrada por 35 miembros. Dio instrucciones de plantear un enfoque “sin tabús” a la hora de adaptar el sistema de seguridad francés a las amenazas y los riesgos del siglo XXI, con el mantenimiento del presupuesto para defensa en aproximadamente el 2% del Producto Interior Bruto (PIB). La mitad de los miembros de la Comisión estaba constituida por funcionarios superiores de la Administración, y la otra mitad de sus integrantes eran representantes de la “sociedad civil”, entre los que había expertos en seguridad, profesores universitarios especializados en diferentes campos y otras personalidades no expertas que podían aportar una nueva perspectiva al debate sobre la seguridad. El hecho más remarcable reside en que en dicha Comisión estaban también presentes cuatro miembros parlamentarios pertenecientes no sólo al partido mayoritario, sino también a la oposición –una ruptura con la práctica tradicional francesa, en cuya virtud el poder legislativo se mantiene al margen en la toma de decisiones en materia de defensa–. La amplitud y el alcance del trabajo de la Comisión se debió, en gran parte, a la personalidad de su presidente, Jean-Claude Mallet, funcionario estatal superior sin afiliación política y eficaz, con una dilatada experiencia en el ámbito de la burocracia en materia de defensa y seguridad. Mallet ya fue el redactor principal del anterior Libro Blanco (1993-1994) y dirigió un equipo de 20 personas exclusivamente dedicadas al trabajo de la Comisión.

Cuando la Comisión comenzó a trabajar se manejaban, en sentido general, dos posibles ideas de lo que sería el Libro Blanco. Según una de ellas, se trataría de un documento político breve que declarararía los principios fundamentales en los que debía basarse la organización, las estructuras y los procedimientos en materia de seguridad nacional. Según la otra, el documento sería mucho más extenso y profundo y en él se sugerirían cambios concretos y detallados. Esta segunda escuela de pensamiento fue la que prevaleció.

Aunque la Comisión era independiente, tenía que asegurarse de que las autoridades políticas francesas adoptarían e implantarían sus propuestas, algo que consiguió recurriendo a un proceso interactivo: se celebraron varias reuniones entre la Comisión y el Elíseo, y en cada punto del proceso se pidió al presidente que aportara directrices o que escogiera entre las distintas opciones. Así, se logró que en última instancia el propio presidente asumiera el contenido del Libro Blanco como propio.

Desde septiembre de 2007 hasta junio de 2008 la Comisión se estuvo reuniendo una vez a la semana en sesiones que duraban, como mínimo, tres horas, y en otras sesiones de menor duración según fuera necesario, así como en “seminarios” de intercambio de ideas que duraban toda la jornada. Comenzó su trabajo analizando el sistema y escuchando testimonios y experiencias personales. Entre los participantes del ámbito militar, las voces que oyó la Comisión procedían de todo tipo de militares, desde soldados rasos hasta generales de cinco estrellas. Esta primera parte del proceso constituía una novedad para Francia, país en el que las decisiones políticas y, en particular, en este ámbito, se toman a menudo en la más alta confidencialidad. Se efectuaron no menos de 52 audiencias, a las que hay que añadir otras reuniones más informales de menor duración. Se elaboró una página *web* en la que se sometían a debate público algunos de los principales asuntos y que recibió más de 250.000 visitas.

La siguiente fase se organizó en grupos de trabajo integrados por personal de los organismos pertinentes, incluidos diversos ministerios y servicios de inteligencia.

Ya en diciembre de 2007, el Elíseo anunció dos decisiones. Una consistía en unir dos instituciones a nivel presidencial, a saber, el Consejo de Defensa y el más reciente Consejo de Seguridad Nacional, en un único organismo –una idea que ya les había estado rondando durante varios meses, pero que la Comisión aprobó sin reservas–. Y la otra decisión, que se derivó directamente del trabajo de la Comisión, consistía en aprobar una nueva escala jerárquica en los papeles y las misiones de defensa: (1) conocimiento y anticipación; (2) prevención; (3) disuasión nuclear; (4) protección; y (5) intervención. Esta jerarquía sustituía a la anterior “disuasión, prevención, proyección, protección”, premisas que habían constituido los principios organizativos de la doctrina de defensa francesa desde 1996.

La cuestión de la posición jerárquica y el papel de la disuasión nuclear, que absorbe alrededor del 20% del presupuesto francés para equipamiento de defensa, se abordó bastante antes. La Comisión decidió que debía prevalecer la continuidad, con pequeños ajustes en el dispositivo doctrinal y militar. El presidente Sarkozy pronunció un importante discurso sobre la disuasión nuclear el día 21 de marzo de 2008. Cuando los grupos de trabajo hubieron finalizado sus primeros informes, comenzaron dos procesos paralelos. Por un lado, la Comisión inició el análisis de dichos informes. Y, por otro, se estudiaron “escenarios” o situaciones de crisis que el sistema de seguridad francés debía ser capaz de afrontar, con el fin de enumerar las capacidades específicas requeridas e identificar los puntos débiles.

A principios de primavera, se hizo patente la grave disparidad de capacidades y presupuestos. Hubo acalorados debates que enfrentaron a la Dirección del Presupuesto –encargada de mantener la coherencia entre el gasto público estatal y el balance (en la medida de lo posible) de los ingresos y los gastos del Estado– con el Estado Mayor Conjunto del Ministerio de Defensa –cuya misión consiste en elaborar el borrador de las normas del programa militar, o planes a cinco años de abastecimiento en defensa–. Es cierto que el compromiso presidencial de mantener el presupuesto de defensa en “alrededor del 2% del PIB” dejaba un amplio margen de maniobra –especialmente si se tiene en cuenta que hay muchas maneras de interpretar lo que es realmente un presupuesto–.<sup>2</sup> Además, como colofón, había una sólida opinión mayoritaria que aseveraba que el presupuesto de defensa debía quedar al margen de los recortes globales en el presupuesto nacional, especialmente debido a la reducción del número global de efectivos en materia de defensa. Los recortes efectuados reflejaban tanto el trabajo de la Comisión como un proceso paralelo denominado *Revue Générale des Politiques Publiques* (RGPP) o Revisión General de las Políticas Públicas, que afectaba a todos los ministerios estatales, con el cometido de racionalizar los gastos del Estado. Existió una interacción entre ambos procesos, que eran, por así decirlo, “independientes, pero no separables”.

*El resultado del proceso: un nuevo Libro Blanco sobre defensa y seguridad para Francia*  
El Libro Blanco se publicó el día 13 de junio de 2008 –un volumen de 336 páginas, con un documento adjunto que contenía el texto de todas las audiencias dirigidas por la Comisión ([http://www.defense.gouv.fr/livre\\_blanc](http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc))–. Comienza con un nuevo análisis del contexto estratégico actual y previsible. Reconoce que dicho contexto ha experimentado cambios positivos desde 1994, como el del aumento de la proporción de democracias en

<sup>2</sup> Entre los asuntos clave del contexto francés se encuentran el de incluir o no las pensiones y el de incluir o no todos los gastos relativos a la Gendarmería Nacional francesa (que, a pesar de su condición militar, desempeña una función similar a la de la policía –lo que supone una justificación de su transferencia al Ministerio del Interior, decidida en 2006–).

el mundo y la tendencia descendente en el número de conflictos armados importantes. No obstante, prevé una situación más compleja, en la que los riesgos y las amenazas presentan una mayor diversidad y en la que las distinciones entre la seguridad interna y externa, así como entre las catástrofes intencionadas y no intencionadas, podrían aparecer cada vez más confusas (por ejemplo, hacer frente a una importante crisis sanitaria requiere a menudo el mismo tipo de recursos, tanto si se deriva de una pandemia mundial como si resulta de un atentado bioterrorista). Asimismo, el Libro reconoce que podrían desatarse importantes conflictos armados en Oriente Medio o en Asia durante el período de tiempo que toma el Libro Blanco como horizonte. Y lo que es más importante, exige que la posibilidad de que se produzcan “sorpresas estratégicas” sea considerada como un rasgo clave del contexto internacional. Reconoce que el yihadismo y los efectos de su proliferación continuarán afectando a la seguridad de Europa.

Para el año 2025, el Libro Blanco prevé aún un mundo ampliamente dominado por EEUU, pero en el que el poder asiático habrá aumentado en importancia y en el que los conflictos regionales podrían desatarse sin previo aviso y podrían resultar difíciles de controlar. Considera que la seguridad mundial, y, por tanto, la seguridad europea, podría verse gravemente afectada por determinados cambios y, posiblemente, conflictos, en aquella parte del mundo. No obstante, la política de prevención e intervención concede prioridad a la franja situada entre el Atlántico Occidental y el Sur de Asia (“desde Dakar hasta Peshawar”) –dado que la mayoría de los retos inmediatos en materia de seguridad para Francia podrían originarse en aquella parte del mundo–.

Tal y como ya se ha dicho, el Libro Blanco concede prioridad al “conocimiento y la anticipación”, extrayendo la conclusión, lógicamente, de que un mundo más imprevisible requiere una mayor inversión en los servicios de inteligencia. En principio, un nuevo Consejo Nacional de Inteligencia (*Conseil National du Renseignement*), dirigido por el propio presidente, garantizará una mejor coordinación entre los diferentes servicios. También se ha creado el nuevo cargo de coordinador nacional de Inteligencia (*Coordonnateur National du Renseignement*). El presupuesto dedicado a la inteligencia espacial se doblará.

La estrategia de “prevención” recae, en buena parte, sobre la presencia de las fuerzas de seguridad francesas fuera del área metropolitana. Dichas fuerzas de seguridad van a sufrir una profunda reestructuración. En los departamentos y territorios de ultramar, se va a sustituir a determinadas fuerzas militares por efectivos de la *Gendarmerie* y de la policía, con la notable excepción de la Guayana Francesa, dada su importancia estratégica como principal plataforma europea de lanzamiento espacial. La presencia permanente de Francia en países con los que París tiene contratos en materia de defensa va a dar un giro, en línea con la nueva política de Sarkozy tendente a modificar todos los compromisos de seguridad relativos a África. Sólo permanecerán en África dos bases permanentes, una en cada costa, y se va a establecer otra en los Emiratos Árabes Unidos.

La “disuasión”, que debe entenderse aquí como “disuasión nuclear”, continúa siendo el pilar fundamental de la estrategia de seguridad francesa, especialmente a la luz de la creciente capacidad nuclear y balística de Asia y de Oriente Medio. Los planes de modernización no se vieron afectados por el Libro Blanco. El número de bombarderos franceses se redujo en un tercio, algo que pudo hacerse gracias a la modernización de sus sistemas armamentísticos (el misil de tierra-aire de medio alcance mejorado –*Air-So*

---

*Moyenne Portée Améliorée*– y el avión de combate *Rafale*), que entrarán en servicio a partir de 2009. París reconoce cada vez más que sus intereses “vitales” son indistinguibles de los de sus socios europeos.

La premisa de la “protección” recogida en la nueva estrategia exige una “capacidad de recuperación” del Estado y de la sociedad frente a los ataques contra la seguridad, a través de la mejora de los instrumentos de gestión de crisis y de la reforma de estructuras y procedimientos, especialmente en el ámbito local. Se va a destinar un total de 10.000 efectivos militares a la protección del territorio nacional y sus puntos de acceso. Se decidió apoyar la creación de un sistema de alarma temprana que permitiera la detección del lanzamiento de misiles y sus trayectorias, y que se hallará totalmente terminado para el año 2020. También va a reforzarse la capacidad en el campo de la guerra cibernética y de biodefensa. Y, lo que es más importante, la Ordenanza de 1959, que durante los últimos 40 años ha sido el texto clave que marcaba las normas y procedimientos para la protección del territorio francés, va a ser sustituida por nuevos textos que reconocerán un concepto global de “seguridad nacional” en el que estarán incluidas la defensa, parte de la política de seguridad interior y otras políticas públicas (como la diplomacia) que contribuyen a tal objetivo.

La “intervención” se encuentra actualmente en el último rango jerárquico de las funciones y misiones en materia de defensa, pero las decisiones del Libro Blanco aumentarán efectivamente la capacidad de Francia para canalizar las fuerzas a través de una mejor organización, equipación y movilidad. Se consideró que la mayoría de las operaciones de Francia en el futuro tendrán lugar en un contexto multinacional. Asimismo, se consideró que, en los próximos 15 años, el riesgo de que se desate un conflicto importante en Europa es muy reducido. Por esta razón, se decidió que el principal objetivo de proyección consistía en desplegar a 30.000 efectivos capaces de intervenir durante seis meses, y para un período máximo de un año, junto con 70 aviones de combate con capacidad para realizar 100 salidas diarias. En caso de formarse en su integridad, el contingente del ejército integrado por 30.000 soldados sería algo más grande que una división de soldados del tipo de las de la OTAN y contaría con tropas de combate y de apoyo en una proporción del 50% (el Ejército no puede desplegar actualmente más de unos 26.000 soldados fuera del área metropolitana francesa sin que ello afecte gravemente a su funcionamiento normal). Las fuerzas armadas deben contar, en paralelo, con 5.000 soldados y 10 aviones de combate para contingencias menores, pero de emergencia, como por ejemplo para la evacuación de ciudadanos franceses, la defensa de un país aliado o represalias tras un acto de agresión. A esto se le añaden los 10.000 efectivos del Ejército necesarios para una posible contingencia en territorio nacional. La Marina tiene que poder alinear un grupo de combate aeronaval en caso de encontrarse disponible, y mantendrá seis submarinos nucleares de ataque, así como 18 fragatas de primer orden y cuatro buques anfibios de mando y buques de proyección (en lugar de los dos actuales) equipados con 10 helicópteros. La decisión sobre la construcción de otro portaaviones -que habría “absorbido” gran parte del presupuesto de inversión de la Marina– ha quedado pospuesta hasta el año 2011. Como consecuencia, Francia sólo puede operar con un grupo de combate aeronaval durante el 65% del tiempo de media. No obstante, tal y como se ha dicho, esto deberá valorarse teniendo en cuenta que la mayoría de las operaciones tienen lugar actualmente con la participación de los aliados europeos o de la OTAN. La movilidad estratégica y táctica tiene que mejorarse. En cuanto a la implicación de las fuerzas armadas en el exterior, se aprobaron determinados criterios políticos, y el Parlamento tendrá que aprobar cualquier operación



---

cuya duración supere los cuatro meses, excepto en el caso de que se verificaran circunstancias extraordinarias.

La reorganización del personal militar de defensa viene a ser una adopción del lema de la reforma británica de 1998: *Front Line First*. La reducción de 54.000 efectivos militares y civiles del Ministerio de Defensa y el aumento de la contratación externa desembocarán en una inversión del ratio “servicio interno/servicio externo”, que pasará del 60/40 al 40/60. Cerca de dos tercios de estos recortes se deben a las decisiones derivadas de la Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP), mientras que el otro tercio se debe a las decisiones recogidas en el Libro Blanco. De los 54.000 efectivos, 46.500 pertenecen a las fuerzas armadas y 7.500 (civiles y militares) trabajan para el Ministerio de Defensa. El proceso durará unos ocho años y se culminará en gran parte recurriendo a la medida de no sustituir al personal que se jubile o cuyos contratos expiren. Paralelamente, el número de instalaciones militares va a quedar drásticamente mermado y, a través de un plan de consolidación masiva, las 300 instalaciones de este tipo pasarán a ser unas 80, para así alcanzar los objetivos de la RGPP. El Ejército del Aire perderá el 25% de su personal, el de Tierra el 17%, y la Marina el 11% de sus efectivos. Los aviones de combate operativos del Ejército del Aire pasarán de 360 a 270. De estos 270 aviones, unos 160 están reservados para operaciones fuera del territorio nacional. El total de efectivos en servicio del Ejército se encuentra establecido en 88.000 soldados. Entre otras decisiones relativas a la reorganización del sistema militar se encuentra la de agrupar todos los aviones de combate (Ejército del Aire y Marina) en una única flota de 300 aviones operada por el Ejército del Aire. Estas decisiones no siempre han sido bien acogidas por las fuerzas armadas, pero no hay duda de que aceptarán el cambio, dado que éste implica mejorar la equipación de las fuerzas armadas. Los verdaderos retos internos se plantearán en las regiones y ciudades afectadas por el cierre de bases militares.

El presupuesto de defensa para 2008 es de 36.800 millones de euros. Se mantendrá estable en valores absolutos desde 2009 hasta 2012 y, a partir de entonces, se aumentará en un 1% anual en valores absolutos. Según el “compromiso institucional” adoptado por el Gobierno, el ahorro conseguido a través de la reducción de personal y de la reorganización del sistema se “devolverá” al presupuesto de defensa. Así, la partida presupuestaria anual disponible para la modernización del ejército aumentará casi un 20%: desde los 15.500 millones de euros de media en los últimos años hasta los 18.000 millones de euros de media durante el período comprendido entre los años 2009 y 2020.

El Libro Blanco reconoce también que la integración plena en todas las instituciones militares de la OTAN guardaría coherencia con la realidad de los compromisos franceses desde principios de los años 90, así como con el hecho de que hoy en día existe, dada la sucesiva ampliación de ambas instituciones, un nivel muy elevado de “congruencia” en la pertenencia tanto a la UE como a la OTAN (21 países son actualmente miembros de ambas instituciones). La Comisión estableció ambiciosos objetivos para la UE, entre los que se encuentra el de disponer de una fuerza de intervención global de 60.000 soldados. La pertenencia plena a la OTAN hace pensar en un regreso de Francia a todos los organismos militares, salvo al Grupo de Planificación Nuclear, al que este país ha decidido ya que no se adherirá. Pero esto no conllevará la materialización de ningún ahorro, incluso puede que cueste dinero, ya que tendrían que enviarse más funcionarios militares a diversas instituciones de la OTAN.

---

**Conclusiones:** Las decisiones del Libro Blanco de 2008 deberán reflejarse en el plan de defensa de los próximos cinco años, que cubrirá el período comprendido entre 2009 y 2014, y deberán presentarse ante el Parlamento francés a finales de 2008. Ésta será la primera prueba del deseo real del Elíseo de implantar las recomendaciones del Libro. El Libro Blanco se actualizará, en principio, cada cuatro o cinco años, coincidiendo con las sucesivas legislaturas presidenciales. Por lo tanto, puede que, después de todo, Francia tome el camino de la “reforma” y no el de la “revolución”.

*Bruno Tertrais*

*Investigador principal de la Fundación para la Investigación Estratégica (FRS), “think-tank” independiente con sede en París, y miembro de la Comisión de redacción del Libro Blanco*