

1- Confirmar el concepto de seguridad nacional

El objeto de la estrategia de Seguridad Nacional es permitir que Francia se precava de los riesgos y las amenazas, directas o indirectas, que puedan constituir una amenaza para la vida de la nación. Dicho concepto, introducido por el Libro Blanco de 2008, codificado después por la ley en 2009, se confirma. Se funda en la conciencia del carácter continuo de las amenazas y los riesgos interiores y exteriores que pesan sobre Francia, su territorio, su población y sus intereses de seguridad. Permite apreciar todo tipo de dimensiones de dichas amenazas y organizar, a nivel nacional, las respuestas para hacerles frente, movilizándolo para ello al conjunto del aparato del Estado, las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad interior y de protección civil y los medios de los municipios descentralizados y de los grandes operadores de vital importancia para el país.

2- Actualizar el análisis de las amenazas con respecto al Libro Blanco de 2008

El nivel de amenaza y el clima de incertidumbre que desde 2008 caracterizan nuestro entorno internacional no se han atenuado. El análisis debe ahora tener en cuenta tres fenómenos:

- Las “amenazas de la fuerza”. De aquí a 2025, el riesgo de que resurjan conflictos entre Estados permanece plausible: aumento del gasto militar, especialmente en Asia; políticas de potencia (Rusia, China); desestabilizaciones regionales (Oriente Próximo y Oriente Medio); proliferación de las armas de destrucción masiva y sus consecuencias; ataques informáticos diligenciados por Estados...
- Los “riesgos de la debilidad”: la debilidad o el desfallecimiento de algunos Estados puede convertirse en una amenaza; es un fenómeno estratégico que adquiere una magnitud nueva. Cuando algunos Estados resultan incapaces de ejercer sus responsabilidades, los riesgos y las amenazas que cristalizan en su territorio pueden desbordar rápidamente y afectar a nuestra propia seguridad: en este ámbito, están en el punto de mira las situaciones de desfallecimiento de Estados en África, Oriente Medio, Asia, que piden reacciones e implicación por parte de la comunidad internacional, en particular de Naciones Unidas;
- 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 espectacular incremento de la piratería; los riesgos de terrorismo que siguen extremadamente presentes en el centro de las preocupaciones de seguridad de la mayoría de países; el incremento exponencial de los riesgos que apuntan a las infraestructuras digitalizadas mediante ciberataques; las amenazas que pueden apuntar al espacio extra atmosférico; todos estos son factores de inseguridad favorecidos por la globalización.

La clasificación de 2013 de las amenazas que pueden apuntar al territorio, la población y los franceses y a las que la estrategia de Defensa y Seguridad Nacional debe poder responder prioritariamente son:

- agresiones contra el territorio nacional por parte de otro Estado;
- ataques terroristas;
- ciberataques;
- atentados contra el potencial científico y técnico;
- crimen organizado en las formas más graves;
- grandes crisis en territorio nacional derivadas de riesgos naturales, sanitarios, tecnológicos, industriales y accidentes;
- ataques a nuestros nacionales en el extranjero.

3- Adaptar las prioridades geoestratégicas al nuevo entorno internacional

El Libro Blanco enuncia con claridad prioridades geoestratégicas coherentes con los objetivos de protección de los franceses por una parte y de aplicación de nuestras responsabilidades internacionales por otra parte:

- Proteger el **territorio nacional** y a los nacionales franceses, garantizar **la continuidad de las funciones fundamentales de la Nación**, preservar nuestra soberanía, en el Hexágono y en ultramar;
- Garantizar, junto a nuestros socios europeos y aliados, **la seguridad de Europa y del espacio del Atlántico Norte** desempeñando un papel activo en la Unión Europea y en la OTAN;
- Estabilizar, junto a nuestros socios y aliados, **la vecindad de Europa**, especialmente para preservarnos de las amenazas de la debilidad frente a las crisis que puedan afectar a las cercanías orientales de Europa, el área mediterránea o África; el Libro Blanco de 2013 se distingue especialmente por el lugar que se le da al continente africano;
- **En Oriente Próximo y en el golfo Arabo-Pérsico**, aplicar los acuerdos de Defensa suscritos por Francia y proteger sus intereses de seguridad e intereses estratégicos de forma conjunta con sus aliados;
- Contribuir a la paz y la seguridad internacional en el mundo, en especial en **el océano Índico, Asia y Sudamérica**.

4- Tener en cuenta tanto la persistencia del nivel de amenaza como las limitaciones de las finanzas públicas

La estrategia de Defensa y Seguridad Nacional debe, en 2013, resolver una contradicción delicada: un nivel de riesgo y amenazas equivalente al que prevalecía en 2008 y recursos hoy limitados de forma mucho más radical por el imperativo de recuperación de las finanzas públicas.

Para solventar dicha dificultad, el Libro Blanco combina la voluntad de dotar al país de una capacidad para poder asumir todas las responsabilidades de Defensa y Seguridad, la adaptación de nuestra estrategia y una visión a largo plazo.

Cuatro directrices principales permiten responder a esta cuestión:

- el mantenimiento de un esfuerzo de Defensa significativo, decidido por el Presidente de la República: en los próximos años, en un primer momento el valor del gasto de Defensa se estabilizará y, después, su volumen se irá incrementando progresivamente, lo que manifiesta el lugar singular que ocupa la Defensa en la trayectoria general de las finanzas públicas. Se dedicarán 179 200 millones de euros de 2013 a Defensa entre 2014 y 2019 y 364 000 millones entre 2014 y 2025. El presupuesto de Francia seguirá siendo el segundo presupuesto militar de la Unión Europea. Éste es el precio de poder mantener la ambición de Francia y preservar su autonomía estratégica.
- La consideración del imperativo industrial: el Presidente de la República ha decidido preservar el conjunto de los sectores industriales críticos que hacen de nuestra base industrial y tecnológica un instrumento de la autonomía estratégica y la soberanía de Francia. Esto se traduce en una prioridad continua durante la vigencia del Libro Blanco en favor de los gastos de investigación y desarrollo y de un esfuerzo en el equipamiento de nuestras fuerzas de aquí a 2025; dicho esfuerzo en el equipamiento permitirá que se modernicen, ciertamente a un ritmo más lento de lo previsto según la programación anterior, pero garantizando la renovación de todas las capacidades críticas imprescindibles para nuestros ejércitos y respetando las prioridades claramente establecidas en favor de las capacidades de disuasión, inteligencia y proyección de potencia.
- La definición de un modelo de Ejército eficiente a la hora de hacer frente a las amenazas y los riesgos más previsibles: el modelo de Ejército pretende sacar el mayor partido a nuestras capacidades militares aplicando un principio de diferenciación que permite concentrar los medios más onerosos allí donde resulten imprescindibles, manteniendo la coherencia con los distintos tipos de intervención de las fuerzas, y un principio de puesta en común de las capacidades escasas y críticas que puedan utilizarse en las distintas misiones (disuasión, protección o intervención) o compartidas con nuestros principales socios europeos (transporte, reabastecimiento en vuelo, capacidad aeronaval...) o entre servicios (información técnica).
- Una dinámica europea afirmada que nos permita sacar el mayor partido a nuestras alianzas: el Libro Blanco describe a la vez la voluntad de Francia de reimpulsar con pragmatismo la Europa de la Defensa, que traerá consigo las mejores sinergias para la seguridad común, y su intención de desempeñar un papel motor en la Alianza Atlántica para que la organización atlántica pueda seguir transformándose, al servicio de una defensa y operaciones militares más eficientes.

5- Sacar el mayor partido a la plena participación de Francia en la OTAN

El Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional recoge las conclusiones de la misión que le encomendó el Presidente de la República a Hubert Védrine. De ellas resulta que la Alianza Atlántica es un componente esencial de la estrategia de Defensa y Seguridad Nacional.

Francia entiende así sacar el mayor partido a su plena participación en la estructura militar de la OTAN. Desempeñará un papel activo en su seno, a través de las responsabilidades que asumirá a todos los niveles de mando, como de su contribución a las operaciones y de la visión del papel de la alianza militar que tiene intención de promover.

En la Alianza Atlántica y gracias al esfuerzo de Defensa que consiente por su parte, Francia conservará su identidad y su autonomía al igual que su capacidad para ocupar el lugar que le corresponde en el mando y a tener peso en la planificación, la doctrina y la estrategia. Dicha visión, articulada con su proyecto para Europa, le permitirá conservar la libertad de decisión y acción sumándose a la vez de forma solidaria al esfuerzo común de los aliados. También entiende tomar parte muy activamente en el proceso de renovación de los medios de acción de la OTAN.

6- Volver a impulsar con pragmatismo una dinámica al servicio de la Europa de la Defensa

El Libro Blanco de 2013 recalca que Francia y sus socios europeos comparten un destino común. La construcción europea en materia de Defensa y Seguridad será pues un eje fuerte de la estrategia de Francia. Se impone un impulso pragmático de la Política Común de Seguridad y Defensa en un contexto marcado tanto por la situación financiera crítica en la que están varios países como por la evolución de la política estadounidense, más orientada hacia Asia.

Francia considera que los países europeos deben poder definir los intereses de seguridad comunes fundamentales para la Unión Europea, Propone que se establezca un Libro Blanco de Defensa y Seguridad de la Unión Europea, que brindaría la ocasión de expresar una ambición política global compartida por los Estados miembros. Recomienda que este impulso que desea sea objeto de decisiones específicas del Consejo Europeo, que permita superar las insuficiencias de la UE en materia de operaciones exteriores, favorezca el desarrollo y las puestas en común de las capacidades militares más fundamentales para las operaciones más plausibles y anime a la consolidación de la industria de Defensa de los países europeos. El proyecto va acompañado de la prosecución de la construcción europea en materia de Seguridad Interior.

7- Renovar la estrategia general y la estrategia militar

1. Estrategia general: El Libro Blanco de 2013 se caracteriza por una nueva articulación entre tres grandes misiones definidas por el Presidente de la República: la protección del territorio y la población, la disuasión nuclear y la intervención de las fuerzas armadas fuera del territorio nacional.

La protección es lo primero en nuestra estrategia de Defensa y Seguridad Nacional, pero no puede garantizarse sin la capacidad de disuasión e intervención. La disuasión nuclear tiene por objeto protegernos de cualquier agresión a nuestros intereses vitales de origen estatal, independientemente de su origen y forma. La intervención otorga a la seguridad de Francia, más allá de su territorio, la profundidad estratégica que le es imprescindible. También consolida la credibilidad de nuestra disuasión. Las tres grandes misiones son por lo tanto íntimamente complementarias.

Partiendo de esta base, el Libro Blanco recoge las cinco funciones estratégicas identificadas en 2008 que contribuyen a estas tres misiones fundamentales y las consolida y redefine en función de la evolución que se ha producido desde entonces: el conocimiento y la anticipación, la disuasión, la protección, la prevención y la intervención.

2. Estrategia militar: hasta el Libro Blanco de 2013, las fuerzas francesas se han concebido y dimensionado principalmente a partir de la hipótesis de un enfrentamiento importante de alta intensidad con fuerzas estatales de un nivel equivalente. El Libro Blanco de 2008 insistía especialmente en el principio de polivalencia y el alto nivel de modernización de todas las unidades. El Libro Blanco de 2013 introduce una inflexión con respecto a esta tendencia. Siendo coherente con el análisis de las amenazas de la fuerza y de las amenazas de la debilidad, distingue las operaciones coercitivas, donde se podría ver cómo nuestras fuerzas se enfrentan a ejércitos estatales, y las operaciones de gestión de crisis, que tienen características militares distintas. En función de dichos elementos y de aquellos elementos más generales del contexto estratégico, establece cuatro directrices para el nuevo modelo de Ejército:

- a) La autonomía estratégica, clave de la libertad de decisión y acción, de la capacidad de Francia para tomar la iniciativa de operaciones que juzgue necesarias, al igual que de los medios para tener peso en una coalición multinacional en la que Francia esté implicada;
- b) La coherencia del modelo con la diversidad de las posibles intervenciones de nuestras fuerzas en los conflictos y las crisis, es decir, la capacidad de hacer frente tanto a operaciones coercitivas y de entrada en un teatro de guerra, como a operaciones de gestión de crisis con la diversidad que pueden revestir hoy, y a las acciones que la protección de nuestros intereses de seguridad implica en todo el espectro de las misiones militares más probables;
- c) La diferenciación de las fuerzas, que consiste en distinguirlas en función de los tipos de misión que están llamadas a cumplir, disuasión, protección, gestión de crisis, coerción y operaciones de guerra. Se trata también de un principio de economía que culmine en financiar las capacidades más onerosas únicamente cuando sean imprescindibles y de especialización relativa de las fuerzas;
- d) La puesta en común, que debe posibilitar que estemos en condiciones de destinar a varias misiones, (protección, disuasión e intervención) un núcleo de capacidades

polivalentes escasas y del más alto nivel tecnológico; dicho principio lleva también a poner en común, para los distintos servicios de inteligencia, algunos de los medios técnicos más eficaces. Por último, reviste una dimensión europea puesto que, junto a nuestros socios europeos, buscaríamos poner en común capacidades operativas importantes (transporte, reabastecimiento en vuelo, capacidad aeronaval, satélites...).

8- Construir un nuevo modelo de Ejército

a) Basándose en estos principios, el Libro Blanco define en primer lugar los principales contratos operativos asignados a nuestros ejércitos por el jefe del Estado. Dichos contratos permiten hacer frente a un amplio espectro de intervenciones e incluyen, por una parte, las misiones permanentes y, por otra parte, las misiones no permanentes de intervención fuera de nuestras fronteras. Disponen que los ejércitos deben ser aptos para:

- Proseguir la misión de disuasión, que reposa en dos componentes,
- Cumplir las misiones de protección del territorio y la población, que implican las capacidades necesarias para la protección de las cercanías terrestres, aéreas y marítimas y que comportan la confirmación de una capacidad de fuerzas terrestres que puede alcanzar los 10 000 hombres, así como los medios adaptados de las fuerzas navales y aéreas, como refuerzo de las fuerzas de seguridad interiores,
- Intervenir en la gestión de crisis internacionales, dado el caso en tres teatros, con medios que pueden llegar a los 7000 hombres, unidades navales, entre ellas un buque de proyección y mando y una docena de aviones de combate,
- Por último, entrar en una operación coercitiva importante que implique a fuerzas especiales, hasta dos brigadas interarmas que representan a alrededor de 15 000 hombres de las fuerzas terrestres, 45 aviones de combate y un grupo aeronaval.

b) El nuevo modelo de Ejército necesario para generar tales fuerzas se sustenta primero en un conjunto de capacidades de alto nivel que puedan garantizar nuestros medios de mando, planificación y decisión. Los ejércitos conservarán la capacidad de poner en pie mandos de componentes terrestres, marítimos y aéreos del nivel de un cuerpo de ejército o equivalente.

Las capacidades de información se desarrollarán de forma prioritaria, con un esfuerzo mayor en la modernización de los recursos humanos, en el refuerzo de nuestros medios técnicos de imagen e interceptación electromagnética, de origen espacial, aéreo, naval y terrestre.

El modelo de Ejército incluye, por primera vez, capacidades militares de ciberdefensa estrechamente vinculadas a la inteligencia y la planificación defensiva y ofensiva, que preparan o acompañan las operaciones militares.

Se reforzará el número de efectivos de las fuerzas especiales, sus medios de mando y su capacidad de coordinación con los servicios de inteligencia; también se consolidará el carácter conjunto del COS.

Las fuerzas terrestres reposarán en una fuerza operativa terrestre del orden de los 66 000 hombres proyectables, incluyendo, además de elementos de apoyo y ayuda operativa, siete brigadas interarmas: dos brigadas aptas para el combate coercitivo, tres brigadas

multipropósito, dos brigadas ligeras; 200 carros pesados, 250 carros medios, 115 helicópteros de maniobra, 140 helicópteros de reconocimiento y ataque y unos treinta vehículos aéreos no tripulados tácticos.

Las fuerzas navales reposarán sobre la Fuerza Oceánica Estratégica (FOST) con sus cuatro submarinos nucleares lanzamisiles, capacidades de combate de primer orden para las operaciones de alta intensidad y de gestión de crisis importantes, con un portaviones, seis submarinos nucleares de ataque, tres buques de proyección y mando y quince fragatas de primer orden, incluidas las fragatas de defensa aérea, las fragatas multipropósito y unidades de combate menos potentes, entre ellas las fragatas de la clase Lafayette adaptadas con sónar. Se completarán con unidades más ligeras aptas para el control de los espacios marítimos: quince patrulleros, seis fragatas de vigilancia, buques de asistencia. Incluirán también aviones de patrulla naval y una capacidad de guerra de minas apta para la protección de nuestras cercanías y la proyección en operaciones exteriores.

Las fuerzas aéreas pondrán en marcha el componente aerotransportado de la disuasión. Por una parte, dispondrán de capacidades para entrar en primer lugar en operación de guerra, para un ataque en profundidad y un apoyo de la maniobra terrestre, y, por otra parte, de capacidades para cumplir las misiones de gestión de crisis o protección del espacio aéreo nacional o de sus cercanías. Renovarán su capacidad de transporte y contribuirán fuertemente a la vigilancia y la información en las zonas de crisis o intervención. Con tal fin, dispondrán de 225 aviones de combate aéreo y naval, de unos cincuenta aviones de transporte táctico, de una docena de aviones de transporte multipropósito, de doce vehículos aéreos no tripulados de teatro, de siete aviones de detección y vigilancia aérea y de una flotilla de aviones ligeros de vigilancia y observación.

9- La ciberdefensa: una nueva situación estratégica

El Libro Blanco de 2013 marca una etapa nueva y determinante en la consideración de la amenaza informática y el desarrollo de las capacidades de ciberdefensa. Describe la creciente vulnerabilidad del Estado y la sociedad ante ataques cada vez más peligrosos: intentos de penetrar en redes con fines de espionaje, toma de control a distancia, parálisis y próximamente destrucción de las infraestructuras de vital importancia o de los sistemas de armas y las capacidades militares estratégicas.

El Libro Blanco prevé una postura estratégica para determinar el origen de los ataques, organizar la resiliencia de la Nación y responder a ellos, también mediante una lucha informática ofensiva. Francia se dotará de los medios para ser autónoma en la producción de sistemas de seguridad, para fortalecer los recursos humanos dedicados a la ciberdefensa y mejorar la fiabilidad de los sistemas de información del Estado y de los grandes operadores. En el ámbito de la Defensa, se desarrollará y consolidará una cadena de mando unificada para hacer frente al recrudecimiento de las amenazas. Por último, se implantará una reserva operativa y una reserva ciudadana para la ciberdefensa con el fin de incrementar la resiliencia del país.

10- Dar prioridad a la Inteligencia

El Libro Blanco otorga un nuevo alcance a la prioridad que se le da a la Inteligencia. Ésta ve cómo su papel central se reafirma, más allá de las solas necesidades militares o de seguridad estrictamente y en beneficio de las otras cuatro funciones estratégicas. Se mejorará su gobernanza consolidando el papel del Coordinador Nacional de Inteligencia ante el Presidente de la República, reforzando los medios del Parlamento a través de la capacidad de la Delegación Parlamentaria para ejercer el control de la política del Gobierno en este ámbito, y publicando una estrategia nacional de Inteligencia.

El Libro Blanco hace hincapié en la importancia de los medios que otorgar a la Inteligencia interior en los próximos años. También conlleva un esfuerzo de inversión global importante, especialmente en: componentes espaciales y aéreos de imagen y escuchas electromagnéticas; diversificación de los sensores, especialmente con 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; los medios técnicos de interceptación adaptados a la velocidad de desarrollo digital. Además, para sacar un mayor partido a estos equipos, el Libro Blanco establece un principio de puesta en común de los medios técnicos más costosos entre los servicios de investigación, bajo la supervisión del Coordinador Nacional.

11- Reconocer la misión de los hombres y las mujeres de Defensa y valorizar sus derechos

Las reformas que se han llevado a cabo desde 2008 han conllevado profundas mutaciones, tanto territoriales como organizativas, que a menudo han afectado a las condiciones de vida y al ánimo de los hombres y mujeres que sirven en Defensa. El Libro Blanco subraya que se prestará especial atención a las condiciones de conducción de los próximos cambios, respetando los esfuerzos ya consentidos y los derechos individuales.

Dicha evolución pasa por el reconocimiento de una ciudadanía de pleno derecho, con sus misiones singulares, reconocidas en los estatutos particulares que las rigen. Deberán pues gozar de la evolución social que crea derechos, en especial cuando permiten una mejor conciliación del compromiso profesional y la vida privada, favorecen el derecho de expresión y modernizan las condiciones de la concertación y el diálogo.

Para conseguirlo, se renovará la gobernanza de recursos humanos para garantizar la coherencia del conjunto y la concertación en el Ministerio de Defensa. Se establecerán instrumentos nuevos para tal fin (grupo de enlace permanente con el Ministro, herramientas de expresión cooperativas para la concertación militar, aplicación de los acuerdos de Bercy y prosecución de la agenda social en el marco de un diálogo alimentado y respetuoso con el personal civil).

Las decisiones tomadas en 2008 y la ley de programación votada en 2009 previeron la supresión de 55 000 puestos en el periodo 2009-2015, de ellos, más de 10 000 en 2014-2015. En los próximos seis años, el Ministerio de Defensa aplicará dichas decisiones e iniciará una deflación adicional, pero claramente más moderada, para adaptarse a los nuevos contratos operativos aprobados por el Presidente de la República, respetar el imperativo de reducción del gasto público y traducir los compromisos de racionalización de la Administración Pública. Esta reducción adicional atañerá a alrededor de 24 000 hombres.

En total, entre 2014 y 2019, el Ministerio de Defensa deberá reducir sus efectivos en unas 34 000 personas, sin incluir la externalización.

Se ultimarán un nuevo dispositivo de acompañamiento social y económico de dicha evolución en la Ley de Programación Militar.

Por último, el Libro Blanco de 2013 subraya la importancia de la reservas y del espíritu de la Defensa.

12- El imperativo industrial

El Libro Blanco reconoce a la industria de Defensa como un componente fundamental de la autonomía estratégica de Francia. Con 4000 empresas, un volumen de ventas de cerca de 15 000 millones de euros, unos 165 000 empleos directos e indirectos en Francia, y la exportación del 25 % y del 40 % de su producción, la industria de Defensa es uno de los motores de competitividad de la economía francesa, así como del empleo. Por lo tanto, su lugar será preservado. El Presidente de la República estimó, efectivamente, que el mantenimiento de un volumen significativo de crédito público era estratégico para garantizar las competencias indispensables en los sectores claves identificados por el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Reactivación Productiva.

Dicha prioridad se traduce también en el nivel concedido, en el modelo de ejércitos, a los estudios e investigaciones que condicionan el futuro: la financiación se mantendrá al nivel actual en el periodo 2014-2025.

Esta política voluntarista irá acompañada de un apoyo decidido del Estado a las empresas (incluidas las pymes) en el ámbito de la exportación, respetando nuestros compromisos en materia de control. Favorecerá así asociaciones con los principales clientes.

La dimensión europea de la estrategia del Gobierno comprenderá un apartado industrial fundamental. Por ello, Francia tomará iniciativas en el marco de la preparación del Consejo Europeo de diciembre de 2013. Velará por el establecimiento de marcos comunes para el apoyo de las capacidades tecnológicas e industriales compartidas, apoyándose entre otras cosas en la experiencia franco-británica en el ámbito de los misiles, fundada en un principio de interdependencias libremente asumidas. Además, Francia alentará la explotación de las potencialidades de la Agencia Europa de Defensa (AED) y de la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento.