

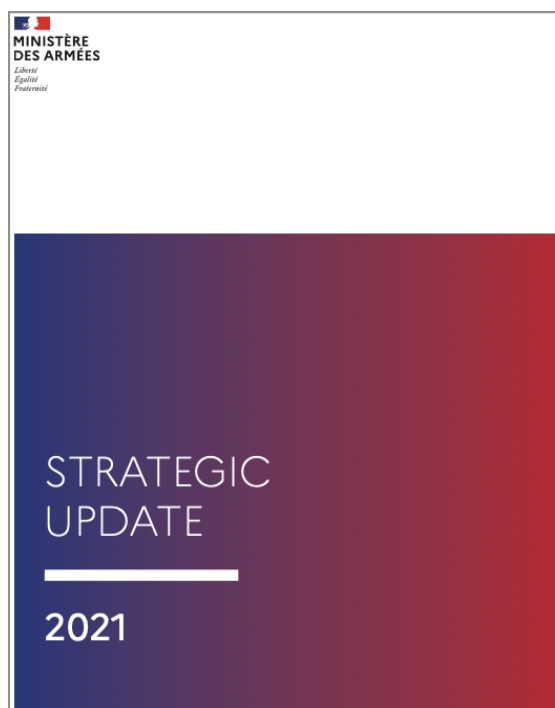
Principales ejes de la “Actualización Estratégica 2021” de Francia

John Griffiths Spielman

Jefe de Estudios de Seguridad y Defensa AthenaLab

Durante los primeros meses de este año, la ministra de Defensa de Francia, Florence Parly, presentó el documento “*Actualisation stratégique 2021*”, que posee dos puntos centrales: el primero, trata sobre la probada degradación del contexto internacional en función de estrategias híbridas y la persistencia de amenazas ante debilidades estructurales, así como de la creciente rivalidad entre EE.UU. y China y la cada vez más activa influencia de Rusia. El segundo punto, aborda las adaptaciones que la defensa francesa debe realizar para enfrentar este escenario.

El nuevo texto es la necesaria puesta al día de otros documentos como la “Revisión Estratégica de la Seguridad Nacional y la Defensa” (2017), en el marco de la ley de Planeamiento Militar de 2018. Así como también recoge las ideas¹ expuestas por el presidente francés Emmanuel Macron en la Escuela de Guerra el 7 de febrero de 2020, discurso en el que planteó que el ambiente estratégico global ha estado moviéndose, por lo cual corresponde un nuevo diálogo estratégico sobre disuasión nuclear en cual participe Francia, único país de la Unión Europea con armas atómicas tras el Brexit. En



dicho mensaje, Macron destacó, además, que “se enfrenta una desintegración acelerada del orden legal internacional y de las instituciones que organizan las relaciones pacíficas entre los Estados”. Por lo tanto, sostuvo que la estrategia de defensa de su país se debe articular en función de cuatro pilares: “la promoción del multilateralismo, el desarrollo de asociaciones estratégicas, la búsqueda de autonomía europea y la soberanía nacional.”²

¹ France24. “Macron propone un diálogo estratégico sobre la disuasión nuclear a los europeos”. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20200207-macron->

[propone-un-dialogo-estrategico-sobre-la-disuasion-nuclear-a-los-europeos](https://www.france24.com/es/20200207-macron-propone-un-dialogo-estrategico-sobre-la-disuasion-nuclear-a-los-europeos)

² *Ibíd.*

En esta primera parte de la *“Actualisation stratégique 2021”*, bajo el título *“La dégradation avérée du contexte stratégique”*, se destacan los siguientes temas:

CRISIS PERMANENTES Y FRAGILIDAD ESTRUCTURAL

- Los compromisos internacionales de Francia no han disminuido desde 2017 en naturaleza e intensidad, en función de múltiples crisis.
- Como áreas estratégicas bajo presión se mencionan los flancos norte y oriental de Europa. A las crisis de Ucrania, Nagorno-Karabaj, Bielorrusia y los Balcanes se suman a las tensiones entre miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Rusia.
- África continúa siendo un semillero de crisis en desarrollo, motivadas por rivalidades de países que buscan ganar influencia. En África Occidental, particularmente en el Sahel, se incuban factores potenciadores de mayores crisis. En esta subregión, la amenaza terrorista sigue una tendencia en expansión hacia el Golfo de Guinea.
- Las crisis en el Cercano y Medio Oriente están modificándose, pero no disminuyendo en intensidad, sin que se haya reducido la inestabilidad.
- En Afganistán el nivel de violencia, después de cuatro décadas de guerra, continúa siendo extremadamente alto, a pesar de los acuerdos firmados entre

EE.UU. y los talibanes en Doha el 29 de febrero del 2020.

- Se evidencia que las crisis están siendo exacerbadas por fragilidades estructurales como las derivadas del crecimiento poblacional, que genera tensiones geopolíticas y socioeconómicas.
- La periferia europea durante una década ha permanecido en un estado de permanente inestabilidad. La violencia continuada en Libia, Siria, Irak y Afganistán ha desencadenado grandes olas migratorias, constituyéndose en un factor de presión para algunos países para con la Unión Europea.
- Como consecuencia del crecimiento global, y el correspondiente desarrollo económico para sustentarlo, se visualiza un esfuerzo sostenido en mayor demanda de agua y energía.
- La actual pandemia ha demostrado que en un mundo globalizado los flujos son más densos y numerosos, lo cual crea la necesidad de mecanismos de mayor cooperación internacional para hacer frente a sus efectos sanitarios y económicos.

AMENAZAS PERSISTENTES

- Las tres principales amenazas que se visualizan son: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y el regreso de la competencia estratégica entre grandes potencias, esta

última caracterizada por un uso más sistemático de estrategias híbridas.

- Se estima que en la próxima década el fenómeno yihadista continuará siendo un desafío global a la seguridad.
- Los recientes ataques yihadistas en Francia y Austria confirman que los países occidentales permanecen como objetivos de estos grupos. Más aún, las amenazas de grupos radicales al interior de los Estados afines a la *yihad*, podrían incrementarse en el futuro cercano, siendo los Estados costeros al Mediterráneo los de mayor cuidado.
- La proliferación de armas de destrucción masiva y sus correspondientes sistemas de proyección, constituyen una amenaza

creciente, como ha quedado con Corea del Norte e Irán.

- El Covid-19 ha dejado expuestas muchas fragilidades de los Estados occidentales, desde la oportuna alerta e identificación de una amenaza en desarrollo hasta la respuesta de sus sistemas de salud.
- Irán ha continuado con su programa nuclear en violación a sus compromisos bajo el acuerdo alcanzado en 2015 con las seis potencias, particularmente en lo referido a la acumulación de uranio enriquecido. También prosigue con su programa de lanzamiento de misiles y pruebas.
- Con Corea del Norte no se ha logrado un proceso de desnuclearización, mientras



lucha por desarrollar una capacidad de ataque de alcance intercontinental.

- Finalmente, la competencia estratégica multidimensional entre las potencias internacionales se ha extendido a todos los dominios posibles de confrontación.
- China ha duplicado su presupuesto de defensa desde 2012, consolidándose como la segunda potencia a nivel global.

USO AMPLIO Y CRECIENTE DE ESTRATEGIAS HIBRIDAS Y MULTIFACÉTICAS

- Hoy las dimensiones del ciberespacio y espaciales constituyen dominios reconocidos de permanente rivalidad estratégica o de pleno conflicto. En estas áreas, China y Rusia han sido los estados más activos.
- Algunos actores estatales y no estatales emplean estrategias híbridas con tal de permanecer bajo el umbral de un ataque armado y no ser objeto de una respuesta, en función de la legítima defensa. A la cabeza de estas amenazas híbridas se encuentran los grupos armados sin clara identificación estatal, que pueden ser usados en operaciones encubiertas.
- En el nivel más bajo de este espectro de asimetrías, destacan los diversos intentos de manipulación de la información contrarios a los valores democráticos, debido a la mayor digitalización e interconexión global.

- El uso de las leyes de la guerra a través de la promoción unilateral de nuevos estándares o bien de reinterpretaciones de los ya existentes es uno de los varios niveles disponibles para lograr los objetivos estratégicos y económicos.
- Se identifica un continuo entre el estado de paz, crisis y guerra, sin que exista hoy nitidez o plena claridad en sus límites.

En el segundo apartado del punto uno destacan los siguientes temas:

EE.UU. EN PROCESO DE DESVINCULACIÓN VERSUS SU RIVALIDAD CON CHINA

- Se aprecia que EE.UU. intenta reducir sus compromisos en teatros o regiones secundarias, con la finalidad de concentrarse en la competencia estrategia con las potencias más relevantes, en particular con China.
- Los esfuerzos modernizadores de Rusia y su postura de intimidación regional, representa otro desafío a la preeminencia de EE.UU.
- Esta desvinculación de EE.UU. es evidente en Irak y Afganistán, así como también en lugares donde han tenido presencia adelantada esperando que los respectivos Estados asuman un mayor compromiso local.
- Francia comparte la realidad estratégica de competencia entre grandes potencias, como país aliado de EE.UU.

- Sin embargo, mantener solo el foco en una suerte de restauración de un sistema bipolar puede ser inconsistente con un mundo más complejo y multipolar.

DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PODER RUSIA Y CHINA

- Aún cuándo Rusia posee una influencia económica limitada, se encuentra determinada a desplegar sus ambiciones estratégicas en Medio Oriente y África, al igual que en el sudeste asiático y Latinoamérica. Sus renovadas capacidades militares, sus contratistas privados militares, sus capacidades inmateriales y su influencia diplomática le permiten hoy proyectarse más fácilmente y a mayores distancias.
- Sobresalen los intentos chinos de llevar adelante su iniciativa de la Franja y de la Ruta con la finalidad de ejercer una mayor influencia geopolítica y reconfigurar los flujos comerciales para ser el eje central de dichas interacciones.
- Por otra parte, el desarrollo de capacidades militares chinas de primer nivel se explica tanto por la búsqueda de mayor estatus como por una ambición operacional de la fuerza. La extensión de sus intereses más allá que la esfera regional requerirá invertir en capacidades expedicionarias. Hoy son visibles su base en Djibouti, el desarrollo de su aviación naval y las capacidades de proteger corredores marítimos.

ENVALENTONAMIENTO DE PODERES REGIONALES EN EL MEDIO ORIENTE Y EL MEDITERRÁNEO

- La atención estadounidense puesta en la competencia estratégica con China, en la práctica, ha hecho que aumente la confianza de potencias medias como Irán y Turquía, en la búsqueda de oportunidades para afianzar sus intereses y sus correspondientes estatus en sus ámbitos regionales. Al hacerlo están desafiando el actual orden internacional, así como Rusia y China. A modo de ejemplo, dicha situación es posible observarla en Siria, Libia, Venezuela, Irak o Afganistán.
- La Primavera Árabe de 2011 y los más recientes conflictos en Siria y Libia han traído como consecuencia la desestabilización del Magreb y el Cercano Oriente. Ello se ha traducido en un exponencial aumento de la migración irregular principalmente hacia Europa. Además, se han generado las condiciones para una mayor degradación ambiental y el aumento de la actividad de organizaciones criminales en la zona.

En el tercer apartado de este primera punto, trata las implicaciones para el actual orden internacional y para Europa, considerándose los siguientes temas:



EL ORDEN INTERNACIONAL Y LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD DESAFIADA INTENSAMENTE

- Se ha confirmado la evidente erosión del orden internacional y el debilitamiento de sus principales instituciones. Los ataques al multilateralismo han continuado desde 2017.
- Dichas acciones han provocado cambios en las percepciones nacionales que están acelerando la deconstrucción del orden internacional tal y como lo conocíamos, exacerbado esto por el accionar tanto de las grandes potencias en competencia, como de poderes regionales que buscan maximizar sus objetivos e intereses.

- Para Europa esto ha significado el continuo debilitamiento de la arquitectura de seguridad heredada de la Guerra Fría.

EL RIESGO DE UNA DEGRADACIÓN ESTRATÉGICA DE EUROPA Y FRANCIA

- Enfrentados a esta realidad, los países europeos han comenzado a ajustar al alza sus presupuestos de defensa. Sin embargo, los potenciales efectos negativos de esta pandemia sobre las economías podrían terminar afectando los aumentos y los proyectos de defensa previstos. La voluntad de al menos mantener los presupuestos de defensa comprometidos con la OTAN es un signo positivo de lo anterior, que deberá ser confirmado en el mediano plazo.

- El ánimo de Francia es potenciar el significado político de la OTAN, mientras se fortalece la “Defensa Europea”. Europa se debe mantener unida ante el empeoramiento de la situación de seguridad en todos los frentes. Francia reafirma su compromiso y destino común con los europeos.

En el segundo punto del documento, titulado *“Adaptations engagées et défis à relever”*, se afirma que ante la realidad de crecientes desórdenes y la persistencia de las amenazas, Francia debe mantener fuerzas armadas capaces de operar en un amplio que incluya desde operaciones híbridas hasta conflictos de alta intensidad.

En una primera gran área temática se abordan los cambios y adaptaciones ya iniciadas, destacándose las siguientes:

FORTALECIMIENTO Y ADAPTACIÓN DE LA “ESTRATEGIA DE DEFENSA”

- La disuasión nuclear de Francia permanece como la “piedra angular” de la seguridad francesa y garantía de sus intereses vitales. Sin embargo, tanto la disuasión nuclear como la convencional, son complementarias y se apoyan permanentemente.
- Existe una dimensión europea de la disuasión francesa refrendada por el presidente Macron. Por lo que se debe avanzar en un diálogo estratégico europeo en dicho ámbito, así como promover una cultura nuclear al interior de la alianza.

- Es necesario invertir en los nuevos dominios del conflicto: el del ciberespacio, lo espacial y la inteligencia artificial. La inversión en estos dominios es esencial para la libertad de acción francesa, en vista del amplio uso de estrategias híbridas.
- Desde que creó el “Comando de Ciberdefensa” en 2017, Francia ha demostrado la capacidad de efectuar operaciones ofensivas en este ámbito en cumplimiento con las leyes nacionales.
- Con el mismo espíritu, se creó el “Comando Espacial”, adjunto a la Fuerza Aérea y Espacial, y ante lo cual se elaboró la “Estrategia de Defensa Espacial”, en consulta con países amigos y de la alianza. Dicha estrategia posee tres objetivos principales: garantizar el uso pacífico y responsable del espacio; adaptarse a las oportunidades y riesgos asociados con el acceso rutinario al espacio; y responder al incremento de la competencia estratégica entre los actores espaciales.
- Respecto de la dimensión “Inteligencia Artificial”, se creó el programa “Artemisa”, el que proveerá de nuevas herramientas al proceso de toma de decisiones soberano.

LEY DE PLANEAMIENTO MILITAR 2019-2025: UN ESFUERZO CONCRETO PARA RECONSTRUIR FUERZAS

- Dicha ley ha marcado la determinación francesa para la reconstrucción y fortalecimiento de la fuerza, que marca una ruptura con la tendencia presupuestaria de los últimos 30 años. El

propósito principal, es posibilitar el cumplimiento de misiones en el largo plazo con el debido financiamiento, mientras al mismo tiempo se efectúan los procesos modernizadores de la fuerza, para enfrentar los desafíos de futuro.

- Los ámbitos considerados son: recursos humanos; la preparación operacional de la fuerza; la regeneración y modernización de la fuerza; renovación de los componentes de disuasión nucleares. Todo lo anterior, para lograr una superioridad operacional en el largo plazo.

MOVILIZACIÓN DE NUESTROS SOCIOS Y ALIADOS

- La OTAN permanece como la piedra angular del continente europeo respecto de la defensa colectiva, de los nexos trasatlánticos y de la cultura nuclear de Europa.
- La búsqueda de una convergencia y de un incremento de la cooperación con los socios requiere de una relación creíble entre los nexos de la Unión Europea, la OTAN, y los esfuerzos de cooperación entre múltiples socios, en particular la “Iniciativa de Intervención Europea” (EI2)³. Esta última, como complemento al esfuerzo comunitario ya en marcha denominado “Cooperación Permanente Estructurada” activada en 2017.

- La principal idea es la construcción de una nueva arquitectura de seguridad capaz de garantizar la estabilidad estratégica del continente europeo.
- Fuera de Europa, los esfuerzos se concentran en la prevención de crisis que puedan afectar a Francia. Como las crisis de África y el Medio Oriente son áreas de mayor interés para la seguridad de los ciudadanos franceses local e internacionalmente, las fuerzas armadas están desarrollando el concepto de “Asociación Militar Operativa” con la finalidad principal de prevención de crisis. Ejemplo de lo anterior, es el esfuerzo en el África Saheliana (G5 Sahel).
- Por otra parte, el Indo Pacífico es visto como un área de profundos cambios estratégicos, debido a la competencia estratégica sino-americana, pasando por la sino-india, y las permanentes tensiones entre Pakistán y la India, sin dejar de mencionar las amenazas transnacionales y las implicaciones del cambio climático. Todos los antecedentes anteriores poseen directas implicancias en la población e infraestructura de la región, incluyendo los territorios franceses en el exterior.
- Se expresa que Francia no puede definir sus intereses solamente en términos de proximidad geográfica. De allí que, a modo de ejemplo, la “Estrategia de Defensa de Francia para el Indo-Pacífico” haya sido

³ Este instrumento, propuesto por Francia, fue acordado para facilitar la formación de coaliciones y un mejor reparto de la carga en operaciones militares europeas. Firmado el 25 de junio de 2018, por los siguientes

países: Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Holanda, Portugal, España, y el Reino Unido, en Luxemburgo.

presentada en el Diálogo de Shangri-la en Singapur en 2019.

- Se reconoce a EE.UU. como un aliado global e indispensable para la seguridad de Francia, sobre la base de intereses y valores comunes.

En un segundo apartado, se abordan los desafíos que se enfrentan, con la finalidad de que Francia pueda desempeñar un papel estabilizador.

UNIDAD EN TORNO A LAS SOBERANÍA EUROPEA E INTERÉS COMPARTIDO

- Se menciona que es necesario construir un genuino pilar de seguridad y defensa europeo, consistente y coherente con los desarrollos en OTAN.
- Lo anterior implica progresar en tres direcciones: consolidar la defensa europea,

reducir las dependencias y desarrollar respuestas comunes a agresiones híbridas.

- La convergencia europea en torno a la defensa común e intereses de seguridad comunes será uno de los temas en el esfuerzo por definir la “brújula estratégica”, lanzada por Alemania y continuada por Francia hasta el término del mandato de la presidencia francesa en la Unión Europea en la primera mitad de 2022.
- Para fortalecer las soberanías de los estados europeos, se deberá asumir las responsabilidades compartidas e incrementar la independencia tecnológica e industrial.
- El incremento y uso de algunos países de estrategias híbridas y áreas grises, requiere la habilidad para anticipar, detectar y entender las acciones adversarias para



disuadirlas o limitar sus efectos, retomando la iniciativa.

- La respuesta a dichas acciones híbridas debe ser principalmente nacional e integrada, pero complementada con la contribución de medios externos como aliados, socios, la OTAN y la Unión Europea, lo que le brinda valor a la integración civil militar adicionalmente, fortaleciendo la efectividad de la respuesta.
- Luego una mayor autonomía estratégica europea podría contribuir directamente tanto a una mayor conservación de las soberanías nacionales, como a las de otros países europeos.

CONSOLIDACIÓN A TRAVÉS DEL EMPRESAS COOPERATIVAS BALANCEADAS Y ESTÍMULOS A TRAVÉS DE LA INVERSIÓN

- Se estima que la industria de defensa es un componente esencial de la autonomía nacional y un actor clave para la economía nacional.
- Asegura el acceso a equipamiento en todos los dominios, garantizando la seguridad de acceso a las tecnologías necesarias para proveer equipo esencial para la defensa de la soberanía y sistemas de armas críticos.
- Se destaca la innovación permanente como una potente herramienta que esta en el corazón de todos los procesos modernizadores de la defensa. Para lo anterior se creó la Agencia de Innovación de la Defensa en 2018.

CONTRIBUIR A LA RESILIENCIA NACIONAL

- Se estima que después de los ataques terroristas de 2015, los huracanes que devastaron las Indias Occidentales y los desafíos de la pandemia, se incrementa la necesidad de contar con fuerzas armadas versátiles que pueda continuar contribuyendo a la resiliencia nacional, en virtud de sus singulares habilidades para emplearse en un amplio espectro de situaciones críticas, como problemas sanitarios, medioambientales, atentados y amenazas híbridas, ya sea en Francia o territorios en el extranjero.
- Una de las lecciones observadas de la pandemia es que sin perjuicio de lo anterior, las capacidades de la fuerza deben ser reforzadas para poder enfrentar crisis de este tipo a gran escala.
- Se propone adicionalmente en la fuerza militar la creación de la función “resiliencia y protección estratégica”, con la finalidad de estar mejor preparados en los puestos de mando en estos aspectos de planificación y de ejecución.
- De igual forma, se estima que la fuerza militar debe mantener la capacidad de defender el territorio nacional en aspectos de seguridad interna apoyados en el sistema “Vigipirate” y la operación “Sentinelle”. El incremento de papeles en la seguridad doméstica requerirá mayores recursos y entrenamiento. De igual manera, la adopción de leyes y

atribuciones legales para un desempeño eficiente de las fuerzas serán necesarias.

META AL 2030: INTENSIFICAR LOS ACTUALES ESFUERZOS

- Un enfrentamiento directo entre potencias mayores no puede ser ignorado en el actual escenario de seguridad global. A partir de hoy y hacia 2030, las tensiones actuales y probables escenarios requieren iniciar de inmediato la preparación para dichos eventuales conflictos mayores.
- Se requerirá mantener la capacidad de intervención nacional de la fuerza, cubriendo un espectro de misiones lo más amplio posible.
- La mantención de los aliados estadounidenses y europeos es fundamental para mantener la totalidad de las capacidades estratégicas disponibles.
- Adicionalmente, se debe tener la capacidad de prever el empleo de la fuerza en ambientes operacionales, digitalizados y degradados, combinando constantes desafíos al espectro electromagnético. Para lo cual se deben desarrollar capacidades defensivas y ofensivas (A2/AD)⁴.
- Finalmente, se destacan los principales proyectos de modernización ya en ejecución como: la adquisición de las

cuatro submarinos de ataque nuclear clase “Barracuda”; la entrega cerca de 2025 de

un gran número de vehículos blindados medianos como “Griffon y Jaguar”, seguidos por el mejoramiento del tanque de batalla “Leclerc”; mejor colaboración y conectividad para las unidades de combate aéreo al 2024, así como las mejoras propias de defensa aérea previstas para el 2027.

- A futuro, en un horizonte posterior a 2030, se visualizan el sistema de misiles franco-británico FC/ASW, el sistema de combate terrestre franco-alemán a 2035, y la nueva generación de portaviones prevista para 2038. De igual manera, se tiene previsto un nuevo sistema de combate aéreo a ser desarrollado con Alemania y España cerca del 2040.
- Todo lo anterior para fortalecer las capacidades de empleo conjunto entre las fuerzas, así como las capacidades combinadas con aliados y países amigos, garantizando la superioridad operacional.

JOHN GRIFFITHS SPIELMAN⁵

ABRIL 2021

⁴ A2/AD se refiere al anti acceso y la denegación de áreas. En Inglés, anti-access/area denial.

⁵ John Griffiths Spielman es jefe de Estudios de Seguridad y Defensa en AthenaLab. Doctor en Estudios

Americanos, USACH, Santiago Chile y M.A. Security Studies, Georgetown University, Washington D.C.