Capítulo primero

# Del revés: la postura de Francia hacia la defensa europea

*Marjorie Vanbaelinghem*

***Resumen***

Francia es conocida por su postura ambiciosa, casi de adalid, en materia de defensa europea. Descifrar los puntos de vista franceses exige comprender un sólido legado de políticas de disuasión, seguridad y diplomacia, así como una sólida base de poder industrial. Estas características se han cruzado a menudo con las posturas europeas y multilaterales, generando en ocasiones una sensación de contradicción o malentendidos con aliados y socios. Tras identificar los pilares de las posiciones francesas y esbozar su evolución reciente, se distinguen sus objetivos de los logros reales, y los logros de la comunicación estratégica y la capacidad de implicar a los socios. Aunque Francia se ve a sí misma como precursora de la defensa colectiva, la magnitud de sus activos estratégicos, intereses y potencia de fuego le confiere una masa crítica adecuada para actuar de forma autónoma, pero demasiado grande para comprometerse y comprometer y demasiado pequeña para liderar. En este sentido, la guerra de Ucrania sirvió a la vez de llamada de atención para Europa y de comprobación de la realidad de algunas de las posiciones y conceptos clave franceses. Les dio la razón en autonomía estratégica, pero les puso a prueba en asuntos pendientes, como el alcance de su polí-

tica de disuasión nuclear, la evolución de su industria de defensa y el tira y afloja entre la PCSD y la OTAN.

***Palabras clave***

Francia, Unión Europea, OTAN, Industria de Defensa, Disuasión nuclear.

**Inside out: the French stance on European Defence**

***Abstract***

*France is known for its ambitious, almost swashbuckling posture on European defence. Deciphering the French views requires understanding a strong legacy of deterrence, security and diplomatic policies as well as a robust bedrock of industrial power. These characteristics have often intersected with the European and multilateral stances, generating on occasions a sense of contradiction or misunderstandings with allies and partners. After identifying the pillars of the French positions and sketching its recent evolution, we distinguish their objectives from the actual achievements, and the achievements from the strategic communication and the capacity to engage partners. While France sees itself as a harbinger for collective defence, the magnitude of its strategic assets, interests and firepower gives it a critical mass that is adequate to act autonomously, but too big to compromise and engage and too small to lead. In that regard, the Ukraine war both acted as a wake call for Europe and as a reality check for some of the French positions and key concepts. It proved them right on strategic autonomy but put them to the test regarding unfinished business such as the scope of their nuclear deterrence policy, the evolution of their defence industry and the tug between CSDP and NATO.*

***Keywords***

*France, European Union, Europe, NATO, Defence industry, Nuclear Deterrence.*

Un programa emitido recientemente en la radio pública francesa[1] invitaba a invitados de la comunidad estratégica a reflexionar sobre «si Francia había tenido razón desde siempre sobre la Defensa europea». La propia pregunta —y el debate posterior— ilustra los sentimientos encontrados existentes en Francia desde el estallido de la guerra de Ucrania y, cada vez más, ante la inminente vuelta de Trump. Francia puede sentirse hoy como una Cassandra moderna. Su visión de una Europa de la defensa fuerte y autónoma solía tacharse de poco realista, en el mejor de los casos. Algunos socios también afirmaron que los franceses no siempre «predicaban con el ejemplo» o solo pensaban en sus intereses industriales. Sin embargo, el énfasis puesto recientemente por Bruselas en la seguridad y la defensa y las numerosas iniciativas lanzadas por los europeos demuestran que Francia, al reclamar capacidades y una cultura de defensa autónomas para la UE, ha sido visionaria y coherente. ¿Por qué no se había oído antes? Y lo más importante, ¿cuál debe ser el papel de Francia ahora que se ha materializado la necesidad de una defensa europea?

Más allá de ser perspicaz, Francia actuó de forma disruptiva. La ruptura se produjo en los hechos, como cuando De Gaulle retiró al país del mando militar integrado de la OTAN en 1969; pero también en declaraciones, como cuando Macron avivó recientemente la posibilidad de la presencia de fuerzas europeas en territorio ucraniano. Sin embargo, estar a la vanguardia no significa necesariamente ser correcto y eficaz en la aplicación.

La postura de cualquier Estado miembro ante los asuntos de la Unión Europea puede analizarse a través de su política interior y sus intereses nacionales. En el caso de Francia, se debe remontar a la historia, a la imperecedera psique política, geopolítica y estratégica francesa. Sostengo que Francia ha desarrollado una identidad estratégica tan fuerte, basada en unas Fuerzas Armadas capaces y una sofisticada brújula geopolítica, que hizo que su ansia de autonomía se sintiera como una intransigencia.

La noción de «tercera vía» o postura geopolítica alternativa diseñada por De Gaulle y resucitada posteriormente por líderes posteriores, así como muchas idiosincrasias sociales, institucionales y económicas, se han cruzado con el compromiso europeo de Francia. Estas características explican el sentido de responsabilidad y legitimidad expresado por los franceses al expresar sus

[1] Véase: https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-temps-du-debat/otan-la-france-avait-elle-raison-sur-la-defense-europeenne-5628284

planes sobre cómo defender Europa. También explican algunas contradicciones y falta de comunicación con socios y aliados. Compleja e impregnada de intereses económicos y políticos, la visión francesa nunca fue fácil de asimilar ni siquiera de comprender. Lo que quiero decir es que el malestar expresado por algunos socios es el resultado paradójico de la autosuficiencia francesa y de una visión adelantada a su tiempo.

La pregunta «¿Quo vadis?» parecía muy clara para los franceses, mientras fueron los únicos en afirmar que Europa no podía confiar ciegamente en una OTAN liderada por EE. UU. Ahora que los acontecimientos se han acelerado, ha llegado el momento de «ser realistas», de gestionar las consultas y de mejorar la comprensión y aceptación de los puntos de vista franceses por parte de los socios, para poder cumplir. Sin embargo, aún quedan muchos escollos en el camino.

Este documento no pretende ser exhaustivo en lo que respecta a las numerosas iniciativas y conceptos elaborados por los franceses en materia de seguridad y defensa europeas a lo largo de los años. Más bien, intenta: I) aclarar las principales especificidades de la práctica y la cultura francesas de defensa y cómo se cruzan con las posiciones europeas, y analizar II) lo que Francia aportó a la mesa de la defensa europea (y cómo se comportó en esa mesa) y III) hasta qué punto la guerra de Ucrania actuó como acelerador, o desarrollador —en el sentido fotográfico del término—, revelando el papel fundamental de Francia, así como un montón de asuntos pendientes por parte francesa.

## 1 Una rica herencia de potencia de fuego y opiniones político-militares

¿Cómo se han cruzado la cultura de defensa y la idiosincrasia estratégica francesas con la creciente conciencia y necesidades europeas en materia de defensa? El examen de las principales invariantes de la política estratégica y exterior francesa permite poner de relieve la singularidad de ciertas características, que probablemente determinarán asimismo las políticas venideras.

### 1.1 Al principio, fue la *grandeur*, De Gaulle y la bomba...

El concepto clave y prioritario para el Estado francés, mucho antes del contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, se ha definido como *grandeur* (Fontanel y Hébert, 1997). La noción se remonta

al Antiguo Régimen (época prerrevolucionaria), con la política de conquista de Luis XIV. Napoleón y, posteriormente, las guerras coloniales dieron otro giro a la «política de grandeza» como una de las principales características de Francia. Monumentos tan grandiosos como los Inválidos o la Escuela Militar, que sigue utilizando el Ministerio de las Fuerzas Armadas, encarnan el reconocimiento concedido a los militares por la nación. «Grande nation» es un apelativo que los alemanes suelen utilizar para referirse a Francia.

Otro concepto afín al de *grandeur* es el de *puissance*, que se distingue del de «poder»[2] y quizá se traduzca mejor por «potestad». Ambas nociones explican la búsqueda de soberanía práctica de De Gaulle, que se materializó a través de la política de armamento y la disuasión nuclear. Para Fontanel y Hébert (1997), «hasta 1990, la política de *grandeur* se basaba en cuatro características principales: a) la creación de una fuerza nuclear, b) la importancia del gasto militar, c) el desarrollo de una industria armamentística autónoma y d) las exportaciones de armas». Sorprendentemente, los cuatro componentes han perdurado hasta bien entrado el siglo XXI.

A partir de los años sesenta, Francia dio prioridad a los gastos de capital destinados a modernizar los sistemas de armamento. El equipamiento militar se convirtió en una gran suma económica, con un presupuesto de defensa que creció por encima del 4 % en los años sesenta y se mantuvo por encima del 3 % en los setenta y la mayor parte de los ochenta. Incluso cuando bajó, se mantuvo comparativamente alta[3]. La tradición de planificación presupuestaria plurianual instaurada por De Gaulle también permitió costear y organizar la construcción de fuerzas nucleares, así como la proyección de fuerzas.

Por ello, los Gobiernos de la V República hicieron hincapié en el desarrollo de la producción armamentística francesa. La Délégation Générale pour l'Armement (DGA), administración única poblada de ingenieros de armamento, creada en 1961 y beneficiaria de prerrogativas únicas, actuaba como interfaz entre las Fuerzas Armadas y la industria. Coordinaba las actividades de fabricación, investigación y desarrollo al tiempo que se dedicaba a la producción de armamento, con la dirección del complejo de arsenales y construcción naval heredado del del Antiguo Régimen,

[2] Spinoza es la referencia conceptual sobre la distinción entre «potentia» y «potestas».

[3] El autor utilizó la base de datos de gastos militares del SIPRI. Disponible en: https://milex.sipri.org/sipri.

la responsabilidad de la dirección de la parte militar de la producción en cooperación con las empresas productoras de bienes civiles y militares y el control de las empresas nacionalizadas.

En consecuencia, uno de los principales rasgos —y activos— de Francia es su ecosistema de industria de defensa, conocido como Defensa Industrial y Tecnológica (BITD): unas 2000 empresas, que dan empleo a entre 165 000 y 200 000 trabajadores[4], y que exportan entre el 25 % y el 40 % de su producción, generando 30 000 000 000 en ingresos por exportación (Serfati, 2014)[5]. Este complejo ecosistema está formado por empresas pequeñas pero muy especializadas, algunas de las cuales producen en exclusiva para grandes corporaciones como Airbus Group, Naval Group y Dassault Aviation. Se caracterizan por un alto nivel de interdependencia y —hasta hace poco— una escasa apertura a las empresas extranjeras. Hoy en día, el Estado francés sigue siendo uno de sus principales clientes y contribuye decisivamente a sus exportaciones.

Fue también De Gaulle quien instituyó, con la Constitución de la V República, el marco jurídico que convirtió al presidente francés en el «chef des armées» (jefe de las Fuerzas Armadas; artículo 15 de la Constitución francesa de 1956), con —comparativamente— poca responsabilidad ante el Parlamento. Por ello, otra idiosincrasia francesa es que todos y cada uno de los presidentes franceses están obligados a encarnar una visión del mundo. Dicha personificación llega a través de operaciones exteriores, incluyendo las militares —desde la década de los setenta, hubo muchas de ellas en África y Oriente Próximo, así como en los Balcanes—. Se trata de demostrar que el jefe del Estado encarna el mensaje de Francia al mundo y contribuye a la defensa del orden internacional democrático (Robert, 2021).

De esta compulsión política surge lo que los franceses llaman la «cultura de la proyección»: la capacidad de «primera entrada» en un teatro de guerra y la conducción de operaciones «fuera de zona» en toda regla.

Asimismo, Francia ha mantenido numerosos territorios de ultramar, repartidos por todo el globo[6] (por citar solo dos, que son

[4] Véase: https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/ssm/Ecodef%20185.pdf

[5] Véase: https://ecodef-ihedn.fr/impact-economique-de-la-defense/última [Consulta: 29 de marzo de 2024].

[6] La Zona Económica Exclusiva francesa cubre aproximadamente el 7 % de la superficie de todas las ZEE del mundo, mientras que el territorio continental de Francia solo representa el 0,45 % de la superficie terrestre.

los más alejados, Tahití se encuentra a 17 000 km al este de la Francia continental, mientras que Clipperton está a 15 000 km al sur), lo que ha dado a Francia el impulso necesario para establecer formas especializadas de presencia militar y dar un puñetazo en la mesa superior a su peso específico. La existencia de teatros de guerra potenciales a tales distancias explica la adquisición y el mantenimiento de capacidades de proyección habilitadoras. Por último, la mayoría de los despliegues militares (en francés: OPEX, es decir, operaciones exteriores) pueden iniciarse sin aprobación parlamentaria y financiarse independientemente de la ley presupuestaria militar plurianual, lo que da mucho margen de maniobra[7].

Por último, incluso después de la supresión del servicio militar obligatorio en los años noventa (ver más adelante), los franceses han mantenido un fuerte vínculo con sus Fuerzas Armadas. En términos sociológicos, el *service militaire* era una verdadera institución, razón por la cual sigue teniendo su sitio en la agenda política francesa bajo la apariencia de un proyecto de nuevo «servicio nacional universal» (SNU*, Service National Universel*). Es asimismo ilustrativo de ese vínculo el uso flexible de fuerzas militares para misiones de seguridad interior y antiterroristas (es el caso de la *opération Sentinelle* actual, que implica la presencia de militares armados patrullando por las calles).

### 1.2 El enigma de la autonomía colectiva: Francia, Europa y la UE

La sombra de De Gaulle fue muy alargada en el pensamiento estratégico francés durante décadas, pero la huella más profunda que dejó fue, con diferencia, el objetivo de la autonomía estratégica. El énfasis francés en la autonomía no es nada excéntrico si se echa la vista atrás y se considera el trauma que supuso la ocupación alemana, seguida de la liberación del país por fuerzas extranjeras y, posteriormente, la crisis de Suez de 1956. Hoy en día, la autonomía es más manifiesta —y se considera más legítima— que la *grandeur*. El objetivo y la práctica de la autonomía, basados en la sólida cultura estratégica y los recursos militares franceses, se han cruzado una y otra vez, e incluso chocado, con los proyectos europeos.

[7] Véase: https://www.vie-publique.fr/eclairage/18474-les-operations-militaires-exterieures-de-la-france-opex

En primer lugar, Francia fue a la vez quien inició y desarrolló la Comunidad Europea de Defensa (CED). El plan Pleven[8], desarrollado en 1950, llegó a sugerir el nombramiento de un ministro de Defensa para Europa, con un presupuesto común para la defensa y un ejército de cuarenta divisiones de 13 000 soldados (incluyendo el personal alemán) bajo un uniforme común. El tratado de financiación de la CED lo firmaron en mayo de 1952 los entonces seis Estados miembros de la Comunidad Europea. Sin embargo, en Francia tuvo lugar un notable debate político (no solo atizado por De Gaulle, como muchos tienden a creer retrospectivamente, sino también por una improbable coalición que incluía al Partido Comunista) sobre la lógica supranacionalista subyacente al proyecto de la CED, y también contra la idea misma del rearme y la participación de Alemania. Hubo que desechar el proyecto de la CED, allanando el camino para un verdadero despegue de las prerrogativas de la OTAN. De Gaulle no solo se había opuesto a la CED, sino que también había criticado a Euratom, a la que culpaba de secuestrar la autonomía nuclear de Francia. Finalmente, en 1969, De Gaulle también hizo que Francia abandonara la estructura de mando integrado de la OTAN.

El legado de De Gaulle siguió influyendo tras abandonar el poder: a medida que los franceses desarrollaban los aspectos políticos y de seguridad del proyecto de la UE, lo concebían desde un enfoque intergubernamental. A mediados de los años setenta, el presidente Giscard d'Estaing vio el potencial de invertir en las relaciones exteriores de la UE, pero desconfiaba de cualquier instancia supranacional en ese ámbito. Así, puso en marcha varias iniciativas encaminadas a fomentar una «Comunidad Política Europea» (concepto que Emmanuel Macron retomó posteriormente[9], ver más adelante) y reforzó las consultas intergubernamentales a través del G7, con el fin de coordinar la comunicación sobre las crisis mundiales.

La utilización de Europa como palanca para la prosperidad y la influencia de Francia no era nada nuevo. De Gaulle había afirmado que «Europa era el mejor dispositivo para que Francia se convirtiera en lo que nunca ha dejado de ser desde Waterloo:

[8] René Pleven era entonces presidente del Consejo (el más alto cargo ejecutivo de la IV República), y el plan Pleven era en realidad una idea de Jean Monnet.

[9] Véase: https://institutdelors.eu/en/publications/the-european-political-communitys-own-merits-and-limits/

una primera potencia mundial» (Peyrefitte, 1994)[10]. Bajo la presidencia de Giscard d'Estaing, el ministro de Asuntos Exteriores, Jean-François Poncet, acuñó el concepto de «Europe puissance». Se refería a una Europa dotada de agencia, o a Europa como gran potencia, lo que se aproxima mucho a la retórica actual de la Comisión. La noción de «Europe puissance» se utilizaba mucho en los círculos de negociadores o diplomáticos franceses para asuntos de la UE. Sin embargo, muchos socios europeos pensaban que tal nivel de ambición formaba parte del objetivo nacional francés de mantener su *grandeur*, por lo que lo consideraban una empresa egoísta. Como tal, la idea de «Europe puissance» suponía que los europeos adquirían sus propias capacidades militares y recursos de seguridad, no siempre fue comprendida, y aún menos aceptada.

La cultura política transparente francesa de ambición militar e intervencionismo (cultura de la proyección, cf. 1.1.) perduró y el país miró cada vez más a Europa en busca de ayuda, en la entrega, pero no tanto en la parte de la concepción. Fue en esa búsqueda de vías para lograr la «Europe puissance» como François Mitterand revitalizó la Unión Europea Occidental en los años ochenta, y luego como Chirac se mantuvo firme —aunque solo—, durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, en la defensa de la idea de una defensa europea alternativa a la OTAN.

Bajo la presidencia de Chirac, Francia hizo balance del cambio de época y explicitó su transición a la UE. En una entrevista televisada, el 22 de febrero de 1996, Chirac anunció la supresión del servicio militar obligatorio, la creación de las nuevas misiones de «proyección de fuerzas», un nuevo papel para la disuasión nuclear, que pasaba a ser la garantía de las fuerzas convencionales, y —por último, pero no menos importante— una reducción importante del presupuesto de defensa. Todos estos cambios debían propiciar una política estratégica europea reforzada.

Lo que no cambió, no obstante, fue la postura única de Francia en política exterior y su visión de su papel en el mundo. El ideal de «universalismo» presente en la cultura intelectual francesa reverberó en una fuerte identidad diplomática, tan fuerte que conllevó divergencias con los aliados, y en algunos momentos incluso tensiones. En varias ocasiones, llevó incluso a las autoridades francesas a hacer declaraciones contrarias al espíritu

[10] «L'Europe c'est le moyen pour la France de redevenir ce qu'elle a cessé d'être depuis Waterloo: la première au monde».

de igualdad y coordinación. La dura reacción de Chirac ante los «nuevos Estados miembros» y algunos de los candidatos que apoyan la operación estadounidense en Irak son un ejemplo de ello. Todo el mundo recuerda su famosa burla: *ils ont perdu une bonne occasion de se taire* (lo que quiere decir: «perdieron una gran oportunidad de mantener la boca cerrada»).

Por último, dada su situación geográfica, su pasado colonial y su continua implicación en África, Francia tiende a mirar más al sur que al este para la defensa de sus principales intereses estratégicos. Esa tendencia se ve reforzada por una perspectiva estratégica que sigue estando moldeada en parte por el legado de la política exterior gaullista de la Guerra Fría «[…] basada en la voluntad de labrar una "tercera vía" entre los bloques liderados por la Unión Soviética y EE. UU., mediante alguna forma de acomodación con Moscú, manteniendo al mismo tiempo una fuerza nuclear independiente y una zona de influencia francesa en África» (Meijer y Brooks, 2021).

Sin embargo, para Francia, la cooperación europea ya no aparece como una opción entre otras, sino como la única salida.

Hoy, los intereses europeos son los intereses de Francia. Sería erróneo afirmar que Francia ha renunciado a su ambición de ejercer una influencia mundial. Pero se puede afirmar que Francia pasó de ver a Europa como un instrumento para ganar influencia mundial a un fin en sí mismo, proyectando así en gran medida sus ambiciones nacionalistas a nivel europeo (Dempsey, 2022).

### 1.3 La ecuación de defensa OTAN-UE

En 2009, Francia regresó al mando integrado de la OTAN, sobre todo para resolver la crisis de confianza que había percibido en sus aliados y socios. No fue un paso demasiado difícil de dar, pues la sólida cultura estratégica francesa supo prosperar en el entorno de la OTAN. Pero la plena reintegración (salvo para los planes de contingencia nuclear) en el mando militar en 2009 no significó que los franceses renunciaran a su idea de grandeza, ni a su idea de una Unión dotada de poderío militar y autónoma en el mundo. En efecto, contrariamente a los británicos, que sistemáticamente veían en la UE una amenaza para su soberanía y su influencia, y a los «nuevos europeos», integrados en 2004 y 2007, que se centraban en la economía y solo confiaban su seguridad a EE. UU., los franceses querían ver en la UE la maximización de la agencia, la protección y la visibilidad de su país.

En un informe de 2019, el Parlamento francés observaba que Francia era cada vez más escuchada en la OTAN y había ganado credibilidad y un lugar central dentro del mando integrado, gracias a su participación en la Presencia Avanzada Reforzada (EFP), pero también por su competencia operativa en operaciones de ultramar. El informe concluía: «Por tanto, está en una buena posición para abogar por el refuerzo de la defensa europea, no contra Estados Unidos, sino con Estados Unidos» (Conway-Mouret, 2019). Es decir, la reintegración en el mando integrado de la OTAN y los esfuerzos realizados por los franceses tranquilizaron a muchos socios europeos y contribuyeron a legitimar la pretensión francesa de convertir a la UE en una gran potencia.

Hoy en día, y a pesar de haberse reincorporado a la estructura de mando integrado de la OTAN, una parte de la élite política francesa ve a la Alianza con reticencia y, en el mejor de los casos, como un tercero. La ocasión en que Macron manifestó que la OTAN estaba «en muerte cerebral»[11] es buen ejemplo de ello. En la mente estratégica francesa existe un fuerte tira y afloja entre la autonomía y la fiabilidad como aliado. En la última Revisión Estratégica Nacional (2022), uno de los objetivos es ser un «aliado ejemplar», mientras que el grueso del documento sigue reiterando la necesidad de autonomía europea en materia de defensa. En definitiva, cuando los franceses y los demás Estados miembros hablan de la defensa de Europa, puede que no tengan en mente ni el mismo perímetro ni los mismos defensores. Los centroeuropeos, junto con otros países incondicionalmente atlantistas, tienden a pensar que, cuando Macron habla de autonomía estratégica para Europa, está sugiriendo un debilitamiento gradual de la OTAN o la creación de una estructura de defensa que competiría con la alianza militar liderada por EE. UU. El nivel de compromiso puesto en la construcción de la defensa europea —y la cantidad de sofisticación puesta en los numerosos documentos oficiosos y otras iniciativas— crearon una percepción de Francia como dominante, aunque algunos comentaristas (Fuente Cobo, 2016) reconocieron recientemente que había un cambio definitivo en los puntos de vista de Francia.

Jean-Pierre Maulny considera que la «cultura estratégica inculcada en la élite civil y militar francesa» (Maulny, 2024) es un factor determinante para las posturas de Francia respecto a la

[11] Véase: https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead

OTAN. Durante años, la élite profesó que la visión francesa, heredada de De Gaulle, era única, y que París tenía razón al abogar por la defensa de la UE. Sin embargo, esa cultura no es inflexible, en primer lugar, por el punto de inflexión que se produjo en la década de los noventa, pero también por la creciente influencia atlantista que llegó con el Gobierno de Sarkozy en los dos mil. Los aspectos burocráticos y sociológicos son cuestiones importantes a tener en cuenta, ya que la división no es tanto entre actores militares y civiles como entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores, sino también, y lo que es más importante, entre generaciones. Incluso antes de la reintegración en el mando militar de la OTAN, las operaciones militares dirigidas por EE. UU. tras los atentados de septiembre de 2001 alimentaron una nueva generación de estrategas, diplomáticos y oficiales —como de costumbre, en su mayoría hombres, aparte de la inusual figura de Thérèse Delpech— sometida a una mayor influencia norteamericana. La vieja escuela de ejecutivos franceses no sabía o no quería hablar inglés y se había quedado en la época en que la élite europea hablaba francés. Por el contrario, la nueva generación de pensadores y responsables políticos se mostró muy sarcástica con los esfuerzos franceses en Bruselas y los planes para una «Europa geopolítica». Expresaron su impaciencia hacia los europeos herbívoros que no veían que evolucionaban en un mundo de carnívoros, mientras que el personal político-militar francés se deleitaba con el pragmatismo y la capacidad de reacción de la OTAN.

En este contexto evolutivo, la decisión tomada por Jacques Chirac en 2003 de negar su apoyo (y amenazar con un veto) a la campaña militar estadounidense en Irak fue muy criticada en Francia. Casi se convirtió en una controversia generacional. Finalmente, EE. UU. atacó Irak sin mediar resolución de la ONU, y todo lo ocurrido desde entonces, desde la invasión de Crimea a la oleada de atentados terroristas en Europa, pasando por el ataque ruso a Kiev, reforzó el atractivo del pragmatismo y de la perspectiva de la «gran potencia» en asuntos exteriores. El cambio de perspectiva se hizo evidente con la elección de Emmanuel Macron de nombrar a Jean-Yves Le Drian, antiguo ministro de Defensa, como su primer ministro para Europa y Asuntos Exteriores, así como por su recurrente uso de la retórica bélica («guerra contra la covid», «economía de guerra», «rearme demográfico»).

Cabe señalar que todo ello nunca supuso una perspectiva euratlántica plena, definida y admitida, ni una renuncia al objetivo

de la UE como «gran» potencia. De hecho, en el plano político, los franceses también sintieron una creciente impaciencia hacia Estados Unidos, especialmente durante la crisis siria. Cuando el presidente Obama decidió no tomar represalias contra el régimen sirio de Al Assad tras el uso de armas químicas en 2013, o cuando el presidente Trump dejó a los combatientes kurdos a merced de las tropas turcas en 2019, «los franceses tuvieron sentimientos de abandono y traición similares a los que tienen ahora los aliados europeos de la OTAN tras la debacle en Afganistán» (Bouemar, 2021).

A pesar de todo el examen de conciencia que caracterizó el periodo posterior a la Guerra Fría, la defensa de la «Europe puissance» siguió siendo un rasgo consensuado en Francia, que el presidente Macron reafirmó de forma clara y contundente, desde el discurso de la Sorbona de 2017[12] hasta declaraciones más recientes («No creo que Europa diluya la voz de Francia: Francia tiene su perspectiva, su historia, su visión de los asuntos internacionales, pero construye una acción mucho más útil y fuerte cuando lo hace a través de Europa»[13]).

## 2 ¿Europa de la defensa o defensa europea? Los altibajos de la racionalidad y la comunicación política en Francia

Para utilizar a Europa como palanca de sus intereses de defensa y seguridad, Francia trató de reforzar la cooperación europea más allá de los proyectos económicos y comerciales y de dotarla de potencia de fuego además de impulso político. Los sucesivos Gobiernos franceses han puesto sobre la mesa de la UE iniciativas audaces y han intentado mejorar su comunicación, más allá de la críptica idea de «Europa de la defensa», para convertirla en algo más apetecible para sus socios y más pragmático.

### 2.1 El *discours de la méthode* francés sobre la defensa europea

«Pocos países europeos han erigido la independencia político-militar de EE. UU. como uno de los elementos clave y constitutivos de la identidad de la UE e incluso de la soberanía política

[12] Véase: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique

[13] «La doctrina Macron». Entrevista de Gilles Gressani a Emmanuel Macron para Le Grand Continent, noviembre de 2020. Disponible en: https://geopolitique.eu/en/2020/11/16/the-macron-doctrine/

en general» (hago énfasis). Nicole Gnesotto (2021) mostró cómo Francia consiguió extender el ideal de autonomía más allá del ámbito nacional hasta la propia Europa. Sin embargo, aunque los franceses aceptaban el método híbrido (supranacional e intergubernamental) de construcción europea en muchos ámbitos y proyectos, consideraban los sectores de la política exterior y la defensa como un *domaine réservé*, confinado a los métodos intergubernamentales. Con semejante nivel de ambición contrastado con un planteamiento tan cauto sobre los métodos de defensa y seguridad, no es de extrañar que las posiciones francesas levantaran a veces suspicacias en las capitales europeas.

De hecho, la experiencia adquirida a lo largo de décadas de ejercicio autónomo de la toma de decisiones, lanzamiento de operaciones y perfeccionamiento de la doctrina de disuasión se tradujo en una creciente desconfianza respecto a la experiencia disponible en Bruselas. Por un lado, los responsables políticos franceses se alinearon con Ursula Von der Leyen y respaldaron su noción de «Europa geopolítica»; por otro, se sintieron incómodos cuando se trataba de cuestiones relacionadas con el armamento (ver apartado 3.3.2), como cuando Francia se opuso a la primera comunicación de la Comisión sobre la industria de defensa en los años noventa. Sin embargo, hay que recordar que dicha reticencia no se basaba en caprichos unilateralistas, sino en la praxis de Francia. De hecho, cuando los diplomáticos y militares franceses impulsaron la Agencia Europea de Defensa, en la misma década, fue porque consideraban que la AED, al ser una agencia especializada, tenía mejores conocimientos.

El método francés para *l'Europe de la défense* no nació de un aislamiento intrínseco o deseado, sino de una singularidad. Como consecuencia de las características enumeradas en el primer capítulo, Francia se fijó políticas de defensa muy estructuradas y ambiciosas a través de los sucesivos *Libros Blancos* publicados periódicamente desde 1972 y actualizados mediante las Revisiones Estratégicas Nacionales. Francia fue uno de los pocos países europeos que mantuvo el concepto de alta intensidad en sus documentos doctrinales (véase, por ejemplo, el *Concept d'Emploi des Forces Terrestres*[14] para 2020-2035, para el Ejército de Tierra).

[14] Véase: https://www.c-dec.terre.defense.gouv.fr/images/documents/documents-doctrine/20210929_NP_CDEC_DDO_RFT_3-2-0-CEFT.pdf

Además, para los franceses, más que para muchos otros Estados miembros, la guerra de los Balcanes fue una auténtica llamada de atención, pues dejó claro que no había ningún número de teléfono al que se pudiera llamar a los europeos. La seguridad del continente dependía de los estadounidenses, lo que se consideró un fracaso, dado el objetivo francés de autosuficiencia. De este modo, Francia apoyó los esfuerzos realizados por Javier Solana para conciliar los puntos de vista de los Estados miembros y desarrollar una base de consenso diplomático y geopolítico. Los franceses se esforzaron por que funcionaran los acuerdos Berlín Plus, realizaron enormes esfuerzos de planificación para la operación Concordia (EUFOR Macedonia, 2002) y llegaron a nombrar a un general para dirigir la pequeña misión. Los franceses tenían ideas muy precisas de lo que había que hacer y se lanzaron a conseguirlo, a veces incluso sin la seguridad de que fuera aprobado por otros Estados miembros, como quedó patente en el proyecto de agrupación táctica. Artemis (o EUFOR Congo, 2003), una de las operaciones que siguieron a la creación de los grupos de combate, fue creada y luego dirigida por Francia, y hasta el 75 % de su personal militar era francés. Por último, y no por ello menos importante, los franceses sintieron muchas veces con dolor la soledad en sus luchas contra el terrorismo, así como por la estabilización en África (operaciones Epervier, Sangaris, Serval, Licorne, etc.). Tantas batallas en solitario —y la experiencia adquirida en ellas— explican asimismo la actitud que a veces se percibe como intransigencia u *hauteur*.

Sin embargo, la elección de Emmanuel Macron en 2017 vino acompañada de una retórica que abogaba por reactivar y reforzar la cooperación europea en materia de defensa. El momento era propicio: Reino Unido acababa de votar su salida de la UE, lo que dio a los ayudantes y asesores franceses en torno a Federica Mogherini, en la primavera de 2016, la oportunidad de salpicar de menciones a la «autonomía estratégica» todo el nuevo documento doctrinal, la Estrategia Global de la UE[15]. Este «giro a Europa» no solo era oportunista, sino que era necesario. Aun así, algunos observadores siguieron criticando lo que consideraban ambiciones poco realistas, mientras que otros se burlaban del talento francés «para pintar panoramas amplios y vagos sobre el destino de Europa y Francia, a menudo basados en grandes debates filosóficos y teológicos» (Bouemar, 2021).

[15] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf

### 2.2 Los escollos de la concertación y la comunicación

Además de la sólida cultura estratégica de Francia, el nivel de compromiso de sus fuerzas armadas nacionales es muy alto y conlleva la aceptación de posibles bajas en las operaciones (lo que en el Ejército francés se conoce como *le prix du sang*, es decir, el precio de la sangre). Esta especificidad operativa dio lugar a un desfase de experiencias, que en algunos momentos se tradujo en malentendidos, con la mayoría de los socios europeos.

En un informe de 2019 sobre defensa, el Senado francés emitió una advertencia sobre la brecha de comunicación en términos contundentes:

> «Los términos "autonomía estratégica" o "ejército europeo" no deben utilizarse a la ligera: estos términos preocupan a nuestros socios, porque suscitan el temor de que la protección de la OTAN que se considera eficaz pueda ser sustituida progresivamente por un sistema que todavía no está claramente definido, y el temor de que la desvinculación norteamericana en un sentido virtual acabe conduciendo a la desvinculación norteamericana en un sentido real. Muchos malentendidos con nuestros socios europeos también se deben a diferencias lingüísticas y semánticas: tendemos a utilizar expresiones ambiguas o difícilmente traducibles, a las que cada uno asigna un significado distinto. Francia habla desde hace tiempo de una "Europe de la défense" [Europa de la defensa], expresión intraducible que debería sustituirse por la idea de "defensa europea", que además se acerca más a lo que desea la mayoría de los países europeos» (Informe del Senado francés, 2019).

Mientras que la defensa europea tiene un significado funcional, la *Europe de la défense* tiene un significado casi teleológico, que se remonta a la esperanza de Francia de tener voz a través de Europa. Francia utiliza cada vez con más frecuencia la expresión *défense européenne*, o «defensa europea», que venía a admitir que la defensa del continente no podía aspirar a ser una mera copia de las políticas de defensa francesas a mayor escala, y también supuso una mayor toma de conciencia de la importancia de la tarea «strat-com» en el entorno político-militar francés.

Hasta entonces, Francia nunca se había esforzado mucho en desarrollar una cultura del compromiso, debido esencialmente a sus grandes capacidades de proyección y pericia. A menudo

se consideró que el país era «exigente», cuando, en realidad, se sentía frustrado por la falta de eficacia y ambición en materia de defensa común, y también se mostró visionario sobre los riesgos de depender demasiado (y suponer una carga) de Estados Unidos. Los franceses se habían acostumbrado a actuar por su cuenta, lanzando iniciativas y expresando opiniones firmes sobre la defensa europea, pero tenían poca práctica en explicar, negociar y cooperar con otros Estados miembros, en especial con pesos pesados como Alemania. Para ser justos, la práctica fue escasa por parte de todos, ya que la defensa europea no era realmente un tema: la prevención de conflictos y el terrorismo fueron, durante mucho tiempo, los únicos aspectos abordados en las categorías de seguridad y defensa. Esta falta de consenso se vio agravada por la timidez alemana respecto a todo lo militar.

Muchos profesionales, políticos y funcionarios franceses admitieron entonces, y siguen admitiendo hoy, que puede ser difícil trabajar con Alemania[16]. Incluso recientemente, con la conmoción de la invasión rusa de Ucrania haciendo indispensable la colaboración en materia de defensa, la senadora francesa Hélène Conway-Mouret expresó, tras una misión a Berlín en enero de 2024, que «nuestra relación con Alemania es compleja porque nuestros objetivos son diferentes, al igual que nuestra visión de la defensa europea»[17]. Los franceses ven a Alemania dispuesta a cumplir todas las exigencias y peticiones de EE. UU. con la esperanza de mantenerlos a bordo, mientras que ellos afirman, con cierta chulería (además de realismo), que tienen que tomar las riendas de su destino.

Esa desconfianza llevó a Francia a evitar a Alemania cuanto pudo y a establecer coaliciones oportunistas o acuerdos técnicos con otros Estados miembros, por ejemplo, con Reino Unido (la cumbre bilateral celebrada en Saint-Malo en 1998 marcó un hito en el avance de la defensa europea), con España (en la que Francia se apoyó una y otra vez para obtener capacidades), con la República Checa (en especial en 2012-2015) o más recientemente con Estados bálticos como Estonia (que participó activamente en la operación Takuba). Los franceses también recurrieron a Polonia en el marco del Triángulo de Weimar, lo que les permitió evitar el frecuentemente incómodo *tête à tête* con Alemania. Con esa capacidad para identificar qué Estado miembro estaba más

16 Entrevistas realizadas entre diciembre de 2022 y marzo de 2024.

17 Véase: https://www.helene-conway.com/2024/01/mon-deplacement-a-berlin-4/

cerca de tales o cuales aspectos de las políticas y necesidades de defensa, Francia desarrolló una vibrante diplomacia de defensa.

### 2.3 Más allá de la doctrina y la arenga, servir

En términos de contribución de personal nacional, Francia nunca ha sido el mayor contribuyente a las misiones de la PCSD[18]. Como demuestran todas las explicaciones anteriores, no es por falta de capacidades, ni de cultura expedicionaria. Más bien, su pragmatismo, su deseo de autonomía y su preferencia por los mecanismos intergubernamentales han llevado a los franceses a seguir llevando a cabo sus propias operaciones militares y a explorar todo tipo de formatos, como la operación Takuba, una «coalición de voluntarios» no comunitaria en África. Tales operaciones se adelantaron «por supuesto» a muchas de las capacidades francesas.

Sin embargo, pocos países han sido tan audaces como Francia a la hora de poner iniciativas sobre la mesa de la UE. Mucho antes de que se admitiera en los círculos estratégicos la necesidad de una capacidad de defensa común con base europea, Francia promovía una visión de «autonomía estratégica compartida». Algunas de las iniciativas parecían demasiado atrevidas o adelantadas a los tiempos, como el diseño francés de un Cuartel General Operativo (OHQ, 2009), rechazado después firmemente por los británicos[19]. Otras han ido ganando apoyo lentamente, como la Capacidad Europea de Despliegue Rápido (EU RDC) de hasta 5000 soldados, pero aún no se han puesto en práctica. Francia también puso a prueba el Tratado de Lisboa al activar —por primera y única vez— la cláusula de asistencia mutua (art. 42.7 del Tratado de la Unión Europea) tras los atentados terroristas del 13 de noviembre de 2015 en París, con resultados discutibles. El Senado francés, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de ese episodio, recomendó clarificar el funcionamiento de esa cláusula, asignando un papel de información y coordinación a un órgano específico de la UE, por ejemplo, el Alto Representante, así como establecer procedimientos más claros para prestar la asistencia solicitada (Conway-Mouret y Le Gleut, 2019).

[18] En 2022, de los 2500 militares de los Estados miembro enviados a misiones de la PCSD, 118 eran franceses (frente a 889 españoles, 128 austriacos, 47 alemanes, 396 italianos y 106 portugueses).

[19] Véase: https://www.theguardian.com/world/2008/jun/07/eu.france

Las autoridades francesas se dieron cuenta de la necesidad de cambiar el enfoque francés para construir una defensa europea creíble; tal pragmatismo se expresó en el discurso pronunciado por el presidente Macron en la Sorbona en septiembre de 2017[20]. El presidente Macron declaró, de forma un tanto provocadora, que la defensa europea no se lograría mediante grandes diseños elaborados en Bruselas. Ese cambio de enfoque se tradujo en la puesta en marcha de varias iniciativas a distintos niveles, como el desarrollo de programas estructurantes de capacidades binacionales o multinacionales, como el proyecto de interoperabilidad del ejército CaMo con Bélgica, el Eurodrone, el FCAS y el MGCS, pero también la Iniciativa Europea de Intervención (EI2) en torno a países «capaces y dispuestos». La Brújula Estratégica de la UE se adoptó incluso, en virtud del calendario de rotación de las presidencias de la UE, bajo la presidencia francesa. A pesar de la reticencia inicial de Francia, la «Brújula» fue elogiada con entusiasmo por los expertos franceses (algunos de los cuales se maravillaron cándidamente de «lo relevante que era a pesar de estar hecha en Bruselas»[21]). Francia también intentó cerrar la brecha entre «demasiada retórica» y «poca acción» impulsando el Fondo Europeo de Defensa (FED), el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) y haciendo operativa la «cláusula de defensa mutua» (art. 42.7 del TUE).

Curiosamente, ya en 2019, el Senado francés hizo propuestas ambiciosas —e incluso visionarias— que incluyen elevar el perfil de las cuestiones de defensa dentro de las instituciones europeas, mediante el nombramiento de un director general de Defensa y Espacio, o comisario europeo o adjunto al Alto Representante en estos dominios, e instituir un formato de «Defensa» del Consejo Europeo. Además, el Parlamento francés se mostró muy proactivo y pragmático al proponer un tratado de defensa y seguridad con Reino Unido (Conway-Mouret y Le Gleut, 2019).

En resumen, mientras que algunos socios europeos veían a los franceses como disidentes, Francia se veía a sí misma como precursora, y con toda legitimidad. Por desgracia, la previsión no resuelve todas las ecuaciones. La defensa europea se enfrenta a dos grandes obstáculos: «profundos déficits de capacidad de

[20] Initiative pour l'Europe. Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. Sitio web del Elíseo, septiembre de 2017. Disponible en: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique

[21] Entrevistas realizadas entre marzo de 2023 y febrero de 2024.

defensa difíciles de subsanar y una "cacofonía estratégica", es decir, profundas divergencias continentales en todos los ámbitos de las políticas nacionales de defensa» (Meijer, 2021). La cacofonía estratégica se resolvió parcialmente con el Brexit y con la agresión rusa a Ucrania, mientras que el enigma de la capacidad permanece.

## 3 Francia ante la guerra de Ucrania y la *Zeitenwende* europea. ¿Es realista?

### 3.1 ¿Qué ocurre cuando, de repente, se escucha a Cassandra?

Antes de que Rusia atacara Ucrania, algunas voces de la Administración de la UE habían expresado la necesidad de que Europa se convirtiera en una fuerza geopolítica. La asesora especial de la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Nathalie Tocci, subrayó en 2019 que los europeos no deben «meter la cabeza bajo tierra» (Meijer, 2021) y, en su lugar, deben seguir buscando la autonomía estratégica. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, afirmó durante el discurso sobre el Estado de la Unión de 2021 que había llegado el momento de crear una Unión Europea de la Defensa[22]. Desde la perspectiva francesa, esto parecía dar la razón a su llamamiento en favor de un sistema autónomo de defensa colectiva europea. Sin embargo, aparte de los funcionarios de Bruselas, pocos Estados miembros apuestan por la UE para defender Europa. Incluso cuando estalló la guerra en Ucrania, algunos afirmaron que supuso un «refuerzo de la legitimidad» y un atractivo para la OTAN (Zima, 2023).

Sin duda, fue propicio que Francia ocupara la presidencia del Consejo de la UE cuando Rusia atacó Ucrania. La conmoción sin precedentes que supuso la agresión aceleró el giro en la evaluación de riesgos. La presidencia francesa de 2022 se convirtió en un punto de inflexión para concienciar sobre la necesidad de contar con el marco institucional y la capacidad para responder a cualquier tipo de crisis, en todo el espectro de operaciones, desde los conflictos híbridos a los de alta intensidad. La necesidad de autonomía también estaba relacionada con los impe-

[22] Discurso sobre el Estado de la Unión 2021. Comisión Europea, 15 de septiembre de 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701

rativos de la «economía de guerra» y de la reducción de las dependencias extraeuropeas en materia de energía, así como de equipos militares e infraestructuras críticas en ámbitos estratégicos como el transporte, la energía, el espacio o las tecnologías digitales.

Una de las primeras declaraciones de Donald Tusk tras su reelección como primer ministro polaco fue que Europa tenía que convertirse en una «potencia militar seria»[23]. Es más:

> «[…] aunque Francia se felicita de la nueva toma de conciencia y del aumento anunciado de los gastos de defensa de varios países de la UE, existe una clara preocupación por la insuficiente coordinación entre los EEMM y las compras 'excepcionales' que podrían beneficiar a la industria estadounidense en lugar de a la europea, creando en última instancia nuevas dependencias»[24].

De este modo, Francia parece cada vez menos sola a la hora de pensar que Europa debe convertirse en una gran potencia. Sin embargo, su papel no puede limitarse a la promoción o a las iniciativas: el impacto de la *Zeitenwende* europea general debe repercutir en la industria y las posiciones estratégicas francesas. La necesidad de consulta es mayor que nunca, pero también está en juego la política interior francesa.

La guerra de Ucrania aclaró dos aspectos: demostró que la UE era y tenía que ser un actor geopolítico de primer orden y, para ello, tenía que estar mejor armada. Además, aclaraba cómo debía conseguirse la necesaria complementariedad entre la OTAN y la UE, pero no de la forma en que lo habían previsto los franceses. Es cierto que «Francia pretende mantener una posición única dentro de la Alianza. Tiene una posición exigente y visible debido a la especificidad e independencia de su política de defensa, sobre todo por su disuasión nuclear» (Dempsey, 2022). Sin embargo, los malentendidos surgen de la confusión entre la OTAN como proveedora de seguridad (aceptable para los franceses) y la perspectiva de una OTAN liderada por EE. UU. y dedicada exclusivamente a la defensa (inconcebible desde que los republicanos mostraron sus reservas a gastar más para defender Europa).

---

[23] Conferencia de prensa conjunta con Olaf Scholz, 13 de febrero de 2024.

[24] Entrevista realizada por Gaspard Schnizler, investigador del IRIS. Disponible en: https://www.iris-france.org/166676-for-the-sake-of-autonomy-frances-defence-agenda-for-europe/

### 3.2 Compromisos y construcción de un pilar europeo para la OTAN

En una declaración de enero de 2023, el MAE francés reiteró su opinión oficial sobre la cooperación UE-OTAN. Con ocasión de una declaración conjunta de la UE y la OTAN sobre el refuerzo de la cooperación entre ambas organizaciones, insistieron en la importancia de la «defensa europea» reafirmando la importancia de una «defensa europea más fuerte y operativa que contribuya positivamente a la seguridad global y transatlántica y sea complementaria e interoperable con la OTAN [...] Francia alienta la profundización de la cooperación entre la UE y la OTAN, con una hoja de ruta concreta»[25]. La Revisión Estratégica Nacional de 2022 encomendó a Francia la tarea de ser una fuerza impulsora de la cooperación entre la UE y la OTAN. Para los funcionarios y pensadores franceses no sometidos a la influencia atlantista antes mencionada, la defensa de Europa debería ser posible sin la OTAN, y esta debería poder funcionar teóricamente incluso en caso de un repliegue norteamericano.

Sin embargo, aunque Francia se opuso a la opinión mantenida por muchos Estados miembros de que no se haría nada fuera de la OTAN, acabó adoptando la noción de «pilar europeo para la OTAN» (Cadier, 2024), reclamada por el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Heiko Maas[26]. Macron utilizó la frase poco después que Maas, durante la Cumbre de la OTAN de Londres de 2019, y lo hizo para especificar que la defensa europea no era una alternativa a la OTAN, sino un pilar dentro de la alianza. La idea de que podría existir un «pilar europeo dentro de la OTAN» en vez de una defensa europea que evolucione independientemente de la Alianza constituye, sin duda, un movimiento portentoso (o una aclaración importante) en la doctrina francesa. Mostró la capacidad de evolucionar en una posición más flexible y pragmática, teniendo en cuenta las preocupaciones de aliados y socios, así como la gravedad del momento.

Con mayor capacidad o voluntad de compromiso, Francia renunció recientemente a su fijación en la «europeización de la disuasión y la defensa convencionales» (Biscop, 2022) y en la «préférence communautaire» (Bourdillon, 2024) para las compras de arma-

[25] Página web del MAE francés, 11 de enero de 2023.

[26] Véase: https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-rzeczpospolita /2279414

mento, ante la necesidad de suministrar municiones a los ucranianos. Además, al endurecerse con la Poutine, el Gobierno francés también consiguió que los aliados orientales olvidaran el intento diplomático de «Bregançon» de apaciguar a la Poutine. Francia parece estar recuperando la confianza de los europeos orientales y centrales, que «coinciden en señalar un cambio real, profundo e impresionante en las políticas de Francia hacia Ucrania y Rusia, pero también hacia su propia región» (Cadier, 2024).

La onda expansiva de la agresión a Ucrania ha demostrado que Francia había sido un precursor de la autonomía; no obstante, algunos socios afirman que Francia no ha cumplido realmente sus promesas en materia de seguridad, porque sigue sin alcanzar el objetivo de gasto del 2 % fijado por la OTAN en los últimos años. Otros analistas ven limitaciones a los esfuerzos bélicos de Francia en Ucrania. El grupo de investigación alemán Instituto Kiel publicó cifras, según las cuales Francia ocupaba el puesto 14, por detrás de Alemania y Holanda, en cuanto a compromisos de defensa con Ucrania. En sus esfuerzos por convencer a los socios de su buena fe y fiabilidad, las autoridades francesas llegaron a aclarar tanto el objetivo de gasto como las cifras de las donaciones realizadas a Ucrania.

Aunque Alemania sigue siendo un aliado clave para Francia, con la que se han alcanzado varios acuerdos durante el Brexit (por ejemplo, el apoyo francés a la CEP, a cambio del apoyo alemán al Fondo Europeo de Defensa), los dos pesos pesados de la UE siguen sin poder converger sobre cómo debe funcionar la defensa europea[27]. Tampoco parecen capaces de coordinarse plenamente: «Alemania, tradicionalmente el aliado más cercano de Francia en la UE, se queja a menudo de no ser consultada cada vez que Macron pronuncia discursos ambiciosos sobre Europa» (Dempsey, 2022).

Francia se ha mantenido a la vanguardia y ha mantenido un planteamiento ambicioso en materia de seguridad, como ilustra su iniciativa de reactivar la Comunidad Política Europea, otra medida audaz. En los años setenta, la CPE era un foro intergubernamental, por tanto, una forma de hablar sin que la Comisión Europea dirigiera los debates. En la actualidad, el debate entre lo intergubernamental y lo supranacional sigue siendo un asunto interno espinoso. Varios partidos de la oposición, como Rassemblement

[27] Véase: https://www.politico.eu/article/france-germany-macron-scholz-russia-defense-policy-european-union/

National, Les Républicains y otros afirman que la defensa debe seguir siendo una prerrogativa estrictamente nacional[28]. Por lo tanto, aunque Francia no ha sido el único país europeo en firmar un acuerdo bilateral de defensa con Ucrania[29] (Alemania y Reino Unido también lo hicieron, y Polonia está contemplando seguir su ejemplo[30]), se trata de otra forma de tratar los asuntos de seguridad fuera del marco de la UE, así como al margen de la Alianza Atlántica, y de ponerse por delante de los demás.

Jan Joel Andersson demostró recientemente que la red de cooperación en materia de defensa y seguridad de cada Estado miembro de la UE, sumada a la construida por la UE en su conjunto, acababa pareciendo un cuenco de «espaguetis desordenados», lo que dificultaba la previsión de políticas de defensa comunes coordinadas y eficaces (Andersson, 2023). Entre los Estados miembros de la UE, Francia cuenta con una de las redes más completas e intrincadas de este tipo de vínculos de diplomacia de defensa, que refleja los numerosos intereses económicos e industriales. Como se ha expuesto en la primera parte, la vinculación entre la política exterior y la diplomacia de defensa es estrecha, y suscita regularmente la sospecha de los socios de Francia de que existe un desfase entre lo que profesan los franceses y el margen de maniobra y la voluntad real del Gobierno francés de «europeizar» la defensa.

A nivel operativo, la agenda de defensa europea de Francia sigue guiada por tres prioridades clave, cuya urgencia se ha visto acentuada por la actual crisis en Ucrania: acelerar la operatividad de las estructuras de mando europeas (EUMS/MPCC), garantizando la capacidad de compromiso sobre el terreno de la UE, hacer operativa la «cláusula de defensa mutua» (art. 42.7) y aumentar el uso del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) para apoyar a los países socios. Sin embargo, la parte industrial y política de esta agenda podría seguir siendo un escollo.

### 3.3 Resolución de la ecuación nuclear

Con Reino Unido fuera de la Unión, Francia es el único país europeo dotado de poder nuclear militar. Como se ha explicado, esta

[28] Entrevista a Annie Génevard. Secretaria General del partido Les Républicains. France Info, 29 de marzo de 2024.

[29] Véase: https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/02/16/agreement-on-security-cooperation-between-france-and-ukraine

[30] Véase: https://www.pism.pl/publications/bilateral-security-agreements-with-ukraine-present-opportunities-and-challenges

disuasión nuclear nacional constituye el núcleo de la soberanía francesa desde hace sesenta años. El escollo es esta complejidad de la política nuclear y de la disuasión balística dentro de la OTAN y fuera de Francia, y del malestar francés ante la cuestión de la ampliación de la disuasión a Europa.

La de la OTAN en materia nuclear, basada en armas aéreas suministradas y controladas por Estados Unidos y potencialmente desplegadas por las fuerzas aéreas de los países aliados, se ha desarrollado sin Francia. La guerra de Ucrania reactivó las reflexiones y preocupaciones en torno a la disuasión[31], y las recientes declaraciones de Trump alimentaron la incertidumbre sobre el futuro del compromiso estadounidense con la OTAN. Lo anterior podría debilitar la disuasión nuclear de la OTAN.

La Revisión Nacional Estratégica (RNE) de 2022 reafirmó un punto importante de la doctrina francesa sobre la disuasión nuclear: el reconocimiento de la dimensión europea de los «intereses vitales» de Francia, que había sido enunciada principalmente en un discurso pronunciado en 2020 por Emmanuel Macron[32]. El discurso de presentación de la RNE del presidente Macron en Toulon[33] confirmó que la política de disuasión francesa podría aplicarse a ataques fuera del territorio francés. Se trataba de una rectificación de un *lapsus linguae* que había consternado a la comunidad estratégica, cuando el presidente francés, en una entrevista televisada, había dicho que un ataque nuclear en Ucrania no pondría en peligro los intereses vitales de Francia y, por tanto, no exigiría una respuesta nuclear de Francia. Algunos afirmaron que «la metedura de pata [no fue] fortuita, y [se debió] probablemente al proyecto de ley [del partido de extrema derecha de la oposición] Rassemblement National sobre la "nacionalización de la disuasión nuclear"» (Wachs y Horovitz, 2023).

El presidente francés reafirmó, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich 2023, que la disuasión nuclear francesa también comprendía una dimensión europea y sugirió a los socios europeos que asistieran a los ejercicios de la fuerza estratégica francesa y participaran en los diálogos sobre la disuasión nuclear

[31] Véase: https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/737-the-defence-of-europe-by-europeans-a-myth-a-necessity-an-ambition-a-hope

[32] Véase: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/10/15/macron-comment-raises-doubts-on-french-position-in-case-of-russian-nuclear-strike-in-ukraine_6000434_4.html

[33] Véase: https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/11/09/a-toulon-le-president-de-la-republique-presente-la-revue-nationale-strategique

francesa. Sin embargo, no se puede deducir de ello que Francia estaría dispuesta a ofrecer sin más su disuasión nuclear (Maître, 2023), debido a las tensiones políticas internas antes mencionadas, pero también al hecho de que, en la práctica, el arsenal nuclear francés no bastaría para proteger a toda Europa (Fayet, 2024).

Se puede argumentar que, en virtud del principio de «santuarización agresiva», las capacidades de disuasión nuclear francesas dan más credibilidad y peso a cualquier forma de posible participación francesa en la guerra de Ucrania. Sin embargo, como la credibilidad de la protección nuclear dista mucho de estar asegurada, ya que no puede cubrir todo el continente, otros Estados miembros se han apresurado a idear nuevas formas de protección. En concreto, la «Iniciativa Europea de Protección del Cielo» liderado por Alemania creó frustración (Gotkowska y Maślanka, 2023) en el lado francés, debido al impacto potencial sobre la disuasión nacional de este último.

### 3.4 ¿Dar el salto a la industria de defensa? *Non, merci*

Se observa una ambivalencia aún mayor, o una dinámica de «tira y afloja», en las cuestiones de las capacidades europeas y de la Base Industrial Tecnológica y de Defensa Europea (EDITB), donde el entusiasmo y el mayor sentido de la urgencia contrastan con los intereses defensivos.

En cuanto a la doctrina política, Francia apoya la consolidación de una EDITB más fuerte y competitiva, el acercamiento de las diferentes bases industriales nacionales, la ayuda a las PYME y el fomento de la aparición de campeones europeos. Muchos Estados miembros comparten esas opiniones ambiciosas y entusiastas como el camino a seguir, en especial ahora que la guerra de Ucrania ha hecho más visibles los riesgos. En este sentido, París aboga por una mayor armonización de los instrumentos de capacidad introducidos recientemente (CARD, CEP, FED). Esta visión se materializó en la Declaración de Versalles[34], publicada en marzo de 2022, en la que los Estados miembros manifestaron su intención de centrar sus inversiones en las carencias estratégicas identificadas y desarrollar nuevos incentivos para fomentar las inversiones en colaboración y los programas de adquisición conjunta.

[34] Véase: https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf

Francia se hizo eco de las opiniones expresadas por la Comisión Europea, situando la financiación de la industria de defensa como una prioridad. Como era de esperar, apoyó al Comisario de Mercado Interior y Defensa, Thierry Breton, cuando promovió más financiación de la UE para defensa; por ejemplo, al comentar que EDIRPA, el fondo de la UE de 500 000 000 € para impulsar la adquisición común de equipos militares, era «ciertamente de pequeña magnitud», y que los europeos tenían que «movilizar un presupuesto mucho más significativo»[35]. En algunos proyectos concretos, la participación de Francia también ha sido entusiasta: actualmente es el primer país beneficiario de las cantidades del Fondo Europeo de Defensa y es también uno de los países más activos en los proyectos CEP (participa en 48 de los 68 actualmente en curso, y lidera catorce de ellos). Francia ha solicitado asimismo la inclusión de las industrias relacionadas con la defensa en el ámbito de aplicación del nuevo fondo de soberanía, pero se ha topado de nuevo con el escepticismo. De hecho, algunos afirmaron que tal entusiasmo solo ocultaba los intereses de puntas de lanza de la industria francesa de defensa como Dassault y Thalès (Pugnet y Bourgery-Gonse, 2023).

Sin embargo, no se puede negar que se han producido cambios: las opiniones francesas tradicionales sobre la industria de defensa podrían evolucionar en la actualidad, simplemente porque Francia necesita el nivel europeo para mantener viva su propia industria (Bezat, 2025). No es tanto la posición oficial la que ha madurado: el propio sector industrial ha evolucionado y se ha reestructurado, permitiendo cierto margen de reflexión. Así, la industria francesa pudo ver con más optimismo la liberalización del mercado. Sin embargo, la organización institucional y administrativa está tan arraigada que es difícil de cuestionar y aún más de transformar.

Además, la relación «especial» (o, más bien, peculiar) entre Francia y Alemania está, una vez más, en el centro de los problemas de la industria y la interoperabilidad (Kayali y Posaner, 2024). Dos proyectos clave de armamento, el FACS (aviones de combate) y el MGCS (carros de combate), estuvieron bloqueados durante mucho tiempo por la falta de voluntad política, y luego por los retrasos en la búsqueda de un consenso sobre la división del trabajo. Como Francia ya no fabrica tanques Leclerc y nece-

[35] Discurso en la conferencia sobre defensa de Business Bridge Europe, Bruselas, octubre de 2023.

sita urgentemente algún reemplazo, mientras que Alemania sigue fabricando tanques Leopard. Los intereses, una vez más, divergen. Algunos diputados franceses se quejaron recientemente de la tibieza de sus homólogos alemanes (Conway-Mouret, 2019).

En cuanto a la exportación de armas, Berlín preferiría normas más armonizadas a nivel de la UE, mientras que París es muy reacio a que nadie pueda opinar sobre a quién vende armas, como ha expresado recientemente un miembro de la comisión de Defensa del Parlamento (Thiériot, 2024). La fricción podría materializarse de manera inminente en torno a las ventas a Arabia Saudí. Francia es uno de los principales proveedores de material militar del país y la cuestión actual es si los sistemas de armamento construidos en colaboración con Alemania podrían venderse allí.

Francia apoyó los anuncios realizados sobre las iniciativas de la industria europea de defensa durante el Foro de Seguridad de Múnich 2024. París es consciente de la necesidad imperiosa de concertación, acción colectiva y políticas a escala de la UE para ganar peso en la escena mundial, pero también para apoyar a las industrias nacionales de defensa. Sin embargo, como opina Jean-Pierre Maulny (2024): «Puede que Francia no esté preparada para dar el paso y delegar esta responsabilidad en la Comisión». Este tira y afloja constante entre la ambición por la UE y el temor a perder el control quedó ilustrado por las reservas francesas sobre ASAP, la iniciativa de compra de munición[36]. Cualquier iniciativa *ad hoc* de este tipo inquieta a Francia, peso pesado de la industria de defensa. En este caso concreto, los franceses parecieron verse superados por Estados miembros más pragmáticos y ágiles, como la República Checa, cuya iniciativa no había sido inicialmente comprada por los franceses.

## 4 Conclusión

«¿Van en serio los europeos?» fue la pregunta que planteó Sven Biscop (2022) sobre el grado real de voluntad política que los líderes de la UE están dispuestos a aprovechar para fomentar una defensa europea sólida. La pregunta puede ser pertinente a escala de la UE, pero no es necesario plantearla sobre Francia. Desde que los franceses comprendieron que necesitaban el nivel

[36] Véase: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/act-support -ammunition-production-asap_en

europeo para existir en la escena internacional, se han tomado en serio la defensa europea, quizá incluso de forma implacable. Siempre que Francia no pudo actuar como motor, lo hizo como catalizador. Mediante la invocación del artículo 42.7 del Tratado, la insistencia en hacer que los europeos participen en intervenciones «fuera de la zona», el impulso de construir armas juntos (aunque tuviera que ser a la francesa) e iniciativas como el EI2, han urgido a los Estados miembros, así como a las administraciones de Bruselas, para que pongan en marcha los avances. A veces, al hostigarlos, también los irritaban, pero allanaron el camino a debates y movimientos que resultaron cruciales desde el comienzo de la guerra de Ucrania.

Sin embargo, Francia es demasiado grande para ser un mero acicate, y demasiado pequeño para seguir siendo el motor único de la defensa europea. El dinamismo de su cultura estratégica interna, el peso y la fuerza de su escena industrial, el rico legado de posiciones y empresas geoestratégicas… Todo ello confiere al país la masa crítica necesaria para actuar, pero también puede resultar engorroso o llegar incluso a entorpecer cuando se necesita un compromiso. La capacidad de comprometer a otros Estados miembros —tanto diplomática como políticamente— sin perder el nivel de ambición seguirá siendo crucial en los próximos años.

La reintegración en el mando militar de la OTAN es relativamente reciente y aún no ha mostrado todo el potencial de transformación, adaptación y contribución de Francia a la articulación de la OTAN y la PCSD. Además, como la guerra de Ucrania suscitó debates internos —incrementados por las elecciones anticipadas de junio de 2024— e incertidumbres sobre sus capacidades para defender su propio territorio, los franceses parecen seguir conteniéndose. Esto repercute en el seguimiento actual del «discurso de la Sorbona» del presidente Macron, pero no limita el potencial a largo plazo del país. Si el pilar europeo de la OTAN forma parte de la solución, Francia posee sin duda gran parte de la resistencia, competencia y capacidad necesarias para hacerlo funcionar.

## Bibliografía

Andersson, J. J. (2023). *Stronger Together: Asociaciones europeas de defensa.* EUISS.

Bezat, J. M. (2025). France’s defense industry threatened by new competitors. *Le Monde.* [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2024/01/10/france-s-defense-industry-threatened-by-new-competitors_6418389_19.html

Biscop, S. (2022). The New Force Model: NATO's European Army? *Egmont Policy Brief.* Bruselas, Instituto Real de Relaciones Internacionales. 285, pp. 1-6.

Bouemar, V. (2021). *European defence: what does France want?* [en línea]. Ámsterdam, Clingandael Spectator. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://spectator.clingendael.org/en/publication/eu-collective-defence-what-does-france-want

Bourdillon, Y. (2024). Les pays de l'OTAN se mobilisent pour fournir plus d'obus à l'Ukraine [en línea]. *Les Echos*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.lesechos.fr/monde/europe/les-pays-de-lotan-se-mobilisent-pour-fournir-plus-dobus-a-lukraine-2086948#:~:text=Les pays de l'Otan se mobilisent pour fournir,de munitions de leur allié face à Moscou.

Breton, T. (2023). *Business Bridge Europe's defence conference*. Bruselas.

Cadier, D. (2024). France and Central Europe are converging on security [en línea]. *Carnegie Europe*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/91826

Conway-Mouret, H. y Le Gleut, R. (2019). Défence européenne, le défi de l'autonomie stratégique. En: *Informe del Senado*. París. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.senat.fr/rap/r18-626-2/r18-626-20.html

Dempsey, J. (2022). France's military pivot to Europe [en línea]. *Strategic Europe blog*, *Carnegie Europe*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2022/11/frances-military-pivot-to-europe?lang=en

Fayet, H. (2024). Les armes nucléaires françaises peuvent-elles protéger l'Europe? *Ifri.* Disponible en: https://www.ifri.org/fr/espace-media/lifri-medias/armes-nucleaires-francaises-peuvent-proteger-leurope

Fontanel, J. y Hébert, J. (1997). The end of the «French grandeur policy». En: *Defence and Peace Economics* 8 (1), pp. 37-55.

Frank, R. (2021). Une culture française de la puissance. En: Bertrand, B. (ed.). París, La Découverte, pp. 23-33.

Fuente Cobo, I. (2016) *La política de defensa en Francia: ¿el fin de la independencia estratégica?* Madrid, IEEE.

Gnesotto, N. (2021). France-Europe: un projet toujours contrarié? *Revue Défense nationale*. París. Vol. 841 (6), pp. 31-37.

Gotkowska, J y Maślanka, Ł. (2023). France against Germany's European Sky Shield Initiative. *OSW*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-06-22/france-against-germanys-european-sky-shield -initiative

Gressani, G. (2020). The Macron Doctrine [en ínea]. *Le Grand Continent*, [Consulta: 2024]. Disponible en: https://geopolitique.eu/en/2020/11/16/the-macron-doctrine/

Horovitz, L. y Wachs, L. (2023). France's Nuclear Weapons and Europe, Options for a better coordinated deterrence policy [en línea], *SWP*. 2023/C 15. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/en/publication/frances-nuclear-weapons -and-europe

Kayali, L. y Posaner, J. (2024). France and Germany can't agree on how to fight Europe's wars. *Politico*. Disponible en: https://www.politico.eu/article/france-germany-macron-scholz-russia-defense-policy-european-union/

Maillard, S. (2023). *The European Political Community's own merits and limits* [en línea]. París, Instituto Jacques Delors. [Consulta: 2024]. Disponibleen: https://institutdelors.eu/en/publications/the-european-political-communitys-own-merits-and-limits/

Maître, E. (2023). French Deterrence in the Third Nuclear Age [en línea]. *FRS*. 16/2023. ISSN 2273-4644. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/recherches-et-documents/2023 /162023.pdf

Maulny, J. P. (2024). *France's reception of the EU defence industrial toolbox* [en línea]. París, IRIS/ARES. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://www.iris-france.org/notes/frances-perception -of-the-eu-defence-industrial-toolbox/

Meijer, H. y Brooks, S. (2021). Illusions of Autonomy-Why Europe cannot provide for its security if the United States pulls back [en línea]. *International Security*. Vol. 45 (4), pp. 7-43. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://direct.mit.edu/isec/article/45/4/7/100571/Illusions -of-Autonomy-Why-Europe-Cannot-Provide.

Peyrefitte, A. (1994). *C'était De Gaulle*. París, Fayard, 600 p.

Pugnet, A. y Bourgery-Gonse, T. (2023). France wants European defence industry in on EU Sovereignty Fund. *Euroactiv.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/france-wants-europe-an-defence-industry-in-on-eu-sovereignty-fund/

Robert, F. (2021). Une culture française de la puissance. En: Badie, Bertrand y Vidal, Dominique (eds.). *La France, une puissance contrariée,* pp. 23-33.

Serfati, C. (2014). *L'industrie française de défense*. París, La Documentation française. Les Etudes de la Documentation Française, 5398.

Thiériot, J. L. (2024). Francia no aceptará que la política de exportación no se dirija a escala naciona» [en línea]. *Red social X*. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://twitter.com/JL_Thieriot/status/1751974675079389219?s=20

Wachs, L. y Horovitz, L. (2023). France's Nuclear Weapons and Europe, Options for a better coordinated deterrence policy. *SWP Comment 2023/C 15*, 9 de marzo. [Consulta : 2025]. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/en/publication/frances-nuclear-weapons-and-europe

Zima, A. (2023). *Limited role but reinforced legitimacy?* En: NATO and the war in Ukraine. París, IRSEM. 11 p.