

1924 - 1925

097/065/005 (1-12)

La doctrina francesa de defensa nacional acaba de experimentar un cambio importante en su formulación, tras las declaraciones casi simultáneas del jefe de estado mayor General Mery y del propio presidente de la República, quien desde su llegada al poder no se había expresado sobre defensa nacional con tanto alcance y amplitud como lo ha hecho en su conferencia en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Se observa un viraje apreciable en comparación con la línea oficial sostenida hasta ahora : Francia abandona sus pretensiones autonomistas en materia de defensa y se orienta decididamente hacia una mayor participación con los aliados occidentales, por entender que su suerte es solidaria con la suerte de Europa. Innecesario es señalar las repercusiones que esta nueva formulación tendrán no solo sobre la defensa nacional de Francia, sino también sobre sus relaciones exteriores y sobre su política interior.

Debe quedar claro, sin embargo, que lo que ha habido hasta ahora ha sido una conferencia del presidente y un artículo del jefe de estado mayor en una revista. O sea, palabras. Queda por ver en que medida se reformará la configuración del sistema francés de defensa tras de estas declaraciones, y si el gobierno

.../...



adoptará un rumbo sensiblemente distinto. Esto el tiempo lo dirá. Sería imprudente en el momento actual deducir consecuencias prácticas novedosas de lo que solo se presenta como una reflexión actualizadora sobre la problemática francesa de defensa. No hay que olvidar, por otra parte, que entre las buenas tradiciones políticas francesas se incluye la afición a las magnas formulaciones doctrinales sobre defensa o sobre lo que sea, con elevados conceptos, impecablemente lógicas, cartesianas, sin perjuicio de que en la práctica las cosas vuelen a ras de tierra, al amparo de los "oui, mais..." que nunca faltarán llegado el caso.

Esta puntualización es obligada no para quitar importancia a lo sucedido, sino para centrarlo. Nos encontramos con una toma de posición importante, y para encontrar algo comparable habría que remontarse a hace ocho años.

Por aquel entonces -años 1967, 1968- la doctrina francesa de defensa queda configurada de manera completa y con pretensiones de inmutable, bajo la suprema inspiración del general de Gaulle. Se basaba en dos elementos, la independencia nacional y la bomba atómica. Para que Francia sea Francia debe de ser independiente, y para ser independiente debe de poseer una fuerza atómica propia, que es el único medio resolutivo in extremis que existe en el mundo. No es preciso que esta fuerza sea de cuantía comparable a las de las superpotencias; basta con que alcance un mínimo suficiente, en virtud de la indemostrada teoría de la "disuasión mínima" que pretende que para disuadir al adversario no es necesario aniquilarle, basta con poder causarle el mínimo suficiente de daño para que su agresión no sea "rentable".

De este planteamiento se desprendían consecuencias en una catarata lógica. Una vez logrado ese



mínimo nuclear teóricamente suficiente Francia se situaba al margen de todo conflicto, convertida en "santuario". No podía ni debía meterse en "otras guerras que no fueran la suya". Desde su espléndido aislamiento nuclear la política de bloques estaba superada. Y la palabra "superpotencia" era indecente. No existía ningún enemigo predeterminado, como resultado de esta desalineación. Cualquiera, por lo mismo, podía convertirse en enemigo: estrategia "tous azimuts". La integración militar en la NATO, que solo conduciría a sumisiones intolerables y a quedar enredada en conflictos ajenos, debía determinarse. Se mantenía la Alianza pero a beneficio de inventario: Francia reaccionaría en ayuda a sus aliados solamente "en caso de agresión no provocada", o sea reservándose plena libertad para hacer jugar el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. En fin ¿ como habrá de ser el dispositivo militar francés? Muy simple: unas cuantas bombas atómicas y unas módicas fuerzas convencionales. La misión de estas sería el hacer de "hilo de alarma" o detonador. El presunto agresor tropezaría primero con las cinco divisiones alineadas en el área renana, si llegaba a punto de desbordarlas es que iba en serio. Entonces se haría uso del arma nuclear.

La nueva formulación presentada por el presidente Giscard y por el jefe de estado mayor arranca exactamente de lo mismo que arrancaba la formulación gaullista: del arma nuclear, pero la apreciación es distinta. A lo que parece -leyendo el texto de la conferencia- el presidente francés se ha dado de narices con una verdad archisabida desde hace años: que la bomba atómica no resuelve todos los conflictos y, por lo tanto, no garantiza la seguridad nacional en todos los casos. Siguiendo otra tradición francesa, que es la de presentar



Embajada de España

4.-

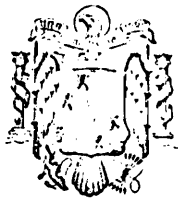
097/065/005 (4.32)

los tropexones con la verdad como si fuesen hallazgos inéditos, el presente ha elaborado una teoría del "oui mais...": el arma nuclear sigue siendo imprescindible en una estrategia de choque o de disuasión nuclear, pero es preciso atender también a la estrategia con fuerzas convencionales ya que hay bastantes posibilidades de que surja en Europa un conflicto clásico, en el cual las bombas atómicas no servirían de nada, como no sirvieron a los Estados Unidos -descubre ahora el Señor Giscard- en Corea ni en Vietnam. En tal caso, dada la exigüedad de las distancias y la celeridad de las operaciones, "el espacio europeo" se confundirá con el "espacio francés" y la noción de "santuario nacional" se volatiliza. Francia no podrá quedar inhibida o neutral; tendrá que participar en "la batalla" -el presidente francés no anda con eufemismos- desde el primer día y al unísono con sus aliados.

Como consecuencia hace falta reforzar las fuerzas convencionales, articular desde ahora una cooperación eficaz con los demás interesados, renunciar a la estrategia "tous azimuts" puesto que el eventual enemigo no es incierto, hacerse a la idea de que las fuerzas clásicas francesas pueden tener que actuar en una batalla efectiva -y no como hilo de alarma- fuera de las fronteras, y, por último, admitir que Francia, con sus bombas nucleares y todo, está en la categoría de las "puissances moyennes", formando parte de una Alianza en la que los Estados Unidos tienen un papel preeminente e insustituible.

Planteadas así las cosas, la nueva doctrina francesa, que nos hemos limitado a resumir, parece diametralmente opuesta a las tesis gaullistas hasta ahora vigentes. La contraposición tiene mucho de apa-

.../...



Embajada de España

5.-

097/065/005 (5.12)

rente, sin embargo, por dos razones.

La primera razón es que la doctrina gaullista -así la llamaremos por abreviar- tenía sus penumbras y sus ambigüedades. Ante todo, el famoso postulado de independencia de acción en caso de conflicto, puede que fuese compatible con la pseudo alianza estipulada en el artículo 5 del Tratado del Atlántico, pero lo que no es compatible es con la obligación formal de ayudar por todos los medios, contenida en el Pacto de Bruselas (según ya se expuso en la nota de esta Embajada de 2 de enero de 1976 preparada con ocasión de la visita de V.E. a París). Durante años se ha silenciado en Francia la existencia de tal Pacto que ahora vuelve a levantar cabeza. En segundo lugar, la hipótesis para la que está prevista la disuasión francesa, es decir, la de un conflicto con un solo adversario y sin que el resto de Europa se vea envuelta en él, es inimaginable. Tercero la estrategia "tous azimuts" era una figura retórica -cuya existencia se quiere negar ahora- pues resultaba obvio que no había mas que un solo enemigo posible, que provendría del Este. Por último, a pesar de sus distanciamientos con los Estados Unidos Francia nunca ha dejado de exigir que las fuerzas americanas sigan en Europa, como tampoco ha renunciado a determinadas conexiones político-militares con la NATO.

Así pues, la doctrina gaullista de defensa tenía una consistencia real bastante diferente -y menos radical- de lo que su formulación daba a entender.

Hay además una segunda razón que reduce todavía mas las distancias entre dicha doctrina y la nueva formulación del Presidente Giscard y del Jefe de Estado Mayor, General Mery. Desde hace ya varios años Francia

.../...



Embajada de España

6.-

097/065/005 (6-12)

está embarcada en un proceso de sistemática reincorporación al sistema defensivo occidental. Ello se materializa en la llamada "décrispation" de relaciones con los Estados Unidos que el Presidente Giscard implantó desde que asumió el poder; en el nuevo programa militar de mejora de las fuerzas convencionales; en la multiplicación de ejercicios militares y de planes con la NATO y en la colaboración en armamentos.

En consecuencia, las dos mencionadas razones -las ambigüedades y equívocos de la doctrina gaullista y el continuo alejamiento francés de tal doctrina por la vía de hecho- indican que lo que en el fondo ha hecho el Presidente Giscard ha sido poner en evidencia las incoherencias superficiales de las tesis gaullistas y dar un nuevo avance siguiendo la línea de reincorporación a la Alianza.

Sin embargo, no hay duda de que la nueva doctrina contiene innovaciones, y abre un nuevo periodo en la política francesa de defensa. ¿Que alcance tiene? Hay que hacer la salvedad previa de que los tabus del gaullismo siguen intactos. Francia continua declarándose país independiente que se traza su propia política en función de las circunstancias; la fuerza nuclear continua en la cúspide del sistema defensivo (aunque con posibilidades más reducidas) y, en fin, Francia seguirá sin integrarse en la NATO, según recordó por enésima vez el señor Sauvagnargues hace unos días.

Con tales salvedades, lo que hay de innovación en la doctrina que comentamos es :

1º) Principalmente, el gesto político de acercamiento a la Alianza Atlántica y, junto con ello, la



097/065/005(7.12)

declaración de intención de que Francia participará en una batalla convencional en Europa, alineándose con los demás aliados y -hay que suponer- bajo mando americano. Todo esto sobre la base de que la Alianza Atlántica es el único dispositivo válido de defensa de Europa, que hoy tiene Occidente, y de que la superpotencia americana es pieza clave del sistema. El reconocimiento de estas verdades, impensable hace unos años, lo acaba de hacer en términos muy explícitos el Jefe del Estado Mayor francés en el precitado artículo en la revista "Défense Nationale".

Se trata , pues, de un gesto de apertura, de buena disposición y de declaración de intenciones. Otra cosa será su traducción en hechos.

2º) Al salir Francia de su postura autónoma, con pretensiones de quedar al margen de la confrontación entre los dos bloques, y al alinearse mas resueltamente con la Alianza y con los Estados Unidos, está tomando posiciones frente a Rusia. La Unión Soviética no puede desconocer el valor de este gesto francés. El tiempo dirá cual sea su reacción, sin que se deba excluir una reacción mínima si la URSS prefiere dejar las cosas como están y no suscitar un enfrentamiento con Francia.

3º) Francia intensificará sus conexiones con la NATO, sobre todo en lo que concierne a armamentos, planificación y ejercicios.

4º) Como el espacio europeo-mediterráneo rebasa el ámbito de los miembros de la NATO, Francia intensificará sus contactos bilaterales con países no miembros.

5º) En el orden interno Francia reajustará su

.../...



097/065/005 (8.12)

sistema de defensa. Mejor dicho, acentuará los cambios que ya tiene en marcha, a saber; incremento del presupuesto militar; mas medios para las fuerzas convencionales; unificación de las fuerzas de tierra suprimiendo la diferencia entre el cuerpo de batalla (las cinco divisiones de élite en el nordeste) y las unidades de defensa territorial y, por último, mayor movilidad de las fuerzas convencionales para que puedan actuar en cualquier frente europeo y no solo en Europa Central.

Conclusión: la nueva formulación de la política francesa de defensa significa tres cosas: respeto a los tabus gaullistas (independencia, no integración en la NATO, primado teórico del arma nuclear), buena disposición para cooperar con la Alianza en general y con los Estados Unidos en particular y, en tercer lugar, mayor libertad de maniobra para que Francia actúe en el plano de la defensa europea, liberándose del corsé pseudo-aislacionista impuesto por el General de Gaulle.

¿ Que ha podido mover al Presidente Giscard a dar tal paso, cuando quizá le fuese mas cómodo proceder por ajustes graduales, como se venía haciendo hasta ahora ? A juzgar por sus propias palabras hay dos motivos :

a) Ante todo, las posibilidades no desdeñables de que en Europa y en su anejo mediterráneo -lo que el General Mery llama "primer círculo"- surja un conflicto que desemboque en combate efectivo convencional. Se trata de una afirmación capital, cuya trascendencia y cuyo signo pesimista no hace falta subrayar. Sin embargo no ha merecido ningún comentario especial, dentro o

.../...



099/065/005 (9.12)

fuera de Francia, que sepamos. Estas sombrías previsiones pueden materializarse en dos planos distintos. Uno de ellos es el de las grandes potencias, en el contexto de la tensión Este-Oeste y por influencia del exceso de armamentos que tienen. El otro plano de posibles conflictos es el de ciertos países, vecinos o no vecinos de Francia, cuyo comportamiento y evolución daría lugar a interpretaciones que suscitasen un choque. Hay que suponer que Yugoslavia es uno de tales países, aunque el presidente no citara ningún nombre.

b) Francia se vería envuelta en estos conflictos pues el espacio europeo es exiguo y la velocidad de las operaciones será grande, sin que su fuerza de disuasión le sirva para quedar al margen ni para resolver la contienda. Tendrá que combatir junto a sus aliados.

A estos dos motivos cabe añadir otros, que el presidente no ha mencionado, pero que tienen que haberle influido en cierta medida, tales como la eventualidad de un desentendimiento americano en Europa; el gran incremento de las fuerzas armadas de la URSS; las crisis y debilidades de la NATO, y el deseo de que Francia no quede al margen del nuevo sistema de armamentos que se está configurando en el seno de la Alianza.

Queda un último y peculiar motivo por señalar, llamado Alemania. Es superfluo decir que Alemania ha sido, es y será una constante en la política exterior francesa. Lo que ahora conviene precisar es que desde la subida al poder del Presidente Giscard el nombre de Alemania aparece frecuentemente con una intención determinada: Alemania

.../...



099/065/005 (10.12)

va por delante, y Francia no puede quedar detras. La buena salud de Europa exige un equilibrio franco-alemán, mas exactamente que Francia haga un esfuerzo para mantenerse a la altura de Alemania. No entraremos ahora en las motivaciones últimas de tal equilibrio, baste decir que el Presidente Giscard así lo planteó refiriéndose a la economía y que ahora lo vuelve a repetir -secundado por el General Mery- a propósito de la defensa. La imagen de una Francia fuerte en lo nuclear al lado de una Alemania fuerte en lo convencional -ha dicho este General- es equivocada; Francia tiene que estar a la altura de Alemania en efectivos militares convencionales.

Evidentemente este postulado de una paridad franco-alemana tiene doble vertiente : la colectiva de la seguridad en Europa y la bilateral de las relaciones entre los dos países. No está claro cual de las dos importa mas a Francia. Tampoco está muy clara la exactitud de las apreciaciones francesas sobre el potencial militar alemán. La República Federal cuenta con importantes efectivos militares, en cantidad y en calidad, pero tambien adolece de serias deficiencias como son su incapacidad para el abastecimiento, su reducido espacio y sobre todo una posición estratégica muy desfavorable. Pero lo cierto es que la actual política francesa postula un "equilibrio continental" con Alemania tanto en lo económico como en lo militar.

* *

*

Si este despacho ha sido mas extenso de lo que una comunicación informativa debe de ser, es porque lo que acaba de suceder en Francia tiene directas repercusiones sobre España en el orden práctico, que a nuestro juicio son las siguientes:

.../...



Primera.- Por razones que no son del caso exponer, España ha estado pendiente tradicionalmente de lo que Francia hace en materia de defensa (planes, doctrina, organización, armamento) absorbiendo no poco de todo esto. Pues bien, ahora resulta que unos cuantos ingredientes del sistema francés desaparecen y son reemplazados por otros. Emerge, ante todo, la hipótesis probable de un conflicto convencional en Europa-Mediterráneo con la subsiguiente desvalorización del concepto de détente; reaparecen los Estados Unidos como pieza clave de la seguridad de Occidente; se esfuma la pretensión francesa (que incluso fué expuesta a los directores de política exterior de nuestro Ministerio en su visita al Quai d'Orsay hace dos años) de que su fuerza nuclear sería capaz de amparar a toda Europa; se desmantela la organización del Ejército en dos escalones (fuerzas de élite y unidades de defensa territorial); en fin, las fuerzas convencionales cobran nueva importancia. De donde se deduce la moraleja de que las tesis francesas sobre defensa, siempre interesantes y brillantes, deben ir acompañadas de una buena dosis de crítica.

Segunda.- Francia admite como probable la hipótesis de verse envuelta en un conflicto europeo, una de cuyas causas "serían quizás los trastornos profundos en países vecinos, o quizás también las situaciones de incertidumbre sobre el comportamiento de tal o cual país ante una modificación de la situación política en tal o cual estado". España forma parte, sin duda, de este escenario.

Tercera.- Uno de los determinantes clave en la nueva apreciación francesa de su problemática de defensa es la exigüedad del espacio europeo, para la maniobra y para la logística. Con lo cual se vuelve a poner en evidencia la importancia de España para la



097/055/05 (12.12)

seguridad de Europa -y para la de nuestro vecino- aunque solo sea por el mero hecho del tamaño y de la posición geoestratégica de nuestro país. La afirmación del General de Gaulle de que "sans l'Espagne l'Europe manque de profondeur", acaba de confirmarse.

Cuarta.- Hay que suponer que Francia intensificará sus gestiones e iniciativas para articular con España nuevas relaciones de defensa en el plano bilateral y que, por otra parte, será más favorable a cuanto repercuta en una mayor participación española en el plano de la seguridad colectiva europea. Dentro de este esquema las facilidades estratégicas y logísticas tendrán importancia prioritaria.

Quinta.- Se abren, en suma, nuevas perspectivas para la política española de defensa y para su conexión con la defensa de Europa. Sería deseable no permanecer en una postura de pasiva receptividad, sino adoptar iniciativas sobre la base de un análisis de la situación en función de nuestras necesidades, y de unos objetivos. Ello requerirá indispensablemente acrecentar la articulación entre nuestra defensa y nuestra diplomacia.