

CFE/IMR

VICISITUDES DEL PROYECTO FRANCES DE DESARME

① Como es sabido, Francia ha permanecido bastante al margen de las cuestiones de desarme y limitación de armamentos hasta fecha reciente. A comienzos de 1978 cambia de política, y pone en marcha una línea de acción a este respecto. La ocasión para ello es la celebración de la Sesión especial de las Naciones Unidas, en mayo-junio de 1978 sobre desarme, en la que por vez primera se reúne la totalidad de los miembros de la ONU para examinar con gran amplitud la compleja problemática del desarme y limitación de armamentos, dividida en dos tramos distintos: los mecanismos y organismos para deliberar y negociar, y las medidas sustantivas. Precisamente una de las razones de la inhibición francesa era que gran parte de los asuntos de desarme se venían llevando en la Conferencia del Comité de Ginebra, organismo controlado de hecho por las dos superpotencias y en el que, por lo mismo, Francia hizo política de silla vacía.

② El lanzamiento de la nueva línea de acción se hace con deliberada publicidad y aparato. Es el propio Presidente de la República quien lo anuncia en una conferencia en televisión. Poco después, el 23 de febrero de 1978, Francia presenta en las N.U. un documento con vistas a la Sesión especial de la Asamblea, con cuatro propuestas concretas:

- a) Reforma de los mecanismos de negociación existentes, en el sentido de acabar con el control que ejercen las dos superpotencias,
- b) Creación de una agencia internacional de satélites de control, para establecer un sistema general de observación militar que reforzaría el dispositivo de confianza y seguridad. Los satélites, naturalmente, los pondrían Estados Unidos y Unión Soviética.
- c) Creación de un fondo internacional de desarme para ayuda a los subdesarrollados, con contribuciones de los países más armados.
- d) Creación de un Instituto internacional de investigaciones sobre desarme.

Tal es el planteamiento inicial francés, que Francia califica de "pragmático". Como se ve, aún no se habla de reducción de armamentos, aunque hay un vago anticipo.

③ La segunda fase de la acción francesa se sitúa en la Sesión especial sobre desarme en mayo-junio de 1978. Nuevamente es obvio el esfuerzo galo en dar publicidad e importancia a las iniciativas. El propio Presidente se encarga de pronunciar el discurso francés en la Asamblea. Inmediatamente las embajadas francesas distribuyen a los países miembros de la CSCE un aide-memoire detallando el proyecto y pidiendo entrar en contacto para conversaciones.

Por una parte, Francia mantiene las cuatro iniciativas adelantadas en el documento de febrero. Pero añade una novedad, que es la culminación de todo el sistema: una "Conferencia de Desarme en Europa" (explícitamente se le llama así, para subrayar su entidad).

La tal conferencia tendría por fin la reducción de armamentos convencionales en Europa, del Atlántico a los Urales. Participarían en ella todos los países europeos, más Estados Unidos y Canadá. Las armas nucleares y las fuerzas navales quedan excluidas; solo se discutirá en la Conferencia las fuerzas y armamentos de tierra y aéreos.

La propuesta Conferencia tiene la originalidad de dividirse en dos partes, a saber:

- a) Una primera etapa, para crear entre las partes la necesaria atmósfera de seguridad y confianza, en la que se adoptarían medidas varias de este carácter, inspirándose en las disposiciones del Acta final de Helsinki.
- b) Una segunda etapa, que es el verdadero centro del proyecto, dedicada a las medidas de reducción de armamentos propiamente dichas.

Es importante señalar estas matizaciones:

- 1º Las medidas de refuerzo de la confianza se inspiran y desarrollan el Acta de Helsinki, pero en modo alguno se vincula su negociación a una Conferencia CSCE. La negociación tendrá carácter autónomo, como fase preliminar de la Conferencia de Desarme en Europa.
- 2º No es necesario --dice explícitamente el aide memoire-- que hayan terminado los trabajos sobre medidas de fomento de confianza para pasar a la fase de reducción de armamentos; basta con que se hayan alcanzado resultados apreciables.
- 3º Francia quiere que se celebre una reunión preparatoria sobre estos asuntos antes de que acabe el año 1978, e incluso adelanta un anteproyecto de orden del día.

En conclusión: parece claro que Francia presenta su plan como una iniciativa autónoma, centrada en la reducción de armamentos convencionales en Europa, y construida cartesianamente, con su desarme en el centro, sus medidas de seguridad y confianza como preámbulo, su Agencia de observación de satélites como garantía y verificación de lo pactado y, en fin, sus transferencias de fondos a los subdesarrollados como moraleja constructiva.

En la Sesión especial de las N.U. no se adoptan medidas concretas, dada su naturaleza eminentemente deliberante. Pero sí se aprueba la reforma de los mecanismos de negociación del desarme, en el sentido deseado por Francia, que coincidía con los deseos de gran parte de los países miembros. El reparo procesal que hasta entonces había frenado la actuación francesa, desaparece.

4. En los meses siguientes el plan francés no suscita ninguna reacción clara de apoyo. Las oposiciones, o al menos las reticencias y reservas, marcan la tónica. En cuanto a la idea de una reunión preparatoria en el mismo año 78, nadie la toma en cuenta, y la propia Francia no vuelve a insistir en ello.

5. En la primavera del 79 Francia hace un esfuerzo apreciable por "vender" su plan. Por lo que a nosotros se refiere, pide con insistencia unas conversaciones bilaterales con el objeto de explicar en detalle la iniciativa, y de aclarar nuestras dudas. Nos recuerdan que fuimos de los primeros países en dar una respuesta inicialmente positiva a su aide-memoire.

6. Las conversaciones bilaterales se llevan a efecto en Madrid el 15 de octubre de 1979. Al exponer los franceses su postura aparecen dos novedades:

Primera.- Un explícito enganche del proyecto francés con la Conferencia de Madrid de la CSCE. Esta Conferencia serviría como trampolín de lanzamiento del proyecto, mediante un mandato que se cocerían en aquella. Todavía más, el proyecto francés vendría en cierta medida a dar sustancia a la Conferencia madrileña. La autonomía y la armónica arquitectura de la idea inicial gala quedan, pues, muy mermadas.

Segunda.- Lo que en la formulación inicial francesa aparecía como una especie de preámbulo, imprescindible, pero preámbulo, a la idea principal que es el desarme, adquiere mayor consistencia. En realidad cobra una razón de ser propia.

Por parte española se expresa nuestro pleno apoyo, que responde a estos motivos.

- a) La iniciativa francesa, en esta versión modificada, favorece a la Conferencia de Madrid.
- b) Dicha iniciativa es la única que ha surgido sobre desarme en el bando occidental. Al apoyarla se evita que los países comunistas tengan el monopolio de propuestas de esta especie.
- c) El apoyo es un gesto amistoso hacia Francia.
- d) Por lo demás, el apoyo no nos ata.

Los franceses agradecieron vivamente la favorable disposición española.

7) A fines de 1979 los países occidentales, individualmente o en grupo, van expresando su aprobación al proyecto francés. No de modo tajante, sino con matizaciones y reservas, más o menos cualificadas en cada caso. Por otra parte, la aprobación se centra en la primera fase, la de medidas de confianza, quedando en la penumbra el segundo tramo. El ministro belga Simonet dice --según nuestras noticias-- que aquello es "lip service".

8) La más reciente versión del proyecto francés corresponde a la visita a París de una delegación española el 28-29 de febrero de 1980. Entre las diversas cuestiones previstas figura la Conferencia de Madrid y el Proyecto francés. El nuevo viraje respecto de esto último es evidente. Concretamente:

- a) Nuestros interlocutores insertan aún más decididamente el plan francés en la Conferencia de Madrid, hasta convertirlo casi en una explicación de lo que Francia piensa hacer en dicha Conferencia.
- b) Lo que era elemento central del proyecto, o sea, la "Conferencia de Desarme en Europa", ni lo mencionan. Esta caída vertical de su interés es aún más acusada si se tiene en cuenta que durante meses el Quai d'Orsay insistió en que se celebrasen conversaciones para explicarnos el plan. Al tener lugar ahora la segunda ronda, el cartesiano plan se ha volatilizado. Solo nos hablan de medidas de seguridad y confianza en estrecha conexión con la CSCE. Cuando al fin se les pregunta por el capítulo central del desarme vienen a responder que por falta de acogida en otros países queda relegado ad calendas.

9) En conclusión: lo que inicialmente era un magno y original plan --según nuestros vecinos-- de desarme en Europa, que señalaba la "rentrée" gala en el campo de la limitación de armamentos, ha ido sufriendo una serie de virajes y reformas sucesivos, hasta desembocar el algo muy distinto, que es la participación fran-

cesa en la Conferencia de Madrid. Llama la atención en este proceso dos cosas: las modificaciones esenciales que ha experimentado el contenido, y la desenvoltura con la que se ha ido cambiando de rumbo. Este segundo dato quizás revele lo que de superficialidad había en el proyecto.

No se puede excluir que en el futuro, si la ocasión surge, Francia vuelva a la carga con su desarme. Pero tras de estas alteraciones, ya no será el mismo plan.

& & & & &

Queda por ver el motivo y el interés de Francia en todo este asunto. Dejando aparte motivaciones de originalidad y protagonismo, hay un juego de intereses que conviene examinar.

La época en que Francia se inhibió de las cuestiones de desarme es aquella en que centra su política de seguridad en adquirir una fuerza atómica independiente, que se continúa durante cierto tiempo, cuando ya posee efectivamente tal fuerza. La fuerza atómica francesa se entendía entonces como el elemento capaz de amparar a Francia frente a cualquier amenaza --eventualmente con la protección adicional de la Alianza Atlántica-- y, al mismo tiempo, de permitirle una política cuasi-independiente, en lo que se incluía el desenganche del sistema militar de la Nato. Con semejante óptica Francia no podía sentir la urgencia de participar activamente en los foros de desarme, porque su seguridad la veía en otra parte: en la bomba atómica nacional. Por añadidura, adentrarse en el campo del desarme equivalía a someterse a los condicionamientos de las dos super-potencias, y esto no era atractivo.

Con el transcurso de los años, entrada ya la década de los 70, las circunstancias evolucionan. La confianza en la bomba atómica francesa se debilita. El panorama estratégico se altera. A saber:

- a/ El acrecentamiento del potencial militar soviético en Europa es obvio. La URSS es mucho más peligrosa. Por lo mismo, su capacidad de influencia política es mayor.
- b/ El valor militar de la Alianza Atlántica queda comparativamente erosionado. Pero, precisamente porque la URSS aparece más fuerte, la necesidad de la Alianza y su carácter insustituible aparecen más claros que nunca.
- c/ El peso político y militar de la República Federal aumenta. Más exactamente: su lógico interés en reforzar la Nato le induce a un

esfuerzo de mejora del ejército y la aviación que le sitúa en posición aún más destacada en el escenario militar --y de rebote en el político--.

Neutralizar el potencial soviético, reforzar el sistema defensivo aliado, eliminar incentivos para que Alemania acreciente sus fuerzas armadas; he aquí los tres problemas que se plantean a Francia. Su bomba atómica no es solución para nada de esto, aunque quizás sirva para garantizar en cierta medida la seguridad nacional francesa y, sin duda, para dar a Francia mayor margen de maniobra política.

Como la cuestión se plantea en el terreno de las fuerzas convencionales --pues para la confrontación nuclear ya está el arsenal americano y, en lo que sirva, el propio arsenal atómico francés-- una posible solución sería propugnar un rearme convencional de occidente. Pero tal solución no es lo mejor: agudiza el clima de tensión, cuesta dinero y motivaría que Alemania acrecentase aún más sus fuerzas armadas.

La alternativa es un plan de reducción de armamentos. Así se explica que Francia presente su iniciativa de una "Conferencia de desarme en Europa", en el momento en que lo hace y con las peculiares características que el proyecto tiene.

El momento queda justificado porque es evidente la necesidad de hacer algo para compensar la creciente amenaza soviética y la relativa erosión en la capacidad defensiva de la Alianza. También queda justificado porque se ha producido en la Sesión especial de las N.U. la reforma de los mecanismos de negociación de desarme, eliminándose la privilegiada posición de las dos superpotencias que molestaba a Francia y a otros muchos países.

En cuanto al contenido del proyecto, vemos que:

19/ Las armas nucleares quedan excluidas, en base a unas argumentaciones que no es momento de detallar. Lo que importa es que con tal exclusión el arsenal francés no va a quedar envuelto en eventuales reducciones que Francia, potencia de segunda fila en lo nuclear, no puede aceptar. Las limitaciones nucleares, que las hagan las dos superpotencias si quieren, y en su peculiar foro de Salt.

29/ Igualmente se excluye del proyecto las fuerzas navales. De esta manera Francia, que tiene una posición de relativa ventaja naval, y que le sirve para operaciones de influencia o de intervención rápida en ultramar, conserva intacta esa ventaja.

39/ La línea de empuje en las reducciones propuestas se centra en las fuerzas convencionales de tierra y en la aviación de combate. Es decir, en el área en que

Francia es más débil, donde no podrá poseer una capacidad autónoma a la altura de sus necesidades, y donde, en fin, más grave es la amenaza directa o indirecta soviética. Las reducciones en este sector afectarían al Pacto de Varsovia e igualmente a las fuerzas occidentales, imponiendo unos techos --es de suponer-- y lo que es más importante, cortando la posibilidad de una carrera de armas convencionales en la que Francia estaría en malas condiciones para competir.

4º Las medidas previas que propone Francia van en conjunto más allá de lo que normalmente se considera medidas de fomento de confianza. Por la naturaleza de su contenido y por su pretensión de obligatoriedad son en realidad medidas de seguridad. Se orientan en gran parte a reducir la capacidad militar de las fuerzas y asimismo a reducir la posibilidad de ataques por sorpresa que, como es sabido, constituyen uno de los motivos de peligrosidad del bloque oriental.

