

Área: Europa/Defensa y Seguridad - ARI Nº 31/2003
Fecha 14/2/2003



El papel de Francia ante una guerra anunciada

Guillaume Parmentier*

Tema: La falta de consenso de los países europeos frente a la postura americana con respecto a Irak es más un asunto de forma que de fondo.

Resumen: Todos los europeos desean que esta cuestión se trate en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y todos, excepto quizás Alemania, desean realmente que Irak no disponga de armamento ilegal. No obstante, también se debe tener en cuenta que dentro del marco regional en el que se encuentra Irak, la proliferación de este tipo de armamento es una situación generalizada y que Irak no es el problema principal.

Análisis: La falta de consenso de los países europeos frente a la postura americana con respecto a Irak es más un asunto de forma que de fondo. Todos los europeos desean que esta cuestión se trate en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y todos, excepto quizás Alemania, desean realmente que Irak no disponga de armamento ilegal. No obstante, también se debe tener en cuenta que dentro del marco regional en el que se encuentra Irak, la proliferación de este tipo de armamento es una situación generalizada y que Irak no es el problema principal. Además, los tres “grandes” países europeos han adoptado posiciones divergentes con respecto a este conflicto potencial, con la consecuente pérdida de credibilidad europea en este ámbito. No cabe duda de que el Reino Unido prefiere optar por la supremacía del Consejo de Seguridad en esta materia; preferencia que se desprende de las declaraciones realizadas por Tony Blair el 26 de enero en las que estimaba que el único motivo por el que se podría prescindir de la opinión de un Estado, es si éste realizase un bloqueo “injustificado” al Consejo. No obstante, en la práctica, el apoyo incondicional a los Estados Unidos ha menoscabado la capacidad de maniobra del gobierno británico. Así, en el caso de que los Estados Unidos inicien una guerra unilateral contra Irak, es evidente que contarán con el apoyo británico, e incluso cabe esperar que las fuerzas armadas británicas participen activamente en esta operación, al margen de las reservas internas del gobierno de Su Majestad. En cuanto a Alemania, se ha posicionado en el otro extremo y ha adoptado una postura extremadamente rígida. No sólo se niega a contemplar la posibilidad de participar en una operación militar, sino que el canciller alemán ha afirmado en numerosas ocasiones que su país no votaría nunca, fueran cuales fueran las circunstancias, una resolución por la que se autorizara el empleo de la fuerza contra Irak. Tanto es así, que el canciller alemán ha llegado incluso a contradecir públicamente a su embajador ante la ONU (cuando lo más probable es que éste último sólo cumpliera las instrucciones de la Auswärtiges Amt).

Desde el inicio de la crisis actual, el objetivo de la postura de Francia ha consistido en

* Guillaume Parmentier

Director del Centro francés sobre Estados Unidos en el IFRI.

www.cfe-ifri.org (última obra publicada: *Reconcilable Differences, US-French Relations in the New Era*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2002)

evitar caer en una situación tan limitada. Así, se ha tratado de conservar un margen de actuación, que, como respuesta a la situación actual, permite a Francia maniobrar en un juego que constituye la esencia misma de la diplomacia. La clave del comportamiento francés reside precisamente ahí: es decir, se haya entre la obstinación iraquí y las presiones estadounidenses; así, hay que evitar adoptar una postura que impida adaptarse a unas circunstancias que podrían evolucionar de manera drástica debido al comportamiento de varios de los actores. Durante la negociación que dio lugar a la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el pasado mes de noviembre, la diplomacia francesa intentó, a menudo con éxito, situarse en el centro de las negociaciones, valiéndose en la práctica de las diferencias que existen entre las facciones opuestas de la Administración Bush, proporcionando a veces un apoyo crucial al Secretario de Estado Powell frente a los "ultras", más preocupados por castigar a Irak y poner fin al régimen de Sadam Husein a cualquier precio que por permitir el desarme de Irak, algo que según ellos es ilusorio si no se produce un cambio de régimen.

En este ámbito, la evolución de la diplomacia francesa ha sido fundamental. Es la primera vez que un Ministro de Asuntos Exteriores se interesa por el instrumento que constituye la variedad de polos de poder en Washington y a la vez es capaz de desenvolverse en dicho registro de la política estadounidense. Aparte de la historia personal del ministro, que conoce bien Washington, queda de manifiesto un relevo generacional con una relación más fluida y más distendida con los Estados Unidos, fruto de una pertenencia sin complejos al bloque occidental. Cabe decir que la Administración Bush, debido a que es la Administración más claramente dividida de las Administraciones americanas desde la primera Administración Reagan, facilita considerablemente, y muy a su pesar, la tarea de sus socios, que se muestran convencidos de la necesidad de influir en la decisión de Washington. El propio Presidente de la República Francesa ha desempeñado un papel importante en este sentido al apoyar la diplomacia de su ministro mediante un esfuerzo personal orientado no sólo a los dirigentes, sino también a la opinión pública americana. En su entrevista publicada por el New York Times el 12 de septiembre de 2002, el Presidente recordaba la preferencia francesa por una solución de la crisis dentro del ámbito de las Naciones Unidas, secundando de este modo el discurso pronunciado un día antes en Nueva York por su homólogo americano y avalando la tesis de una doble resolución del Consejo de Seguridad, la primera de ellas orientada a que Irak hiciera frente a sus responsabilidades (tal como lo hizo dos meses más tarde la resolución 1441), y la segunda destinada a autorizar el uso de la fuerza. Esta entrevista tuvo una gran repercusión y causó un impacto social notable en los Estados Unidos, país que no está acostumbrado a intervenciones francesas destinadas tan abiertamente a influir el debate interno americano.

A partir de ese momento, la posición francesa quedó establecida: llevar a cabo el desarme de Irak, según las resoluciones ya votadas o futuras del Consejo de Seguridad; ejercer presión sobre el régimen iraquí mediante la adopción del principio de uso de la fuerza militar como último recurso, y negativa a adoptar abiertamente el objetivo de un cambio de régimen dado que dicha adopción tendría como consecuencia acorralar a Sadam Husein dejándolo sin ninguna salida posible, con el consiguiente riesgo de que sus propias fuerzas o sus cómplices hicieran uso de los medios de destrucción masiva de los que éste dispone.

Esta postura, si bien ha podido parecer irritante en determinados momentos a los responsables de la política exterior de los Estados Unidos, ha sido sin embargo considerada constructiva por la mayor parte de ellos en su orientación general. El hecho de que Alemania haya iniciado simultáneamente un movimiento pacifista como respuesta, y sobre todo que éste haya resultado ser el factor clave de la reelección de la coalición de los roji-verde del canciller Schröder, ha servido para subrayar, como contraposición, el carácter equilibrado de la posición francesa. Nadie se esperaba un

alineamiento de las posturas francesas y estadounidenses y la negociación de la resolución fue larga y a veces difícil, pero en ningún momento se tuvo la impresión de que Francia obstaculizaba la voluntad estadounidense por orgullo o sirviéndose del sistema.

Se podría definir el juego diplomático franco-estadounidense hasta finales del año 2002 como la suma de dos visiones complementarias. La impaciencia estadounidense gozaba de la ventaja de colocar a Sadam Husein frente a una elección clara e incontestable: si se negaba a poner en práctica sus obligaciones en materia de desarme, no le cabría la más mínima duda de que la potencia americana caería sobre él, con la consecuencia ineludible de la caída de su régimen y las repercusiones sobre su persona y allegados.

Por su parte, Francia, al sostener la idea de un verdadero desarme de Irak, no hizo sino apoyar a los partidarios de los que querían ver que el esfuerzo se encaminaba hacia este punto sin caer en excesos ni en los desvaríos de aquellos que, en los Estados Unidos, defienden opiniones revolucionarias sobre el Oriente Próximo y el mundo árabe y ven, en un ataque contra Irak, el comienzo de un esfuerzo faraónico dirigido a reconstruir dicha región sobre un modelo democrático y favorable a occidente, sin dejar de brindar un apoyo incondicional a Israel sea cual fuere su política. Los defensores de este planteamiento, que son poderosos en el seno de la Administración Bush, y particularmente, aunque no únicamente, entre los responsables civiles del Pentágono, han dificultado notablemente la diplomacia estadounidense, que se ha alegrado de poder apoyarse en aliados responsables para poder equilibrar su influencia. Desde este punto de vista, y debido en particular a la actitud obstruccionista alemana, que ha endurecido aún más la postura de aquellos dirigentes estadounidenses que se mostraban en desacuerdo con una operación llevada a cabo bajo el mandato de las Naciones Unidas, la posición francesa ha sido un bálsamo para el sector moderado de la Administración, cuyo máximo representante es el Secretario de Estado Colin Powell. El apoyo británico resultaba menos útil para éste, ya que el carácter incondicional de dicho apoyo no servía de refuerzo frente al sector más radical de entre los que defendían una intervención unilateral. Independientemente de la postura estadounidense, el apoyo de Blair ya estaba asegurado. Desde luego, éste podía expresar ciertas preferencias, que se escuchaban con interés, pero si las opiniones de la facción "dura" se imponían, en Washington todo el mundo sabía que los británicos apoyarían dicha decisión aunque no les gustase.

La postura francesa era notablemente distinta. Favorable a un planteamiento severo en cuanto al armamento ilegal de Sadam Husein, gozaba de cierta credibilidad en Washington. Decidida a apoyar el uso de la fuerza únicamente en caso extremo y dentro del marco de las Naciones Unidas, la postura francesa se mantenía también dispuesta a escuchar a los estados de Oriente Próximo y del mundo árabe y musulmán. El voto unánime del Consejo de Seguridad sobre la adopción de la resolución 1441 es una buena prueba de dicha capacidad, ya que Francia logró convencer a varios estados, Siria entre ellos, para que apoyasen en este caso a la comunidad internacional. Gracias a una postura flexible que le permitía adaptarse a las circunstancias, Francia se había convertido en un aliado útil, cuando no indispensable, para los dirigentes estadounidenses más razonables.

Esta posición centrada resultaba útil. Sin embargo, tenía el inconveniente de ser difícilmente comprensible para la opinión pública, ya fuera francesa o internacional. Este aspecto se ha podido comprobar en la prensa anglosajona, en la que los medios de comunicación más proclives a la guerra se mostraron muy críticos ante la prudencia de las autoridades francesas, al igual que algunos de los observadores más favorables a la postura francesa, que interpretaron que las reticencias francesas con respecto al uso de la fuerza dejaba entrever una actitud táctica. La resultante fue que algunos han considerado que Francia pretendía principalmente revalorizar su posición situando el

Consejo de Seguridad, del que es miembro permanente, en el centro de la solución del conflicto, mientras que otros vislumbraban en las reservas francesas una posición de principios, que desaparecería cualesquiera que fueran las circunstancias por temor a sufrir una marginación frente a la gestión de las operaciones por parte de Estados Unidos y sus aliados. En las nuevas circunstancias de principios de 2003, esta imagen ambigua volvería a pesar sobre la diplomacia francesa y a mermar su credibilidad.

En Francia, el debate se limita a la oposición entre aquellos que apoyan la posición del Presidente Chirac y de su gobierno y aquellos que consideran que esta va demasiado lejos en su aceptación de un eventual uso de la fuerza. Si bien el gobierno francés ha sabido, al menos en un primer momento, situarse en posición central en el seno del debate internacional, las posiciones de las principales fuerzas políticas francesas no le han permitido mantener dicha posición. De hecho no existe ninguna fuerza política de importancia o político de envergadura alguno que se sitúe en una perspectiva más favorable a la guerra que la del gobierno (excepto el caso de Alain Madelin, relegado hoy en día a una fuerza muy marginal tras su derrota durante la elección presidencial y la retirada de sus responsabilidades políticas). Esta ausencia de un "ala derecha" tiene como consecuencia inevitable el hecho de incitar al Presidente y a su gobierno a permanecer comedido dentro de cierta firmeza en lo que respecta a Sadam Husein. Esto resulta más patente a la vista de los sondeos de opinión realizados, según los cuales la opinión francesa se muestra masivamente en contra (alrededor de un 80 %) a un ataque sin autorización previa de las Naciones Unidas, e incluso mayoritariamente (alrededor del 50 %) a una operación de la ONU. Sin embargo, no hay que exagerar los efectos de esta situación, ya que la opinión francesa acepta generalmente la decisión del Presidente de la República, incluso cuando se muestra hostil a priori, como sucedió en el pasado en la guerra del Golfo o la de los Balcanes. No obstante, hay que reconocer que en lo que respecta a la política interior la situación no es nada cómoda. La opinión pública no es la presión más fuerte que pesa sobre la política francesa, pero sí que puede forzar el rumbo de ésta. La parte más importante radica en la evolución internacional.

Las circunstancias han evolucionado tras las fiestas de fin de año. Por una parte, la concentración de las fuerzas americanas en el Golfo ha aumentado considerablemente. El Pentágono ha aumentado regular y sistemáticamente la presencia militar estadounidense en la región y ha intentado solventar las reticencias turcas para reforzar las fuerzas estadounidenses destinadas en Turquía. En sí misma, esta política no tenía nada de anormal. Hacía falta ejercer una presión lo suficientemente creíble sobre el líder iraquí para apoyar el esfuerzo diplomático internacional. Sin embargo, el punto débil de esta política se puede apreciar al escuchar a algunos funcionarios estadounidenses garantizar que la guerra es inevitable debido a la concentración de las tropas, arguyendo para ello que sería imposible repatriarlas sin haberlas utilizado y que dejarlas en posición durante varios meses sería peligroso y costoso. Para los franceses, que aún recuerdan que se utilizaron motivos de esta misma índole para entablar la Primera Guerra Mundial, dichos argumentos son inaceptables. Este planteamiento ha contribuido notablemente a fortalecer la convicción, entre los dirigentes franceses, de que sus homólogos se preparaban para entrar en guerra pasara lo que pasara, contrariamente a lo que dejaban entrever los términos de la resolución 1441. De ahí que exista una sospecha real con respecto a las intenciones estadounidenses que ha animado a las autoridades francesas a distanciarse con respecto a los Estados Unidos.

No obstante, otro acontecimiento ha servido igualmente para guiar a Francia hacia esta dirección: la celebración del 40 aniversario del Tratado franco-alemán del Elíseo, el 22 de enero de 2003. En un ambiente de reencuentros entre los dos países, cuyas relaciones son a menudo complejas, y frente a la necesidad de acercamiento deseado por ambos gobiernos, se presentaba difícil enarbolar puntos de vista muy distintos en lo que atañe al gran problema internacional del momento. De ahí la tentación, a la que han sucumbido

algunos, de borrar las divergencias de análisis existentes entre los dos países para afirmar que sus posiciones eran similares, como hiciera el Presidente Chirac el 24 de enero.

Una serie de encuentros franco-alemanes en este período ha favorecido igualmente el acercamiento de los diplomáticos de ambos países, y ha promovido por lo tanto un mayor consenso que en el pasado. La consecuencia de esta evolución aún no se puede apreciar en esta fase, pero no cabe duda de que el acercamiento franco-alemán ha dado como resultado, al igual que la rigidez estadounidense, al endurecimiento de las posturas francesas en lo que a desconfiar de las posiciones estadounidenses se refiere. Lo hemos podido comprobar el 10 de febrero cuando Francia, Alemania y Bélgica han roto el "procedimiento de silencio" de la OTAN, prohibiendo a esta última llegar a un consenso sobre el despliegue rápido de fuerzas suplementarias en el sureste de Turquía.

Queda aún un elemento: si los estadounidenses están dispuestos a negociar una nueva resolución ante el Consejo de Seguridad, o incluso simplemente a tener en cuenta los puntos de vista de la comunidad internacional del modo en que estos se manifiestan en dicha cámara y empleando para ello el tiempo que sea necesario, es posible que se pueda llegar a un entendimiento con Francia. Aún más, en este caso sería hasta probable que Francia, por el hecho de su actual cercanía con Alemania, pudiera llevar a esta última nación a dar su apoyo a una declaración o resolución firme del Consejo, volviendo así a encuadrarla en cierto modo en el seno occidental. Si los estadounidenses deciden no contemplar la opinión de la comunidad internacional e iniciar el conflicto sin el respaldo de las Naciones Unidas, la posición de Francia se facilitará en cierta medida: no le quedará sino unirse a Alemania en su rechazo a apoyar a los Estados Unidos.

Curiosamente para Francia, la dificultad reside en el hecho de que dispone de derecho a veto en el Consejo de Seguridad. Por lo tanto, no le es posible discrepar sin acarrear determinadas consecuencias, a diferencia de Alemania. Si los Estados Unidos se presentan ante el Consejo de Seguridad con un texto que sea difícilmente aceptable, pero sin la voluntad de negociarlo realmente sino de cerciorarse de quiénes están "for us" y de quiénes "against us", Francia deberá hacer frente a una elección muy difícil entre apoyar su fidelidad al principio de disciplinas multilaterales de la comunidad internacional y los inconvenientes que le supondría el hecho de oponerse a una iniciativa a la que su aliado americano otorga, con razón o sin ella, una importancia primordial.

Guillaume Parmentier

Director del Centro francés sobre Estados Unidos en el IFRI.

www.cfe-ifri.org (última obra publicada: Reconcilable Differences, US-French Relations in the New Era, Brookings Institution Press, Washington DC, 2002)