

Área: Seguridad y Defensa - ARI Nº 11/2006
Fecha 27/11/2006



La disuasión nuclear francesa según el presidente Chirac: ¿reforma, ruptura o recordatorio?

Félix Arteaga *

Tema: En este ARI se analiza el discurso del presidente francés, Jacques Chirac, del 19 de enero de 2006 en la base Île Longue, Brest, Finisterre, sobre la doctrina francesa de disuasión nuclear para estudiar si su contenido presenta o no modificaciones doctrinales y si puede entenderse como una amenaza velada a Irán.

Resumen: Durante su visita a las instalaciones estratégicas de Brest el pasado 19 de enero de 2006, el presidente francés, Jacques Chirac, reivindicó la vigencia de la disuasión nuclear frente a la incertidumbre de la seguridad internacional, la posibilidad de sorpresas estratégicas, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras nuevas amenazas a los intereses vitales de Francia. La enumeración llegó al detalle de señalar como objetivos potenciales de una represalia nuclear a los Estados que utilicen medios terroristas y a los que consideren emplear armas de destrucción masiva en cualquier forma contra Francia, sean grandes potencias o potencias regionales.

La disuasión nuclear es un tabú y no suele aparecer en los medios de comunicación porque sus responsables evitan pronunciarse al respecto y mucho menos hacerlo con detalle. Si a esto se añade el agravamiento de la crisis con Irán por sus programas nucleares, no es de extrañar que el pormenorizado discurso del presidente Chirac haya generado una oleada de titulares en la prensa internacional. Según se combinen los distintos elementos del discurso, la disuasión francesa parece haberse revisado para permitir su empleo –incluso preventivo– contra los terroristas, las potencias regionales o los líderes fanáticos que los apoyan. Estas afirmaciones merecen un comentario más detallado y este ARI estudia el contenido estratégico y político del discurso para evaluar si el discurso representa continuidad o ruptura doctrinal o simplemente sirve para lanzar una amenaza velada a Irán en medio de la crisis en curso.

Análisis:

La evolución de la doctrina francesa de disuasión nuclear

Los fundamentos de la doctrina nuclear francesa no han cambiado desde su Libro Blanco de 1972 y siguen fieles a la disuasión de la guerra, la defensa de los intereses vitales y la estricta suficiencia de medios. Francia diseñó su estrategia nuclear desde su inicio, en los años sesenta, para salvaguardar su autonomía de decisión, proteger sus intereses vitales e infligir graves daños a cualquier agresor. La credibilidad de su disuasión dependía de que los agresores potenciales apreciaran su capacidad y voluntad de usarla, de ahí la necesidad de contar con unas fuerzas nucleares eficaces y una doctrina de empleo para hacerlo. La mayor parte de estos elementos son comunes a todas las potencias nucleares, pero Francia los ha interpretado de una forma peculiar que merece una breve explicación.

Francia siempre ha sostenido tanto su voluntad de no utilizar las armas nucleares como su derecho a hacerlo en cualquier momento que lo necesite para defenderse al amparo

* Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED

del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Francia ha creído que la mera posesión de armas nucleares genera por sí misma un efecto disuasorio (disuasión existencial) que previene las agresiones a sus intereses vitales pero llegado el caso de usarlas ha estado –y esta– dispuesta a hacerlo desde el primer momento (primer uso). A diferencia de las doctrinas anglosajonas, la francesa no contemplaba un empleo progresivo –*preestratégico*– de sus armas nucleares sino una respuesta estratégica contundente. Ante una potencia nuclear tan superior como la antigua Unión Soviética, la disuasión sólo podía ser asimétrica, *du faible au forte*, para evitar la agresión bajo amenaza de infligir unos daños inaceptables que no compensaran las ganancias al agresor. Por lo tanto, no necesitaba contar con más armas nucleares que las suficientes para dar un “último aviso” a las fuerzas militares agresoras y, a continuación, lanzar un ataque que causara graves daños en el territorio del Estado agresor (*strategie anti-cités*). Con esta doctrina, las armas nucleares francesas no precisaban ser tan numerosas ni tan sofisticadas como las de sus aliados porque no tenían que emplearse en un intercambio flexible y progresivo ni debían emplearse contra las fuerzas nucleares rivales (*strategie anti-forces*).

Francia se ha cuidado siempre de aclarar si esos daños afectarían a las fuerzas nucleares, los bienes o las poblaciones del atacante, al igual que de definir en detalle los intereses vitales cuya agresión desencadenaría una respuesta nuclear. La incertidumbre es parte esencial de la disuasión y Francia ha evitado facilitar los cálculos de posibilidades al agresor discriminando entre blancos militares o civiles, entre intereses vitales y no vitales. También entraba en el juego de la incertidumbre especular el momento en el que sería previsible una represalia nuclear. En el caso francés, la decisión está ligada a una evaluación personal del presidente de la República de que se ha producido una agresión a los intereses vitales de Francia. Por lo tanto, cualquier potencial agresor debía –y debe– estar atento a la definición vigente de esos intereses y a la sensibilidad del presidente de turno. Finalmente, Francia ha velado siempre por preservar su autonomía de decisión sin subordinarla a la voluntad de terceros, incluso la de sus aliados, lo que proporcionaba un factor añadido de complejidad.

La transformación del contexto estratégico tras el fin de la guerra fría afectó a la relevancia de la disuasión nuclear para la defensa nacional francesa tanto por el desvanecimiento de la amenaza que la justificaba como por los esfuerzos tecnológicos y presupuestarios necesarios para mantenerla al día. Desde entonces, Francia ha seguido una línea mixta de reducción y modernización en lo tecnológico y de continuidad y adaptación en lo doctrinal.

Francia revisó sus programas nucleares entre 1989 y 1992. Desde entonces, el Gobierno francés ha reducido sus armas nucleares a la mitad y a un tercio el de sus cabezas nucleares desde 1990 (hasta unas 350 en la actualidad) y ha reducido su presupuesto a la mitad (9,5% del presupuesto de defensa en 2004) dentro del principio de “estricta suficiencia”. En 1996 canceló su programa de pruebas en el Pacífico, las instalaciones auxiliares y desmanteló sus sistemas nucleares basados en tierra. Francia mantiene el programa de simulación sin pruebas para garantizar el funcionamiento de su capacidad disuasoria y colabora con el Reino Unido y EEUU en aspectos tecnológicos y operacionales. El proceso de reducción continúa y en la última Ley de Programación Militar para 2003-2008 prevé contar en 2010 con unos medios submarinos (SNLE-NG) armados con los nuevos misiles estratégicos M51 y disponer a partir de 2007 de misiles aire-tierra mejorados (ASM-P) en sus medios aéreos Mirage 2000N y Rafale.

En relación con los aspectos doctrinales, el Libro Blanco de 1994 comenzó a revisar la doctrina para adaptarla a los cambios estratégicos. Se mantuvieron los principios básicos de la disuasión pero se reivindicaron unos medios flexibles y diversificados para adaptarse a las nuevas realidades y proporcionar más opciones estratégicas. En 1997 Francia desprogramó sus blancos nucleares fijos y reemplazó su estrategia de disuasión

del débil al fuerte por una estrategia “*tous azimuts*” que podía orientarse contra cualquiera independientemente de su nivel de amenaza nuclear. Esto suponía que las potencias nucleares “fuertes” seguían contando para la disuasión nuclear pero que ya no se excluían a otras potencias nucleares de menor entidad. La ampliación se justificó por la emergencia de fenómenos como la proliferación de armas de destrucción masiva –ya mencionada en el Libro Blanco de 1994– o la de sus vectores estratégicos –enunciada por el primer ministro Lionel Jospin en 1999–.

Entre 1999 y 2001, el Consejo de Defensa llevó a cabo una revisión amplia de la doctrina estratégica cuyos resultados presentó el presidente Chirac el 8 de junio de 2001 ante el Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (IEHDN) en París dentro de una exposición general de la política de defensa. La mención a la disuasión nuclear combinó la continuidad de los papeles fundamentales de la estrategia militar: garantizar la supervivencia de la nación frente a una amenaza, prevenir el chantaje de una potencia nuclear más pequeña y contribuir a la seguridad europea y transatlántica, con algunas novedades doctrinales que pasaron desapercibidas para la opinión pública y mediática. En primer lugar, y en coherencia con la nueva estrategia omnidireccional, el presidente Chirac incluyó entre la lista de destinatarios de las potencias tradicionales a las nuevas potencias regionales dotadas de armas de destrucción masiva o a los Estados que desarrollaran vectores y medios de destrucción masiva y que algún día pudieran amenazar el territorio europeo. Estos destinatarios potenciales de la disuasión nuclear francesa se han vuelto a incluir en el último discurso del presidente que, también entonces, advirtió a todos los agresores potenciales que él –como “*ultime gardien de la dissuasion*”– no dudaría a la hora de defender los intereses vitales en dirigir la represalia nuclear “*en priorité sur ses centres du pouvoir politique, économique et militaire*”.

La preferencia por esos blancos no descartaba otras opciones pero resultaba difícil de aplicar cuando la falta de flexibilidad de las fuerzas nucleares no permitía seleccionar los blancos y menos si estos se encontraban dentro de grandes zonas urbanas. Por eso, el presidente francés justificaba la modernización futura de las armas nucleares en la necesidad de disponer de la capacidad necesaria para alcanzar esos blancos. Desde aquel discurso, la comunidad estratégica empezó a buscar entre líneas los cambios doctrinales y tecnológicos que hicieran factible esa flexibilidad. En otoño de 2003, algunos medios de comunicación franceses como *Libération* y *Le Point* anunciaron que el Gobierno francés estaba modificando su doctrina nuclear para adaptarla a los Estados irresponsables (*vojeux*), pero tanto el presidente como su ministra lo desmintieron categóricamente. La propia ministra de Defensa, Michèle Alliot-Marie, descartó el 2 de febrero de 2004 en el IEHDN que se estuviera estudiando esa modificación y empleó como argumento el rechazo a la miniaturización de las armas nucleares francesas porque eso conduciría a revisar la doctrina de empleo. Sin embargo, también confirmó la necesidad de contar con medios flexibles y diversificados para evitar encontrarse en una situación de “*tout ou rien*” que restaría credibilidad a la disuasión nuclear; una declaración que tuvo su continuidad en otra del 17 de noviembre de 2004 en la Asamblea Nacional cuando admitió que la disponibilidad “de armas precisas, capaces de alcanzar los centros de poder con muy pocos efectos colaterales” aumentaría la credibilidad de la doctrina de la disuasión nuclear.¹

En su último discurso, dedicado monográficamente a la disuasión nuclear, el presidente Chirac ha reiterado sustancialmente los mismos conceptos expuestos cinco años antes pero con alguna novedad: la ampliación de los intereses vitales a los aprovisionamientos estratégicos y la defensa de los países aliados. El discurso ha atraído la atención de los medios de comunicación y de la comunidad estratégica porque Francia recriminó esa misma doctrina a EEUU durante la invasión de Irak y porque al abandonar el criterio

¹ Assemblée Nationale, *Journal Officiel de la République Française*, Débats Parlementaires, 17/XI/2004, 9485.

geográfico europeo o atlántico para calificar a sus aliados amplía el número de escenarios posibles. Menos atención ha recibido el reconocimiento expreso, no ya de la necesidad de flexibilizar las armas nucleares como hasta ahora, sino de que ya se había conseguido en alguna medida. Dado que el esfuerzo tecnológico y presupuestario de la modernización nuclear tenía como razón justificar su flexibilización, parece lógico que se haya alcanzado algún progreso aunque no se sabe en qué medida afecta a su carga, precisión y alcance. No obstante, el presidente sí que mencionó la reducción de cabezas nucleares llevada a cabo en algunos misiles, lo que disminuye sus efectos colaterales, permite discriminar ciertos blancos y aumenta la credibilidad de su empleo.

Las repercusiones estratégicas

El discurso del presidente y sus interpretaciones han generado algunas preguntas en torno a sus contenidos y oportunidad. Los debates y las declaraciones que los generan tienen un destinatario interno –los beneficiarios– y otro externo –los destinatarios de la represalia nuclear–, por lo que cabe preguntarse a qué destinatario va dirigido el discurso. La reivindicación de la disuasión francesa podría interpretarse en clave interna, destinada a apoyar el mantenimiento de las fuerzas estratégicas con nuevas amenazas y misiones a pesar de su coste económico y, crecientemente, político. Sin una amenaza notoria que lo justifique, la disuasión nuclear entrará en tiempos difíciles a partir de 2007, cuando el presidente Chirac, firme convencido de la disuasión nuclear, abandone el Palacio del Elíseo y su sustituto deba abordar la nueva Ley de Programación Militar. Esta orientación daría continuidad a la vocación francesa de potencia nuclear² y justificaría la oportunidad interna del discurso.

El reconocimiento de opciones intermedias entre el todo y la nada, abre el debate sobre la posibilidad de disponer y emplear las nuevas armas. El presidente ha insistido en su discurso en que la flexibilización no implica un uso militar (preestratégico) de las armas nucleares sino el estratégico tradicional de represalia fulminante. Sin embargo, la disponibilidad de armas nucleares más flexibles y la recuperación de su concepto de empleo como “*ultime avertissement*” se aproxima más al uso preestratégico de los EEUU y del Reino Unido que al concepto estratégico tradicional de la doctrina francesa. En este sentido, la doctrina británica también prevé el mismo uso subestratégico de los misiles a bordo de submarinos que ha confirmado el discurso y, además, Francia dispone de la alternativa aérea de los misiles ASM-P que no tienen los británicos.

Otra repercusión a tener en cuenta es la del uso preventivo de las armas nucleares. A pesar de los titulares, el presidente Chirac no ha admitido expresamente ni el uso preventivo de las armas nucleares ni su empleo en la lucha contra el terrorismo. Lo que ha admitido es que la prevención no basta –sería un “*angélisme*” creer sólo en ella– y que sigue siendo necesario emplear la fuerza, tanto la convencional como la nuclear, cuando la prevención fracasa. A partir de ahí, comienza a correr el tiempo en el que el presidente puede considerar que los intereses vitales se han visto agredidos y recurrir a la disuasión nuclear como “*l’expression ultime*” de la prevención. Para que funcione la prevención, la comunidad estratégica recomienda diversificar las respuestas en un conjunto de instrumentos contra la proliferación (control de armamento, desarme, acuerdos internacionales), de medidas de contraproliferación (defensas contra misiles de distintas modalidades y gestión de consecuencias) así como de disuasión (inteligencia, ataques nucleares y convencionales). Francia comparte la complementariedad pero ha desarrollado más unas opciones que otras. Mientras apoya activamente todos los programas y foros internacionales para el control de armamento y desarme, ha descartado dotarse de sistemas de defensa contra misiles. En cuanto al uso preventivo de sus medios nucleares y convencionales, no comparte ni la aceptación explícita de la

² David Yost (2005), “New Approaches to Deterrence in Britain, France and the United States”, *International Affairs*, vol. 81, nº 1, pp. 83-114.

Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense ni la implícita del Nuevo Capítulo de la Revisión de la Defensa Estratégica británica. Sólo contempla supuestos de legítima defensa anticipatorio con medios exclusivamente convencionales y con todas las cautelas que marcaron sus diferencias con los EEUU en la guerra de Irak.

El presidente reconoce expresamente que esa posibilidad no disuadirá a los terroristas fanáticos, pero como hiciera cinco años antes, advierte a los Estados que les apoyan o a los que estén inmersos en programas de proliferación que se exponen a una respuesta “enérgica y adecuada”. En este sentido, la doctrina francesa también se comienza a alinear con las anglosajonas. Es cierto que se vinculan por primera vez de una manera explícita la respuesta nuclear y el apoyo de los Estados a los terroristas o su empleo contra Francia. Como esta posibilidad ya se cubría de forma implícita, y no es costumbre detallar la disuasión hasta esos extremos, parece que la vinculación tiene que tener una justificación específica. Se podía interpretar como una aproximación a la tendencia anglosajona de personalizar la responsabilidad objetiva de la proliferación en líderes, Estados y grupos concretos. Si no pueden disuadir a actores no estatales que violan el derecho internacional, los EEUU y el Reino Unido, y ahora Francia, son partidarios de que sean perseguidos por la vía penal internacional y, subsidiariamente, de actuar militarmente contra ellos –en la versión francesa, dañando sus centros de poder–.

La aproximación francesa a las prácticas y doctrinas de sus aliados anglosajones tiene otro argumento en la retirada de las garantías negativas de seguridad a los Estados que se dediquen a la proliferación con cualquier tipo de armas de destrucción masiva. Francia, como miembro del Tratado de No Proliferación nuclear (TNP) se ha comprometido a no emplear sus medios nucleares contra los Estados miembros no nucleares del Tratado. Sin embargo, y siguiendo el camino del Reino Unido y los EEUU, ha expresado sus reservas a aplicar esta garantía a los Estados miembros que se dedican a perseguir capacidades nucleares –caso de Irán– o a quienes desarrollan capacidades químicas o biológicas.

La cuestión iraní de fondo

El discurso no menciona a Irán pero la cercanía de la crisis hace que se ponga su nombre en cada uno de los supuestos que contiene cada vez que se menciona a países donde se difunden ideas radicales, nuevas potencias emergentes que se apoyan en armas de destrucción masiva, Estados con la tentación de dotarse de medios nucleares violando los acuerdos de no proliferación y muchas otras alusiones susceptibles de particularizarse en Irán. La asociación no puede ser casual y es más probable que la crisis iraní haya ilustrado el detalle de los ejemplos que el fondo de la doctrina, pero no cabe duda que las lecciones aprendidas por Francia impulsarán nuevos cambios doctrinales a corto plazo.

El pasado 10 de enero de 2006, Irán rompía los precintos con los que la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) había cerrado el acceso a las instalaciones nucleares de Natanz que permitirían el enriquecimiento de uranio. A esta situación se ha llegado tras un prolongado esfuerzo francés por que prevaleciera una salida negociada a la crisis en lugar de recurrir a la vía coactiva de las sanciones o de la fuerza. La decisión unilateral iraní dio un portazo a la vía negociadora europea –léase de Francia, Alemania y el Reino Unido como miembros del UE-3, *trirectoire* o, E3/UE cuando participa el Alto Representante para la PESC–, y puso en evidencia el enfoque francés cuando, finalmente, se impuso la vía recomendada por los EEUU.

Tras filtrarse en agosto de 2002 la existencia de dos instalaciones secretas en Arak y Natanz para enriquecer uranio, Irán no tuvo más remedio que reconocer en 2003 que había ocultado información a la AIEA y violado su régimen de salvaguardias. Entonces, Francia apostó por mantener la discusión en ese marco multilateral en lugar de ir

directamente al Consejo de Seguridad a por sanciones como pedía EEUU. La vía “francesa” ha conseguido tener en marcha un proceso negociador pero no ha podido llevarlo al objetivo deseado: se ha persuadido a Irán de que suscribiera acuerdos –los primeros en octubre de 2003 y los últimos el 15 de noviembre de 2004 en París– pero los ha incumplido sistemáticamente mientras ganaba tiempo.

El Organismo de inspección de la AIEA lleva tres años intentando verificar la naturaleza pacífica de los programas iraníes, sobre el enriquecimiento del uranio y sobre los programas de armamento al que podrían ir destinados sin poder llegar a una conclusión tranquilizadora. Sus inspectores continúan trabajando sobre el terreno contando a veces con la colaboración iraní, como las autorizaciones voluntarias de las inspecciones sobre el terreno con aviso inmediato y, a veces, con la falta de colaboración, caso del enterramiento de las instalaciones de Lavizan antes de que los inspectores pudieran recoger muestras del terreno. En estas condiciones, el organismo internacional no puede certificar la naturaleza pacífica del programa –la fecha límite para hacerlo sería la del 6 de marzo próximo– y ya cuenta con una resolución habilitante de su Consejo de Gobernadores para remitir el dossier iraní al CS. La actitud iraní compromete la apuesta francesa por el multilateralismo del OIEA y le coloca ante el dilema de qué hacer cuando el multilateralismo no es eficaz.

El día 12 de enero de 2006, los ministros de Asuntos Exteriores del UE3 se reunieron en Berlín para coordinar el traslado del problema al Consejo de Seguridad. Una decisión que se convirtió en un ultimátum a Irán tras otra reunión en Londres el día 17; un día antes de una reunión conjunta de los anteriores con Rusia, China y EEUU, también en Londres, y tras la que se solicitó a Irán que parara la investigación nuclear inmediatamente. La inmediatez de estos hechos al discurso no puede ignorarse ni tampoco la constatación de la impotencia diplomática francesa frente a la arrogancia iraní. El discurso presidencial refleja, dentro y fuera de sus líneas, bastantes trazas de la crisis en curso pero su incidencia será probablemente mayor en documentos futuros, cuando la doctrina recoja la creciente convergencia de la disuasión francesa a los criterios y prácticas de sus aliados estadounidenses y británicos.

Conclusiones: Como refleja la trayectoria de la disuasión nuclear francesa durante la guerra fría, las armas nucleares pueden funcionar cuando se diseñan adecuadamente al escenario de empleo. Cuando el escenario cambia, se deben ensayar varias respuestas aún a riesgo de error hasta dar con la adecuada o con la combinación de respuestas que pruebe su funcionamiento. Al igual que los ensayos de las otras dos potencias nucleares han acreditado aciertos y fracasos en el mismo escenario de Oriente Medio, la vía francesa para atajar la proliferación iraní por medios diplomáticos ha mostrado también sus posibilidades y limitaciones. Ahora toca evaluar las lecciones aprendidas y corregir los errores. Quienes optaron por una salida negociada en lugar de coactiva se han armado de razones morales y legales para llevar a Irán al Consejo de Seguridad mientras que Irán ha aprovechado estos años de negociaciones para armarse con medios nucleares. Unos cuantos años en opinión del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres para el mejor de los casos (2010) y unos cuantos meses en opinión del Director General de la AIEA –y flamante premio Nobel de la Paz–, Mohamed el Baradei, en el peor escenario. Ahora la cuestión iraní pasará, con toda probabilidad, a la consideración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: ¿habrán aprendido sus miembros permanentes la lección de Irak?

Félix Arteaga

Profesor en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED