

## ESPAÑA Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Por JORGE FUENTES

En España se ha teorizado poco sobre la Seguridad Internacional, sustantivo aquel que se venía asimilando a la política interna. Ello no quiere decir que la cuestión no haya estado presente en la preocupación de políticos y estudiosos. La conciencia de seguridad ha existido desde los albores de la Historia de España —y de todo país— y ha condicionado el asentamiento de casi, cada castillo, cada pueblo y cada ciudad. La instalación de los centros urbanos a prudente distancia del mar, huyendo del «hay moros en la costa», el amurallamiento de las ciudades mediterráneas, el emplazamiento en lo alto de las montañas vigilando invasiones a través de los Pirineos, conllevan implicaciones defensivas.

La necesidad de alcanzar la seguridad internacional, al margen de consideraciones filosóficas que inciden sobre vertientes económicas y sociales, se refiere al aspecto esencialmente político que engloba, claro es, todos los restantes conceptos y principalmente el militar.

Esta idea ha sido bien comprendida por los grandes países. El Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, emplazado en la misma Casa Blanca, tiene carácter interdisciplinar y reúne —aparte de al Presidente y al Consejero de Seguridad— al Ministro de Asuntos Exteriores, al de Defensa y al Director de la CIA. Todas estas personalidades manejan conceptos globales que suministran los datos necesarios para una toma de decisión conjunta.

Claro es que las grandes potencias tienen necesidades globales y que existen muy pocos datos internacionales que escapen a su interés: la revuelta del pan en Túnez o Marruecos, la victoria electoral de Allende en Chile, el

genocidio de Pol Pot en Kampuchea, la guerra de Oriente Medio, la pobreza centroamericana, la deuda exterior latinoamericana, las aspiraciones del sindicato «Solidarnosc» en Polonia, el derribo del avión civil sud-coreano en 1983, la crisis económica mundial, la sequía sudsaheliana, la mala cosecha ucraniana, el terrorismo libio o la explosión del reactor nuclear de Chernobyl, son factores que inciden sobre la seguridad de las superpotencias.

Si bien a escala militar, España, como mediana potencia que es, sólo se ve afectada por escenarios más reducidos, desde el ángulo diplomático e incluso político son pocos los conflictos que le resultan profundamente ajenos. En rigor puede decirse que ninguno le es indiferente.

El presente trabajo intenta acotar esas áreas de interés diplomático y militar. En su primera parte trata de analizar cómo los conflictos entre terceros países pueden afectar a España y cuál debe ser la posición a adoptar en cada una de aquellas crisis. La segunda parte estudia la seguridad exterior española en sentido más estricto, es decir, trata de prever y analizar los escenarios de seguridad más próximos que pueden vulnerar la estabilidad española de forma más inmediata y subsiguientemente reaccionar ante ellos. Ya no se tratará en este último caso de estudiar los efectos que puedan tener para España un conflicto entre dos países terceros, sino que es el nuestro propio el que pasa a formar parte directa de un riesgo de contienda.

## I. ALIADOS, AMIGOS, ANTAGONISTAS Y TERCEROS

A efectos analíticos y aún a riesgo de caer en una construcción maniquea, los 165 países que hoy constituyen la sociedad internacional pueden verse clasificados respecto a España en las cuatro agrupaciones siguientes:

— *Aliados*.— Respecto a ellos, España posee no sólo pactos defensivos sino una coincidencia de principios e ideas compartidos y unos enfoques comunes del mundo y de la vida. Al señalar que en este grupo se incluyen los países miembros de la Alianza Atlántica, la afirmación puede resultar controvertida por lo reciente de la incorporación española a este grupo, lo que subraya una evidente verdad como es que hasta 1982 España no poseyó aliados, ya que el Pacto con los EE.UU. nunca tuvo rango de alianza. Puede llevar a deducir también que hasta esa fecha España ni comulgó con Europa ni compartió sus afanes existenciales que estuvieron volcados más bien hacia el Atlántico Sur y hacia el Norte de África. Este punto irremisiblemente tiene que ser polémico, ya que tan legítimo y defendible es sentirse espiritualmente próximo a un italiano o a un estadounidense como a un argentino o a un egipcio.

— *Amigos*.— La Historia ha colocado a España en una estrecha relación

con un conjunto de estados, ya por las empresas realizadas en común o por sus vínculos culturales o étnicos, lo que les hace reaccionar de forma semejante ante determinados fenómenos, sin que ello venga concretado en unas alianzas militares —que normalmente esos grupos de países poseen entre sí— aunque sí en acuerdos de diversa índole. En este grupo se incluyen los países hispanoamericanos, los árabes y los europeos neutrales.

— *Antagonistas*.—Bajo esta rúbrica insatisfactoria se incluyen países con los que las relaciones históricas han sido menos intensas, pero que en el pasado han compartido unos ideales y creencias comunes aunque hoy estén incorporados a unas alianzas animadas por estructuras políticas, económicas y sociales diferentes y a veces opuestas a las occidentales. Europa no sería lo que hoy es sin Copérnico, Dostoyewski, Smetana, Chopin, Chejov y tantos otros. Pero el ideal europeo tampoco podría realizarse en base a las ideas que preconizan los países de este grupo, los miembros del Pacto de Varsovia.

—Hay todo un grupo residual, *países terceros*, con los que en el pasado no ha habido apenas relación, que hoy se encuentran englobados en el Movimiento de No Alineación y con los que España está unida por el vínculo común de compartir los ideales pacíficos de las Naciones Unidas formando parte de una Humanidad cada vez más próxima y cohesionada. Los miembros de este grupo están más o menos vinculados a España en función de intereses concretos nacionales: así Africa lo está en primer lugar y Asia en el menos próximo, pero en cualquier caso es imposible considerar ninguno de sus problemas como ajeno.

La rotulación de estos cuatro grupos de países —Aliados, Amigos, Antagonistas y Terceros— tiene interés a efectos de la toma de posiciones que se volverá inevitable con la aparición de conflictos bilaterales que envuelven a miembros de esas agrupaciones. Unas palabras sobre cuáles pueden ser —y cuáles están siendo— estos contenciosos:

1. Conflicto entre un país aliado y un país antagonista. Por la propia naturaleza de la OTAN y del Pacto de Varsovia —alianzas concebidas para hacer frente a esta línea específica— España debiera tomar parte en el bloque occidental. Cuenta habida que el núcleo motor de los bloques es el área centro-europea o la rivalidad EE.UU.-URSS, España se vería probablemente envuelta en un conflicto ideológico global y no en otro que afectara estricta y directamente —aunque sí de modo indirecto— a sus intereses. Habrá acabado, por tanto, una cierta posición de ambigüedad y de pseudo-neutralismo que caracterizó a la diplomacia española del final del franquismo y hasta 1980. La relación debe entablarse sobre una base de entendimiento, procurando subrayar lo que une en vez de lo que separa y siguiendo la línea de los países menos recalcitrantes del Oeste —Italia, Francia, Grecia, la RFA o Bélgica—.

En el esquema presentado no hay que perder de vista que el objetivo final no es el enfrentamiento sino la paz; que la incorporación de España a la OTAN no buscaba agredir sino reforzar la defensa y que en un futuro a medio y largo plazo, habrá que buscar enriquecer el legado europeo con aquellas aportaciones que al Este se encuentre en disposición de efectuar.

Desde 1945 no se ha producido ningún conflicto que envuelva la línea Este-Oeste. Los países miembros de los bloques se muestran particularmente cautos con los problemas que puedan surgir en ese terreno porque se verían envueltos los estados que concentran la casi totalidad de los armamentos nucleares y convencionales del mundo y ello podría tener consecuencias incalculables. Por ello, aun cuando las situaciones de crisis se han repetido en los últimos tres decenios, ninguna de ellas —Hungria 56, Checoslovaquia 68, Polonia en 1981, la crisis de Bahía Cochinos, etc.— ha rebasado los límites que exigieran una intervención armada de un bloque contra el otro, lo que desencadenaría la tercera guerra mundial. No hay que añadir que en caso de producirse tal enfrentamiento, la participación de España vendría determinada por el mando unificado político y militar de la Alianza Atlántica.

2. Conflicto dentro del bloque rival. El grado de dificultad que conocería este contencioso desde el punto de vista de la toma de decisión española, sería menor; ésta vendría marcada por los dos polos siguientes:

De un lado, por la convicción de que una sociedad democrática liberal es de superior entidad al esquema social ofrecido por las democracias populares en que las libertades individuales se han visto postpuestas en favor de los dudosos logros comunitarios con una participación popular mínima. De otro lado, por el respeto a la soberanía nacional y al derecho de los pueblos a organizarse económica y socialmente como lo estimen más conveniente. Precisamente este último punto —«derecho de los pueblos»— legitima la toma de posición de España frente a los problemas que periódicamente vienen planteándose en el Este de Europa desde la aparición del Pacto de Varsovia. En los conflictos de Hungría, Checoslovaquia o Polonia, los pueblos de esos tres países han buscado formas políticas de reorganización del Estado y se han visto cercenadas ya desde fuera —con incursión de las fuerzas del Pacto— o desde dentro del propio país apretando las tuercas al gobierno existente con la velada advertencia de evitar males mayores y con la dudosa voluntad de preservar la paz mundial.

3. Conflicto entre un país antagonista y un tercero. Las consideraciones a tener en cuenta son semejantes a las recogidas en el apartado anterior. Hay que añadir que un conflicto intrabloque ordinariamente desequilibraría la balanza mundial en favor de Occidente en caso de que el país originante del mismo saliera triunfante. Por el contrario, una crisis entre el Pacto de Varsovia y un país del Tercer Mundo, de ordinario —y excepto en los casos

de estados que ya se encuentran incorporados a la esfera de influencia comunista— tendería a romper el equilibrio bipolar en contra del Oeste al implicar nuevos avances de la Unión Soviética en el mundo.

Ello simplifica una toma de posición nominal ante crisis tales como la de Afganistán o Kampuchea o, años antes, las de Vietnam o Laos. En el fondo, y mientras el actual equilibrio mundial entre las dos potencias no haya podido verse sustituido armoniosa y pacíficamente por otro plural, la crítica occidental —y máxime española— difícilmente podrá pasar del terreno dialéctico o como mucho de las sanciones económicas, técnicas o deportivas que a plazo medio son tan difíciles de mantener para quien las impone como para quien las recibe y castigan por igual a ambas partes sin resolver el fondo de los problemas, como cabe recordar con las sanciones estadounidenses a la URSS por la invasión de Afganistán o las impuestas a Polonia tras la Ley Marcial.

4. Conflicto entre un país antagonista y un país amigo. A los datos señalados en los apartados anteriores hay que añadir que el desequilibrio se produciría en áreas más próximas a España, ya sea geográficamente —el mundo árabe— o culturalmente —Hispanoamérica—. La tradicional política de neutralidad española respecto a los países hispanoamericanos por encima de los regímenes concretos y que fue aplicada rigurosamente incluso en el caso más extremo —Cuba— ocurrido en el momento más rígido del franquismo, sigue siendo un imperativo categórico.

En el caso iberoamericano hay que tener muy presente la diferencia entre los desequilibrios producidos en éstos como reflejo de una política expansionista de Moscú y la pretensión por parte de sociedades duales de superar instituciones penosas, como se presentan en los casos de El Salvador, Nicaragua o Guatemala. El problema cobra aristas aún más complicadas cuenta habida que las transformaciones en países tercermundistas que benefician a la URSS tienen como punto de partida transformaciones económicas e institucionales.

Para los EE.UU. la cuestión se presenta como una toma de decisión geopolítica apremiante, pero para España el problema no es de menor inminencia, ya que la opinión pública española está profundamente sensibilizada a cuanto afecte a América Latina sobre la que estima tener responsabilidades ineludibles. Cualquier partido en el gobierno saldría malparado si ignorara tales problemas o se abstuviera ante ellos. Eso explica los intentos españoles de ofrecer soluciones en las crisis centroamericanas en 1981 —aunque lo hiciera con menor capacidad de penetración que por ejemplo México— o en otro orden de cosas, las ofertas de mediación operadas a todo nivel en la guerra de las Malvinas y el respaldo activo al plan de Contadora.

5. Conflicto entre dos países terceros. El abanico de posibilidades podría oscilar entre crisis locales, fronterizas, semitribales o incluso intra-estatales en las que las implicaciones de los bloques son menores —en la escasa medida en que algún conflicto puede ser ajeno a las superpotencias—, en cuyo caso la toma de posición debe efectuarse por el acatamiento de las normas de derecho internacional puestas en juego; en tal sentido, las Naciones Unidas es el mejor campo para evaluar las distintas actitudes regionales y los argumentos de las partes.

Otro caso lo constituye el enfrentamiento entre terceros países, pero en el que las fuerzas mundiales se han polarizado no ya sólo entre el Este y el Oeste sino entre el Norte y el Sur. Un ejemplo característico es el de Namibia. La mayor parte de los países occidentales, aun condenando la política sudafricana de apartheid, siguen apoyando a Pretoria y al DTA frente al SWAPO en la cuestión de la independencia del sudoeste africano, por temor a que el partido de inspiración marxista domine el futuro del nuevo estado a la hora de la independencia.

Una toma de posición con los países occidentales en favor de Sudáfrica, despierta la animosidad del Tercer Mundo que se encuentra particularmente unido en la descolonización namibiana. Una toma de posición, por el contrario, alineada con el voto masivo del Sur y —no olvidar— del Este, coloca a España, hasta fecha reciente, en la zona difusa del voto ambiguo al estilo turco, país al que la Alianza ha venido tolerando todo tipo de contradicciones a cambio de su permanencia indudable en el grupo.

6. Conflicto entre un país amigo y un tercero. El caso tiene muchos puntos de semejanza con el anterior y encuentra como mejor plasmación el contencioso que concentra las más encendidas pasiones internacionales de la Historia reciente: el choque árabe-israelí. En teoría para España el problema no debería existir, pues se trataría de respaldar la posición de unos estados con los que le unen «lazos históricos de amistad» frente a un nuevo estado con el que el país nunca ha mantenido relaciones diplomáticas hasta 1986.

Pero el problema se complica en primer lugar por la toma de posición pro-israelí de la mayor parte de los miembros de la CEE y de la OTAN —y en especial de los EE.UU.— y en segundo término porque la aplicación de los principios de Derecho Internacional (respeto a la Soberanía estatal, Derecho de todos los estados a vivir en paz) provoca una difícil mella conceptual en Oriente Medio.

A paliar —o al menos a disimular— esta ambigua posición han venido contribuyendo la falta de unidad en las posiciones de la OTAN y una especie de valor convenido entre los países que la componen: su mayor tolerancia y flexibilidad en las posiciones. Sin olvidar la intransigencia de los go-

biernos israelíes desde 1981 que han venido enajenándose la simpatía mundial con una serie de medidas progresivamente impopulares: la construcción de un canal entre los mares Mediterráneo y Muerto cruzando el West Bank, la declaración de la capitalidad de Jerusalén, la ocupación de las alturas del Golán sirias y la invasión del Líbano con las atrocidades cometidas en Beirut o el bombardeo de la sede OLP en Túnez.

Excepto en las cuestiones que envuelven directamente la problemática Este-Oeste, la Alianza acepta las peculiaridades nacionales a la hora de una toma de decisiones. En este sentido, los amigos comprenden peor las deslealtades que los aliados, quizá debido a que éstos tienen un enfoque más global de los problemas y pueden aceptar las intenciones secundarias.

7. Conflicto entre dos países amigos. Es uno de los problemas en que más difícil resulta tomar posición y en que —como ocurre en los tres casos que se estudian a continuación— cualquiera que sea el partido que se tome, España difícilmente tendrá algo que ganar en el conflicto siendo al mismo tiempo difícil quedarse al margen del mismo.

Un ejemplo típico lo constituye la guerra entre Irán e Irak aunque ésta llegara en un momento en que la revolución jemeini y la toma de rehenes norteamericanos en Teherán hubieran deteriorado la imagen de Irán. Más aún en la fricción entre Argentina y Chile por la soberanía de las islas Beagle, también entre Ecuador y Perú por cuestiones fronterizas y la que produjo la ruptura árabe situando a Egipto frente al resto de los países de la Liga.

La dificultad principal proviene de que España no puede ser indiferente al problema y al intentar contribuir a su solución cualquier desliz en favor de una de las partes pone en peligro no sólo su neutralidad respecto a la otra sino en relación con todo el grupo regional al que pertenece.

Otro aspecto de la cuestión es que la capacidad de presencia de España no es incuestionable y que el intento mediador del país puede considerarse como mera oficiosidad y como un afán por revivir y capitalizar pasados hegemonismos; de ahí que la relación con países amigos, en particular iberoamericanos, deba quedar reflejado en un acuerdo multilateral claro en el que se exprese sin ambigüedades lo que los países americanos esperan hoy de España, qué puede recibir España de América y en qué medida la relación puede ser mutuamente ventajosa por encima de las alianzas distintas y a veces contrarias —OTAN, Tratado de Río— a que están incorporados. Lo señalado respecto a Iberoamérica es igualmente aplicable al mundo árabe.

8. Aliados versus amigos. La guerra de las Malvinas, desencadenada con toda virulencia en abril de 1982, puso a España en una situación todavía más difícil que la recogida en el párrafo anterior por colocar al país entre una voluntad de europeísmo que estaba a punto de cristalizar con el ingreso en

la OTAN y la dimensión americana, que si tiene un nivel institucional inferior, lo posee superior en cuanto a la repercusión popular. Por añadidura, las Malvinas emparedaba a España entre la tesis defendida en Gibraltar y las rebatidas en Ceuta y Melilla. Se entrecruzaban también el principio de la solución pacífica de conflictos, el no uso de fuerza —estrictamente aplicado en Gibraltar e incluso en el Sahara Occidental— con el derecho de los estados a obtener la integridad territorial con el perfeccionamiento de la descolonización y todo ello con las contradicciones internas afloradas entre los partidos que pasaron de criticar las aventuras exteriores del: «régimen militar argentino», a verse desbordados por el sentir de una nación que veía reproducir el viejo reto anglo-español en el hemisferio americano.

No sólo se trata de que cualquiera que fuera la posición adoptada por España iba a salir perdedora —si era en favor de Argentina, poniendo en entredicho su europeísmo y los principios aplicados en Gibraltar; si en favor de Gran Bretaña, creando un rencor en América del tipo que los hermanos no suelen olvidar; si se hubiera mantenido ajena habría puesto en evidencia que la pretendida presencia española en latinoamérica es un mito más que una rivalidad.

Ante una tal categoría de conflictos, de lo que se trata es de evaluar las pérdidas tratando de minimizarlas y uno de los principales objetivos a tener en cuenta deberá ser el evitar un grave fraccionamiento de la opinión pública del país.

El caso de las Malvinas ha puesto en evidencia otras muchas crisis semejantes como las que enfrentan los miembros de la OTAN con los países árabes en el conflicto de Oriente Medio y puede volverse particularmente espinosa en el desarrollo futuro de la OEA y en el trarado de Río de Janeiro, como quedó de manifiesto a raíz de la crisis anglo-argentina y de la toma de posición estadounidense en favor de Londres, lo que provocó un profundo malestar en el seno de aquellos organismos que votaron masivamente en favor de la neutralidad de los EE.UU. excepto el propio gobierno de Washington, Canadá y Guayana, países que se abstuvieron debido no sólo a los viejos posos de amistad con Gran Bretaña sino también al principio de que las situaciones creadas no pueden variarse por la fuerza (cabe imaginar los temores despertados por una recuperación por Venezuela de parte del territorio de Guayana; a Méjico haciendo lo propio con California y Tejas o a Canadá reclamando Alaska en base al principio de la integridad territorial).

9. Conflicto entre un país aliado y un tercer país. Este supuesto deberá comprender por exclusión cualquier eventual enfrentamiento entre un país de la OTAN y estados que por no encontrarse incluidos en el área del Atlántico Norte y hasta el Trópico de Cáncer, no implica la defensa conjunta según los estatutos de la Alianza. Excluiría también —en la clasificación con-

vencional aquí desarrollada— las eventuales crisis que implicaran a hispanoamérica y al mundo árabe, que han sido incluidas en el apartado anterior. Quedan, por lo tanto, el Africa negra, la América no hispánica, Asia y el Pacífico.

Una revisión de los residuos coloniales existentes en el mundo permite intuir dónde podrían surgir los conflictos, aunque la mayor parte de aquellas colonias no se encuentren hoy en entredicho. La defensa de una política de principios —no uso de fuerza— no tropezaría en este caso con las difícilmente salvables objeciones nacionales cuando aquél se aplica a países entrañablemente próximos y en casos tan semejantes como el que España padece. Conviene recordar, como datos a la hora de una toma de decisión, que la colonización es también una forma de violencia y un atentado contra la paz, que la descolonización masiva producida en la segunda mitad del siglo XX nunca hubiera tenido lugar sin producirse una ruptura inicial, que no menos de 40 países hoy miembros de Naciones Unidas formaron un día parte del Imperio Británico, país que supo aceptar la nueva realidad mundial manteniendo lazos amistosos con sus viejas colonias. Y, por último, que España ha sido una de las más importantes metrópolis en la Historia y que no aceptó precisamente de buen grado la enajenación ni de un sólo palmo de sus posesiones, con la única excepción del Sahara.

10. Los Aliados. Dos contenciosos perviven hoy dentro de la OTAN: el greco-turco y el hispano-británico. En un sentido laxo habría que añadir a ellos el anglo-irlandés (aunque Irlanda no pertenece a la Alianza, sí es miembro de la CEE y cabe pensar que es precisamente el Ulster la razón del neutralismo de Dublín) y el problema inter-alemán que está en el corazón mismo de la cuestión Este-Oeste y de la ruptura europea.

La unificación alemana es una materia que rebasa el deseo de apoyar a uno de los más fieles aliados de España —la RFA— y que está ligada a la paz salida de las dos guerras mundiales, a la reconstrucción europea y a las dudas de las superpotencias de que tal operación pueda ser efectuada con garantías para la paz mundial; por tanto, la posición española debe ser tomada a nivel OTAN y en función de las consideraciones más profundas y globales de la política exterior nacional.

La cuestión de Grecia y Turquía viene de lejos y su reflejo en Chipre es sólo su coletazo más reciente; las conversaciones intercomunitarias que Naciones Unidas vienen propiciando deben seguir siendo estimuladas por España, que se ha mostrado neutral entre Atenas y Ankara. La Alianza no podrá permitir ni resistir una escalada del conflicto que debilitaría su flanco más frágil, de ahí los esfuerzos estadounidenses por calmar la región y la satisfacción por el ingreso de España en la OTAN el 31 de mayo de 1982, jus-

to unos días después de que Atenas declarara su no participación en Maniobras militares de la Alianza.

Gibraltar y el Ulster son contenciosos de parecida naturaleza en los que España debe esmerarse en aplicar idénticos principios —políticos— en su solución, evitando cualquier implicación violenta.

## II. LA SEGURIDAD ESPAÑOLA

España, como casi todos los países del mundo, busca alcanzar una seguridad total, aspiración nada fácil de lograr. Totalmente seguro no puede encontrarse ningún país del mundo desde el momento en que tal estadio sólo se alcanzaría si la naturaleza de los hombres y de los pueblos fuera diferente, si resultara posible borrar el instinto de agresividad innato en ellos o también si todos los países del mundo poseyeran una fuerza igual o estuvieran desprovistos de ella. Siendo el desarme un anhelo difícilmente alcanzable y existiendo una profunda desigualdad entre las naciones, este postulado es sólo teórico.

La realidad interestatal actual es que existe un orden mundial basado en un equilibrio más o menos estable entre las dos grandes potencias —Estados Unidos y la Unión Soviética— y que existen unos centros de poder emergentes que pueden llegar a establecer un equilibrio pluricéntrico (Europa Occidental, China, Japón, acaso una integración regional tercermundista).

Hoy las dos superpotencias buscan no sólo lograr su propia seguridad, sino también que sus conflictos con los restantes países y los de estos entre sí se mantengan dentro de un nivel controlado que evite un choque de consecuencias costosas para la seguridad mundial.

Algunos de estos choques regionales tienen, sin embargo, suficiente gravedad para amenazar el equilibrio mundial. En este momento, el de mayor peligrosidad es el de Oriente Medio que, como el de los Balcanes a inicios del siglo XX, podría envolver una serie de alianzas que hiciera escalar el conflicto hasta alcanzar niveles mundiales. Ello es aun más así cuenta habida que Oriente Medio concentra la mitad de los recursos petrolíferos mundiales.

Ninguna otra crisis actual posee la peligrosidad de ésta. Ni siquiera el problema centroamericano, ya que su desarrollo tendría como consecuencia la decantación del área hacia regímenes menos amistosos respecto a los EE.UU., lo que en términos históricos no haría sino variar la tradición del «América para los americanos» rota de hecho desde el triunfo de la revolución castrista. La Unión Soviética, aparte de su gran extensión territorial, tres veces superior a la de los Estados Unidos, nunca ha contado con una seguridad tan absoluta como la norteamericana. La URSS posee frontera con un país OTAN —Turquía—, con una potencia rival —China— con es-

tados tercermundistas de naturaleza cambiante —Afganistán e Irán— y en cierto modo también con un estado antagónico como es Japón.

El primer dato con que debe contar nuestro país es con ese orden mundial. Y dentro de él España aparece geográficamente como un estado europeo occidental aunque haya perdido el pie desde la época de la sociedad cristiana de Estados, hasta fechas recientes, en su manifestación de ese carácter europeo. Europa no es sólo ni principalmente una entidad geográfica —en tal sentido es poco más que un apéndice de Asia— sino político —militar— económica y en este sentido España, después de un meandro de siglos, ha vuelto a ser europea. Ya se incorporó a la entidad ideológica continental (el Consejo de Europa, 1980), lo hizo dubitativamente a la político militar (OTAN, 1982), y acaba de hacerlo a la vertiente económica (CEE, enero de 1986).

Tiene como tal una vertiente atlántica que en el pasado germinó con la conquista americana y la creación de unos vínculos transatlánticos profundos e inexcusables. También posee una vertiente africana que le sitúa en el frente del Maghreb. E igualmente en el Mediterráneo, mar que posee una entidad propia en la que se confunde el Norte y Sur, las tres religiones monoteístas, un tráfico comercial importante aunque decreciente y el trasiego de las superpotentes flotas.

Una primera reflexión: ¿Se trata de un emplazamiento favorable o desventajoso? La larga costa y la barrera de los Pirineos hacen que las fronteras nacionales no hayan sido puestas en entredicho con frecuencia excepto por Portugal —y en ese caso el vecino lusitano ha sido parte demandante—. Poco que ver con los vaivenes fronterizos conocidos por la mayor parte de los países europeos ni con el emparedamiento delirante de estados como Polonia o incluso como Finlandia, Austria o Suiza, que condicionan inexorablemente su política internacional.

En un conflicto Este-Oeste y en una consideración europea, España se encuentra bien situada. La distancia entre los Pirineos y Berlín es casi la misma que entre aquéllos y la punta de Tarifa. Si bien hoy todo se vuelve relativo desde el momento en que la existencia de armas nucleares sólo retrasa en cuestión de minutos la llegada del impacto.

Por el contrario, en una amenaza que provenga del Sur, la posición de España es —y ha sido siempre— periférica y de gran riesgo. En este sentido cabe decir que el Este de España se encuentra en el Sur y que si para los países centroeuropeos la principal fuente de inquietud desde el ángulo de la seguridad proviene de Europa Oriental, para España las relaciones Este-Oeste han constituido, al menos hasta 1982, un ejercicio quasi filosófico comparado con la realidad tantas veces probada en la Historia de que la amenaza, e incluso la agresión, han procedido con gran frecuencia del Sur.

España tiene una perspectiva africana que ha venido nutriendo el tópico del «Africa empieza en los Pirineos». Conviene insistir en que es principalmente desde el punto de vista de la seguridad por lo que España se vuelve africana. Ella determinó la presencia árabe en el país durante siete siglos y el legado cultural por ella dejado. Las victorias de Jaime I, de los Reyes Católicos y la expulsión de los moriscos operada en el siglo XVIII hacen que hoy España sea étnicamente menos árabe que países como Francia, Italia, Grecia o, por supuesto, Turquía —una cifra sintomática: hoy hay 2,6 millones de maghrebies asentados en Francia— y que, desde luego, la presencia francesa en el mundo árabe sea muy superior a la española.

Veamos, por tanto, los escenarios defensivos de España. Comenzando con una afirmación obvia pero necesaria: no existe ningún riesgo militar que provenga de América. Estados Unidos se encuentran ligados con España por el Pacto bilateral de 1956 —renovado por última vez en 1981— y por el multilateral de la OTAN, organización en la que se encuentra igualmente Canadá. Todo el resto del continente está incluido en la América hispana, lusitana, anglosajona o francófona. Las relaciones con todos estos países son excelentes y es objetivo prioritario del gobierno el lograr que sigan siéndolo. La excepción de Guatemala se resolvió en septiembre de 1984, y las peculiaridades de Cuba y Nicaragua en un sentido y la de Chile en otro no enturbian gravemente nuestras relaciones.

La seguridad y la amistad de España con toda la América al Sur de Río Grande crecerá conforme aumente el bienestar en aquella vasta región y los esfuerzos por lograrlo debe ser preocupación primerísima de la política exterior española que en este flanco debe actuar con especial realismo y desprovista de toda retórica.

Siempre desde el ángulo militar, el riesgo asiático es muy escaso, ya porque las relaciones con los países que componen este continente son armoniosas (Filipinas, Japón, Corea del Sur), respetuosas (China), escasas (Pakistán, India, Indonesia), nulas (Corea del Norte) o porque existiendo concepciones divergentes de la vida no existe ninguna probabilidad fundamentada corroborada por la Historia de que se produzca un chispazo militar bilateral (casos de Vietnam, Laos y Kampuchea).

Otro tanto ocurre con el Africa subsahariana, si bien en esta región conviene matizar. En primer lugar se encuentra el caso de Guinea Ecuatorial, único estado del Africa negra cuyo pasado reciente se encuentra ligado a España. El capítulo de la independencia del país hispano-africano no se cuenta precisamente entre los más gloriosos de nuestra Historia. Y los sucesos de entonces acá incluso después de la caída de Macías, no acaban de clarificar la relación bilateral debido a la penuria guineana y a las dificultades de superarla pese a las importantes transferencias de capital operadas desde España entre 1978 y 1982.

España debe seguir favoreciendo el desarrollo guineano, su incardinación en el área en que se encuentra asentada evitando caer en la trampa de los falsos pandonores de querer monopolizar la difícil tarea de revitalizar aquel país. Con Guinea, como con el resto del continente africano, el esfuerzo desarrollista es demasiado importante como para que una mediana potencia —como lo es España en especial desde el ángulo económico— quiera intentar resolverlo en un enfoque caso por caso y bilateral. Por el contrario, una política multilateral centrada en Naciones Unidas, un aumento de las contribuciones españolas a los programas de la Organización Internacional (PNUD, UNICEF, ONUDI, FAO, etc.), un poco al estilo escandinavo, tendría un efecto global y multiplicador, mejorando la imagen de España en Africa. Esta acción debería verse complementada por una adecuada estrategia diplomática y comercial.

Se llega así a los escenarios que desde el punto de vista militar preocupan a España y deben concentrar la casi totalidad de sus esfuerzos.

1. En primer lugar, la vertiente Sur, es decir el mundo árabe. Prescindiendo en esta ocasión de los factores históricos que han dejado un sentimiento agrídulce en las relaciones hispano-árabes. Vista la cuestión desde los dos flancos no es aventurado afirmar que España es más querida en el mundo árabe de lo que Arabia lo es en España. Y ello tiene una cierta lógica, ya que en los flujos y reflujos conocidos en la región, España se ha visto más acosada por los árabes de lo que éstos lo fueron por los españoles. Los 45 años de presencia hispana en Túnez u Orán o el corto protectorado en Marruecos apenas es nada comparado con los siglos de dominación árabe en España o las razias seculares de los moros en el país.

El hecho es que hoy la amistad hispano-árabe —con todo lo que de verdad y de retórica hay tras ello— es uno de los principales puntales de nuestra política exterior. Pero conviene analizar de qué mundo árabe se trata.

Es un mundo en equilibrio inestable, compuesto por 21 estados independientes más Palestina. Con 150 millones de habitantes que cubren una superficie de 14 millones de kilómetros cuadrados, que se extienden desde el Atlántico frente a las islas Canarias en el Sur-Oeste hasta Irak en el Este y Yemen, Djibuti y Sudán en el Sur. Son países millonarios frente a otros misérrimos, gigantescos frente a minúsculos, superpoblados frente a desiertos. Son regímenes monárquicos junto a republicanos, conservadores junto a radicales. Son países todos ellos con graves problemas de desarrollo —y esto incluso en los ricos petroleros— con los riesgos políticos que ello conlleva (estallidos de protesta, represiones, etc.). Existe en ellos un esfuerzo modernizador y una resistencia integrista latente con puntos de referencia en el islamismo persa y en la militancia libia. Se trata, es bien sabido, de estados cruzados por los conflictos regionales del Sahara, de Oriente Medio y

de la guerra irano-irakí, cada uno de los cuales por separado y todos ellos en conjunto conllevan un margen de riesgo para España.

A) De un lado el Sahara Occidental. Por unos acuerdos de dudosa validez (Madrid 1975), Marruecos y Mauritania se adueñan de la región que posteriormente pasa íntegra al reino alauita al no se capaz Nouakchot de mantener el territorio que le había correspondido. Desde 1975, Rabat mantiene una guerra que cuesta al deprimido país un millón de dólares diarios. La crisis impide tanto la concreción de la aspiración maghrebi, como la armonía estable de España con los estados de la zona, relación que desde 1975 y aún antes se ha guiado por una política de gestos que no contentaban a nadie e impedían una coherencia profunda en la diplomacia española.

La posición de Hassan II se vuelve precaria al perder no sólo respaldo interior sino también el de otros países de la zona (Mauritania y Túnez que se desplazan hacia la posición más sólida y estable representada por Argelia) y el de la OUA, organización que Rabat abandona en la Cumbre de Adis Abeba al acoger ésta como miembro a la RASD.

Una «fuite en avant» de Hassan II sería siempre peligrosa para España y ello aun cuando no se dirigiera contra Ceuta y Melilla sino hacia Mauritania o Argelia. Y también disfuncional puede resultar el galanteo marroquí con el otro país —Libia— que cristaliza en el acuerdo de Unión firmado en Uxda entre Trípoli y Rabat, acuerdo liquidado en 1986.

B) Un segundo punto de conflicto: Oriente Medio. La renuencia israelí hacia el franquismo y la comprensión árabe hacia el régimen salido de la guerra civil española, deciden la inexistencia de relaciones diplomáticas entre España e Israel hasta 1986. Todo lo demás se dispara solo: España defensora de la causa palestina, España sometida a los cortocircuitos del lobby judío en la Comunidad Económica Europea y en Washington, España presionada por el mundo árabe para que no varíe su postura. Variación que hubiera tenido más inconvenientes que ventajas de hacerse sin las debidas precauciones.

C) Irán-Irak. Una política española de gran asepsia en el conflicto, neutralidad que se vuelve difícil cuando ambas partes quieren atraerse el apoyo —y los negocios militares— de España y que ambos sienten el recelo de verse preteritados.

Y la combinación de los tres conflictos regionales que puede volverse especialmente ponzoñosa: una apertura de relaciones con Israel que hubiera estado mal calculada, una corriente de opinión árabe enconadamente hostil que podría verse estimulada desde distintos ángulos (Rabat, quizás Yemen del Sur), el descontento de Bagdad por una operación comercial hispano-iraní. Ello unido a factores internos a cada país —pobreza de las masas, envejecimiento de algunos líderes, reivindicaciones religiosas— hacen de esta región bien próxima a España un foco grave de tensión.

La integración de España en la OTAN estaría justificada aunque sólo fuera por cubrir este flanco. Aún conscientes de que la Alianza no se extiende más que al continente europeo, América del Norte y las islas situadas al Norte del Trópico de Cáncer, en el caso francés se hizo la excepción de sus departamentos en Argelia —independizada en 1961— y en el de Turquía se incluyó todo su territorio en la mayor parte asiático. Nada impide que España logre una fórmula de este género y aún cuando no fuera así, la OTAN no podría quedar indiferente a la desestabilización de un flanco muy importante para ella.

2. Un segundo escenario defensivo, menos apremiante para España pero de mayor gravedad a escala mundial, lo constituye el conflicto Este-Oeste, la amenaza del Pacto de Varsovia.

Es difícil saber si las intenciones finales de la Unión Soviética y sus aliados consisten en la búsqueda del dominio mundial. Una respuesta negativa resulta más lógica. Sin embargo, por el momento Moscú no ha tenido ocasión de demostrar su altruismo puesto que nunca ha poseído una neta superioridad armamentista respecto a los Estados Unidos, como sí la poseyó Washington entre 1944 y 1949. Sus avances en el Sudeste asiático, en el cuerno de Africa, en Afganistán, Angola, Mozambique y Cuba permiten aplicar cuanto menos el beneficio de la duda de sus intenciones a seguir cubriendo vacíos allá donde éstos se produzcan y a no permitir una ruptura del equilibrio respecto a los Estados Unidos, que fuera en su propio detrimento.

España se encuentra incorporada a la OTAN en su vertiente política aunque no en la militar. Ello impide conocer con exactitud el grado de riesgo que enfrenta en un conflicto Este-Oeste y también el grado de seguridad en un ataque que se produjera desde el Sur.

Pero al hablar de riesgos hay que tener en cuenta, de un lado, que una guerra que involucrara al Este y al Oeste no tendría nada que ver con las conflagraciones conocidas hasta hoy y, de otro, que con toda probabilidad existían cohetes atómicos apuntando hacia España desde antes de que ésta firmara su adhesión a la Alianza Atlántica. Pensar en la neutralidad española de 1914-18 y de 1939-45 y argüirla como ejemplo a seguir supone ignorar las razones que la motivaron, su difícil repetibilidad en el futuro y el aislamiento en que pondría al país respecto a Europa.

Querer hacer frente en solitario al mundo que se avecina, a sus ventajas y sus riesgos, es simplemente ignorar el curso de los tiempos. Como también lo es basar el sistema defensivo exclusivamente en la alianza con una superpotencia que tenía pactos de igual índole con una docena de países alrededor del globo.

Todo el resto —el efecto intimidación, la no exclusión de una guerra nuclear vencible, la psicosis nuclear desde «Doctor Strangelove» a «The day after»— forma parte de un entramado en el que España sólo tendrá una mo-

esta baza que jugar a escala OTAN y tenía una nula palabra fuera de la Alianza.

Otros aspectos más concretos de la seguridad, tanto respecto al Pacto de Varsovia como al flanco Sur —comparación de fuerzas, capacidad de enfrentar con éxito una agresión individual o colectiva, etc.— no carecería de sentido, pero la cuestión queda abierta para especialistas militares.

Existen aún otros tres escenarios de seguridad importantes. Son precisamente los tres países con los que España ha concentrado alternativamente su amistad y su rivalidad a lo largo de la Historia. Son el Reino Unido, Francia y Portugal. Hoy son todos ellos, no sólo países vecinos como lo han sido siempre, sino aliados en el seno de la OTAN. Lo que no excluye una conflictividad latente o manifiesta. Ya se ha señalado que el choque, o cuanto menos el recelo, ha existido entre otros miembros de la alianza (Turquía y Grecia, Gran Bretaña e Irlanda) y del Pacto (invasión de Praga en 1968, hostilidad frente a «Solidarnosc» por el resto de los gobiernos comunistas).

Hasta hace poco España tenía problemas con los tres países: con Gran Bretaña, el eterno y grave contencioso de Gibraltar. Con Francia, el bloqueo galo hacia la CEE, el santuario terrorista y cuestiones pesqueras traducidas en marzo de 1984 en el ataque a los barcos vascos, por fortuna problemas todos ellos superados. Con Portugal, problemas de emigración laboral y también de aguas territoriales. Ninguno de ellos llevaría a España a un conflicto desde el momento en que Madrid ha excluido expresamente el uso de fuerza en la solución de los problemas fronterizos y que los restantes contenciosos no poseen bastante envergadura como para justificar un choque violento.

Hacia Francia el talante del español medio no suele ser óptimo. No cabe duda que proviene de un complejo de inferioridad respecto al vecino del Norte tan estéril como lo es el de superioridad respecto al vecino del Sur. Y si bien Francia es en gran parte responsable de ese rencor, también lo es que ambos países están llamados a entenderse como también con Portugal y con Gran Bretaña, países que concentran un gran volumen de nuestro comercio, de nuestros contactos y relaciones pasadas y futuras.

3. Las conclusiones deben desprenderse por sí solas. Los escenarios de seguridad diplomática son globales. Nada de lo que ocurre en el mundo nos puede ser indiferente. Los de seguridad militar son mucho más próximos y deben aquilatarse al milímetro. Hay que articular una política de buena vecindad, es preciso definir una estrategia operativa de ayuda y estabilización del flanco Sur sin desentenderse de lo que en él ocurre, movilizándolo nuestros buenos oficios directamente en el área y a través de la línea de alianza y amistad con Europa y con los Estados Unidos. Pensar que un Maghreb unido se volvería contra España es aplicar al mundo árabe un sentimiento de recelo que España posee hacia esa región, pero en la que afortunadamente no es correspondido.

Todo lo restante, la solución de las crisis concretas en el Sahara, en el Maghreb, en oriente Medio, en Gibraltar y en la permanente controversia entre capitalismo y comunismo, es materia que necesita unos planteamientos concretos cuya inspiración este trabajo ha intentado estimular.

