

REFLEXIONES POLITICAS SOBRE DEFENSA Y SEGURIDAD DE EUROPA

Por Javier Rupérez

Diplomático de carrera. Actualmente ocupa el cargo de Embajador jefe de la Delegación de España en la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Diputado por Cuenca y miembro del Comité Ejecutivo de UCD. Es autor de dos libros: «Estado confesional y libertad religiosa» (1970) y «Europa entre el miedo y la esperanza» (1975).



Quizá nunca hasta ahora haya sido tan perceptible de qué forma la defensa como concepto depende tanto del conjunto de condiciones externas que componen lo que globalmente conocemos como Seguridad. Esta situación se cumple plena y perfectamente en Europa y en nuestros días, advirtiendo que a estos efectos por Europa ha de tenerse la del Este y la del Oeste, así como el espacio atlántico; es decir, a los Estados Unidos y a Canadá (1).

Esta condición proporciona a los problemas de defensa una característica inestable, de *dilema continuo*, ya que tales

(1) Esta realidad, aceptada desde hace cuarenta años, se consagra en los primeros años de la década de 1970, cuando se admite sin la menor renuencia esa presencia atlántica (representada por los países americanos y Turquía) en las conversaciones preliminares que decidirán en 1973 la convocatoria de una Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Ciertamente este fenómeno —excepción hecha de Turquía— se impone durante la segunda guerra mundial, aunque en busca de más rigor tal vez habría que trasladar el renglón al momento de la renuncia norteamericana a su aislamiento, que algún autor ha llamado «ensimismamiento continental USA», lo que ocurre con el presidente Wilson y su intervención en la primera de las grandes guerras europeas de este siglo.

* BAJO la rúbrica de «Ensayo» el Boletín Informativo de la Fundación Juan March publica cada mes la colaboración de un especialista sobre un aspecto de un tema general. Anteriormente fueron objeto de estos ensayos temas relativos a la Ciencia, el Lenguaje, el Arte, la Historia, la Prensa, la Biología, la Psicología y la Energía. El tema desarrollado actualmente es el de Europa.

problemas, al depender de condiciones ajenas, están menos resueltos que nunca, lo cual desde una perspectiva puramente doctrinal tampoco debe extrañar demasiado ya que:

1º) La defensa es algo *instrumental*, pues la guerra no es un fin.

2º) Los problemas de defensa sólo pueden considerarse satisfactoriamente resueltos en la medida en que existe una manifiesta superioridad propia en el entorno, en el área de intereses concurrentes o, en general, ante el potencial adversario.

3º) Y último, porque la guerra produce, casi siempre, resultados inciertos.

En román paladino: la Seguridad hoy no se garantiza disponiendo de plazas fortificadas con artillería adecuada para guardar costas y pasos de frontera, o de una escuadra con que proteger el comercio marítimo. Los Ejércitos no bastan, pues Seguridad no es Defensa, sino el conjunto de condiciones políticas y de comportamientos en el trato internacional que permitan razonablemente no sentirse amenazado. El alejamiento moderno desde una cuasi identificación de conceptos entre Seguridad y Defensa, alude tanto a la existencia como a la importancia relevante de factores externos capaces de debilitar, cuando no anular, la eficacia de los trabajos y cuidados puramente defensivos y militares.

En la actualidad el panorama europeo de Seguridad sigue dominado por la realidad de un *esquema bipolar* enfrentado desde dos ideologías y dos políticas incompatibles, el cual en todo caso se caracteriza por la necesidad de cada polo de convivir y relacionarse mutuamente con el adversario. Todos los esfuerzos políticos de signo positivo habidos en Europa desde 1950 —que culminan con el proceso de la C.S.C.E.— no discuten lo anterior: lo reconocen y tienden a encontrar el *cómo*; a fijar un cauce duradero para esa relación. Reiterar ahora la realidad y vigencia del esquema bipolar tiene algo de «verdad del barquero», de afirmación no por sencilla y conocida, ociosa ya que constituye *la* realidad fundamental de la política internacional de

▷ En números anteriores de han publicado *Génesis histórica del europeísmo*, por Antonio Truyol Serra, Catedrático de Derecho y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense; *Balance y perspectivas del Mercado Común*, por Matías Rodríguez Inciarte, Técnico Comercial del Estado; *Portugal y la Comunidad Económica Europea*, por José da Silva Lopes, ex-ministro de Finanzas de Portugal; y *Reflexiones sobre política europea*, por Thierry de Montbrial, Director del Instituto Francés de Relaciones Exteriores.

nuestros días. Necesario es, por otra parte, recordar que tales esfuerzos no han conseguido eliminar el enorme recelo mutuo, cuya raíz más parece vinculada a la razón final de las ideologías que a las políticas.

Para Europa, donde la vigencia del esquema bipolar es radical incluso físicamente, el proceso de la C.S.C.E. —y fundamentalmente la declaración del Acta Final sobre los *Principios que rigen las relaciones entre las naciones*— constituye, sin duda, el intento más completo y perfilado de definir la *Seguridad*; la aproximación más precisa a las condiciones básicas mediante las cuales pueden razonablemente las naciones y los hombres no sentirse amenazados. Esta declaración es fuente de autoridad y principio de doctrina, completada con otra —el Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza— de aplicación a algunos aspectos concretos de tipo defensivo y militar. Pero sin aquéllas ésta carece de sentido.

De tal declaración quiero destacar dos observaciones:

1ª) La existencia, junto a los principios que pueden considerarse *clásicos* (2), de otros profundamente *innovadores* en este campo de la Seguridad internacional, cual son el respeto a las libertades fundamentales de las personas y sus derechos, la libre determinación de los pueblos y la igualdad de derechos, la cooperación entre los Estados y, finalmente, aceptar cumplir de buena fe las obligaciones contraídas.

2ª) La antagónica manera de entender e interpretar esos principios, fundamentalmente los denominados *innovadores*, entre Este y Oeste, puesta de manifiesto en las actuales discusiones de la reunión de la C.S.C.E., en Madrid, que avalan la sensación señalada anteriormente de que el recelo mutuo mana de las ideologías.

Este esquema bipolar se impone con fuerza y casi súbitamente al término de la segunda gran guerra europea, sobre todo un rico pasado histórico de *sistemas* político-defensivos diversos y diferentes: Napoleón, Viena, 1870 y el tratado de Versalles, que rápidamente inaugura una nueva época en la cual los planteamientos anteriores pierden su sentido y las previsiones de defensa, generalmente válidas

(2) Tales principios son: la igualdad soberana y el respeto a los derechos soberanos de las naciones; la inviolabilidad de las fronteras y el derecho a la integridad territorial; el desecho del uso de la fuerza o de la amenaza de su empleo en el trato internacional; la no intervención en asuntos internos y el arreglo pacífico de las disputas.

hasta entonces, se pulverizan. Llega el esquema bipolar en el cual antiguos contendientes resultan amigos y los antaño aliados, adversarios. Parece importante señalar que el cambio es tan profundo que lo que la Conferencia de Helsinki abre no alcanza la categoría de sistema sino la condición de un *proceso*, de previsiones difíciles respecto a su futuro y virtualidad. Valga este comentario como constatación de que en todo caso el esquema bipolar implica *elección, identificación y decisiones consecuentes en política exterior*.

Estas consideraciones ilustran sobre la dificultad cierta de un análisis sobre la seguridad europea capaz de prever la situación para los próximos cinco años, o de saber simplemente si los grados de tensión actuales van a mantenerse soportables. De ello pueden deducirse tres consecuencias inmediatas:

A) La imprescindible necesidad a que se enfrentan los países que simplemente quieren continuar celosos de su posición internacional y de su prestigio exterior —en la medida que nada hay más desprestigiado que aquello que no se guarda— de mantener esquemas individuales o múltiples de defensa muy a punto. Los gastos militares, pues, *no* parece que vayan a disminuir en ese período.

B) La convicción de que la *concertación política internacional* es el único procedimiento realista e inmediato de crear bases de seguridad, de identificar nutrientes y purgantes de la misma y de optimizar la defensa a precios asequibles.

C) No sólo la validez, sino la casi absoluta necesidad de mantener abiertos foros internacionales adecuados, en cuyo caso el impacto de la C.S.C.E. debe reputarse irreversible.

En cuestiones de seguridad y defensa el esquema bipolar produce en Europa diferentes *modelos*, los cuales no siempre guardan relación directa con los sistemas de organización social a que pertenecen. Los dos más importantes de ellos (el de *Washington* y el de *Varsovia*) participan de la misma característica de ser múltiples y constituir procedimientos bastante perfectos de concertación política, en los cuales ni la cosa defensiva es menester exclusivo de los militares ni la relación internacional cometido excluyente de diplomáticos, quedando una y otra satisfactoriamente encuadradas por aquélla.

Ambos modelos, además, articulan una organización político-defensiva entre los países que componen cada alian-

za. Que la relación horizontal sea formalmente igualitaria no quiere decir que el peso específico nacional dentro de ella desaparezca; por otra parte, los modelos de Washington y Varsovia acusan las naturales consecuencias de trato diferente entre naciones donde la democracia es fundamento de la filosofía política del Estado, y donde ésta se basa en relaciones de dependencia y autoridad.

Los demás modelos definen distintas posiciones político-internacionales, que en todo caso se caracterizan tanto por su sentido individual cuanto por no contradecir el espíritu de los sistemas de organización social a que esas naciones particularmente pertenecen. Puede distinguirse entre ellos un *modelo independiente*, cuyos rasgos son unos medios militares muy poderosos, incluyendo los elementos de una triada nuclear y fuerzas de intervención exterior rápida, para asegurar individualmente y por sí misma sus necesidades totales de defensa; y dos modelos neutrales, uno *voluntario*, caracterizado por un potencial militar convencional numéricamente considerable y moderno, sostenido con unos gastos elevados en esta materia y completado todo por una extraordinaria capacidad de movilización; y otro *adquirido* que, por el grado de imposición exterior a que obedece, determina países neutralizados, como Finlandia y Austria.

Quedan finalmente modelos de difícil clasificación por su carácter eminentemente singular: el que podría denominarse de *no alineamiento*, como Yugoslavia y Malta, y los de *aislamiento*: España e Irlanda. De todos ellos es característica común su alejamiento político de los sistemas de alianza, un grado de indefinición política exterior (con matices) acusado y, finalmente, carencias notables en materia defensiva.

ESPAÑA

La exigencia de un desarrollo completo, si bien forzosamente breve, del tema objeto de este ensayo impone no equivocar una sucinta reflexión sobre los propios problemas españoles en materia de seguridad y defensa (3).

(3) Cuando se entregaba el original de este trabajo se exponía en la investidura presidencial de febrero de 1981 la más decidida declaración política oficial a favor de la adhesión de España a la Alianza Atlántica, la cual ha reavivado desde entonces —y con marcado acento— la polémica entre partidarios y detractores.

El autor, cuya posición y acciones favorables a la presencia española en el sistema político defensivo de la OTAN son de antaño conocidas, considera inevitable aludir al tema, aunque para no traicionar el sentido fundamentalmente académico del «Boletín» advierte que la exposición de sus ideas no debe ser interpretada como una utilización oportunista de la presente publicación.

Ha de considerarse punto de partida que, con o sin Alianza Atlántica, desde cualquiera de los modelos políticos defensivos existentes, es decir, aislada de los ángulos de debate político, España es tributaria, tanto como componente, de las condiciones generales de seguridad que afectan a Europa. He defendido reiteradamente en foros políticos, en conferencias o en artículos el *carácter global que hoy tiene la seguridad europea* y a este respecto no aparecen elementos nuevos ni atisbos de algún rasgo capaz de eximir a nuestro país: los meridianos y paralelos del universo de las relaciones Este-Oeste pasan igualmente por España.

Sin embargo, observar la deficiente comprensión de este y otros relevantes temas internacionales por la sociedad española lleva a constatar la continua presencia en torno suyo de una suerte de *complejo de ausencia*, ciertamente no fácil de definir, pero que se manifiesta en una ignorancia colectiva, persistente y generalizada, así como en una sensación de que este país forma parte del mapa sólo a efectos morfológicos. Quizá sea producto del hábito introducido en las actitudes hispanas desde la invención del burladero, pues cierto es que como pueblo estamos reclamando de continuo derechos a actuar en el mundo internacional, pero con el ánimo presto a utilizar tal reguardo en cuanto vienen mal dadas. Y ahí están basando tal juicio el continuo recurso en la historia al proteccionismo aduanero o el recelo general ante todo compromiso político internacional, o la ausencia permanente de los órganos de participación de que hace gala la política española desde 1820. Cualquier reflexión sería sobre los problemas de seguridad y defensa españoles ha de comenzar, pues, admitiendo esas líneas generales de la ley, y entendiendo la causa que ha conformado una tal actitud mental. Cuánto de esta incompreensión de las realidades internacionales a que aludo no hay, por ejemplo, en la contumaz presentación poco reflexiva de los problemas de pesca españoles, que son simplemente consecuencia de un cambio irreparable introducido en las relaciones internacionales por el Derecho del Mar a partir de 1958.

El complejo de ausencia viene motivado a mi juicio por la situación que podría denominarse como *fuera de modelo* de España en temas internacionales y por consiguiente en aquello que es de su más directa aplicación: las cuestiones de seguridad y defensa que, aunque con diferencias evidentes de ritmo, es precisamente aquello que la política española del último lustro trata de superar. Dicho de otra manera: la situación fuera de modelo es el resultado anodino

de siglo y medio de *aislamiento político internacional* de España, el cual ahora se presenta por algunos como «posición tradicional» de nuestro país, en una manifestación positiva de cómo los dogmas de la política pueden traicionar las exigencias de la reflexión intelectual.

Que el aislamiento es tal y no un sucedáneo lo demuestra el hecho objetivo de que desde 1812 España no firme en ningún tratado de alianza internacional importante. Incluso la llamada por los españoles Guerra de Independencia —aunque para otros fue sólo parte de una larga lucha por la hegemonía europea— no alcanzó más dimensión desde esta perspectiva que la de un acuerdo bilateral hispano-británico, en función de cuyo limitado contenido España no participó en la concertación del Sistema de Viena. Desde entonces ha quedado fuera de participar en las grandes decisiones políticas —de alcance entonces continental— como en otros esquemas de intereses económicos y financieros. No impidió este hecho recibir inversiones extranjeras, principalmente en servicios y minería extractiva, en condiciones desfavorables cuando no ciertamente abusivas. España ha contado poco desde entonces.

Que todo ello nos librara de dos cruentas guerras a lo largo del tiempo no debe hacernos olvidar que en algún conflicto nuestro —no mucho más suave— peones terminamos siendo de la influencia de los mismos grandes intereses políticos que luego ocasionarían la última de aquellas grandes guerras. La historiografía actual tiene en este campo tarea para la apasionante investigación de la historia política de las relaciones internacionales de España desde el año 1800. La generación de nuevos historiadores españoles ha preferido en estos últimos años el análisis económico y, en menor escala, el estudio social reciente o contemporáneo de nuestro país. Sugestivo cometido, pero falta historiar la Política Exterior de nuestro país para comprender fenómenos muy diversos. Se mencionaba antes el proteccionismo aduanero cuya razón trasciende el sencillo esquema capitalista de aumento de los beneficios mediante barreras arancelarias para salvar los precios interiores, más elevados, de una competencia exterior a la baja. Conviene conocer, por ejemplo, cómo los altibajos proteccionistas se corresponden con vicisitudes políticas de unas relaciones exteriores apocadas; cómo se forma el complejo de ausencia o de qué manera llegamos a quedar fuera de modelo.

Porque precisamente allí donde la política exterior española encuentra un objetivo, el país descubre intereses y

se crean —en un doble sentido de acción y reacción— tanto problemas específicos de seguridad cuanto servidumbres de defensa: Marruecos. Desde 1860, pero fundamentalmente desde finales del siglo XIX, las aspiraciones sobre los antiguos territorios del rey de Fez constituyen el único aliviadero al aislamiento político nacional —de influencia, no de relación y representación se entiende— en esta etapa. Así esa España aislada llega hasta obtener capacidad y título para convocar en su territorio (Algeciras 1906) la *única conferencia internacional política* habida hasta 1980. Y al hallar la política exterior unos objetivos, los problemas de defensa comienzan a enfocarse; así, sin las llamadas ley de Escuadra (almirante Ferrándiz, 1908) y Miranda (1915) es dudoso pensar que la operación anfibia con que comienza la gran ofensiva final de la guerra de Marruecos (Alhucenas, 1925) hubiera podido ser llevada a cabo.

Concluye esta reflexión para españoles: contrariamente a lo que con falta de rigor se afirma, la Alianza Atlántica no constituye ningún *objetivo* para la política exterior española, sino un *medio*. El objetivo es *encontrar el modelo político defensivo* válido para las necesidades de seguridad españolas durante los próximos años: salir del aislamiento en un mundo y en una época en las cuales la identificación de los amigos no se hace por exclusión, sino mediante afirmaciones: amigo es quien participa de los mismos propósitos. ¿Y los demás? El que menos es *no-amigo*, alguien incierto con quien no se comparten aquéllos.

Para los preocupados por el «statu quo»: examinando los modelos, no aparece en el siglo XX ningún acceso *voluntario* a la neutralidad. Los dos que se producen —Austria y Finlandia— responden a un idéntico condicionamiento exterior, manifiesto además con escasa diferencia de años. Irlanda rechaza en 1948 su invitación a integrarse en la Alianza Atlántica por prejuicios políticos internos de tipo nacionalista y relacionados con sus posturas sobre los condados del Ulster.

Creo que parte de la desorientación española en este sentido radica en no comprender que la Política Exterior de un país es algo diferente a la suma de una serie de relaciones bilaterales. A mi modo de ver el único proyecto que integra la superación de complejos históricos, que digiere carencias de más de siglo y medio y que ordena con realismo las prelaciones es al que nos lleva una política europea, democrática y occidental*.

* En el próximo número de este Boletín Informativo se incluirá un ensayo sobre «La defensa y la seguridad europeas», original de Fernando Morán.