



## Políticas de defensa en países occidentales, democráticos y amenazados

### Descripción

España ha sido golpeada duramente por lo que se ha dado en llamar «terrorismo internacional», «terrorismo islámico», etc. Los estudiosos especulan sobre lo que significan o anuncian esos acontecimientos y otros semejantes ocurridos en otras partes del mundo, sobre la naturaleza de la organización que está detrás de los atentados y también sobre el modo de evitar nuevos ataques.

Todas estas preguntas admiten respuestas interesantes, pero son muchas, por no decir innumerables, las que cabe plantearse y, además, unas contradicen no pocas veces a las otras. Tenemos la impresión de que hay una guerra en marcha, pero no logramos abordar el fenómeno con las categorías que nos servían para comprender lo que hasta ahora han sido las guerras. Dado lo misterioso de la motivación de los atentados y lo fantástico de lo que creemos que los terroristas y sus inspiradores se proponen, puede que nunca obtengamos sino hipótesis de trabajo.

Pero la política exterior y la defensa de cualquier país europeo desarrollado y relativamente grande, como es el nuestro, debe ser planificada no sobre hipótesis, sino sobre presupuestos institucionales y doctrinales duraderos, ciertos y probados. Sólo sobre una base semejante cabe adaptarse posteriormente a las tendencias variables que subyacen a las realidades del orden internacional que, como en la actualidad, se transforman constantemente.

En nuestro caso, la responsabilidad política reclama un esfuerzo importante de comprensión de las fenómenos globales y más o menos constantes que afectan a las políticas de seguridad y defensa de España, de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica.

Presentaremos esas tendencias desde las perspectivas de la *geopolítica* (factor permanente), la *estrategia* (instrumento de análisis para la política de defensa), la *ideología* (factor transformador de la realidad), la *diplomacia política* (ámbito de las decisiones) y también desde la perspectiva de la *estructura institucional* (marco jurídico).

### LOS ESTADOS Y LA GEOPOLÍTICA

Los fenómenos asociados a la globalización son objeto de innumerables estudios y polémicas, pues afectan o pueden afectar a prácticamente todos los aspectos de la vida de los pueblos y naciones. Llama la atención, sin embargo, que apenas encontremos estudios sobre cómo la globalización ha afectado a la geopolítica de los Estados, siendo que éstos son las organizaciones que ocupan jurídica y espacialmente toda la superficie de la Tierra (excepción hecha de la Antártida).

Las teorías sobre los «Estados fallidos» y los «Estados canallas» produjeron un primer acercamiento a ese tema de la globalización y la geopolítica. Esos ensayos se apoyaban en concepciones fuertes y definidas de lo que es el Estado como organización política, y el sistema de Estados como estructura esencial de la realidad internacional. Opuestas a estas concepciones se presentan ahora las que afirman que la «comunidad internacional» es o debe ser la estructura esencial del sistema de relaciones a escala mundial; las mismas teorías que, inseparablemente, predicán la igualdad moral y jurídica de todos los Estados.

Toda teoría «estatista» ha valorado y valora, pues, la geopolítica, al tiempo que las teorías igualitaristas o comunitaristas la ignoran. Las páginas de este ensayo se vencen del lado «estatista», como en justicia corresponde en un caso como el español, en el que el Estado ha resultado de una construcción histórica fatigosa, a qué dudarlo.

Las tendencias geopolíticas tradicionales de España apuntan hacia el Mediterráneo, el estrecho de Gibraltar, Europa en general y las relaciones trasatlánticas. Esas tendencias han determinado hasta hace poco lo esencial de las políticas de seguridad y defensa de España.

En respuesta a las incitaciones del terrorismo internacional y de la inestabilidad en lejanas regiones, se han unido a esas preocupaciones tradicionales las suscitadas en los últimos años por varias tendencias geopolíticas en el continente euroasiático y en el golfo Pérsico, de las que nos vamos a ocupar de preferencia en este artículo (mencionando ciertos aspectos particulares de las políticas tradicionales, cuando resulte oportuno en la argumentación).

En el continente euroasiático, esa transformación se concreta del siguiente modo: Europa se ha acercado a la casi completa redondez de su espacio geopolítico; Rusia, por su parte, se ha encogido y desflecado geopolíticamente; y en la zona central de Eurasia, finalmente, se ha abierto una falla o vacío geopolítico.

Veamos lo primero. En Europa, la parte occidental del antiguo bloque soviético ha vuelto a su espacio geopolítico natural, que no es otro que el llamado hasta hoy de Europa occidental. Ello se ha logrado mediante los sucesivos ingresos de países europeos en la OTAN (2002-2004) y la ampliación de la Unión Europea, con diez nuevos Estados miembro desde el 1 de mayo del 2004.

Esta transformación geopolítica ha llevado a una bifurcación de caminos, ante la cual Europa se siente, por así decir, desorientada. Después del importantísimo redondeo logrado, el viejo continente parece, por un lado, querer afirmarse como entidad geopolítica distinta de, o frente a, los Estados Unidos; pero por otro, parece asimismo dispuesta a rebasar las bases de su constitución geopolítica, aceptando una continua ampliación, de momento ilimitada, de la Unión Europea.

El encogimiento geopolítico de Rusia, en segundo lugar, se ha originado en los drásticos recortes que el espacio soberano de la antigua URSS ha registrado en los continentes europeo y asiático. Rusia trata de corregir su encogimiento reafirmando derechos geopolíticos en su «extranjero próximo» y la Comunidad de Estados Independientes. Para lograr que se le reconozca ese derecho, posee Rusia un importante instrumento de presión sobre Europa, que es la dependencia eurooccidental respecto de la energía rusa, y también un valiosísimo activo geopolítico de cotización mundial, como lo es su despliegue a lo largo de toda la franja norte de

---

la masa continental asiática. ¿En qué sentido este posicionamiento territorial es tan crucial?

La retirada soviética de Afganistán y la desaparición de la URSS produjeron en Asia central un vacío geopolítico colosal. El vacío ideológico que lo acompañó fue colmado en gran medida por el islamismo militante gracias al triunfo de los talibanes en Afganistán, al intrusismo geopolítico de Pakistán y a la parasitación de Afganistán por Al Qaeda, por una parte, y de los países vecinos por otros movimientos islámicos extremistas, por otra. El derrocamiento de los talibanes a finales del 2001 no zanjó la cuestión. Ellos y Al Qaeda impiden la estabilización en ese país y en otros, espoleando así los instintos geopolíticos de las grandes potencias y alianzas, que se han propuesto trazar líneas de defensa lo más avanzadas posible.

Al Qaeda tiene una estrategia de poder (su truculencia religiosa es en gran medida una impostura propagandística), que consiste en poner las manos sobre «el arma nuclear islámica». Para lograrlo, trata de dar a los pueblos musulmanes una visión redentora y restauradora del emirato islámico universal, y azuza el irredentismo islámico pakistaní, buscando derribar su régimen semidemocrático (o semiautoritario, como se prefiera).

El golfo Pérsico es zona altamente inestable, similar a una falla geológica, aunque, a diferencia de gran parte de Asia central, no constituye un vacío geopolítico. Las geografías e historias de los distintos países arrojan sobre esa región modelos competitivos de configuración geopolítica.

Son varios los factores de inestabilidad que militan contra la consolidación geopolítica pacífica de la zona: demografía desbocada, una juventud tan numerosa como carente de expectativas, regímenes retrógrados y el islamismo revolucionario. Ninguno de los Estados de la región puede practicar una política de contención o disuasión suficientes, ni existe una arquitectura institucional capaz de dar estabilidad a un sistema regional. Dada la «vulcanidad» política de la zona y la dependencia energética de Occidente respecto de esta región del mundo, no hay apenas alternativa a que sea Occidente, con los apoyos que se logren localmente, quien se comprometa a mantener al menos el equilibrio estratégico en la región.

## **ESTRATEGIAS DISUASORIAS, DE CONTENCIÓN, ESTABILIZADORAS**

Occidente ha empleado desde el final de la II Guerra Mundial tres estrategias para enfrentarse a sus enemigos: primero la disuasión (frente a la URSS), luego la contención (para los enemigos potenciales del golfo Pérsico) y finalmente la creación de estabilidad (así, en varias regiones del mundo). La disuasión dio resultado ante la URSS; la contención dio resultado temporal frente a Sadam Hussein; y la creación de estabilidad ha tenido frutos duraderos y positivos en algunos países, pero parece fracasar en otros. Emplear un método u otro (disuasión, contención o creación de estabilidad) no es como escoger en una panoplia de herramientas indistintas.

La disuasión requiere dos actores que se reconozcan uno al otro su capacidad de orientarse políticamente de acuerdo con el propio interés -es decir, de acuerdo con una cierta racionalidad-, pues eso les permite llegar a compromisos sobre el uso respectivo de la fuerza. Por su parte, la contención presupone la ausencia de voluntad de compromiso y, además, el empleo de la fuerza por parte del más fuerte, de modo incondicionado por parte del otro. La creación de estabilidad se parece a la disuasión en que exige que se dé un reconocimiento mutuo de la racionalidad de los intereses respectivos y de la voluntad de compromiso, pero se diferencia de ella en que la admisión del principio de estabilidad requiere que uno de los actores reconozca su debilidad y dependencia, sean

transitorias o no. El reconocimiento popular de esta dependencia es imprescindible, aunque sólo sea de forma subconsciente. Las victorias aliadas sobre las naciones del Eje no supusieron sólo la derrota de sus regímenes, sino también la de sus pueblos, y sin la percepción de que eran pueblos derrotados, alemanes, italianos o japoneses no hubieran podido llegar a los compromisos mutuos que permitieron la colaboración con los aliados, de la que se siguieron la reconstrucción y la estabilización de sus respectivas sociedades.

Recientes cambios estratégicos ponen de manifiesto las deficiencias de este modelo de estabilidad, cuando no se ve acompañado por profundos compromisos societarios. En la larguísima lista de conflictos internacionales entre los países árabes y los occidentales, más Israel, en el siglo XX, casi todos los vemos concluidos gracias a arreglos político-diplomáticos que permitieron salvar el poder y el prestigio de los gobernantes, fracasados antes sobre el campo de batalla, salvo en un caso -la empresa anglofrancesa de Suez, de la que Francia y el Reino Unido salieron capitidismuinidos como grandes potencias-. Esto ha permitido a algunos regímenes árabes salvar la cara y no verse deslegitimados ante sus propios pueblos, y así pudieron gozar de la ayuda económica, política y militar de Occidente (principalmente de Estados Unidos), y apuntalar su poder interno frente a sus respectivos pueblos. De esto, Iraq es a un tiempo excepción y regla: excepción, porque no gozó, después de su derrota de 1991, del apoyo occidental, sino al contrario; pero al mismo tiempo regla, tan pronto como sus gobernantes -los agresores- quedaron en pleno gozo de su poder.

El 11-S nos ha obligado a cuestionar muchas cosas del mundo árabe. Una de ellas, el presupuesto tradicional de las ventajas de la estabilidad como paradigma del orden regional. Desde entonces, gran parte de la opinión occidental -sobre todo la de Estados Unidos- ve como aberrante la tradicional tolerancia de los excesos y abusos de la clase dirigente de Arabia Saudí y de otros países. La Unión Europea podría sentir la misma vergüenza de haber tolerado y estimulado la corrupción y el despotismo de la Autoridad Nacional Palestina de Yasser Arafat, pero es poco probable que lo haga. No falta quienes recomiendan métodos de choque, del tipo «Menos zanahoria y más palo», como método que Occidente debería emplear contra las dictaduras árabes<sup>1</sup>.

Esa noción de estabilidad a espaldas del pueblo ha devenido en algunos casos en una losa sofocante; piénsese, por ejemplo, en lo que significa el quietismo políticosocial de Egipto, Siria, Iraq, Arabia Saudí e incluso el Marruecos de Hassan II. Desde el final de la II Guerra Mundial, sus consecuencias han sido el frustrante y repetidamente frustrado irredentismo nacionalista, la represión y el terrorismo árabes.

El terrorismo ha alterado, puesto en cuestión o sencillamente destruido, según los casos, los fundamentos del compromiso de Occidente con los gobiernos de los países árabemusulmanes, tan pronto como quedaba comprobado cómo ese compromiso era empleado en gran medida como justificante de la opresión -ese ha sido el banderín de enganche del desafío revolucionario del totalitarismo islámico-. Aunque aquel pacto tácito, vigente hasta ahora, actuaba como rudimentaria arquitectura para apuntalar la seguridad, en nuestros días se ha vuelto inestable y peligroso.

Pakistán es el caso más notorio debido al volumen y atraso de su población, más la repetida frustración de sus aspiraciones nacionalistas, sus sucesivas dictaduras y el fomento expreso, por parte de sus elites, del extremismo islámico. A esos graves fenómenos se suman sus aspiraciones redentoras respecto a la supuestamente maltrecha psique islámica, que hallan su máximo ejemplo en

---

la carrera del país hacia el arma nuclear. El padre de la bomba atómica pakistaní y profeta de la proliferación nuclear, A. Q. Jan, «no solo trabajaba por dinero; también trabajaba por ideología», ha dicho el director del Organismo Internacional de la Energía Atómica, Mohamed el-Baradei.

Frente al viejo paradigma de la estabilidad se levanta uno nuevo: «Si quieres seguridad, transforma la sociedad», como dijo el presidente Bush en su discurso sobre el «estado de la nación», en el 2003. En principio, parece una propuesta plausible eso de que la seguridad se asiente en la libertad y en el desarrollo humanos.

En el mundo árabe y musulmán, sin embargo, donde los factores culturales y morales favorables a la modernización son débiles, no debe ponerse demasiada esperanza en que la transformación inducida desde el exterior surta efectos a corto o medio plazo. Véase si no el fracaso, a finales de marzo del 2004, de la conferencia «cumbre» de la Liga Árabe en Túnez, comprometida a dar una respuesta a las propuestas norteamericanas de reformas en el «Gran Oriente Medio» -un grupo de déspotas fueron reenviados a casa para hacer allí los deberes antes de reunirse, a instancias de otro déspota, el presidente tunecino Ben Alí, quizá simplemente un poco más astuto que ellos-.

La conflictividad entre estabilidad y transformación queda perfectamente ilustrada por la situación de Uzbekistán (población musulmana, no árabe). Se trata de un país grande (población de veinticinco millones), poseedor de un potencial energético inmenso, y que cuenta con el apoyo, por intereses geopolíticos, de los Estados Unidos. La estolidez de su clase dirigente y en particular de su dictador hace de su régimen una tiranía que empobrece y oprime al pueblo. El efecto es el creciente apoyo popular al islamismo contestatario, estanque ideal para el cultivo del islamismo violento, que hizo su reaparición espectacular a finales de marzo del 2004 con una serie de atentados suicidas. Era este tipo de situaciones lo que precisamente se trataba de evitar con la gran incursión militar y política de Occidente en el espacio geopolítico centroasiático y con la doctrina de la transformación modernizadora.

Durante mucho tiempo no se podrá contar con una transformación de esas sociedades suficiente para obviar la cautela del instrumento militar. François Heisbourg, director de la Fundación para la Investigación Estratégicas, de París, piensa por ejemplo que éste es un proceso para unos veinte o treinta años, que debe dirigirse preferentemente a la educación y a la personación de las mujeres<sup>2</sup>. Es necesario en todo caso contemplar críticamente cómo este instrumento debe adaptarse a las demandas previsibles de seguridad. Para ello, examinemos el caso de Iraq con cierto detalle.

## **ANTES Y DESPUÉS DE SADAM HUSEIN**

---

Y empezamos por la fundamentación raso nada de la intervención de la coalición en el derrocamiento del régimen de Sadam Husein. Se trataba de poner fin a una política de contención que no había alcanzado sus objetivos: Sadam había expulsado a los inspectores de la ONU en 1998, el programa «petróleo por alimentos» servía para llenar los bolsillos de funcionarios y políticos extranjeros y construir palacios, mientras el pueblo se hallaba sumido en la miseria material y seguía soportando la tiranía. La factura de las sanciones la pagaban desde hacía más de diez años, dos países: Estados Unidos y el Reino Unido. Ningún signo de voluntad de compromiso por parte de Sadam permitió que de él se tuviera una percepción más tranquilizadora<sup>3</sup>. Se habla de que el ataque no estaba justificado porque, a la postre, no se han encontrado armas de destrucción masiva en Iraq; pero esto es como decir que el hombre debe guiar todos sus actos por un conocimiento perfecto de la realidad ontológica, y no por lo que percibe como realidad.

Todos nos comportamos según la percepción que tenemos de las personas y de los hechos. La percepción de una amenaza requiere una cuidadosa ponderación entre intenciones y capacidades. Las intenciones de Sadam eran suficientemente conocidas; en cuanto a las capacidades, deben considerarse dos factores. Primero, que no logró demostrar que no tenía las dichas armas, a lo que, por cierto, estaba obligado (al contrario, todo indica que su estrategia consistía en dar a entender que las tenía, enviando de forma deliberada una sutil señal disuasoria). Y segundo, que poseía capacidades técnicas y materiales que hubiesen permitido materializar armas de destrucción masiva modernas tan pronto como la coalición hubiese levantado el campo, en el caso de que las inspecciones, de consumarse, hubiesen dado resultado negativo.

Derrocado el régimen de Sadam, no quedaba otra vía de acción consecuente con los fines estratégicos más amplios sobre una región explosiva que ayudar a reconstruir la sociedad iraquí sobre presupuestos más sanos que la mera coacción brutal de un partido y de un tirano. Esa tarea, sin embargo, se ha visto perjudicada por una estrategia global del conflicto de Iraq deficiente, al no haber planificado de modo orgánico la secuencia ocupación militarreconstruccióntransformación. El presidente Bush dio por terminados los combates cuando aún no estaban sobre el terreno de Iraq los elementos materiales y humanos que hubieran podido abrir la fase de «transformación». Se había planificado muy poco la fase intermedia de reconstrucción, y se emprendió sólo tardíamente, cuando ya se habían producido daños graves a la seguridad interna. La historia de la guerra enseña que apenas ha habido un plan de estado mayor preparado antes de la guerra que se tuviese en pie mucho tiempo, después de los primeros tiros. En el caso de Iraq, la campaña militar fue tan corta que hubo que esperar aún unas semanas para comprender que la estrategia se había agotado y que hacía falta otra de recambio. Es la que está en marcha desde finales del 2003, y que tendrá su punto culminante en la transferencia de la autoridad a un gobierno provisional de iraquíes. Naturalmente, cualquier estrategia genera automáticamente su negatividad. Veámoslo.

Las principales potencias ocupantes no pueden concebir otro fundamento de una sociedad sana que el régimen democrático basado en el imperio de ley. En Iraq, esto significa básicamente el papel político central que han de jugar las mayorías chiitas, que por otra parte habían sido particularmente oprimidas y marginadas de la vida social y económica en el régimen de Sadam. Liberadas desde la ocupación del país, las masas chiitas se mostraron tibias en la defensa de su libertad, cuando los extremistas del «ejército del Mahdi» se rebelaron en un intento totalitario a primeros de abril. La suerte de Iraq depende de que se opongan al intento. También dependen de ello las expectativas de democracia para el mundo árabe.

Adonde se trata de apuntar con todo esto es a que Occidente en general, y Europa y España en particular, se enfrentan ahora con un desafío estructural originado en el seno de sociedades pobremente dotadas de los elementos culturales, sociológicos y técnicos para mantenerse en equilibrio estable con otras sociedades cada vez más globalizadas, en las cuales los factores de modernización y progreso son la libertad, la educación y la competencia pacífica. Una tarea difícilísima, pero insoslayable.

## EL INTEGRISMO ISLÁMICO, PODER TOTALITARIO

En la historia, las realidades estratégicas y geopolíticas se han visto condicionadas por las ideologías. Este término surgió a comienzos del siglo XIX con un carácter peyorativo, en tanto que justificación de acciones enmascaradoras de la realidad. A finales de ese siglo el término presentaba otro carácter, el de ideas justificadoras de acciones necesarias y en las que, por tanto, se reconocía una fuerza normativa. Esta es la acepción con que se usó el término en el siglo XX. Las ideologías totalitarias del siglo XX (nazismo y comunismo) aspiraban en Europa a dominar las naciones y para ello trataban de destruir sus estructuras sociales y reconstruirlas sobre una nueva estructura.

La ideología totalitaria del siglo XXI, que es el integrismo revolucionario islámico, no intenta tanto dominar las sociedades occidentales como las musulmanas, y cree esencial eliminar la influencia y el poder de Occidente sobre las naciones islámicas. Por eso lo ha atacado y seguirá atacándolo. Occidente no puede ser indiferente a la configuración geopolítica, concebida desde esa ideología totalitaria y ensayada en ciertas regiones del mundo musulmán y, sobre todo, árabe, ya que está históricamente metido en ese mundo, al tiempo que el islam y el mundo árabe están metidos en Occidente, especialmente en Europa. Creemos que la primera etapa de los designios del islamismo totalitario y revolucionario consiste en apoderarse de un nuevo país, en reemplazo del perdido Afganistán. El esfuerzo mayor lo dedica actualmente a apoderarse de Iraq, combinando tácticas de guerrilla idéntificables con una resistencia nacionalista, por un lado, y con el terrorismo fervoroso, por otro.

Si no hubiera visto en Iraq su mejor oportunidad, Al Qaeda, sus herederos y asimilados la habrían tratado de crear en cualquier otro país musulmán, y en lugar de golpearlo tentativamente una o dos veces (como en Indonesia, Marruecos, Túnez, Arabia Saudí, Turquía, etc.), lo hubieran hecho una vez y otra hasta conseguirlo en cualquiera de ellos. El terrorismo que practique durante los próximos meses en otras zonas del mundo buscará condicionar favorablemente la situación en Iraq.

En resumen, Occidente no puede «salir» del mundo musulmán ni puede aceptar las consecuencias geopolíticas y estratégicas del triunfo del ideal del islamismo revolucionario. El enemigo tiene la voluntad, la estrategia y los recursos materiales y humanos para llevar a cabo la confrontación

armada. Por tanto ésta es inevitable.

Mientras esa confrontación dure, Occidente cometería un grave error en dejarse penetrar aún más por poblaciones musulmanas en gran medida desestructuradas y ajenas a su cultura política, sin hacer antes una recapitulación sobre dónde estamos con relación a las poblaciones musulmanas, especialmente árabes, instaladas en su seno. No puede seguir ignorándose el hecho de que amplios segmentos de las poblaciones musulmanas instaladas en Occidente, especialmente las árabes, están contaminadas de la ideología totalitaria islamista. Europa debe preguntarse por qué ha dejado que esto ocurriera. El ingreso de Turquía en la Unión Europea agravaría ese riesgo.

En el caso de una de las esferas tradicionales de interés internacional de España, observemos que el atentado y los intentos de atentado perpetrados por extremistas islámicos marroquíes contra la población española y su territorio complica de modo muy peligroso la cuestión ideológica con la puramente geopolítica. En este sentido, llama la atención que el islamismo revolucionario violento sufrido por Argelia durante los últimos diez años no ha producido salpicaduras trágicas sobre España, mientras que sí las ha provocado el radicalismo islámico más soterrado, menos extenso y más reciente originado en Marruecos, un país en clara competencia geopolítica con España.

¿Hasta qué punto el irredentismo o el resentimiento territorial influye en la determinación de esos sectores extremistas marroquíes en atacar a Occidente? Si hubiera habido esa influencia, todas las inquietudes que los países de la ribera norte del Mediterráneo abrigan sobre los de la ribera sur no harían sino agravarse. Porque ello significaría que la repetida frustración de los débiles intentos por resolver los problemas internos de los países del norte de África a través del consenso interno y la unión externa empezaría a ser proyectada o desviada hacia Europa. Sería ingenuo no ver en la ya comprobada aparición de elementos de Al Qaeda en el sur de Argel y en el Sáhara, o en el intento de golpe de estado en Mauritania del pasado año, un movimiento estratégico del ajedrez islamista revolucionario.

## LA DIPLOMACIA POLÍTICA EUROPEA

Coincidiendo con la cuestión de Iraq, la Unión Europea se vio sometida a presiones para conformar la política de defensa y de seguridad de todos sus miembros según las ambiciones de un grupo reducido de ellos. Fue la famosa iniciativa de los Cuatro de Bruselas, con su pronunciamiento a favor de una vía «unilateral» a la defensa europea, por cuanto no buscó el consenso europeo, exactamente porque la posibilidad de consenso en esta cuestión inoportuna quedaba excluida, por causa de la división político-diplomática en torno a la cuestión de Iraq. Tiempo después, esos cálculos se redujeron a propósitos más realistas, en parte debido a la influencia del Reino Unido y a la reticencia de otros países miembros.

No cabe esperar que este compromiso o apaciguamiento se mantenga de modo permanente. La tensión subyacente a las ambiciones geopolíticas francesas puede reabrir la cuestión en cualquier momento, pues se han demostrado una constante del comportamiento francés en la escena internacional. Lo cual sea dicho con igual grado de respeto que de prevención.

Es del máximo interés que España ponga énfasis en la importancia del vínculo transatlántico cuando se discuta o planee la política de defensa y seguridad europeas. La dimensión atlántica de España y su política latinoamericana no pueden subsumirse en una más amplia pero menos específica política



transatlántica europea, por lo que deberá manifestarse en un espacio triangular, con sus tres vértices en España, América Latina y Estados Unidos. Y si esa debe ser una constante específica de la política internacional de España, como algo diferenciado de la puramente europea, sería poco realista y bastante ingenuo desgajar de ella la dimensión de la defensa y confiarla por entero a la UE. La crisis de Perejil lo atestigua. Ello no implica minusvalorar la tarea de seguridad y defensa que corresponde a la Unión Europea en su propio espacio. Pero éste ha de ser definido con precisión, al objeto de dar al comportamiento político-diplomático de Europa un marco de acción realista, acorde con las tendencias geopolíticas que aquí venimos reconociendo.

Es evidente que Europa se está sirviendo del vínculo transatlántico, es decir, de la OTAN, para consolidar su propio espacio geopolítico hacia el Báltico y Europa oriental, y para asegurar que desde los espacios geopolíticos de Asia Central y el golfo Pérsico no se la va a hostigar. Se trata de que esa consolidación sea simultánea con una creciente definición de equilibrios geopolíticos seguros en los espacios orientales de Rusia, en la antigua esfera soviética de Asia y, en términos generales, en el Asia Central. El espíritu de compromiso con Rusia debe, sin embargo, vencer las reticencias de los que proponen una estrategia expansiva de la OTAN, confrontacionista con Rusia<sup>4</sup>.

Hay un espacio geopolítico para la Unión Europea y otro para la Alianza Atlántica, que se solapan, dentro de los cuales se debe regular el juego político-diplomático entre las dos riberas del Atlántico. Sería desastroso que los agentes de ambos espacios se desentendieran de los intereses geopolíticos del otro (por ejemplo, que Europa, en sus relaciones con Rusia, pasara por alto la dimensión globalmente «occidental» de sus relaciones), o que los Estados Unidos viesan sus propios designios particulares como competitivos o rivales con los europeos, como podría suceder si mantuviese una política de obstrucción al deseo de Rusia de reconstituirse como agente razonablemente significativo del sistema europeo. Sin desatender, naturalmente, los emergentes intereses geopolíticos de otros actores importantes de la zona, como los de China hacia Asia Central o los de India con respecto al océano Indico, ambos todavía relativamente benignos y estabilizadores.

Pongamos cierto énfasis en que es imperativo que la acción político-diplomática europea no pierda conciencia de que debe anclarse sobre un firme fondo geopolítico. La falta de percepción sobre el significado profundo de la geopolítica contribuye a abrir debates innecesarios y decisivos. El caso más notable es el del ingreso de Turquía en la Unión Europea. Si ese ingreso se consumara, lo que entendemos hasta ahora por Europa se vería obligada a incursionar de modo creciente en un espacio geopolítico que no es el suyo pero en el que, para colmo, Turquía es el agente y protagonista natural, y que no puede escapar a su sino corriendo hacia Occidente.

## **DESDE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL**

En nuestros días, el Estado sigue gozando de la legitimación más sólida entre todos los agentes reconocidos por el derecho internacional. Otros actores internacionales, que no son Estado, poseen una legitimidad otorgada de formas diversas y en diversos grados por éstos; y lo que es aún más relevante, esa transferencia de legitimidad hecha por los Estados se produjo, en lo sustancial, en periodos en los que el equilibrio y los supuestos del orden internacional eran distintos a los de hoy.

Hasta hace no demasiados años, las Naciones Unidas, la más vieja e importante de esas organizaciones, reinaba suprema sobre todos los agentes no estatales, pues se les atribuía el deber de garantizar la paz internacional y regular imparcialmente las relaciones entre los Estados. Estos habían investido a la ONU de ciertos atributos jurisdiccionales, y muchos aspiraban a que ella se

---

convirtiera en la fuente normativa universal. Esta pretensión tenía bases teóricas discutibles, lo que se ponía de relieve con cada alteración de los presupuestos básicos del orden internacional. Como ejemplo, bastaría recordar la emergencia del derecho de intervención humanitaria al amparo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, restrictivo de un supuesto considerado antes como absoluto e inviolable -el de no intervención en los asuntos internos de otros Estados-. Francia fue uno de los principales apóstoles del nuevo principio que alteraba la ortodoxia tradicional.

Tampoco debemos pasar por alto un factor clave: que, desde el principio, el prestigio de la ONU estuvo asociado al de un Estado en «estado» puro -los Estados Unidos, principal constructor del orden mundial que siguió a la Carta de San Francisco-. O dicho de otro modo, las Naciones Unidas se consolidaron porque detrás de ellas se hallaba un poder coactivo de primer orden.

Desde entonces, la distribución de fuerzas en el mundo se ha transformado radicalmente. La ONU no puede hoy día dar cuenta de cambios geopolíticos tan trascendentales como la emergencia de una potencia demográfica e industrial como la India, o la posible elevación de China al estatus de superpotencia. Querer ahormar un mundo que se ha hecho más grueso, más pesado y agitado, en las costuras pensadas para el cuerpo postrado de las naciones en la posguerra mundial es ilusorio.

Cuando los poderes coactivos del mundo han dejado de respaldarlas, la ONU se ha mostrado en lo sustancial impotente. Las Naciones Unidas son bastante poco si les falta la voluntad de actuar de los que tienen los medios para hacerlo. Por ejemplo, hay quien piensa que el problema mundial no es que haya «demasiado Estados Unidos», sino al contrario, demasiado poco. Pierre Hassner, el gran experto francés en el derecho de alianzas internacionales, opina que el genocidio de Ruanda ocurrió porque el presidente Clinton, escaldado por Somalia en 1993, no quiso admitir que jurídicamente había una situación de genocidio en Ruanda, que le hubiera obligado a hacer algo al respecto. Al contrario, los Estados Unidos, temerosos de la pérdida de credibilidad de la OTAN por causa de la limpieza étnica de los serbios en Bosnia, decidieron intervenir en esta crisis bajo el paraguas de una resolución del Consejo de Seguridad. De otra manera, los principios sobre los que la OTAN ha basado su derecho a la intervención en conflictos regionales (unilateral o sin mandato del Consejo de Seguridad) eran firmes porque se asentaban sobre fundamentos geopolíticos reconocidos como legítimos, incluso por los «universalistas», y tolerados con pasable reticencia por otros grandes Estados<sup>5</sup>; las «bendiciones» que la Alianza hubiera podido recibir de la ONU eran a veces poco más que notas de pie de página.

No es extraño que, ante la falta de respuestas significativas de la Organización de las Naciones Unidas, los Estados se pregunten si sigue teniendo justificación la cesión que en su día les hicieron de áreas extensas de sus competencias o de sus prerrogativas soberanas. La polarización de opiniones provocada por la crisis de ese platónico «juridicismo universalista» oscila entre los que atribuyen a la ONU ser la única e imprescindible fuente de legalidad internacional, como si su asamblea general o el Consejo de Seguridad fueran nuestros parlamentos elegidos; y la de aquellos que simplemente quieren recuperar jirones cruciales de su soberanía, transferida un día a aquella organización o que niegan haberlo hecho nunca.

Desde el fracaso de la política de sanciones del Consejo de Seguridad contra Iraq y tras la amenaza del uso, en su seno, del derecho de veto francés contra Estados Unidos en marzo del 2003 (Francia, esta vez, en defensa cerrada de la ortodoxia convencional), la ONU ha perdido mucho de su función tradicional de foro de acomodos y compromisos, apto para amortiguar los roces diplomáticos entre los

actores significativos del sistema internacional, y ha recuperado el carácter que tuvo en momentos de la guerra fría, de arena de confrontación diplomática. Una confrontación que tuvo su réplica en la calle, espoleada por el movimiento contrario a la intervención en Iraq, el cual lleva la tesis de la jurisdicción universal hasta sus extremos, al afirmar que «la guerra es ilegal porque no la ha autorizado la ONU». En *Le Figaro* del 10 de abril 2004, por ejemplo, se leía lo siguiente: «En los pasillos de la ONU se ha abierto el debate. Motivo de descontento: la tendencia que parece desarrollarse en el Consejo de Seguridad de legislar para los 191 Estados miembros». A ello, añadía el embajador argelino: «El Consejo se ha puesto a crear derecho internacional, lo cual no está en su mandato». Como en todo caso el debate está ideologizado, la disputa ha devenido abstracta<sup>6</sup>, no conducente a la resolución de los problemas reales.

Cualquier crítica, sin embargo, debe ponderar las cosas con justicia. El historial de las Naciones Unidas no es enteramente negativo. Sirvieron para aunar voluntades para las misiones de Bosnia y Kosovo contra la limpieza étnica; alimentaron y protegieron a los somalíes, justo hasta que los norteamericanos se retiraron en 1993; tuvieron éxito ejemplar en Timor Oriental. Trabajaron con relativo éxito por dar salida política a Afganistán.

Quien revise la decisión tomada por el Gobierno del Partido Popular de enviar fuerzas militares para ayudar a la pacificación y la reconstrucción de Iraq no debería, sin embargo, tratar de hacernos creer que una hoja de parra de la ONU es la toga de la ley.

## CONCLUSIONES

Hecho este *tour d'horizon* sobre el cambiante escenario de la seguridad mundial, queda sólo sacar algunas conclusiones sumarias sobre cómo se traduce lo analizado hasta aquí en directrices generales de una política de seguridad y defensa propia de países occidentales, democráticos y amenazados. Veamos.

Las tareas que para la Alianza Atlántica, la Unión Europea y, por tanto, España se deducen del análisis geopolítico de Eurasia, pueden resumirse en los siguientes puntos: empeñarse en completar el ciclo geopolítico europeo mediante la integración plena de los Balcanes (lo que exige mantener el esfuerzo militar occidental durante ¿cinco o diez años?); lograr una asociación estratégica y pacífica con Rusia (tarea en curso pero de resultado aún incierto); proyectar «estabilidad» mediante la fuerza militar en Asia central (tarea permanente); emplear la fuerza militar en liquidar a los talibanes (tarea urgente), y estar dispuestos a impedir que el arma nuclear pakistaní caiga en manos de un régimen sectario islamista (tarea ocasional).

La amplitud de los espacios geopolíticos descritos exige una concepción estratégica de la defensa avocada a la proyección de la fuerza. Las Fuerzas Armadas deben disponer de una gran capacidad expedicionaria. Pero en general, la idea de «proyección de estabilidad» no es suficiente. Esa proyección, tarea esencialmente militar, debe realizarse con vocación de hacer posible un grado mayor o menor de transformación, tarea esta esencialmente política, diplomática y económica.

---

La «proyección de estabilidad» y el apoyo a la transformación deben ser notas esenciales de las reformas militares en los países aliados y socios de la Unión Europea, y por lo tanto también en España. Esa nota es ya elemento estructurante de las diversas fuerzas de «reacción» o de «respuesta» rápidas, y figura en las doctrinas militares de la OTAN, de la UE y de cada país en particular.

Tales fuerzas sólo podrán constituirse en grado suficiente si se realiza una reasignación de recursos, correctora de programas pensados para situaciones ahora improbables o imposibles. Algunos países aliados lo están haciendo fría y metódicamente, pero, como se podría demostrar, no con la suficiente rapidez y diligencia.

En relación con las dos misiones principales en que se halla implicado Occidente -Afganistán e Iraq-, la tarea, en términos operativos, se concreta en eliminar los focos opuestos a los dos procesos de institucionalización (tarea militar), contribuir a la reconstrucción física de esos países (tarea militar, técnica y policiaca), y dejar establecida una presencia militar mientras se consolida el proceso de transformación y se construye una arquitectura de seguridad colectiva en el área (tarea política y diplomática).

Salvada siempre la primacía de la idea de fuerza y de coacción como directriz de la organización militar, se debe poner de relieve la necesidad de atender, como extensión de la misión, la interfaz entre las tareas reguladas por la fuerza y las destinadas a la reconstrucción y transformación, lo que obligará a que las FFAA, colectivas o nacionales, desarrollen capacidades técnicas, económicas y lingüísticas para ocupar ese terreno de límites imprecisos pero reales, que se conoce, según su magnitud, con nombres tales como «construcción nacional», «reconstrucción nacional», «acción cívicomilitar», «mantenimiento de la paz», etc.

En cuanto a España, debe mantener sus actuales compromisos internacionales, y aun ampliarlos y profundizarlos. Y ello no porque su contribución (limitadísima) vaya a ayudar de modo decisivo a mantener la paz y la estabilidad en el mundo, sino porque saliendo a ese mundo, y comprometiéndose con él, España podrá adquirir las experiencias, los saberes y el respeto internacional que le son necesarios para mantenerse como sociedad competente, influyente y moderna. Su política de defensa y sus FF AA son instrumentos imprescindibles para lograrlo.

NOTAS

- 
- 1 · Por ejemplo, Mohamed el-Ghanam, excoronel de los servicios policiales egipcios, residente en Suiza, en *International Herald Tribune* del 01.04.2004.
  - 2 · Cfr. «Mideast democracy is a long-term, global project», en *International Herald Tribune*.
  - 3 · Ver el análisis puramente político de los aspectos jurídicos de la cuestión de Iraq por George P. Shultz, secretario de Estado de Reagan, en la Kissinger Lecture, «An Essential War», ante el Congreso.
  - 4 · Asi, Vladimir Socor, del Institute for Advanced Strategic and Political Studies, que propone el ingreso en la Alianza de los países del sur del Cáucaso. Véase su artículo «East of the New OTAN», en *The Wall Street Journal*, 26-28.03.2004.
  - 5 · Ver sobre todo las páginas 73-74 del ensayo «Intervention in Contemporary World Politics», de S. Neil MacFarlane. The International Institute for Strategic Studies (Adelphi Paper 350), Londres, 2002.
  - 6 · Mats Berdal, «The UN Security Council: Ineffective but Indispensable», en: *Survival. The IISS Quarterly*, Londres, verano del 2003, p. 22.

**Fecha de creación**

30/05/2004

**Autor**

Antonio Sánchez Gijón

Nuevarevista.net