

C E S E D E N .

POLITICA ESPAÑOLA DE PAZ Y SEGURIDAD

- Por D. Carlos ALONSO ZALDIVAR, asesor del gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores.
- Este trabajo responde en su contenido a una ponencia presentada por el Autor en el Centro de Estudios Constitucionales y que será publicado por dicho Organismo.

Noviembre 1987.

BOLETIN DE INFORMACION nº 205-VIII.

SUMARIO

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD	2
LOS ESCENARIOS DE CONFLICTO	3
LOS INTERESES NACIONALES DE SEGURIDAD	5
LAS GRANDES OPCIONES	9
- Acometer la modernización de las Fuerzas Armadas	
- Participar en la Comunidad Europea	
- Participar en la Alianza Atlántica	
- Promover una política de distensión	
- Realizar una contribución militar a la Alianza Atlántica desde fuera de su estructura militar integrada	
- Proceder a la reducción progresiva de la presencia militar norteamericana en España	
- Mantener el status de país no nuclear y no nuclearizable	
- Actuar en favor del control y reducción de armamentos	
- Contribuir a la definición de una identidad europea en materia de seguridad	
UNA TESIS GENERAL	12
DISUASION Y DEFENSA CONVENCIONAL	13
- La Opinión pública y la contribución militar de España a la Alianza Atlántica	
- La percepción aliada de la no participación española en la estructura militar integrada	
- La reducción de la presencia militar norteamericana en España	

- La cuestión de las bases	
- El Ala 401 y la seguridad aliada	
- La modernización de las Fuerzas Armadas	
DISUASION Y DEFENSA NUCLEAR	24
- Doctrina nuclear y status desnuclearizado	
- Solidaridad y diversidad en la Alianza	
CONTROL Y REDUCCION DE ARMAMENTOS	28
- Por qué, para qué y cómo	
- España y la opción doble cero	
- Armas espaciales, nucleares y convencionales	
DISTENSION Y COOPERACION	34
- España ante el conflicto Este/Oeste	
- Mediterráneo: pluralidad de conflictos y de enfoques	
- España ante los conflictos del Mediterráneo	
- Ceuta y Melilla	
- Gibraltar	
- Canarias	
- España y la crisis centroamericana	
- España y el terrorismo	
ESPAÑA Y EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA	46
- Hechos	
- Certidumbres	
- Incertidumbres	
NECESIDAD DE UNA POLITICA NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD	52

ALEMI; VIII Curso de Defensa Nacional.

Quiero que mis primeras palabras sean para celebrar la organización de este encuentro y apoyar el proyecto general del que surge.

No abundan en nuestro país los ámbitos y medios adecuados para debatir ciertos temas al abrigo de las solicitudes y tensiones de la política diaria. No es que éstas me parezcan indeseables; las considero inherentes al sistema democrático. Pero la democracia también requiere de la reflexión rigurosa y a más largo plazo. De otra forma, se corre el riesgo de reducir la teoría y la práctica de actividades fundamentales del Estado a pura lucha electoral, con el resultado de que, gane quien gane en casa, perdamos todos en el juego mundial.

Aquí nos encontramos en un foro privilegiado para abordar temas, como la seguridad exterior del Estado, sin pretensiones de vencer o convencer políticamente. Creo que podemos hacerlo con la modesta finalidad de identificar problemas y conocer mejor las soluciones de cada uno. Si lo logramos no habremos perdido el tiempo. Habremos contribuido a que el debate político nacional gane en seriedad y a que todos, incluido el gobierno de turno, podamos pensar y actuar mejor.

Para ser fiel a este planteamiento debo comenzar explicitando una cosa. La ponencia que voy a desarrollar, constituye una exposición de la política de paz y seguridad del gobierno al mismo tiempo que una interpretación personal de la misma. Expondré los hechos que conforman la acción del gobierno en materia de paz y seguridad y haré juicios e interpretaciones para mejor dar cuenta de estos hechos. Quiero advertir desde ahora, que estos juicios e interpretaciones serán de mi entera responsabilidad. Y, sin más preámbulos, entraré en materia.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD

Me parece conveniente comenzar con algunas consideraciones relativas al propio concepto de seguridad. A juzgar por lo que publica nuestra prensa y lo que se dice en los debates parlamentarios, no existe homogeneidad a la hora de entender este concepto. Abundan los malabarismos y las confusiones entre los términos seguridad, defensa y política exterior, y esto me aconseja precisar el significado de las palabras que emplearé.

Crear seguridad es reducir amenazas. El alcance de una amenaza es igual al producto de la probabilidad de sufrir una agresión, por los daños previsibles en caso de que la agresión se produzca. Así pues, se pueden reducir las amenazas, es decir crear seguridad, mediante todo tipo de medidas tendentes a disminuir la probabilidad de una agresión y/o el alcance de los daños en caso de que la agresión se produzca.

Estas medidas pueden ser tanto de naturaleza militar como política y, repasando la experiencia reciente de las relaciones internacionales, cabe agruparlas en cuatro categorías: medidas de disuasión, medidas de defensa, medidas de desarme y medidas de distensión/cooperación. Todas estas medidas tiene implicaciones económicas para el país que las promueve y su aplicación efectiva requiere que cuenten con un respaldo suficiente de la sociedad.

Partiendo de todo lo anterior, podemos decir que la política de seguridad es el conjunto de medidas de disuasión, - defensa, desarme y distensión/cooperación, que lleva adelante un gobierno, asumiendo sus implicaciones económicas y de opinión pública, con el fin de mantener bajo control las amenazas potenciales a la integridad territorial y/o a la independencia política de la nación. Creo que esta definición puede resultar útil - como guía de trabajo.

De entrada, reclama que comencemos por identificar las amenazas exteriores que existen sobre España, es decir, las situaciones verosímiles de las que puede derivarse una agresión con daños a la integridad territorial y/o a la independencia política de nuestra patria. No es fácil llegar a conclusiones indiscutibles a este respecto, pero, como aquí estamos para discutir, ofreceré sin circunloquios una apreciación personal de nuestros escenarios de conflicto.

LOS ESCENARIOS DE CONFLICTO

Sin que el orden refleje otra cosa más que un intento de ser sistemático, se puede comenzar considerando las amenazas a la integridad territorial que podrían derivarse del conflicto Este/Oeste, si llegara a provocar una guerra, bien por agresión soviética o como consecuencia del descontrol de una crisis entre los EE.UU. y la URSS.

Después, hay que tener en cuenta las amenazas a la integridad territorial que pueden plantearnos los conflictos existentes en el Mediterráneo, si alguno de ellos llegara a manifestarse belicamente y a globalizarse.

Dentro de este mismo capítulo de amenazas a la integridad territorial, existen ciertos escenarios de conflicto con raíz y localización nacionales. En Ceuta y Melilla, como consecuencia de las aspiraciones marroquíes respecto a estas ciudades; en Canarias, si algún o algunos países pretendieran cuestionar el status de las islas; y en torno a Gibraltar, no por iniciativa española, sino en caso de que el Reino Unido implicara este territorio en acciones bélicas y ello pudieran acarrear represalias que terminaran afectando a España.

En otro orden de cosas, hay que contemplar las amenazas a la independencia política de España. Esta podría llegar a verse en entredicho si no disponemos de posibilidades, directas o mediante acuerdos de alianza, para contrarrestar una hipotética intimidación militar de la URSS.

Nuestra independencia política también podría resentirse si nos encontráramos en una posición de subordinación automática a los EE.UU. y llegara a plantearse una aguda discrepancia de intereses entre la posición española y la norteamericana, por ejemplo respecto a Centroamérica o el Mediterráneo.

El terrorismo constituye así mismo una amenaza ya que, con su chantaje de muertes y de secuestros, pretende doblegar la voluntad nacional comprometiendo la integridad territorial o tratando de condicionar la acción exterior de nuestro país, de acuerdo con los deseos de quienes lo practican.

Por último no debe perderse de vista que en países de tipo medio y con economía abierta, como el nuestro, la independencia política también podría llegar a verse seriamente amenazada, si aspectos decisivos del funcionamiento de nuestra sociedad llegaran a caer completamente bajo el control de entidades ex-

tranjeras. Poderes exteriores tendrían entonces la posibilidad de ejercer una influencia decisiva sobre nuestro comportamiento y de comprometer nuestra independencia política.

Aún cabría añadir otras amenazas a la integridad de la población o del medio ambiente que tienen una componente exterior. Así ocurre con el consumo de drogas, la difusión del SIDA, los accidentes y vertidos nucleares o ciertas prácticas comerciales, agrícolas e industriales.

Clasificar por orden de gravedad las diversas amenazas, constituye un ejercicio no sólo difícil sino que puede inducir a confusión. No hay manera cierta de medir la probabilidad de cada una de ellas, los daños que llevan a asociados son de naturaleza muy diversa y, realmente las distintas amenazas no son completamente independientes. Una política de seguridad exterior debe intentar mantener bajo control la amenaza conjunta, cuidando de que al hacer frente a unas no se potencien otras.

ESCENARIOS DE CONFLICTO

amenazas a	procedentes de	en caso de
integridad territorial	URSS	Guerra E/O por agresión URSS
	EEUU y URSS	Guerra E/O por descontrol
	Israel, P. Arabes (EE.UU., URSS)	Conflicto bélico generalizado en el Mediterráneo.
	Marruecos (otros P. Arabes)	Conflicto sobre Ceuta y Melilla
	(P. Africanos ?)	Conflictos sobre Canarias
	Reino Unido	Utilización bélica de Gibraltar
Independencia Política	URSS	Incapacidad de contrarrestar intimidación militar.
	EE.UU.	Posición de subordinación automática y conflicto de intereses (Centroamérica, Mediterráneo)

ESCENARIOS DE CONFLICTO (Continuación)

amenazas a	procedentes de	en caso de
	(sin identificar)	apoyos o facilidades a la acción terrorista de ETA.
	grupos del Oriente Medio	acciones terroristas.
(vía desarrollo económico)	EE.UU. RFA, Francia	Dependencia tecnológica vital e irreversible.
	P. Arabes	Interrupción suministros energéticos.
	URSS	Interrupción comercio marítimo (caso de guerra E/O).

LOS INTERESES NACIONALES DE SEGURIDAD

Establecida a efectos de discusión esta relación de nuestros escenarios de conflicto, debemos proceder ahora a una tarea todavía más delicada. Perfilar en que consiste el interés y los objetivos nacionales de seguridad ante cada escenario.

Los países con tradición de pensamiento autónomo en materia estratégica, han ido decantando definiciones de sus intereses de seguridad exterior que gozan de un amplio y sólido consenso nacional. No creo que sea este nuestro caso y, de todas formas, no hay que olvidar que la apreciación operativa del interés nacional en una circunstancia dada, corresponde al gobierno democráticamente elegido y a nadie más.

A efectos de nuestra discusión, resultaría muy cómodo disponer de un listado en el que estuvieran formulados, de manera oficial, los intereses y los objetivos nacionales ante todo escenario de conflicto. Por supuesto tal documento no existe y lo que más puede aproximarse constituye información reservada. Esto no quiere decir que los criterios y directrices del gobierno español en materia de seguridad exterior, sean secretos o desconocidos. En grandes líneas figuran en los programas electo-

rales, con más precisión se han enunciado en debates y declaraciones gubernamentales y pueden deducirse de la acción diaria - del gobierno.

Pero siempre existirá una distancia insalvable entre la manera de tratar estos temas en la acción de gobierno y en el trabajo académico. Por muy explícito que se sea desde el primer plano, nunca resultará suficiente para el segundo. Teniendo en cuenta esto, deberá ser tarea nuestra interpretar, a partir de los datos disponibles, la concepción de los intereses nacionales de seguridad que subyace a la actuación del gobierno. He aquí mi interpretación personal, referida a cada uno de los escenarios de conflicto anteriormente identificados.

Conflicto Este/Oeste.

La visión gubernamental de este escenario de conflicto creo que podría enmarcarse con los siguientes puntos:

1) El interés de España reside en impedir que se produzca una guerra de este tipo, tanto si fuera por agresión de la URSS, como si resultara consecuencia del descontrol de una crisis entre los EE.UU. y la URSS. Ahora bien, es este un objetivo que trasciende ampliamente las posibilidades de acción españolas, por lo que la manera práctica de perseguirlo consiste en tratar de situarnos en condiciones de ejercer la influencia más efectiva posible para evitar ambas posibilidades.

2) Por otra parte, esta influencia debe ejercerse de tal modo que:

a) no contribuya a generar situaciones que pudieran facilitar a la URSS el ejercicio de medidas de intimidación militar sobre España, y que

b) no nos conduzca a adoptar posiciones de las que pudiera derivarse una subordinación automática de ciertos intereses nacionales a los intereses de los EE.UU.

3) Finalmente, como pese a todo puede llegar a producirse una guerra Este/Oeste, también es necesario contemplar una acción dirigida a tratar de minimizar los daños que pudieran derivarse para España en caso de una guerra así.

Conflictos en el Mediterráneo.

Ante el complejo escenario mediterráneo, la visión gubernamental creo que podría resumirse de la siguiente forma:

1) El interés de España reside en evitar que los conflictos existentes en la zona se planteen y extiendan en términos bélicos. Como en el caso anterior, este objetivo trasciende ampliamente nuestras posibilidades de acción, y en la práctica lo que puede hacerse en este sentido es favorecer la solución negociada de los conflictos abiertos y la estabilidad de los Estados de la ribera sur.

2) Si pese a todo llegara a producirse una situación bélica, el interés de España reside en estar en condiciones de:

- a) disponer de una mayor capacidad nacional de control naval y aéreo en el Mediterráneo Occidental, y
- b) estar en condiciones de poder evitar implicaciones militares indirectas que pudieran resultar nocivas para otros intereses nacionales.

Conflicto sobre Ceuta y Melilla

La posición del gobierno ante este escenario de conflicto parece basarse en lo siguiente:

1) Mantener el status quo de estas dos ciudades, y con este fin:

- a) no asumir propuestas diplomáticas de las que pudiera derivarse un cuestionamiento del mismo, y
- b) disponer de un dispositivo militar que disuada los intentos de alterarlo por la fuerza y lo defienda llegado el caso.

2) Promover la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de estas ciudades, evitando discriminaciones y enfrentamientos entre las comunidades que en ellas conviven.

3) Sostener con Marruecos unas relaciones constructivas en todo lo que resulte compatible con los puntos anteriores.

Conflicto sobre Canarias.

El interés nacional en este caso reclama:

diante:

- 1) Fortalecer el status quo de las Islas Canarias mediante:
 - a) una acción diplomática dirigida a hacer patente su fundamentación étnica, cultural y económica y que evite iniciativas innecesarias que pudieran alentar el hipotético interés de otros países en cuestionario, y
 - b) dotarse de los medios necesarios para garantizar en las mejores condiciones posibles el control nacional sobre las líneas de comunicación marítimas y aéreas entre la península y las islas, así como la defensa de éstas.
- 2) Mantener una posición sobre el conflicto el Sahara que facilite el desarrollo de buenas relaciones con la administración que, en su día, se haga cargo definitivamente del territorio y de su banco pesquero.

Implicación de Gibraltar en conflictos bélicos.

Los objetivos nacionales ante este escenario podrían formularse de menor a mayor, como sigue:

- 1) No facilitar la capacidad operativa de la base militar de Gibraltar, ya que existe el riesgo de que el Reino Unido la comprometa en acciones bélicas de las que pudieran derivar se efectos negativos para nuestro país.
- 2) Desarrollar la capacidad nacional de control militar sobre el Estrecho con el fin de reducir la importancia militar de la presencia británica en Gibraltar.
- 3) Recuperar la soberanía sobre Gibraltar.

Desarrollo bélico de la crisis centroamericana.

El interés nacional reside en evitar un desarrollo bélico de la crisis pues, dada la existencia de percepciones di-

ferentes respecto a este conflicto entre España y los Estados Unidos, una intervención militar norteamericana situaría a España ante la inexorabilidad de adoptar opciones que afectarían muy negativamente a nuestras relaciones con los EE.UU. o comprometerían de manera grave nuestros especiales vínculos con los pueblos latinoamericanos.

Prescindiendo de las amenazas de naturaleza económica, no por concederles poca importancia sino porque deberían ser motivo de un estudio especializado, esta es mi interpretación -formulada en el descarnado lenguaje del interés nacional- de los criterios que vienen guiando la acción del gobierno en materia de política de seguridad exterior. Por supuesto, son posibles otras interpretaciones de esta misma acción. Y, desde luego, partiendo de una apreciación diferente de los intereses nacionales lo lógico sería proceder desde el gobierno de forma diferente a la actual. Sobre todo esto podremos discutir pero antes hay que tomar en consideración otras cosas.

LAS GRANDES OPCIONES

Los intereses nacionales definidos para cada caso en el apartado anterior, no son independientes entre si y bien puede ocurrir que, en su desarrollo, surjan contradicciones entre unos y otros. Ahora bien, la labor de gobierno no permite una reflexión especulativa permanente y, partir de un cierto grado de comprensión de los diversos problemas, conlleva la necesidad de realizar opciones básicas.

Entiendo por opciones básicas aquellas que, por su alcance, introducen implícita o explícitamente elementos de jerarquización y delimitar grados de compatibilidad entre los diversos intereses y objetivos nacionales en materia de seguridad exterior. Resulta obvio decir que durante los últimos años España ha realizado algunas opciones de esta naturaleza.

Desde los años cincuenta hasta muy recientemente, España actuó en materia de seguridad exterior en base a un esquema en el que destacaban los siguientes rasgos: a) nuestra ausencia de foros como la Comunidad Europea y la Alianza Atlántica; b) el mantenimiento de una relación defensiva bilateral con los EE.UU. que no implicaba para éstos ningún compromiso con la seguridad de España; y c) una desatención notoria a la modernización del material y la organización de las Fuerzas Armadas. No es difícil argumentar en términos generales que este esquema resultó contraproducente para la defensa de los intereses nacionales, pero no

considero necesario entrar aquí en la crítica histórica. Ocasión habrá, al hilo de los problemas del presente, de comprobar el peso negativo de ciertas herencias del pasado.

Como he dicho, en los últimos años España ha realizado ciertas opciones básicas que han trastocado el esquema anterior y, en buena medida, han establecido un nuevo marco y una nueva orientación de nuestra política de seguridad. No todas estas opciones son de la misma naturaleza, ni tienen los mismos progenitores. Su grado de aceptación por la opinión pública es también variable. Y cada una de ellas ofrece posibilidades pero también encierra riesgos. Veamos esquemáticamente de que opciones se trata.

Acometer la modernización de las Fuerzas Armadas.

Fue este un compromiso asumido al inicio de la transición por todas las fuerzas parlamentarias y sostenido hasta el presente. Ha supuesto la creación del Ministerio de Defensa, reformas en la organización y despliegue de las fuerzas armadas y un aumento de los gastos militares respecto a la etapa anterior. Esto último, aunque se vea acompañado de un esfuerzo para rentabilizar las inversiones militares, siempre resulta delicado en un país con los déficits sociales que padece el nuestro.

Participar en la Comunidad Europea.

Esta opción ha contado con el respaldo de todo el país. En términos generales, se espera que contribuya a promover nuestra modernización económica y social y también que nos permita, a través de la Cooperación Política Europea, ejercer influencia, en un sentido afín a nuestros intereses nacionales, sobre la acción exterior de los países comunitarios.

Paralelamente asumimos el reto de contrastar nuestra política exterior con la de los restantes socios comunitarios entre los que hoy, en algunos aspectos, prevalecen tesis que no coinciden con las nuestras. Por otra parte, si la economía española no resultara capaz de desenvolverse adecuadamente en el marco de la Comunidad, esta opción conlleva el riesgo de agravar nuestras vulnerabilidades económicas.

Participar en la Alianza Atlántica

Decisión pelémica que se consolidó en referendum popular. Ha significado la equiparación de España con nuestros socios comunitarios, también en el plano de la seguridad, dándonos voz en centros de decisión fundamentales a este respecto. Con esta opción nos hemos situado en un status que puede facilitar la cooperación con países avanzados en materia de armamentos y tecnología, la capacitación de nuestras Fuerzas Armadas y que nos da acceso a valiosas fuentes de información.

Al mismo tiempo, asumimos el riesgo de que los requerimientos de la solidaridad aliada nos reclamen compromisos que no sean del todo congruentes con nuestra percepción de las amenazas o que puedan distorsionar los perfiles nacionales de nuestra política de seguridad. La opinión pública aceptó la opción atlántica como asociada a la opción europea pero con fuertes reservas que siguen vigentes.

Las opciones anteriores han establecido el marco en que se desenvuelve nuestra política de seguridad. El gobierno ha realizado además otras opciones relativas a la manera en que se propone actuar en este marco.

Promover una política de distensión.

Entendida ésta como el desarrollo del diálogo y de los intercambios entre Estados con sistemas políticos y sociales diferentes con el fin de desmilitarizar las relaciones Este/Oeste y promover soluciones pacíficas a conflictos regionales. Esta orientación cuenta con el apoyo genérico de la opinión pública.

Realizar una contribución militar a la Alianza Atlántica desde fuera de su estructura militar integrada.

La manera en que el gobierno entiende que debe traducirse en la práctica el acuerdo refrendado de permanecer en la Alianza sin participar en su estructura militar integrada, es percibida como insuficiente por unos, como abusiva por otros y suscita recelos en la opinión pública.

Proceder a la reducción progresiva de la presencia militar norteamericana en España.

Acordada igualmente en el referéndum, esta opción cuenta con un apoyo ampliamente mayoritario de la opinión pública, aunque quizá mediatizado por un cierto sentido de impotencia. Las propuestas que sostiene el gobierno a este respecto, igual que en el caso anterior, son consideradas superficiales por unos y demasiado comprometidas para otros.

Mantener el status de país no nuclear y no nuclearizable.

La nuclearización de España suscita un rechazo generalizado en la opinión pública. La negativa a aceptar la presencia de armas nucleares ajenas en el territorio español siempre ha contado con el consenso de todas las fuerzas parlamentarias y se vio ratificada en el referéndum. Por otra parte nadie ha planteado nunca expresamente la conveniencia de que España se dotase de armas nucleares propias.

Actuar en favor del control y reducción de armamentos.

Esta opción también cuenta con el favor de la opinión pública, aunque pueda parecer algo alejado de nuestros intereses nacionales concretos. A medida que va dando pie a decisiones y pronunciamientos específicos, parece merecer una mayor atención de los grupos parlamentarios.

Contribuir a la definición de una identidad europea en materia de seguridad.

Opción que hay que entender como una componente central del proceso de integración europea y como un elemento de reforma del funcionamiento tradicional de la Alianza Atlántica. Como idea genérica goza de una recepción positiva por la opinión pública. Pero, hasta el momento, se ha debatido muy escasamente en términos concretos.

UNA TESIS GENERAL

Enunciadas estas opciones básicas, formularé la tesis que pretendo sostener en estas páginas. Consiste en lo siguiente:

creo que a partir de las citadas opciones básicas, resulta posible llevar a cabo una defensa seria de los intereses nacionales, entendidos tal y como fueron formulados anteriormente.

Para completar esta idea añadiré que, a mi juicio, si se desarrollan consecuentemente todas estas opciones, lo que no dejará de plantear dificultades, tal defensa resultará firme. Por otra parte, me parece claro que alterando o renunciando a algunas de las citadas opciones -sobre todo las del segundo grupo- se pueden servir otras apreciaciones diferentes de los intereses nacionales.

Formulo lo anterior consciente de dos hechos. Por un lado, la circunstancia de que las opciones básicas de la actual política de seguridad de España han sido adoptadas, en buena medida, a través de un referendun, lo que les concede una gran solidez. Pero sabiendo también que existen sectores de la opinión pública en los que domina la sensación de que estas opciones han acentuado algunos factores de subordinación típicos del esquema anterior, y otros sectores que piensan que han abierto áreas de incertidumbre no exentas de riesgo.

Creo que una actitud rigurosa y un esfuerzo de clarificación permanente por lo que se refiere a la aplicación de los términos del referendun, resultan imprescindibles para suscitar el grado de consenso nacional activo que requiere el desarrollo coherente de las opciones básicas de seguridad que hemos realizado.

A partir de este punto entraré más en concreto en el análisis de la política gubernamental. Me propongo hacerlo poniendo de manifiesto la manera en que las opciones básicas citadas, se están traduciendo en medidas específicas acordes con los intereses nacionales de seguridad anteriormente definidos. Analizaremos estas medidas en los campos de la disuasión, y la defensa convencional y nuclear, en lo que se refiere al desarme y también a la distensión/cooperación.

DISUASION Y DEFENSA CONVENCIONAL

En materia de disuasión y defensa convencional, el gobierno está actuando en tres direcciones nuevas:

- a) iniciar una participación activa y explícita de España en las tareas aliadas en este campo (hasta ahora lo hacíamos pasiva e implícitamente),

- b) sanear y normalizar nuestras relaciones bilaterales con los EE.UU. (para lo que resulta imprescindible introducir una clara solución de continuidad con la relación heredada del franquismo) procediendo a una reducción de su presencia militar en España, y
- c) mejorar los medios nacionales de disuasión y defensa convencional (para cubrir mejor ciertos objetivos militares nacionales y ganar autonomía en este campo).

Desarrolladas convenientemente, estas tres líneas de trabajo pueden mejorar la posición de España ante algunos de nuestros escenarios de conflicto específicamente nacionales y prestar al mismo tiempo un valioso concurso a exigencias que plantean algunos escenarios aliados, logrando que todo esto se haga con la necesaria comprensión y respaldo nacional.

Veamos a continuación algunos aspectos de lo que se está haciendo en las tres direcciones señaladas y que merecen especial consideración.

La opinión pública y la contribución militar de España a la Alianza Atlántica.

Una interpretación muy generalizada que se ha dado a la no participación en la estructura militar integrada de la Alianza, consiste en entender que España estará presente en las actividades políticas de la Alianza pero no tendrá nada que ver con sus actividades militares.

Sin embargo el Gobierno ha concebido un modelo de participación de España en la Alianza sin formar parte de su estructura militar integrada, que contempla un margen de posibilidades de participación española en actividades militares aliadas. Entre ambas ideas existe una distancia que se presta a ser explotada políticamente. En mi opinión esto sería (esta siendo) negativo y resulta necesario clarificar este punto.

El gobierno ha dado pasos en este sentido, comenzando por formular sin ambigüedad lo que no va a hacer. España no asignará fuerzas nacionales a un mando no nacional, para que estas fuerzas lleven a cabo misiones a las órdenes de este mando en sus áreas de jurisdicción.

Ha explicado también lo que se propone hacer. Adoptar un ciclo de planeamiento de la defensa similar al que siguen - los países aliados, si bien -y como consecuencia de lo anterior- se separará de éste en algunos aspectos. Ha hecho saber - que la participación española en ejercicios militares se desarrollará preferentemente en zonas de interés estratégico español y sin cesión del mando operativo de las fuerzas españolas a autoridades aliadas.

Finalmente ha expuesto su voluntad de establecer - acuerdos de coordinación entre los mandos nacionales y los mandos aliados con el fin de que las fuerzas españolas, bajo mando nacional, desarrollen determinadas misiones específicas conjuntamente con las fuerzas aliadas.

La percepción aliada de la no participación en la estructura militar integrada.

Los restantes aliados han conocido, sin manifestar de sacuerdos o reservas, estos criterios sobre los que se va a basar la participación de España en la Alianza. Posiblemente piensan que se trata de criterios muy particulares. Pero tampoco desconocen las muy particulares relaciones que desde su nacimiento ha tenido la Alianza con España, las particularidades de nuestra posición geográfica y, desde luego, son conscientes de que todos y cada uno de los países aliados, mantiene y defiende ciertas particularidades.

La Alianza ha aceptado los principios de la participación española porque es pragmática. Pero por la misma razón, y por inercia, cabe esperar que, a la hora de concretarlos, no deje de surgir la tendencia a que España se adapte lo más posible a los procedimientos y misiones tradicionales de la Alianza. Pues bien, es a la hora de concretar cuando se debaten realmente los intereses nacionales.

Sabido es que el escenario que merece una atención privilegiada a la Alianza es el Frente Central y, tras él, los Flancos Norte y Sur. España no está en ninguna de estas áreas; la geografía nos sitúa en la retaguardia del territorio aliado. En caso de conflicto, desde esta posición se puede hacer una contribución a la defensa de las zonas de contacto, pero nuestra amenaza inmediata procedería de los espacios marítimos y aéreos en torno a la península.

Por otra parte, hemos visto que el control de estos espacios, es decir, del Mediterráneo Occidental, de la zona del Estrecho y de las líneas de comunicación con Canarias, así como obviamente la defensa de nuestro suelo, son claros objetivos militares de interés nacional. Pero además estos espacios dotan de profundidad a la defensa de Europa e incluyen un corredor aéreo y naval vital para el refuerzo y suministro del Flanco Sur.

Cabe pensar pues en unos acuerdos de coordinación que siendo útiles para atender a estas necesidades de la Alianza, refuercen el dispositivo de defensa en áreas de interés estratégico para España. Pero también cabe pensar que, entre los aliados y entre nosotros, pueden existir ideas muy distintas.

Quizá este encuentro sea una buena ocasión para conocer mejor que otras ideas concretas hay entre nosotros mismos. Digo "ideas concretas" porque, si sólo se trata de hacer agitación política, basta decir "no hay que participar en nada" o "hay que participar en todo". Pero si se quiere ir más lejos, - los que dicen "todo" deberán reflexionar, porque España no puede participar en todo; y los que dicen "nada" también deberán hacer lo, salvo que se manifiesten indiferentes respecto a qué planeamiento y actividades operativas deben llevar a cabo nuestras - Fuerzas Armadas. Así pues, la invitación al debate de fondo está hecha.

La reducción de la presencia militar norteamericana.

Cuando escribo, éste es el tema estrella de la política de seguridad del gobierno. ¿Se trata realmente de algo - transcendental?. En mi opinión sí, pero con una transcendencia que no se sitúa, como habitualmente suele suponerse, ni en el plano político electoral, ni el terreno político militar. A mi juicio se trata de otra cosa.

La opinión pública española tiene la percepción extendida y profunda de que las relaciones entre España y los Estados Unidos son insatisfactorias y este hecho no se comprende muy - bien desde los Estados Unidos. Siendo esto así, creo que estamos atravesando una coyuntura de la que podemos salir por caminos - muy distintos.

Puede ocurrir que las citadas percepciones cristalicen en anti-americanismo por parte española y en menosprecio de España por parte norteamericana. Por el contrario, también puede ocurrir que los españoles salgamos de esta coyuntura sabiendo -

apreciar mejor que, si bien en ciertos aspectos podemos tener intereses distintos de los de los EE.UU., otros intereses -- de gran importancia que nos son comunes; por su parte, los norteamericanos, pueden enriquecer notablemente su comprensión de España.

En resumen, creo que estamos ante una coyuntura que puede marcar el futuro a largo plazo de las relaciones hispano-norteamericanas. Tanto por el riesgo que encierra la posibilidad de que el pueblo español salga de ella resentido y frustrado; como por la oportunidad que ofrece para que los españoles adquiramos un sentido más ponderado, y más estimulante, de las posibilidades y limitaciones que, hoy por hoy, tiene España en el mundo. Estas afirmaciones reclaman alguna explicación.

En el Reino Unido, Italia y, no digamos ya, en Alemania, hay muchas más instalaciones militares de los EE.UU. que en España. Pero en ninguno de estos países la presencia norteamericana despierta los mismos recelos que aquí. Si se estudian los acuerdos que regulan la capacidad de control que tienen los gobiernos de estos países europeos sobre las actividades militares que desarrollan los EE.UU. en o desde su territorio, se descubre que es menor que la establecida en nuestro Convenio bilateral de 1982. Sin embargo la opinión dominante es exactamente la contraria.

¿Por qué ocurre esto? Ocurre porque nuestras relaciones con los EE.UU. han sido muy diferentes a las de otros países europeos, lo que no puede dejar de hacerse presente en nuestra percepción de las cosas. No voy a hacer historia, pero conviene tener presente la profundidad de esta diferencia. Quizá arranca de la guerra del 98. Una guerra que, aunque no haya dejado resentimientos vigentes contra los Estados Unidos, abrió un interrogante radical sobre el papel de España en el mundo, que es precisamente lo que ahora estamos resolviendo.

Nuestra percepción de los Estados Unidos también resulta distinta de la de nuestros socios europeos, por el hecho de que la política norteamericana en iberoamérica influye en la formación de nuestros juicios sobre la política norteamericana, con mucha más fuerza que en el caso de cualquier otro país de Europa.

Por otra parte, la distancia y la ausencia de conflictos históricos entre España y la Unión Soviética, permiten comprender que, a diferencia de lo que puede ocurrir en otros países de Europa, desde Madrid no se percibe a la URSS como una amenaza inmediata. De aquí que una política exterior de los Estados Unidos centrada en la denuncia de la URSS como imperio del mal,

produzca en gran parte de los españoles escepticismo, cuando no abierta preocupación.

Pero, sin duda, lo que mejor da cuenta del distinto significado que adquiere en España y en otros países europeos la presencia militar norteamericana, es que para ellos tal presencia está asociada históricamente con la derrota del nazismo y del fascismo y con la recuperación de la libertad; mientras que para nosotros se asocia con la consolidación del franquismo.

La cuestión de las bases.

No me detendré en detallar la historia de los sucesivos Acuerdos hispano-norteamericanos. Basta retener una cosa, su carácter anómalo. Hablo de anomalía porque lo característico de la relación establecida en 1953 fue que se aceptó la presencia militar norteamericana en territorio español sin que los Estados Unidos adquirieran ningún compromiso de acudir, en caso necesario, en defensa de España. El franquismo asumió esto porque contribuía a su supervivencia. La administración norteamericana para atender a sus intereses estratégicos.

En lugar de una cláusula de seguridad, los Estados Unidos ofrecieron ayuda económica y militar. Pero la ayuda es constitutivamente insatisfactoria como sucedáneo de una relación de alianza, pues no existe nivel de ayuda que pueda compensar los riesgos que ocasiona una presencia militar extranjera. Por otra parte, la ausencia de una cláusula de seguridad, da testimonio de la inexistencia de una comunidad de intereses en el terreno defensivo.

En 1982 España ingresó en la OTAN y ese mismo año se firmaba el Convenio actualmente vigente. Su negociación se produjo en condiciones complejas y en el texto final no se reflejó el cambio de circunstancias que se había producido en España. Persiste en él la relación bases/ayuda, se acentúa el control español, pero se mantiene intocada la presencia militar norteamericana heredada del franquismo.

¿Testimonia la continuidad de esta presencia la existencia de algún derecho adquirido de los Estados Unidos para la utilización del territorio español?. La respuesta es no. Pero estamos hablando de algo más delicado que la virtud de la mujer del César. Hablamos de la soberanía nacional. Así que no basta que la respuesta sea negativa si puede parecer lo contrario. Por ello, concluida la vigencia del actual Convenio, hay que plantearse en qué reside el interés nacional ante esta cuestión.

Creo interpretar que para el gobierno el interés nacional reside en garantizar en el futuro unas relaciones normalizadas con los Estados Unidos en beneficio mutuo y del resto de los países aliados. Ahora bien, unas relaciones así no pueden basarse en el statu quo vigente desde 1953, que merece el rechazo de una gran mayoría de la población española, y exigen que se altere para poner de manifiesto que treinta años de relaciones anómalas no han creado ningún derecho de presencia militar de los Estados Unidos en España. En otras palabras, que se proceda a una reducción substancial de la presencia militar norteamericana heredada del franquismo.

Cualquier acuerdo futuro que no contemple esto, corre el riesgo de acentuar la percepción de que determinados intereses de los EE.UU. prevalecen sobre soberanía española, es decir, de ser entendido como una imposición. Ningún acuerdo sobre el que gravite esta sombra permitirá asentar en el futuro unas relaciones positivas que sólo pueden basarse en la expresión libremente pactada entre voluntades soberanas de unos intereses comunes.

Creo que desde el lado norteamericano se comprende - que estas razones de fondo aconsejan proceder a una reducción de su presencia militar en España. Pero la principal preocupación de Washington parece centrarse en que la reducción no produzca perjuicios en el terreno de la seguridad.

Asumiendo este aspecto de la cuestión, la propuesta que presentó y mantiene el gobierno, se centra en la reducción de aquellos elementos de la presencia militar norteamericana en nuestro país que -como el Ala 401- son susceptibles de una reubicación fuera del territorio nacional sin detrimento de las misiones que tienen asignadas; y no pretende que se eliminen instalaciones, fuerzas o autorizaciones de uso que, en las circunstancias actuales, resultarían de imposible sustitución o relocalización. Por ejemplo, la base de Rota o el entrenamiento de pilotos en las Bárdenas Reales.

El Ala 401 y la seguridad aliada.

Es del dominio público que, precisamente, el Ala 401 constituye el centro de las dificultades para llegar a un acuerdo de reducción. Ello me obliga a referirme a este punto, aunque hacerlo en demasía podría desenfocar el conjunto del tema.

Se ha dicho que el desplazamiento fuera de España del Ala 401 conllevaría un serio detrimento de la seguridad occidental.

tal. A esto se puede responder recordando que las misiones del Ala 401 se refieren a la defensa aliada del Flanco Sur; que se extiende desde la frontera entre Italia y Austria hasta las fronteras de Turquía con Bulgaria y la URSS. En caso de crisis está previsto que el Ala 401 abandone Torrejón para trasladarse a Aviano (Italia) e Incirlick (Turquía), donde se armarían los aviones y saldrían para el escenario de combate.

No está claro pues por qué la defensa aliada del Flanco Sur se vería negativamente afectada si el Ala 401 estuviera desplegada, en vez de en España, en una zona más próxima a su escenario de intervención. Si la actual ubicación del Ala 401 ofrece ventajas, estas no parecen tener que ver con su actuación en situaciones de crisis o guerra, sino quizá con las posibilidades de entrenamiento y de apoyo logístico de que disponen en territorio español.

En efecto, de carácter de estas facilidades, el Ala 401 podría ver dañada su capacidad operativa. Ahora bien, hay que tener presente que la propuesta de que el Ala 401 abandone España, no cierra posibilidades de que, tal y como sucede ahora aviones norteamericanos no estacionados en España, puedan disponer en el futuro de autorizaciones para realizar entrenamiento en territorio español.

Se ha argumentado que un despliegue más avanzado del Ala 401 no resultaría conveniente porque comprometería su supervivencia en caso de conflicto. Esto es discutible ya que, en teoría y en los ejercicios, se contemplan tiempos de alerta que no hacen del despliegue avanzado un riesgo adicional. Pero si no es así, a la vista de las características técnicas de estos aviones, nada se impide que el Ala 401 pudiera trasladarse desde España a otros territorios más alejados del frente de operaciones.

Ultimamente se han oído también opiniones que relacionan la reducción con las futuras negociaciones sobre estabilidad convencional e incluso con la opción doble cero. Estas especulaciones estratégicas parecen ignorar que la propuesta española no afecta a la relación global de fuerzas entre la Alianza y el Pacto de Varsovia ni en el terreno convencional ni en el nuclear. Simplemente, porque no implica la supresión de fuerzas o misiones aliadas de ningún tipo. La propuesta de reducción es, en el peor de los casos, neutra respecto a las citadas negociaciones.

Cuando se discute con norteamericanos es difícil no hablar de dinero. No conviene ignorar pues que la reducción podría implicar gastos adicionales para los Estados Unidos. ¿Cuanto? En principio no parece que mucho ya que el Ala 401 podría

desplegarse en otras bases que cuentan con instalaciones suficientes para ello. Por otra parte, la propuesta española contempla la sustitución de personal norteamericano por español en una serie de actividades, y esto supondría un ahorro para los Estados Unidos que ayudaría a compensar los costos del redespiegue del Ala 401.

No creo que convenga prolongar esta casuística. Lo conveniente es tener clara la naturaleza del tema. La reducción plantea problemas económicos, pero nadie arriesga la bancarrota en este tema; plantea cuestiones de seguridad, pero en modo alguno se está jugando aquí la seguridad aliada. Lo que si está en juego es el futuro de las relaciones hispano norteamericanas. Si se entiende esto, creo que todo lo demás se resolverá.

La modernización de las Fuerzas Armadas.

Hasta el momento me he referido a lo que podríamos llamar la dimensión "soft" de la defensa. Recapítulemos para entrar después en los aspectos "hard" de la cuestión.

Es posible proceder a una reducción de la presencia militar norteamericana en España como la planteada por el gobierno no sin dañar la seguridad aliada. Esta reducción resulta además necesaria para mantener en el futuro unas relaciones normales y positivas con los Estados Unidos en beneficio mutuo y de todos los aliados. También lo es para dar un cumplimiento adecuado a los términos de nuestra participación en la Alianza.

Despejado el futuro de las relaciones entre Madrid y Washington y concretadas las modalidades de esta participación, España, además de garantizar la defensa de su territorio nacional y continuar ofreciendo determinadas facilidades aeronavales a fuerzas aliadas, contribuirá a asegurar las líneas de refuerzo del Flanco Sur de la Alianza. Las capacidades operativas que se necesitan para esto resultan congruentes con las que requieren nuestros escenarios de conflicto: capacidad de control del Mediterráneo Occidental, del área del Estrecho y de las líneas de comunicación con Canarias.

¿Qué medios se necesita para esto? Se trata prioritariamente de medios aéreos y navales. La península es una isla - desde el punto de vista de su defensa, ya que en nuestras fronteras terrestres no existen amenazas verosímiles y antes de que llegara un carro del Pacto de Varsovia a los Pirineos, habrían llegando volando por los cuatro puntos cardinales aviones y misi

les, o habríamos volado todos. También son medios aéreo navales los que se necesitan para controlar el corredor Baleares-Estrecho-Canarias.

En los últimos años se han hecho importantes adquisiciones. Los F-18 sustituirán a los F-4 y F-5. Hay programas en marcha para modernizar el armamento (MODAR) y los sistemas electrónicos de combate de los aviones (PROAGE). A mas largo plazo, España -junto a la RFA, Gran Bretaña e Italia- producirá y adquirirá el avión de combate europeo (EFA). Finalmente están los programas dirigidos a modernizar la red de vigilancia aérea (COMBAT).

Por lo que se refiere a la Armada, el programa naval contempla la creación del Grupo de Combate con un nuevo portaaviones, desde el que podrán operar aviones Harrier y helicópteros Lamps, y cuatro fragatas clase Santa Maria. Prevé además la renovación de los transportes del Grupo Anfibio, la construcción de un buque mixto de apoyo logístico, de unidades para la guerra de minas y de patrulleros de altura. Recientemente han entrado en servicio cuatro nuevos submarinos y se han modernizado otros. También se ha dotado de misiles Harpoon Mar-Mar y de mejores misiles Mar-Aire a las fragatas clase Baleares, las corbetas clase Descubierta y los patrulleros clase Lazaga.

El Ejército de Tierra tiene programas para adquirir lanzadores de misiles anti-aéreos Roland y Aspíd y helicópteros Superpuma. Parece en suspenso sin embargo la decisión sobre el carro de combate del futuro.

¿Son estos medios suficientes para atender a las misiones anteriormente señaladas? Responder a esta pregunta desborda las posibilidades de este trabajo. En primer lugar habría que entrar en un análisis detallado de misiones y discutir la adecuación de los medios previstos para cada una. Alcanzado un acuerdo en este terreno, habría que seguir discutiendo sobre la disponibilidad de recursos y los costes de oportunidad de cada inversión. Finalmente habría que juzgar la gestión de las inversiones realizadas.

Sin embargo se pueden destacar algunas cosas. En primer lugar puede apreciarse una clara orientación a mejorar la aviación, las fuerzas navales y la defensa aérea. En segundo lugar, las cifras indican que entre el Ejército del Aire y la Armada se gasta aproximadamente la mitad del presupuesto de defensa y se absorbe una cuarta parte de los efectivos de las Fuerzas Armadas. En tercer lugar, parece existir una cierta indefinición sobre el tipo de modernización que debe acometer el Ejército de Tierra que supone el 40% del gasto de defensa y tres cuartas par

tes de los efectivos militares. Finalmente, somos un país con gastos de defensa bajos si se miden en términos per cápita o en porcentaje del PIB, pero medianamente altos si los medimos en porcentaje del presupuesto estatal (siempre en comparación con los países aliados).

Sobre el significado de estos hechos se puede discutir extensamente. Por mi parte apuntaré lo que me parece significativo de cara a nuestra política de seguridad.

1) El tipo de medios militares de que se está dotando España, es el que más claramente requieren sus escenarios de conflicto y la contribución que se propone realizar en los escenarios aliados. Es posible que todavía estos medios resulten insuficientes y es discutible si todos ellos están bien elegidos.

2) Ahora bien, no cabe pensar en dedicar un mayor porcentaje del presupuesto nacional a gastos de defensa, sino en disminuir su peso dentro de éste.

3) Lograrlo pasa necesariamente por reducir los gastos del Ejército de Tierra. Esto es pensable ya que se trata de un ejército sobredimensionado para las misiones que de manera verosímil cabe atribuirle a la vista de los escenarios de conflicto anteriormente contemplados.

4) Finalmente; España sin dejar de atender a los requerimientos militares de su defensa, debe promover y aprovechar todas las posibilidades de mejorar su seguridad por vías que permitan limitar las inversiones en medios de disuasión y defensa, es decir, a través de medidas adecuadas de reducción de armamentos y de fomento de la distensión.

DISUASION Y DEFENSA NUCLEAR

En los apartados anteriores me he referido a como las opciones básicas que se han realizado en materia de disuasión y - defensa convencional pueden servir a nuestros intereses de seguridad, tanto a los que son específicamente españoles como a otros - que compartimos con nuestros aliados.

Cabe preguntarse ahora si ocurre lo mismo con las opciones que se han realizado en materia de disuasión y defensa nucleares. Basicamente estas opciones son tres:

- a) asumir la doctrina militar de la Alianza que tiene una fuerte componente nuclear.
- b) mantener el status de España como país no nuclear y no nuclearizable y
- c) promover una política de control y reducción de armamentos.

Doctrina nuclear y status desnuclearizado

Se puede pensar, desde distintos puntos de vista, que las anteriores opciones son fáciles de escribir una tras otra en el papel, pero que pueden resultar contradictorias en la práctica. Habrá quien crea que estas opciones representan un grado de subordinación a estrategias nucleares que nuestro país no tiene por -- qué asumir; y no faltará quien opine que encubren una persistente resistencia a aceptar las realidades del mundo nuclear en que vivimos.

Veamos el problema en concreto. Creo que de entrada - se debe plantear la siguiente cuestión, ¿los intereses de seguridad españoles reclaman algún tipo de medidas en materia de disuasión y defensa nuclear? Partiendo de la definición que se ha realizado de estos intereses, solamente uno de los escenarios contemplados podría requerir en principio medidas de este tipo. Obvia-- mente se trata del escenario "Guerra Este/Oeste". Respecto a él - hemos dicho que nos interesaba situarnos en condiciones de poder ejercer influencia para evitar las posibilidades de que una gue-- rra así llegara a ocurrir. También se ha dicho que deberíamos hacerlo sin facilitar que la URSS nos pudiera someter a intima-- ción y sin caer en subordinaciones automáticas a los EE.UU.

Creo que las tres opciones citadas más arriba permiten actuar para dar satisfacción a estos requerimientos. Desde luego, no de una manera automática, sino actuando con especial atención y con gran voluntad de llevarlos a cabo.

La probabilidad de que llegue a producirse una guerra Este/Oeste es muy incierta. En todo caso la posibilidad existe y España no puede ignorar este escenario. Al contemplarlo con seriedad surgen preguntas delicadas: ¿conviene contar con armas nucleares propias?, ¿debemos facilitar la instalación en España de armas nucleares ajenas?, ¿podemos desentendernos de este riesgo amparándonos en el dispositivo de disuasión nuclear aliado?, ¿conviene participar en él aportando nuestras propias ideas sobre su mejor funcionamiento?. Esta claro que a todas estas preguntas se ha ido contestando negativamente, salvo a la última. ¿Por qué? He aquí un esbozo de respuesta posible.

La razón de ser de la Alianza Atlántica es preservar la integridad territorial y la independencia política de los aliados impidiendo que se produzca una guerra Este/Oeste. Subsidiariamente, la Alianza debe estar en condiciones de defender estos objetivos si la guerra llegara a producirse. Pero sólo subsidiariamente, ya que una guerra de este tipo podría escalar al terreno nuclear, lo que implicaría un alto riesgo de que resultasen destruidos los países que se trata de defender.

Para cumplir con su objetivo primordial, de acuerdo con su propia doctrina, la Alianza debe desarrollar tanto medidas militares como políticas. El armamento nuclear es una parte fundamental del dispositivo militar de la Alianza y presenta una doble faceta. Dada la capacidad de represalia que encierra, funciona como pieza básica del dispositivo de disuasión; pero, por esta misma razón, plantea el riesgo de que una crisis pueda escalar hasta grados de destrucción inaceptables, desde luego para los países europeos.

Teniendo en cuenta esto, resulta de la máxima importancia, preservar el equilibrio entre los requerimientos de credibilidad de la disuasión y las exigencias de fortalecimiento de la estabilidad estratégica. En términos generales puede pensarse en lograrlo con un dispositivo de disuasión menos nuclearizado e incluso no nuclear. Pero invocar esta posibilidad no permite eludir los problemas actuales.

La disuasión nuclear para ser efectiva requiere credibilidad, y la credibilidad reclama efectividad militar de los sistemas de armas desplegados. Ahora bien, la tendencia a dotar a

las armas nucleares de mayor efectividad militar, puede llevar a acometer programas y despliegues de armamentos que sean percibidos por el adversario como señal de intenciones ofensivas, lo que alimentaría en éste las tendencias a un ataque preventivo. Si se entra en esta dinámica, la disuasión no resulta reforzada sino desestabilizada.

Parece lógico, pues, que la presencia de armas nucleares en el dispositivo militar de la Alianza debe regirse por el criterio de lograr una disuasión estable y que, de surgir contradicciones entre este criterio y otros, como los que atienden a la mejor utilización de las armas nucleares en combate o a su empleo para ejercer intimidación, debe prevalecer el primero.

Juzgando, desde las consideraciones anteriores, la actual relación de fuerzas entre la Alianza Atlántica y el Pacto de Varsovia, aparece como posible, no sólo mantener la disuasión sin recurrir a nuevos despliegues de sistemas de armas nucleares sino mejorar la estabilidad en caso de crisis procediendo por ambas partes a reducir diversos tipos de armamentos.

Vistas las cosas de este modo, nada tiene de extraño que un país adopte las decisiones de participar en el Consejo Atlántico (CAN) y en otros órganos de la Alianza, como el Comité de Planes de la Defensa (DPC) y el Grupo de Planes Nucleares (NPG), donde se discute sobre su doctrina militar; que manifieste en ellos su opinión sobre programas de armamento y sobre medidas de desarme; que firme el TNP; y que decida mantenerse libre de armas nucleares.

Solidaridad y diversidad en la Alianza

Preguntémonos ahora cómo pueden verse las decisiones anteriores desde el punto de vista de la Alianza. Con toda seguridad, en su seno existen y existirán opiniones distintas al respecto. Siempre cabe esperar que entre países nucleares y no nucleares, entre países nuclearizados y países que no admiten armas nucleares, entre países del arco central y países de la retaguardia, existan diferencias sobre la mejor manera de entender y aplicar la doctrina de la Alianza.

La participación española no introduce ninguna novedad radical a este respecto. Posiciones como las anteriormente señaladas vienen teniendo cierto eco en la Alianza, incluso en tiempos como los actuales, en que los principales países miembros es-

tán representados por gobiernos conservadores. No es menos cierto que ese eco encuentra límites claros pues, en materia nuclear, las opiniones que a la postre cuentan son las de los países nucleares. En esencia lo que se plantea es el ejercicio de una regla no escrita pero que resulta clave para la existencia de la Alianza. Se trata de saber mantener la solidaridad aliada sin que ello signifique sofocar las diversidades que existen entre los países aliados. Esta regla hay que aplicarla también en materia nuclear.

No es fácil reconciliar lo nuclear con el multilateralismo o con la democracia. Los franceses suelen decir que la bomba atómica es nacionalista y, aunque la idea que no me inspira tranquilidad, creo que tienen mucha razón. En el debate nuclear, cuando se dispone de armas propias, no hay que repetir mucho lo que uno piensa, pues todos tendrán que estar atentos a lo que hacen los que tienen las armas. Pero cuando no se poseen estas armas, hay que esforzarse todo lo posible para que tus ideas sean tenidas en cuenta por quienes las poseen.

No cabe esperar que España, desde su status de país no nuclear, no nuclearizado y no integrado, influya de modo significativo en los aspectos militares y operativos de la doctrina nuclear de la Alianza. Pero tampoco hay que olvidar que muchas de las decisiones sobre armas nucleares responden a motivaciones básicamente políticas y que hacerse oír en estos procesos de decisión puede ser muy importante.

Esto resulta especialmente cierto cuando las superpotencias empiezan a mostrar cambios de actitud en temas que han considerado dogmas durante decenios. Todo el mundo siente entonces la necesidad de poner sobre la mesa sus puntos de vista y, por así decirlo, el debate interaliado se flexibiliza.

Esto es lo que está ocurriendo hoy día. Y así vemos que ideas presentes en nuestra política de seguridad, como reducir la nuclearización del actual dispositivo militar, buscar la estabilización de las fuerzas convencionales a niveles inferiores, dar un mayor peso a las dimensiones políticas de la seguridad, situar las consultas interaliadas en un nivel más riguroso, o esforzarse en lograr una actitud más unitaria de los aliados europeos, están ganando peso y encontrando vientos favorables.

Lo que ha puesto en marcha este debate han sido las nuevas perspectivas de control y reducción de armamentos abiertas en la reunión de Reikiavik entre Reagan y Gorbachov a finales de 1986, y los pasos posteriores que se han dado en esta dirección. Veamos pues como viene actuando el gobierno en ésta materia.

CONTROL Y REDUCCIÓN DE ARMAMENTOS

Sólo muy recientemente, con motivo de las discusiones entorno a la doble opción cero, la política del gobierno en materia de desarme ha comenzado a merecer cierta atención. Más allá de posibles deficiencias de comunicación, este hecho probablemente refleja una insuficiente valoración de algunas cuestiones de fondo.

Por qué, para qué y cómo

Una primera podría formularse de la siguiente manera, ¿es importante para España el control y la reducción de armamentos? En principio es sabido que las ideas de desarme cuentan con el favor de la opinión pública. Pero hay algo más o, si se quiere, esta opinión refleja algo más profundo. Son precisamente los países que encuentran unos claros límites para invertir recursos en medios militares de disuasión y de defensa, quienes lógicamente deben estar más interesados en mejorar su seguridad todo lo posible mediante medidas de desarme y de distensión.

Esta respuesta lleva a otra pregunta, ¿qué pueden hacer países como el nuestro en materia de control y reducción de armamentos? La contestación, en este caso, toma un signo contrario. Son las grandes potencias quienes tienen en su mano la solución de los problemas del control y reducción de armamentos y las decisiones importantes en este terreno escapan a las capacidades de decisión de países como el nuestro.

Como en otras cuestiones de seguridad, nos encontramos aquí con que, algo que nos interesa no está en nuestras manos. En situaciones de este tipo lo fácil es desentenderse, pero lo adecuado es buscar la manera de hacerse entender. Para ello, dos requisitos parecen fundamentales. El primero consiste en elaborar un conjunto de ideas solventes; y el segundo en buscar la manera que pueda resultar más eficaz para promoverlas.

Creo que en los últimos tiempos en España se ha comenzado a desarrollar ese conjunto de ideas. En primer lugar hay que decir que el gobierno ha establecido su política de control y reducción de armamentos, como un elemento más, junto a la disuasión, la defensa y la distensión, de la política de seguridad. Esta afirmación tiene un par de implicaciones interesantes. Por -

un lado se distancia de los criterios que contemplan el desarme como un fin en si mismo. Viene a decir que no todo desarme es bueno "per se". Al mismo tiempo asume que se puede mejorar la seguridad reduciendo adecuadamente los armamentos existentes. Dice pues que hay que parar las carreras de armamentos.

Un segundo criterio importante, que perfila mucho más el planteamiento de partida anterior, es el ya expresado de que en la actual situación mundial es perfectamente posible proceder a importantes reducciones de armamentos sin que por ello se cuestione la disuasión, ni se niegue a nadie el derecho a la defensa y logrando además que mejore la estabilidad en caso de crisis.

Partiendo de esto se podría decir que la política -- del gobierno favorece las reducciones de armamentos a niveles más bajos que los actuales que resulten compatibles con los siguientes criterios generales: a) mantenimiento de la disuasión y b) fortalecimiento de la estabilidad estratégica; a los que, desde una perspectiva nacional, habría que añadir, c) un mayor interés en la reducción o eliminación de sistemas de armas que representen una amenaza potencial para España, y d) una mayor prudencia respecto a medidas de desarme que afecten a medios considerados imprescindibles para la defensa nacional. Por lo demás, cualquier medida de rearme contradictoria con estos criterios, resultaría rechazable.

Estos criterios permiten formar una opinión sobre iniciativas concretas de desarme o de rearme. Pero no debe contar sólo la propia opinión si se quiere atender al requisito de promoverla con eficacia. Ejercicios de testimonialismo que prescindan de otros puntos de vista pueden llevar a un aislamiento estéril. Transacciones que permitan la concertación de diversos países en la dirección adecuada pueden ayudar a mover las cosas.

Así pues, en la conducción de la política de desarme de un país como España, lo prudente es manifestar un interés formulando actitudes de partida ante los problemas, e ir perfilando las posiciones concretas a medida que lo reclamen las circunstancias y tras evaluar sus diversas implicaciones.

Creo que siguiendo pautas de este tipo, el gobierno -- ha fijado posición ante los grandes temas de desarme que hoy están planteados. Ejemplo de ello ha sido la opción doble cero. Dada su actualidad y la posibilidad que ofrece de ilustrar lo anterior, -- me detendré en este punto.

España y la opción doble cero.

La posición del gobierno español respecto a la opción doble cero ha sido ampliamente difundida. Fue explicada por el portavoz del gobierno diciendo que el presidente Gonzalez se había dirigido por escrito a Reagan y Gorbachov manifestando que España considera esencial que este año se firme un acuerdo INF entre los Estados Unidos y la Unión Soviética; que ello redundaría en beneficio de la seguridad aliada y serviría para consolidar, con un hecho concreto, el proceso de distensión.

Sobre el posible contenido del acuerdo, el Presidente se manifestó favorable a la eliminación de todos los misiles intermedios de más largo alcance (LRINF) desplegados en Europa y asimismo a la eliminación de los misiles intermedios de corto alcance (SRINF). En cuanto a los misiles de alcance inferior a los 500 kms., expuso el criterio de que una negociación sobre estos sistemas debería contemplarse ulteriormente a la luz de la aplicación de los acuerdos INF y de las negociaciones sobre armas químicas y armas convencionales.

Analicemos esta posición, primero desde un punto de vista nacional. Un acuerdo de eliminación de todos los LRINF desplegados en Europa significa la desaparición de los SS-20s que son unos misiles cuyo radio de acción les permite alcanzar territorio español, así como el establecimiento de una prohibición de desplegar nuevos misiles con esta capacidad. Supone pues la eliminación de una amenaza potencial para España.

También políticamente el acuerdo es interesante, España no podía manifestarse indiferente ante el hecho de que las negociaciones en curso concluyan con o sin acuerdo. En la primera hipótesis cabe contemplar un futuro de distensión, por el que aboga la política exterior española. Mientras que en caso de fracaso el clima sería de alta confrontación y se prolongaría por lo menos hasta el asentamiento de una nueva administración norteamericana.

Por supuesto una decisión como la que estamos analizando no puede valorarse sólo desde un punto de vista nacional. Requiere que las consideraciones nacionales se encuadren en el marco aliado en que la decisión va a ser tomada. ¿Que decir en este sentido? Por primera vez se procedería a la destrucción de armamento nuclear existente y desplegado. Adoptando un acuerdo así, la Alianza pondría de manifiesto que su actividad también abarca la aplicación de medidas de distensión y de desarme. Esto mejoraría la imagen y la credibilidad de la Alianza ante la opi--

nión pública de los países aliados. Y hoy son muchos los que piensan que de lo que anda más escasa la Alianza para ser efectiva, no es de armas nucleares sino de credibilidad popular.

Pero ¿qué pasaría militarmente? La opción doble cero, implica que el número de cabezas nucleares que debe destruir la URSS es unas tres veces superior al que deben destruir los Estados Unidos. No parece, pues, un mal acuerdo desde esta estimación militar. Se trata de un acuerdo que no se basa en la paridad de lo que se reduce, sino en la igualdad de lo que resulta de su aplicación y esto podría constituir un interesante precedente a la hora de negociar con el Pacto de Varsovia sobre armamento convencional. Pero ¿qué pasa con la disuasión? La disuasión persiste y la estabilidad en caso de crisis mejora, con lo que la seguridad de todos se ve beneficiada. ¡Hay quien dice que lo contrario! Claro que lo hay y se puede discutir mucho al respecto. Pero quienes tenían que decidir fueron claros.

El Comunicado del Consejo Atlántico celebrado en junio en Reikiavik, asumió la eliminación de los LRINF desplegados en Europa e hizo un llamamiento a la URSS para que renunciase a mantener una parte de sus SS-20 en Asia, lo que permitiría eliminar todos los LRINF. Se trata de una propuesta razonable y deseable porque simplifica notablemente los problemas de verificación. España la suscribió. La propuesta fue finalmente aceptada por Gorbachov en julio pasado.

En Reikiavik, la Alianza asumió también la eliminación efectiva y verificable de todos los misiles soviéticos y norteamericanos SRINF con base en tierra y alcance entre 1000 y 500 kms. España suscribió esta formulación que atendía a la posición del gobierno de la RFA respecto a los Pershing-1a. Si es delicado decirle a un país que ponga un misil que no quiere, no lo es menos decirle que quite uno que quiere. España mantiene que no aceptaría lo primero y malamente puede entonces hacer lo segundo. La formulación de Reikiavik se ha revelado constructiva. La RFA ofreció ulteriormente no modernizar los Pershing-1a y retirarlos al final de su vida útil. La URSS ha aceptado una solución en este sentido.

En resumen, España mantuvo y defendió la posición que había anunciado. Asumió propuestas compatibles con ella atendiendo a intereses de otros aliados. Y, desde luego, no se quedó sola. Ya existe un acuerdo de principio para la eliminación global de los INF. Es normal que un acuerdo de esta envergadura suscite reticencias. En la Alianza se debate si hay que proceder a despliegues de otras armas y cómo acometer futuras reducciones de armamentos. Por primera vez España está participando en estas discusiones.

Armas espaciales, nucleares y convencionales

Volveremos sobre ello al referirnos al futuro de la seguridad europea. Futuro que no está influido exclusivamente -- por la opción doble cero, sino también por el desarrollo de otras negociaciones sobre control y reducción de armamentos, respecto a las que el gobierno también ha definido su actitud básica partiendo de los criterios anteriormente expresados.

Así, respecto a la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) y, en general a las armas espaciales, ha manifestado el temor que alberga de que con este tipo de sistemas se inicie una nueva carrera de armamentos en el espacio y se debilite la estabilidad estratégica. El gobierno ha expuesto su opinión favorable a que los Estados Unidos y la Unión Soviética acuerden una interpretación común del Tratado ABM y, entre tanto, respeten la que ha venido siendo aceptada hasta el momento.

La preocupación por evitar una carrera de armamentos espaciales que pudiera debilitar la estabilidad estratégica, también le ha llevado al gobierno a manifestarse sobre los sistemas de armas antisatélites (ASAT). Partiendo de la decisión del Congreso norteamericano de prohibir las pruebas ASAT contra blancos reales y de la suspensión de pruebas en este campo que mantiene la URSS desde 1982, el gobierno ha insistido en la necesidad de un acuerdo que someta a control este tipo de armas.

En relación con las armas nucleares intercontinentales el gobierno alienta las posibilidades de lograr una reducción del 50% de estos sistemas, de manera que el número de cabezas descienda a 6000, situadas en 1600 lanzadores por cada parte, en el plazo de cinco años. Al mismo tiempo, España viene sosteniendo la necesidad de celebrar un Tratado de Prohibición Completa de Pruebas Nucleares.

Todo lo anterior conforma una actitud política expresa respecto al contenido las negociaciones de Ginebra entre los EE.UU. y la URSS sobre armas espaciales y nucleares. Las posiciones citadas pueden compartirse o no, pero son coherentes con los criterios de mantenimiento de la disuasión y fortalecimiento de la estabilidad estratégica. Una actitud así puede considerarse demasiado genérica y pasiva, o excesivamente minuciosa e inoportuna. Lo que guía al gobierno es el criterio, ya enunciado, de buscar el progreso efectivo de estas posiciones y en favor de ellas actúa en sus relaciones bilaterales, dentro de la Alianza y en foros como las Naciones Unidas que consagran una gran atención a estos temas.

El otro gran capítulo del control y la reducción es el referido a los armamentos convencionales. Nuestro país ha jugado y está jugando en él un papel más directo. Ya lo desempeñamos al contribuir a los acuerdos de la CSCE de Madrid que hicieron posible la convocatoria de la Conferencia de Estocolmo. Actuamos en esta Conferencia para lograr que estableciera medidas de fomento de la confianza (CBMs) política y militarmente significativas. Estas medidas, que quizá no dieron satisfacción completa a nadie, están hoy en vigor y se celebra unánimemente el buen desarrollo de su aplicación.

No me extenderé en este punto. Lo cito para recordar que la actuación de España estuvo guiada por el convencimiento de que, a través de medidas de confianza y de desarme adecuadas, se puede potenciar la distensión sin dañar la defensa. También se tuvieron presentes, y quedaron salvaguardados, intereses nacionales concretos en esta última materia.

Idéntica actitud preside la actual actividad española en la preparación de las futuras negociaciones entre 23 países sobre estabilidad convencional, que se enmarcarán en el proceso - CSCE, y para la negociación de ulteriores medidas de confianza entre los 35 miembros de la CSCE. Estos trabajos se encuentran todavía en una fase que hace prematuro someterlos a escrutinio. Diré sin embargo que el gobierno pone el acento en que estas negociaciones terminen estableciendo una mayor estabilidad convencional a niveles más bajos de armamento.

DISTENSION Y COOPERACION

En la formulación realizada páginas atrás de los intereses nacionales de seguridad, aparecía con claridad que su atención requería en todos casos algo más que, o algo distinto a, medidas relacionadas con el uso de la fuerza. Hasta el momento nos hemos ocupado de las iniciativas que, en materia de disuasión, defensa y desarme, viene desarrollando el gobierno para atender estos intereses. Veamos a continuación lo que viene haciendo con este mismo fin en el campo de la distensión y la cooperación; campo cuya promoción constituye otra de las opciones básicas de la política de seguridad del gobierno.

Eludiendo discusiones innecesarias sobre el término -distensión, diré que, a mi forma de ver, cuando el gobierno habla de promover la distensión hace referencia al desarrollo de políticas orientadas a evitar que la fuerza sea o se convierta en el factor central para el tratamiento de un conflicto. Se podría decir que desarrollar una política de distensión ante un conflicto consiste en procurar desmilitarizarlo.

¿Qué nos interesa hacer y qué estamos haciendo en materia de distensión y cooperación con el fin de mejorar nuestra seguridad exterior? Trataré de contestar a estas preguntas en referencia a los distintos escenarios de conflicto que tenemos planteados. Esto permitirá recapitular los principales elementos de la política de seguridad que sigue el gobierno ante cada uno de ellos.

España ante el conflicto Este/Oeste

Caracterizé la actitud gubernamental ante el conflicto Este/Oeste diciendo que trataba de ejercer la influencia más eficaz posible para que este conflicto no llegue a desencadenar una guerra, y que procuraba hacerlo evitando que, como consecuencia de este conflicto, nos podamos llegar a ver sometidos a intimidación militar por parte soviética u obligados a subordinar otros intereses nacionales a los de los EE.UU.

Esta actitud ha ido dando lugar a una política que tiene como punto de partida el convencimiento de que, por reducida que pueda resultar nuestra influencia sobre la evolución del conflicto Este/Oeste, España no debe desentenderse de él limitán-

dose a vivir al amparo del dispositivo de disuasión y defensa -- aliado. Por el contrario, debe esforzarse por influir sobre la - evolución del mismo, en el sentido antes señalado y, para ello, el gobierno ha juzgado conveniente participar en la actividad de la Alianza Atlántica. De aquí decisiones como las siguientes:

1) Esta participación, para tener entidad propia, reclama presencia de España en los órganos que deciden sobre el presente y futuro de la doctrina aliada (NAC, DPC, NPG).

2) Debe suponer también una aportación militar española a la defensa convencional aliada, realizada desde fuera de la estructura militar integrada de la misma, que incluya la defensa del territorio peninsular, la autorización a fuerzas aliadas para utilizar ciertas instalaciones en España y la aparición de fuerzas españolas en el control aéreo y naval del corredor Canarias-Estrecho-Baleares.

3) En materia nuclear, no contempla la nuclearización del territorio español sin que ello signifique que España renuncie a sostener en los órganos de la Alianza que se ocupan de los aspectos nucleares de la doctrina aliada, criterios propios respecto a la misma como la necesidad de que la estabilidad estratégica no se vea debilitada por requerimientos para una mejor utilización de las armas nucleares en combate.

4) En particular el gobierno considera que es posible realizar importantes reducciones de armamentos sin cuestionar la disuasión ni el derecho a la defensa de nadie y que medidas adecuadas en este sentido resultan necesarias para el mejor tratamiento del conflicto Este/Oeste. Las Fuerzas Armadas españolas - puedan verse incluidas en estas medidas.

5) Finalmente el gobierno entiende que no basta con desarrollar medidas dirigidas a impedir que el conflicto Este/-- Oeste llegue a plantearse en términos bélicos, y subraya la necesidad de promover una acción orientada a desmilitarizar este - conflicto regulando y superando, dentro de lo posible, las diferencias que lo alimentan. Es decir, la necesidad de una política de distensión. En este sentido actúa en el seno de la Alianza, - en la CSCE, en la ONU y en las relaciones bilaterales.

La CSCE es un proceso de actividad diplomática permanente concebido para buscar y establecer acuerdos en materia de seguridad, de derechos humanos y de intercambios sociales, culturales y económicos, así como para someter a contraste su cumplimiento. En la CSCE se dan condiciones más favorables que en nin-

gún otro marco para que los países que no son grandes potencias militares, hagan presentes sus puntos de vista específicos sobre el conflicto Este/Oeste.

La participación de España en la CEE no representa -- una novedad, es conocida y no necesita ser pormenorizada. No obstante, no quisiera dar la impresión de que se trata de una línea de actuación menor. Muy al contrario, hay que destacar que, tras la Conferencia de Estocolmo, el progreso CSCE ha ganado peso e -- importancia. Por otra parte, los futuros trabajos de la CSCE da-- rán una medida práctica del alcance real del proceso de cambios -- que está en curso en la Unión Soviética y, con ello, de la exis-- tencia de nuevas posibilidades de entendimiento Este/Oeste en ma-- teria de derechos humanos, de intercambios sociales y de coopera-- ción en diversos ámbitos. Lo que puede resultar decisivo para el futuro de la distensión.

Las Naciones Unidas constituyen una institución uni-- versal dedicada a garantizar la paz y la seguridad promoviendo la resolución pacífica de los conflictos, el respeto a los derechos humanos y de los pueblos, y la cooperación entre las naciones. -- Por ligereza o premeditación suele depreciarse su eficacia. Sin -- embargo el gobierno considera que este foro es el marco supremo -- al que debe remitirse una política de distensión.

Muchos temas relativos a la seguridad, el desarme y a conflictos regionales que inciden sobre las relaciones Este/Oeste han encontrado, encuentran y podrán encontrar en las Naciones Uni-- das un tratamiento basado en la distensión y la cooperación. Espa-- ña actúa en este sentido en todos los órganos de la ONU, se es-- fuerza por mejorar su trabajo y contribuye destacadamente a su -- sostenimiento económico.

La actividad multilateral, incluso cuando experimenta progresos, no reduce la importancia de las relaciones bilaterales entre países. Así pues, estas relaciones son también un instrumen-- to imprescindible para llevar adelante una política de distensión ante el conflicto Este/Oeste.

Las relaciones de España con los países del Este tie-- nen una historia muy corta. Como consecuencia de ello se encuen-- tran, en todos los terrenos, a un nivel de desarrollo inferior al de las relaciones que mantienen nuestros socios y aliados. Nues-- tros intercambios comerciales con la Europa del Este representan un tercio de la media de los que realizan los restantes países -- comunitarios. Los intercambios políticos también se desarrollan todavía a un nivel inferior a los que sostienen nuestros principa-- les aliados. Como contrapunto está la inexistencia de contensio--

tos bilaterales significativos entre España y los países de la Europa del Este. La conclusión que se desprende de todo ello, es la posibilidad clara de intensificar nuestras relaciones bilaterales con los países del Este. Tal es la política que se viene practicando en los últimos años y a la que la "perestroika" y la "glasnost" pueden abrir posibilidades nuevas.

Mediterráneo: pluralidad de conflictos y de enfoques

La cuenca mediterránea, y sus áreas adyacentes, constituyen una región en la que todos los problemas de seguridad se dan cita conjuntamente: desde el terrorismo, hasta los despliegues nucleares de las superpotencias. Esta diversidad de problemas, que se entrelazan, afecta además a un amplio número de países que poseen una variedad no menor de intereses en la zona.

A la postre, un escenario tan complejo como éste, -- plantea la cuestión de la existencia de una política de seguridad aliada en el área del Mediterráneo. Los hechos ponen de manifiesto que, por un lado los Estados Unidos y, por otro los diversos países europeos, desarrollamos políticas diversas que no resultan fáciles de coordinar en conjunto. Es más, en el fondo parecen darse dos maneras muy distintas de enfocar los problemas de la región mediterránea.

Por un lado existe un punto de vista que, explícita o implícitamente, parte de considerar el Mediterráneo Sur como una región tan propensa a las crisis que resulta prácticamente inútil tratar de influir en su evolución desde fuera de ella. Siempre habrá crisis y lo importante es estar en condiciones de impedir que los acontecimientos en el sur lleguen a tomar una dirección no deseable. Para ello resulta central disponer de instrumentos de fuerza que permitan, en un momento dado, imponer a los poderes locales la voluntad exterior. En otras palabras, hay que establecer un "cinturón de seguridad militar" para aislarse de un sur impredecible e poder imponerle la voluntad del norte si llega a ser necesario.

Un segundo enfoque, asume como punto de partida que la profunda inestabilidad del Mediterráneo sur puede ser superada dando paso a un futuro de estabilidad basado en la existencia de importantes intereses comunes entre los países del Mediterráneo sur y los países desarrollados. En otras palabras, para que el Mediterráneo deje de ser un foco de violencia hay que promover "la estabilidad de los países del sur". Quienes así opinan, con-

sideran que en la región existe o puede generarse suficiente voluntad política para avanzar en este sentido. Los instrumentos -- adecuados para hacerlo son, lógicamente, de naturaleza mucho más política y económica que militar.

¿Resultan irreconciliables las dos visiones anteriores? En primera aproximación, cabe esperar que los países más -- alejados de la región y con mayor capacidad militar, tiendan a -- asumir prioritariamente el primer punto de vista. Por el contrario, los países ribereños que no son potencias militares, encontrarán más razones para inclinarse por el segundo. Más o menos, esto es lo que ocurre. Pero afinando el análisis, se puede apreciar que cada país practica una política que resulta ser una -- mezcla ponderada, de acuerdo con sus intereses nacionales, de am -- bos enfoques. Salvaguardando estos intereses, todo el mundo plan -- tea la conveniencia de coordinar las diversas políticas.

Tratemos de ponderar pues nuestros propios intereses en el Mediterráneo.

España ante los conflictos del Mediterráneo

En primer lugar está el hecho de que España está pre -- sente en la ribera sur del Mediterráneo, en Ceuta y Melilla. Esta presencia es contestada por Marruecos que reivindica la soberanía sobre ambas ciudades y da existencia con ello a un escenario de conflicto específicamente español.

En segundo lugar, España cubre la fachada occidental del Mediterráneo. La península, las Baleares y el Estrecho, constituyen una plataforma estratégica importante en cualquier escenario de conflicto bélico generalizado, y aún local, en el Mediterráneo. Canarias lo es respecto al Sahara. Así pues nuestra posición geográfica nos hace susceptibles, tanto ser objeto de agresiones militares en caso de conflicto en la zona, como de recibir requerimientos para llevar a cabo desde nuestro territorio intervenciones militares en la misma.

Estos dos hechos no pueden dejar de reflejarse en -- nuestra política de seguridad en el Mediterráneo, lo que comporta que ésta incluya necesariamente ciertas dimensiones militares. Ya se ha hecho referencia a las mismas y podrían resumirse así:

1) Actuamos para mejorar nuestros medios de disuasión y defensa en el corredor Baleares-Estrecho-Canarias y mantenemos fuerzas específicamente dedicadas a la defensa de Ceuta y Melilla.

2) Nos conviene estar en condiciones de poder intervenir militarmente, de manera autónoma o junto a otros países aliados, ante un conflicto bélico en el Mediterráneo, si así se estima conveniente. Esto requiere disponer de medios como los citados en el punto anterior y también mantener una política de cooperación en materia de defensa con otros países ribereños. Hemos iniciado una actividad en este sentido con Francia e Italia.

3) También debemos estar en condiciones de evitar implicaciones militares no deseadas en los conflictos del área. Situaciones de este tipo pueden plantearse como consecuencia de la utilización por parte de los EE.UU. de las facilidades militares de que disponen en España. De aquí que la reglamentación de uso de las mismas debe preservar la capacidad del gobierno español de tomar la decisión última al respecto.

Ahora bien, ni los dos datos geopolíticos que antes se han señalado definen suficientemente nuestra presencia en el área mediterránea, ni las correspondientes medidas de naturaleza militar bastan para desarrollar una adecuada política de seguridad en la misma.

La presencia de España en el Mediterráneo tiene también otras importantes dimensiones. Mantenemos unas relaciones económicas con los países de la ribera sur que vienen representando el 20% de nuestras exportaciones y el más del 50% de nuestras importaciones energéticas. Pescamos intensamente en caladeros de Marruecos y del Sahara Occidental. Somos copartícipes de la política comercial mediterránea de la Comunidad Europea que constituye un factor económico vital para algunos países del área.

Tampoco la economía agota el tema. No cabe olvidar el pasado común que tiene España con el mundo árabe. En principio, esta circunstancia histórica facilita nuestra proyección cultural, económica y política en los países del Mediterráneo Sur y nos sitúa en una posición favorable para promover el diálogo euro-árabe. También hay que tener presente nuestro carácter de ex-potencia colonial en parte de Marruecos y en el Sahara Occidental. De ello se derivan posibilidades diversas así como la imposibilidad política de desentendernos del conflicto del Sahara.

Todos estos factores explican que en la política de seguridad española en el Mediterráneo, más allá de ciertas previsiones militares a las que ya se ha hecho referencia, tengan que contemplarse otras dimensiones orientadas a trabajar por la desmilitarización de los conflictos de la zona, a favorecer la estabilidad de los países de la ribera sur y a desarrollar la cooperación con ellos. De hecho estos aspectos de distensión y coopera-

ción, son los que dan su perfil característico a la política del gobierno en este área. Una política mucho más orientada a promover la "estabilidad global del mediterráneo sur" que a levantar un "cinturón de seguridad militar" entre el norte y el sur del Mediterráneo. Sus principales rasgos se podrían resumir así:

4) Favorecemos la estabilidad política y económica de los países del Magreb y la cooperación con ellos. Esta actitud requiere un esfuerzo sostenido y, por lo tanto, debe realizarse desde posiciones políticamente claras respecto a temas conflictivos como el Sahara o Ceuta y Melilla. Igualmente reclama importantes medios económicos que, hasta el momento, sólo en medida limitada estamos invirtiendo.

5) Promovemos la celebración de una Conferencia Internacional de Paz sobre Oriente Medio, como único camino para encontrar una solución estable al conflicto árabe/israelí. Sostenemos que tal solución debe basarse en el reconocimiento de los derechos del pueblo palestino, incluido el derecho a la autodeterminación, así como en el respeto a la existencia del Estado de Israel.

6) Mantenemos una posición neutral ante la guerra -- Irán/Iraq considerando que un esfuerzo sostenido para encontrar -- vías de aplicación de la resolución 598 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, constituye en estos momentos el mejor -- camino para lograr un alto el fuego, garantizar la libre navega-- ción en el Golfo y evitar una mayor internacionalización del conflicto.

7) Buscamos la cooperación en la lucha antiterrorista, también por parte de los países árabes. Esta cooperación resulta imprescindible para reducir las posibilidades de la acción terrorista y en algunos casos para eliminarla. No es una cooperación imposible de obtener por los países occidentales, al menos, si estos actúan en base a posiciones políticas como las señaladas en los puntos anteriores.

8) Cultivamos los vínculos culturales que nos unen a los países árabes y promovemos el diálogo entre la cultura islámica y el mundo occidental. Para esto no hay que acallar la presencia judía en nuestra tradición, sino todo lo contrario, pues esta tradición habla en favor de la coexistencia entre lo musulman y lo judío. El mundo islámico está viviendo un proceso de reafirmación cultural que no debe ser minusvalorado ni medido exclusivamente por las manifestaciones antioccidentales que conlleva. Hay y habrá que mantener un diálogo con unos países reafirmados -- en sus valores musulmanes.

Ceuta y Melilla

Dentro del complejo panorama de problemas de seguridad que ofrece el área mediterránea, España debe atender algunos escenarios de conflicto específicamente nacionales. Tal es el caso de Ceuta y Melilla, el de Gibraltar y el de Canarias, aunque cada uno por motivos diferentes. Esta circunstancia está tomada en consideración en la exposición que se ha hecho en el apartado anterior de las líneas que guían la acción del gobierno en materia de seguridad en el área mediterránea. De todas formas estos escenarios merecen unas consideraciones particulares.

Como se dijo al definir los intereses nacionales de seguridad, el gobierno considera que debe mantener el actual status de Ceuta y Melilla. Por otra parte, hemos visto que una de las líneas de la política de seguridad en el Mediterráneo consiste en sostener fuerzas dedicadas a la defensa de estas ciudades; y otra consiste, en favorecer la estabilidad política y la cooperación con los países del Magreb. Ambas líneas de actuación resultan tan coherentes con el interés señalado, si bien conviene precisar la manera en que se jerarquizan.

A juicio del gobierno, es la dimensión del cooperación con países como Marruecos, Argelia y Mauritania, el factor que más y mejor puede contribuir a que a las reivindicaciones marroquíes no susciten un conflicto bélico sobre Ceuta y Melilla. Esta cooperación se lleva a cabo y debe potenciarse, tanto en marcos bilaterales como desde la Comunidad Europea.

El desarrollo de una tupida red de cooperación con Marruecos en todos los campos, no hará desaparecer las reivindicaciones marroquíes, pero contribuirá a que el tema de Ceuta y Melilla no ocupe una posición central y condicionante en las relaciones bilaterales, así como a poner de manifiesto que carece de sentido cuestionar la soberanía española sobre estas ciudades en base a acusaciones de colonialismo que carecen de realidad histórica y actual.

Por otra parte, Marruecos y Argelia mantienen entre sí contenciosos y rivalidades, y tratan de utilizar la posición de España en favor de sus intereses respectivos. Así ocurre destacadamente por lo que se refiere al conflicto del Sahara Occidental. Por nuestra parte consideramos que estas rivalidades y este conflicto en particular, son uno de los factores que amenazan la estabilidad del conjunto del Magreb, lo que puede afectar a nuestros propios intereses de seguridad. No está pues en el interés de España jugar con estas rivalidades sino, dentro de lo posible, favorecer su superación.

De aquí que la política de cooperación debe desarrollarse no sólo con Marruecos sino también con Argelia y los restantes países mogrebíes, y que la posición española respecto al Sahara Occidental no pueda ser una moneda de intercambio político, sino una posición de principio y orientada a hacer posible un arreglo pacífico del conflicto y a mantener el día de mañana buenas relaciones con la administración que se haga cargo definitivamente del territorio y de su banco pesquero.

Como es sabido España considera el conflicto del Sahara como un problema de descolonización no concluido y que, de acuerdo con las Resoluciones de la Organización de Estados Africanos y de las Naciones Unidas, debe encontrar solución definitiva a través de un referendun de autodeterminación celebrado con las necesarias garantías internacionales. En este sentido viene actuando España en los foros internacionales y seguirá haciéndolo para potenciar todas las iniciativas de resolución pacífica del conflicto, como las que actualmente desarrolla el Secretario General de las Naciones Unidas.

El enfoque que viene dando el gobierno al escenario de conflicto sobre Ceuta y Melilla, está pues centralmente basado en la cooperación. Esto no se ve negado ni cuestionado por el hecho de que España mantenga fuerzas dedicadas a la defensa de Ceuta y Melilla. No podría ser de otra forma, ya que no existen garantías por parte de Marruecos de renunciar a hacer valer sus reivindicaciones sobre estas ciudades mediante alguna modalidad de empleo de la fuerza.

Gibraltar.

Por lo que se refiere a Gibraltar, desde el punto de vista de seguridad, citamos como interés nacional más inmediato no facilitar la capacidad operativa de la base militar británica del Peñón, pues existe el riesgo de que el Reino Unido pueda comprometerla en acciones bélicas y que de ello pudieran derivarse riesgos, no sólo para Gibraltar, sino para todo el sur de España. Un atisbo de esta posibilidad llegó a plantearse con motivo de la guerra de las Malvinas y la planificación de ciertas operaciones de comando por parte de la Junta argentina contra Gibraltar. La utilización del Peñón como base para unidades nucleares británicas es un ejemplo latente de este riesgo.

En este sentido se inscriben decisiones como el no - reconocimiento a cualquier efecto del mando atlántico GIBMED y - la negativa española a participar en ejercicios en los que pueda existir en algún momento control operativo o táctico desde este mando.

Hablamos también de desarrollar la capacidad nacional de control militar sobre el Estrecho con el fin de reducir la importancia de la presencia militar británica en el mismo. Ya he--mos visto que, por razones más amplias, la política de defensa - del gobierno contempla prioritariamente el reforzamiento del control aéreo y naval del espacio que va de las islas Baleares a las Canarias y por tanto del Estrecho, cuyos accesos se pueden controlar desde el espacio comprendido entre Cartagena y Rota.

Respecto a la recuperación de la soberanía sobre Gibraltar, España ha optado por la vía de la negociación para lograrla renunciando al recurso a la fuerza. En este sentido nos - respaldan las Resoluciones de las Naciones Unidas. Hemos logrado además un compromiso del Reino Unido para negociar sobre todos - los problemas relativos a Gibraltar incluida la cuestión de la - soberanía. El gobierno se esfuerza por que estas negociaciones - avancen paralelamente en lo que se refiere a la soberanía y a la cooperación. Los resultados hasta el momento son escasos dadas - las resistencias británicas a abordar todo lo que tenga relación con la soberanía. Mientras estas resistencias persistan, persistirá una sombra sobre las relaciones hispano británicas que puede proyectarse, como ya ha ocurrido, sobre los trabajos de la Comunidad Europea y de la Alianza Atlántica

Canarias

En cuanto al escenario de conflicto que se puede concebir en las Canarias, resulta muy diferente a los anteriores en los que, en un sentido u otro, están planteadas reivindicaciones territoriales. Ningún Estado cuestiona el carácter español de las islas Canarias. En algún momento se han presentado en la OUA propuestas para discutir sobre Canarias pero nunca han progresado.

Ahora bien, la seguridad de las islas Canarias plantea especificaciones derivadas de su gran alejamiento de la península. Las Canarias están cubiertas por la garantía de seguridad de la Alianza Atlántica. Esto no es obvio para que resulte necesario adoptar medidas que garanticen mejor las líneas de comunicaciones entre las islas y la península, pues ello constituye un requerimiento obvio de la integridad territorial.

Asumiendo esta necesidad, la política de seguridad - del gobierno respecto a Canarias se proyecta fundamentalmente en actividades de cooperación con los países vecinos de las islas - y en el mantenimiento de la anteriormente citada posición respecto al conflicto del Sahara con el fin de poder garantizar el día de mañana unas buenas relaciones con la administración que se ha ga cargo definitivamente del territorio y de su banco pesquero.

España y la crisis centroamericana

Quizá haya podido sorprender el hecho de contemplar la hipótesis de un desarrollo bélico de la crisis centroamericana como un escenario del que pueden derivarse riesgos para la seguridad de España. No es verosímil desde luego que en Centroamérica se susciten acontecimientos que amenacen nuestra integridad territorial. Pero esto no agota el tema de la seguridad.

Entre España y los Estados Unidos existe una seria - diferencia de percepciones sobre la naturaleza de la crisis que vive Centroamérica. Para el gobierno español se trata de una crisis de carácter regional cuyas raíces hay que buscar en las profundas injusticias sociales y económicas que existen en la región. En consecuencia, la solución a la crisis debe buscarse también en un marco regional y a través de la negociación entre los países de la zona. Desde fuera de ella, sólo cabe alentar las iniciativas que vayan en este sentido y favorecer el desarrollo económico y social del área. Para la administración Reagan, sin embargo, el gobierno sandinista de Nicaragua plantea a los EE.UU. un problema de seguridad nacional que debe inscribirse en el conflicto Este/Oeste. Vistas así las cosas, ejerce sobre Nicaragua una presión militar indirecta y no excluye la posibilidad de llegar a ejercerla directamente.

Hasta el presente, esta divergencia de apreciaciones entre España y los Estados Unidos, aunque se ha manifestado en numerosos ocasiones y foros, como por ejemplo las Naciones Unidas, se mantiene controlada. Pero podrían llegar a producirse -- circunstancias en que esto resultara mucho más difícil de lograr.

En caso de una intervención militar directa de los EE.UU. en la crisis centroamericana, España se vería abocada a una actuación que afectaría grave y negativamente, o bien a nuestras relaciones con los EE.UU., o bien a nuestros vínculos con los países iberoamericanos en general.

El gobierno viene siguiendo una política consistente en:

- 1) alentar las iniciativas pacificadoras que surjen en la región y cuentan con el respaldo iberoamericano,
- 2) estimular el apoyo político europeo a estas iniciativas y la cooperación económica de la Comunidad con las mismas,
- Y
- 3) actuar como valedor de ellas ante los EE.UU.

Si la crisis centroamericana termina encontrando solución a través de iniciativas como el Acuerdo de Guatemala recientemente firmado por los cinco países centroamericanos, España puede ver mejoradas sus relaciones, tanto con Iberoamérica como con los Estados Unidos. Pero si los acontecimientos toman un sesgo contrario, es posible que nuestro país se vea obligado a practicar una política de "limitación de daños". Daños que podrían llegar a afectar a nuestra independencia política o a una dimensión fundamental de nuestra proyección exterior.

España y el terrorismo

El terrorismo que afecta a España es fundamentalmente de origen interior. Es el terrorismo de ETA. Esporádicamente somos víctimas también de acciones terroristas de origen extranjero. Por lo que se refiere a la política de seguridad exterior, la existencia de esta amenaza a dado lugar a iniciativas como las siguientes:

- 1) La búsqueda de cooperación internacional para eliminar los apoyos y facilidades que puede encontrar las acciones de ETA fuera de nuestras fronteras. La cooperación de Francia a este respecto es especialmente valiosa y está siendo muy importante. También existe una cooperación directa e indirecta con otros países de gran utilidad.

- 2) Respecto a amenazas terroristas de origen extranjero, el gobierno no renuncia a contar también con la cooperación de países árabes cuya acción puede resultar decisiva, en algunos casos, para reducir y eliminar la actividad de grupos terroristas surgidos entorno al conflicto palestino o libanés.

- 3) Paralelamente España está ofreciendo su cooperación a otros países para hacer frente al terrorismo que sufren o que podría amenazarles, y actúa en este sentido a través de fórmulas bilaterales y en el marco comunitario.

ESPAÑA Y EL FUTURO DE LA DEFENSA EUROPEA

La última opción básica de la política de seguridad gubernamental a que se ha hecho referencia al comienzo de este trabajo era, contribuir a la definición de una identidad europea en materia de seguridad. ¿A qué obedece esta opción? Creo que se puede responder lo siguiente:

1) Al analizar varios aspectos de nuestros problemas de seguridad, se ha puesto de manifiesto que su naturaleza desborda, en muchos casos, las capacidades de acción de España en solitario y que una cooperación con nuestros socios comunitarios puede resultar muy necesaria para hacerles frente. Algo similar, aunque lógicamente con variantes, ocurre a diferentes socios comunitarios.

2) En principio, la Alianza Atlántica ofrece un marco para concertar los intereses de seguridad de los aliados europeos y de los de los Estados Unidos y Canadá. Ahora bien, la experiencia pone de manifiesto que son frecuentes las discrepancias entre ambos lados del atlántico y que esto no obedece solo a razones coyunturales sino a realidades sociales y económicas profundas. Por otra parte, el ámbito de la Alianza no cubre todos los escenarios que interesan a la seguridad de los países europeos y, en no pocos casos, las políticas de los Estados Unidos y de los países europeos difieren respecto a diversas áreas del mundo.

3) Finalmente si la Comunidad Europea quiere avanzar hacia su unidad política, y este es su principal objetivo, antes o después tendrá que abordar unitariamente y como tal las cuestiones relativas a su seguridad, incluidos los aspectos militares de la misma.

Para un país como España, que ha hecho una opción en favor de Europa como su ámbito de desarrollo político, social y económico, todo lo anterior significa la necesidad de hacer también una opción en favor del desarrollo de una identidad europea en materia de seguridad.

Hechos.

No se trata sólo de una opción declarativa. Hace ya tiempo que España está promoviendo algunos de sus intereses de seguridad por vías europeas. El ejemplo más claro es la utiliza-

ción de la Comunidad y del sistema de Cooperación Política Europea para impulsar iniciativas que atienden a nuestros intereses de seguridad. Por ejemplo las siguientes:

1) Una política de cooperación con el Magreb que vaya más allá de las concesiones comerciales y contemple la necesidad de contribuir a la estabilidad del área. Este tema se plantea - con gran actualidad a la hora de renegociar el acuerdo de pesca con Marruecos.

2) El desarrollo de un diálogo político y de una cooperación económica más intensa entre la Comunidad y los países iberoamericanos. Posición que ultimamente ha producido resultados importantes como el apoyo europeo al plan Arias para Centroamérica y el documento de junio pasado sobre las relaciones entre la Comunidad y América Latina.

3) El respaldo por parte de la Comunidad a la convocatoria de una Conferencia de Paz en Oriente Medio.

4) El patrocinio por la Comunidad de ciertas propuestas en la CSCE y en la ONU.

5) El mantenimiento de relaciones conjuntas de la Comunidad con los países del Este europeo.

Hay otros ámbitos europeos en los que también venimos desarrollando fórmulas de cooperación sobre aspectos militares de la seguridad.

6) Uno de ellos es el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP) en el que España participa junto a otras naciones que tienen necesidades semejantes en la producción y desarrollo de sistemas de armas (misiles aire-aire ASRAAM, misiles aire-tierra MAVERICK y MSAM, misil tierra-aire MISTRAL, misil contra carro IRAGAT). Esto nos permite atender, en mejores condiciones de precio y de transferencias de tecnología, a los requerimientos de nuestra defensa.

7) En este mismo campo de la cooperación industrial para la defensa, participamos en un importante acuerdo con la RFA, el Reino Unido e Italia para la producción del futuro avión de combate europeo (RFA) y mantenemos acuerdos bilaterales con numerosos países como la RFA (83), Bélgica (85), Francia (83), Grecia (85), Holanda (85), Italia (80), Noruega (85), Reino Unido (85) y Suecia (85).

8) Finalmente, y también por vía bilateral, España - está comenzando a desarrollar una cooperación en materia de seguridad con Francia e Italia. Existe un Grupo de Reflexión Estratégica hispano-frances y otro hispano-italiano concebidos para abordar todos los aspectos de la seguridad y que dedican especial importancia al estudio de las posibilidades de cooperación en el Mediterráneo, área que por claras razones geográficas y económicas y por su alto grado de conflictividad, reviste un interés especial para la seguridad de los tres países.

Todos los países europeos desarrollan, con más o menos intensidad, fórmulas de cooperación en materia de seguridad similares a estas que practica España. Ahora bien, puede apreciarse que las formas de cooperación que son más amplias por su composición, resultan las más limitadas por su alcance; y que las fórmulas de cooperación más ambiciosas, como por ejemplo las que pueden derivarse del Tratado franco-alemán del Elíseo de 1963, son bilaterales.

En teoría existe un ámbito europeo que por sus funciones podría jugar un papel central en este complejo mundo de la cooperación entre países europeos en materia de seguridad. Se trata de la Unión Europea Occidental (UEO). Pero sólo en teoría, porque su trayectoria histórica demuestra que no es así. El hecho de que tenga subrogadas sus competencias directamente militares en la Alianza Atlántica y su composición, que deja fuera miembros de la Comunidad Europea y miembros europeos de la Alianza, sin duda está entre las causas de ello.

En los últimos tiempos se ha hablado mucho de la revitalización y ampliación de la UEO. España ha manifestado su disposición favorable a participar en una UEO revitalizada y dispuesta a promover una identidad europea en materia de seguridad. Pero no hay indicios definitivos de revitalización de la UEO.

Lo que sí puede apreciarse en los últimos años, es una sensibilidad cada día más aguda y extendida entre los países europeos, de que Europa debe reflexionar sobre el futuro de su seguridad. En esta reflexión la suerte de la UEO es un aspecto más, porque el tema remite a cuestiones de fondo. Ante la perspectiva de europeizar más la seguridad Europea se alzan dificultades no pequeñas.

Aún compartiendo importantes elementos comunes, los distintos países europeos tenemos percepciones de nuestros intereses nacionales de seguridad que también encierran diferencias. Con mayor o menor peso, en el seno de cada país europeo existen concepciones diversas sobre el futuro más deseable para la segu

ridad de Europa. Los Estados Unidos tienen sus propios intereses de seguridad en Europa Occidental que, no en vano, representa su primer mercado de inversión y exportación y la primera línea defensiva en caso de que la disuasión falle. Finalmente, cualquier consideración sobre el futuro de la seguridad en Europa no puede ignorar que un elemento decisivo de la política de seguridad de la URSS es el status de Europa Central.

Así pues, estamos ante una cuestión compleja que encierra certidumbres e incertidumbres y que conviene abordar con realismo y con prudencia.

Certidumbres.

Por lo que se refiere a la actitud del gobierno ante el futuro de la seguridad de Europa, de las declaraciones y de los hechos pueden deducirse algunos elementos que parecen claramente establecidos y que expondré sencillamente.

- 1) Los países comunitarios debemos asumir un mayor protagonismo en la concepción y gestión de nuestra seguridad.
- 2) A tal efecto debemos promover iniciativas más completas y amplias que las actualmente existentes, para impulsar la cooperación europea en todos los aspectos de la política de seguridad, incluidos los militares.
- 3) Esto puede y debe hacerse preservando el marco de relaciones y de solidaridad establecido en la Alianza Atlántica. De hecho la definición concreta del interés aliado debe ser el resultado de una concertación entre los intereses de seguridad específicos de los Estados Unidos por un lado, y los intereses de seguridad propios de los aliados europeos por otro. Y esta concertación se verá facilitada en la medida en que los países europeos miembros de la Alianza actuemos en el seno de la misma de manera unitaria.
- 4) Igualmente es deseable una acción lo más unitaria posible de los aliados europeos en favor de la completa aplicación de las previsiones del Acta. Final de Helsinki y de la continuación del proceso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.
- 5) El gobierno español ve positivamente todas las iniciativas que hasta el momento vienen desarrollándose de acuerdo con los planteamientos anteriores y manifiesta su disposición a

participar en un proceso de reflexión con el fin de valorar los problemas y las posibilidades que aparecen en su desarrollo, sin determinar de antemano los procedimientos más adecuados para hacerlo.

Se trata sin duda de unas posiciones muy generales. Pero no como consecuencia de la voluntad de no ser más explícito. De hecho España es, en estos momentos, uno de los países que más claramente manifiestan una voluntad política de trabajar en favor de la europeización de la seguridad europea, incluidos sus aspectos militares. Por otra parte, cada vez que se produce algún hecho significativo en este sentido, el gobierno no ha dejado de interesarse y ofrecer su opinión al respecto. Por ejemplo, con motivo de las recientes maniobras "Gorrión Audaz" entre el II Cuerpo de Ejército Alemán y la Fuerza de intervención Rápida francesa, o ante las nuevas ideas sobre una Brigada Mixta y un Consejo de Defensa franco-alemán.

Pero, si se está verdaderamente interesado en promover un mayor grado de cooperación europea en materia de seguridad, no parece aconsejable que un país como España adopte una posición de partida más cerrada que la señalada en los puntos anteriores. La razón de ello estriba en que mientras esos puntos son susceptibles de merecer un amplio consenso europeo, su concreción exige afrontar numerosos aspectos sobre los que no existe todavía un consenso semejante y más bien reina la incertidumbre.

Incertidumbres.

Es posible que en algunos gobiernos europeos existan ideas relativamente perfiladas sobre el futuro de la seguridad de Europa. De todas formas, de ser así, no han sido oficialmente planteadas y básicamente se traducen en la toma de posiciones ante cada uno de los problemas de seguridad que en el día a día van apareciendo. Otro tanto ocurre con los grandes partidos de oposición europeos que también tienen o están elaborando ideas al respecto.

El ex-Canciller Schmidt ha hablado de un futuro "Ejército Europeo"; Chirac ha presentado en la UEO una "Carta sobre la Seguridad Europea"; Mitterrand se propone potenciar la cooperación franco-alemana en materia de defensa; también se habla de las posibilidades de cooperación franco-británica en el campo nuclear; los laboristas británicos, más allá de su política nacional de defensa; han formulado propuestas sobre el futuro de la seguridad de Europa que conciben basada en una "Nueva Disten-

sión"; el SPD es quizá el partido que más en detalle ha desarrollado nuevos conceptos y nuevos contenidos para la defensa y la distensión en Europa.

Lamentablemente escapa a los límites de este trabajo el llevar a cabo un análisis de estas y otras propuestas para ver hasta que punto encajan con la actitud del gobierno español ante el futuro de la seguridad europea. Por otra parte todos los gobiernos europeos aliados tendrán que ir adoptando posiciones ante problemas inmediatos de cuya solución dependerá mucho el futuro de la seguridad europea. Problemas como:

- 1) La evolución de las fuerzas nucleares de la Alianza tras la doble opción cero.
- 2) El mandato y desarrollo de las negociaciones a 23 sobre estabilidad convencional.
- 3) La evolución de las negociaciones entre los EE.UU. y la URSS sobre armamentos nucleares intercontinentales y espaciales y el futuro del Tratado ABM.
- 4) Las propuestas sobre medidas de confianza, derechos humanos y cooperación económica presentadas en la CSCE.
- 5) Algunas propuestas sobre seguridad y desarme internacional que se discuten en las Naciones Unidas.

Se podrían citar más cosas. Pero no se trata de hacer una relación exhaustiva sino de apuntar que, tras cada uno de estos problemas, laten las consideradas grandes cuestiones de la seguridad de Europa: el acoplamiento con los Estados Unidos, el alcance de los desequilibrios y asimetrías en materia convencional, el papel de las armas nucleares en el futuro de la defensa de Europa, la evolución de las doctrinas militares de la Alianza y del Pacto de Varsovia y, en definitiva, la evaluación de las amenazas a que se encuentra sometida Europa.

Sobre estos temas globales, los gobiernos europeos mantienen intercambios de opiniones en marcos bilaterales o informales. Nada más. Es lo que hay y quizá sea lo que, paso a paso, un día permita abordar un tratamiento europeo e institucionalizado de los mismos. Ese día comenzará a explicitarse una identidad europea en materia de seguridad.

NECESIDAD DE UNA POLITICA NACIONAL DE PAZ Y SEGURIDAD.

Llegamos al final de este trabajo. En sucesivos apartados he ido analizando las medidas que en materia de disuasión, defensa, desarme y distensión/cooperación, está tomando el gobierno con el fin de mantener bajo control las amenazas potenciales a la integridad territorial y/o la independencia política de la nación.

En mi opinión este análisis permite sostener que a partir de las opciones básicas que ha realizado España en materia de seguridad durante los últimos años, resulta posible llevar a cabo una defensa seria de los intereses nacionales y que así se está haciendo hasta el presente. Estamos desarrollando pues una política de seguridad nacional.

Creo además que a esta política se le puede denominar con corrección política de paz, ya que está claramente orientada a preservar las condiciones de paz en que venimos desarrollando nuestras relaciones exteriores y a contribuir a que esas mismas condiciones de paz se asienten y progresen en la vida internacional.

Estamos pues ante una política de paz y seguridad, lo que resulta concorde con nuestro texto constitucional. No debemos olvidar que éste impone a los gobiernos de España el deber de garantizar la soberanía, la integridad territorial y la independencia política, y al mismo tiempo les reclama que actúen promoviendo las relaciones pacíficas y de cooperación entre todas las naciones.

Ahora bien, dicho esto no olvido que estamos tratando de una materia en la que resultaría ridículo escribir la cláusula "quod erat demonstrandum" y dar por terminado el trabajo. Se que, incluso aceptando el sentido general del punto de vista que he sostenido, se pueden cuestionar muchos aspectos de la política analizada. Y, por supuesto, también tengo presente que nada de lo que he dicho obliga a nadie a compartir la política de paz y seguridad expuesta.

Haberla expuesto unicamente me autoriza para pedir a quien la rechace de plano que, paralelamente a lo que aquí se ha hecho, sostenga sus puntos de vista enunciando los escenarios de conflicto que contempla; definiendo los intereses nacionales ante estos escenarios; formulando las opciones básicas que considera adecuadas para mejor atenderlos; especificando las actuaciones fundamentales que en materia política y militar comportan

estas opciones; explicitando sus implicaciones económicas y sociales; y evaluando el grado de consenso social de que pueden gozar aquí y ahora.

Pero para cerrar estas páginas, me gustaría, más que inventar a la polémica, promover una reflexión básica que arranque de las consideraciones siguientes:

1) Ya he señalado que nuestro país no cuenta con una fuerte tradición de pensamiento autónomo en materia de seguridad exterior. Realmente los países que cuentan con ella son unos pocos (EE.UU., URSS, Francia..)

2) Sin embargo, España por su historia, posición geográfica y características económicas, tiene la necesidad de contemplar escenarios de conflicto que no contempla ningún otro país de nuestro entorno o que sólo unos pocos contemplan de modo similar al nuestro.

3) También estamos afectados por la evolución de un conflicto más global, que es el determinante para la mayoría de nuestros aliados, y estamos interesados en que nuestros criterios sean tenidos en cuenta en la actuación conjunta ante este conflicto.

4) Esto nos ha llevado a adquirir compromisos multilaterales en la Alianza Atlántica y a promover la cooperación europea en materia de seguridad. Dado el alcance de los ámbitos comunitarios y aliado, y lo que en ellos se juega, hay que contar con que estos compromisos pesen seriamente sobre nuestra política de seguridad exterior.

5) Ahora bien, si los compromisos multilaterales llegan a adquirir una preminencia desmedida, nuestra política de seguridad sólo contemplará los aspectos atlánticos y será la política de seguridad atlántica la que terminará determinando toda política exterior (no sólo la de seguridad) española.

Creo que aquí puede venir a cuento algo que dijo Sun Tzu en "El arte de la guerra", 400 años antes de Cristo: lo que más contribuye a la fortaleza de un país es tener sus propias ideas, su propia visión del mundo; y después, encontrar alianzas que le den estabilidad y apoyo moral para sostener su esfuerzo.

Tenemos nuestras alianzas, pero también necesitamos tener y sostener una política de seguridad exterior propia, nacional. ¿Significa esto jugar al nacionalismo? No. Significa de-

finir y desarrollar una política de paz y seguridad que contemple nuestros intereses y nuestros compromisos bilaterales, europeos y atlánticos, desde una óptica propia. Una política nacional trata de crear consensos "en favor de algo que se siente como propio"; las políticas nacionalistas intentan aglutinar insatisfacciones "en contra de lo que se presenta como ajeno". Hay una gran diferencia entre ambas cosas.

Sin contar con un amplio consenso interior no se puede hacer una política nacional de seguridad exterior. Y sin política nacional de seguridad exterior, se termina practicando las políticas de otros. Esta reflexión reza igualmente para quienes crean que por estar en Europa y en la Alianza Atlántica no necesitamos desarrollar una política nacional de seguridad propia; como para los que piensen que basta aglutinar antiamericanismos para establecer una política nacional de seguridad exterior.

Creo, pues, que nuestro país necesita dotarse de una política nacional de paz y seguridad exterior, que hemos empezado a hacerlo y que debemos proseguir e intensificar este trabajo. No otra es la intención de estas páginas.