

nato

097/010,037

Las distintas fórmulas concebibles

para la seguridad nacional de España

Nota informativa núm. 7

Bruselas, marzo de 1978

Presentación.

Ante el problema de dar una solución, lo más adecuada posible, a las necesidades que plantea la seguridad nacional de España, es conveniente dar un repaso a las distintas fórmulas concebibles como posibles soluciones.

Algunas de tales fórmulas son sobradamente conocidas, por ejemplo, la neutralidad, la Alianza Atlántica o el pacto bilateral. Pero hay otras que apenas se conocen. Por otra parte, en no pocos análisis que se han publicado a este respecto se incurre sistemáticamente en confusiones. Así sucede al calificar de "neutralidad" la política de no compromiso a la sueca, o cuando se considera convenio de seguridad a nuestro tratado con los Estados Unidos, pues solamente es de cooperación y ayuda mutua.

Con el fin de contribuir a esclarecer esta cuestión, la presente nota ofrece la lista o relación, que pretende ser exhaustiva, de las distintas fórmulas concebibles. Por "concebibles" entendemos las opciones que hoy día tienen existencia real, los proyectos con silueta definida que no han llegado a materializarse, y las fórmulas que, sin haber llegado a cuajar en proyecto explícito y detallado, están configuradas de manera inteligible y razonable.

Como la intención de esta nota es el esclarecimiento y la síntesis de la gama de opciones en su tota-

lidad, la descripción de cada una de ellas se hará muy abreviadamente, con el mínimo de rasgos imprescindible para caracterizarla y diferenciarla de las restantes. No solo se relacionarán las opciones posibles (incluso si el grado de posibilidad es prácticamente cero), sino igualmente las imposibles, con tal de que tengan una consistencia razonable.

De esta forma quizás se logre trazar el marco completo de las alternativas que se nos ofrecen y, de paso, identificar mejor cada una de ellas, al diferenciarla netamente de las restantes.

#

#

#

Relación descriptiva de cada una de las distintas fórmulas concebibles en materia de seguridad.

1. No contraer compromiso de ninguna especie con nadie.

No se contraerían compromisos ni ataduras de ninguna especie con nadie en materia de seguridad nacional. Esta quedaría a merced del propio esfuerzo, de las circunstancias y del juego de intereses de los demás. Al hablar de "propio esfuerzo" no nos referimos exclusivamente al de tipo militar, sino igualmente a la realización de una política congruente con esa seguridad nacional sin ataduras.

La fórmula sueca, mal calificada a veces de "neutralidad", se sitúa en esta línea. Igualmente encajaría aquí el caso de España hasta 1953. (Aclararemos que, lo mismo en estos ejemplos que en los que se presenten en lo sucesivo, no se pretende dar a entender que encajen perfectamente en la fórmula correspondiente, sino que se aproximan a ella. No se trata de analizar casos concretos, sino de caracterizar fórmulas genéricas).

2. La neutralidad.

La neutralidad propiamente dicha no puede confundirse con la política de no compromiso a que se refiere el apartado precedente. Es una peculiar política de compromiso, consistente en contraer el compromiso de ser neutral y de portarse como tal, con los derechos,

obligaciones y limitaciones que ello lleva consigo. Parece que también requiere, de alguna forma, el reconocimiento o aceptación de la neutralidad por otros estados.

La eficacia de la fórmula neutral queda a merced de cuatro factores. Tres de ellos son los mismos que se indicaron al hablar de la política de no compromiso, es decir, el propio esfuerzo militar y político, las circunstancias y el juego de intereses de los demás estados en la medida en que les convenga respetar la neutralidad. A esto se añade un cuarto factor, peculiar, que es el efecto disuasorio que pueda ejercer frente a los demás el estatuto de neutralidad del país en cuestión, y que hace que el presunto agresor no solo tenga que aparecer como tal agresor, sino, además, como violador de un estatuto de neutralidad. No obstante, el estatuto es un factor ambivalente, y puede también jugar en contra del neutral, pues al imponerle unas obligaciones, puede conferir a terceros estados un derecho de sancionar el comportamiento del neutral si estiman que no ha cumplido con sus obligaciones.

Suiza es, evidentemente, un caso típico de neutralidad.

Habría que ver si los deberes de inhibición y de no compromiso y, en general, la conducta de abstención propios del neutral, no sufren merma por pertenecer a la Organización de Naciones Unidas, pues la Carta impone unas obligaciones de intervenir. Es ilustrativo a este

respecto el que Suiza, neutral cuasi perfecto, no haya querido incorporarse a la Naciones Unidas.

3. Renuncia a la guerra y a tener fuerzas armadas.

Esta renuncia debe de formularse de manera solemne, con el fin de que quede en claro que se trata de una opción política permanente y no una posición o maniobra coyuntural. No significa un compromiso u obligación, sino que es la expresión de una línea de conducta a seguir. Es algo que se acerca mucho al pacifismo integral, o incluso se confunde con él.

El único ejemplo que se nos ocurre a este respecto es el del Japón, que ha incluido en su constitución unas cláusulas de renuncia a la guerra y a poseer fuerzas armadas de tierra, mar y aire, añadiendo que "para salvaguardar nuestra seguridad y existencia confiamos en la justicia y en la buena fé de los pueblos amantes de la paz en el mundo". De hecho esta posición ha quedado modificada en virtud de la creación de unas "fuerzas de autodefensa" que no se distinguen de las clásicas fuerzas armadas, y de la firma de un tratado de defensa con los Estados Unidos.

4. Pacto bilateral de garantía de seguridad.

Es el caso de un país que recibe de otro una garantía plena de salvaguardia de su seguridad. El que esto se haga en régimen de reciprocidad, o no, es indiferente. Lo único que interesa es que se cuente con tal garantía

y que sea plena e inequívoca. Los convenios bilaterales por los que se estipulan cosas tales como: "en caso de agresión se ayudará al agredido empleando todos los medios", o "en caso de agresión se ayudará al agredido en la forma que se estime conveniente", o "la agresión contra una de las partes se considerará que es agresión a la otra parte", etc., son pactos de ayuda mutua o de solidaridad. Pero no son pactos de seguridad con garantía plena, aunque tengan una incidencia innegable en el refuerzo de la seguridad de las partes, dentro de ciertos límites. Es abusivo, por lo tanto, llamar "pactos de seguridad" a los innumerables convenios de defensa que han proliferado desde que acabó la segunda guerra mundial, y esto es de aplicación al tratado España-Estados Unidos de 1976. Ni jurídica ni funcionalmente es una garantía de seguridad. Por lo tanto es un error el presentarlo, como se hace con demasiada frecuencia, como una alternativa válida para garantizar la seguridad de España. El concepto de seguridad es inequívoco e indivisible. O se garantiza, o no se garantiza. Si la garantía de seguridad es limitada o discrecional, no es ^{/tal} garantía. Sí puede ser una obligación de ayuda. Lo mismo cabe afirmar, evidentemente, de la mal llamada "garantía" del artículo 5 del tratado del Atlántico Norte.

En la época actual, lo que mejor se sitúa en la línea de los pactos bilaterales de garantía de seguridad es el que Gran Bretaña suscribió con Chipre a favor de este país. Bien entendido que no incorpora este concepto en su plenitud.

5. Pacto regional de seguridad.

Llamamos "regional", por abreviar, a un área relativamente reducida, que es una fracción de un continente o de una gran zona. Es concebible que un cierto número de estados -tendría que ser reducido, en todo caso- quisiera montar un sistema de seguridad restringido a un área limitada.

El ejemplo que se nos ocurre para esta fórmula es el intento apenas esbozado por Suecia en 1948 de crear un sistema nórdico de seguridad. Una de las características del intento era su carga de neutralismo.

6. Comunidad europea de defensa.

Es un título equívoco, porque en la práctica se refiere a Europa Occidental exclusivamente, no a Europa entera. Dejando aparte lo que haya de manipulación de la geografía, lo malo de estas tergiversaciones es, a efectos de una política de seguridad, que son los que ahora nos interesan, que se deja en la penumbra toda Europa Oriental, como si no existiese. Con lo cual, las concepciones estratégicas europeo-occidentales adolecen sistemáticamente de la tara de no tomar en consideración la incidencia que puedan tener precisamente en el área en la que por necesidad van a influir más: Europa Oriental.

Hecha esta salvedad, cuyo fin es salvar una de las muchas ambigüedades terminológicas que jalonan hoy día los planteamientos de seguridad, diremos que hay tres modalidades concretas de la fórmula llamada "comu-

nidad europea de defensa". Dos de ellas son abortos, y la tercera un ideal difuso.

De 1950 a 1954 se gestó una "Comunidad Europea de Defensa", que feneció al negarse Francia a ratificar el correspondiente tratado. Icluía un ejército europeo y unas instituciones políticas unificadas supranacionales. Solo se extenúa a seis países del continente. Aparte de esta limitación geográfica, su carácter de defensa europea no pasaba de una pretensión, pues quedaba subordinada a las garantías de Gran Bretaña, de Estados Unidos y de la Nato.

La "Unión Europea Occidental" se constituye en 1954, como emanación del pacto de Bruselas. Entre sus enciclopédicas vocaciones figura la defensa de Europa Occidental. Pero los propios signatarios la han vaciado de contenido, transfiriendo en bloque a la Nato la responsabilidad de la defensa. Sigue la U.E.O. abierta a la incorporación de nuevos miembros, e incluso ha hecho más de un guiño a España. Pero por razones que no son del caso, nadie ha querido incrementar la nómina de siete miembros, congelada desde 1955.

Queda, por último, el ideal de una comunidad europea de defensa, imaginado por no pocas mentes prestigiosas como medio de garantizar una seguridad autónoma para Europa Occidental, eliminando la protección y preponderancia de los Estados Unidos. Este ideal está muy poco elaborado, pero cabe atribuirle los siguientes ingredientes, sobre la base del propósito que se acaba de señalar:

- a) Unas fuerzas armadas exclusivamente europeo-occidentales, es decir, sin Norteamérica, integradas unitariamente.
- b) Un arsenal nuclear propio.
- c) Unas instancias políticas unificadas, a nivel europeo-occidental.

7. Sistema de seguridad europeo.

Es decir, incluyendo todos los estados de Europa, y excluyendo Norteamérica. También se le ha llamado "sistema de seguridad paneuropeo". La Unión Soviética es la única potencia que lo ha propuesto. Ha presentado varias formulaciones, alguna de ellas muy detallada, como es el proyecto Molotof de 1954. Ninguno de los países occidentales ha mostrado interés por la fórmula paneuropea, y hace bastantes años que no se habla de ella. Sin embargo la Unión Soviética no la tiene olvidada, y, cuando se presente una oportunidad, volverá a ponerla sobre la mesa.

8. Alianza Atlántica.

La Alianza Atlántica es un sistema de seguridad basado no en las garantías, sino en la cooperación. Esta cooperación se orienta fundamentalmente hacia dos fines: desarrollo de una conducta político-estratégica conjunta, y creación de un dispositivo militar efectivo.

La característica esencial de la Alianza es la participación de los Estados Unidos, que juegan un papel eminente y distinto del de los demás miembros debido a su superior iniciativa, capacidad de maniobra política y

potencial estratégico. Los Estados Unidos son la clave insustituible de la cohesión y fortaleza de la Alianza Atlántica. Sin ellos la Alianza desaparecería. Esa misma superioridad y carácter insustituible les convierte en un factor condicionante y limitativo respecto de todos los demás miembros.

9. Pacto de Varsovia.

En cierta medida es un bloque similar a la Alianza Atlántica, y homólogo suyo. Es un sistema de seguridad basado en la cooperación y no en las garantías. Cuenta con una superpotencia preponderante e insustituible, la Unión Soviética.

Pero, en cuanto sistema de seguridad (que es el único aspecto que nos interesa), el Pacto de Varsovia tiene dos importantes peculiaridades que le diferencian de la Alianza. Una de ellas es que, estando organizado en principio contra cualquier amenaza o ataque armado, sin acepción de adversario, se orienta ante todo contra un potencial adversario determinado, explícitamente mencionado en el tratado de Varsovia: Alemania Occidental. La otra peculiaridad diferenciadora es el hecho de la implantación efectiva de la Unión Soviética en lo político y en lo militar en los territorios de los restantes miembros, asegurando así la cohesión de la alianza y el prevalecimiento del interés soviético, por la vía coactiva si hiciese falta.

10. El alineamiento indirecto.

Con este título, que quizás no sea muy claro, pero que no alcanzamos a sustituir por otro mejor, nos referimos al supuesto de un país que procura enganchar sus intereses de seguridad con los de determinado bloque, y alinearse con el mismo frente a terceros para reafirmarse en el aprovechamiento de la disuasión generada por el bloque en cuestión: pero sin pactar alianza formal. Se trata únicamente de una toma de posición o alineamiento. Y se expresa de manera sui generis, bien sea mediante convenios defensivos en los que se explicita el alineamiento, o bien tácitamente mediante actos que dan señal de un enganche de intereses o de un alineamiento. Todo ello puede establecerse entre el país interesado y el conjunto del bloque, o solamente entre el país y alguno o algunos miembros más caracterizados de aquél.

El alineamiento indirecto se diferencia de la alianza formal, por lo que se refiere a la seguridad, en dos puntos importantes. En primer lugar, el así alineado no contrae ninguna de las obligaciones propias de un aliado propiamente dicho. Podrá adquirir otras, pero no precisamente las de un aliado. Y, por supuesto, tampoco adquiere los derechos inherentes a un aliado formal, aunque pueda adquirir otros. En segundo lugar, el alineamiento indirecto no tiene el carácter prácticamente irreversible que es propio de la alianza formal. En plazo relativamente breve, y sin mayor esfuerzo, puede

darse por terminado llegado el caso, abriéndose la puerta a nuevas alternativas.

El caso de España desde 1953 hasta ahora encaja en la modalidad de alineamiento indirecto, sin perjuicio de que hayan intervenido otros ingredientes como son el apoyo a un régimen, la apertura diplomática o la cooperación o asistencia en distintos sectores.

Malta hasta 1972 también pudiera incluirse en esta categoría.

11. Mediatización.

A cambio de que le dejen en paz, o incluso de que amparen su seguridad por añadidura, el país en cuestión se compromete a restringir su normal libertad de acción, siguiendo en determinados casos cierta conducta, o absteiniéndose de ciertas iniciativas que en circunstancias normales le estarían permitidas.

La mediatización (nos referimos a ella solamente en cuanto fórmula de seguridad) puede ser consecuencia de un pacto o de un entendimiento tácito. Dadas las excepcionales limitaciones que impone, cabe poner en duda el que sea compatible con la condición efectiva de estado soberano. Finlandia es un ejemplo.

Otras veces la mediatización no es más que el artificio para mantener en pie una ficción de estado soberano.