

Prioridades en materia de política exterior

Ignacio García-Valdecasas Fernandez

Embajador de España (Ret.)

* Ponencia realizada durante las Jornadas sobre las Prioridades de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea, organizadas en mayo de 2023 por el IELEPI (Universidad de Alcalá)

Agradezco al IELEPI que me haya invitado para participar en estas jornadas que son muy oportunas dada la inminencia de la Presidencia española del Consejo de la UE.

Una vez más, se han confirmado algunas ideas generales sobre las prioridades de las presidencias del Consejo de la Unión Europea.

Aunque no se ha publicado un documento oficial y omnicompreensivo sabemos por la historia de los últimos 40 años que una presidencia debe hacer frente, en primer lugar, a las iniciativas que ya están en marcha. En segundo lugar, debe hacer frente a los imponderables y a los imprevistos que surgen durante el semestre en cuestión. Y ello es especialmente cierto lo que se refiere a las relaciones exteriores y a la política exterior. Finalmente, cada presidencia añade algunos asuntos que tienen un interés claramente comunitario y otros que tienen un claro interés electoral en clave de política interna. El resultado suele parecerse a un cajón de sastre donde hay un número bastante abultado de iniciativas y de propuestas. No todas ellas pueden agruparse bajo la misma categoría.

En el caso de la política exterior y respondiendo a la invitación de IELEPI me voy a centrar en dos cuestiones en las que la presidencia española, por la coyuntura temporal actual, podría hacer aportaciones importantes.

Me refiero a dos conflictos especialmente dolorosos. Ucrania y Palestina. Los dos de distinta intensidad. Uno intenso en su desarrollo y reciente en el tiempo. El otro, largo y casi con la categoría de conflicto permanente y con estallidos intermitentes.

En Ucrania estamos asistiendo a una situación trágica. No conocemos las cifras reales. Solo tenemos acceso a la información proveniente de uno de los bandos y en la guerra predomina la propaganda sobre la información. Pero podemos hablar de cientos de miles de muertos y de millones de vidas destrozadas.

La práctica totalidad de las guerras terminan en una mesa de negociación o en una mesa de rendición incondicional. En mi opinión es muy poco probable que esta guerra



termine en una mesa de rendición. Por un lado, porque la OTAN y Estados Unidos no permitirán una derrota total y una rendición incondicional de Ucrania. Por otro lado, por qué es difícil imaginar cómo se puede derrotar a una potencia con 1600 armas nucleares que forzaría la escalada nuclear antes que aceptar una derrota total, una rendición vergonzante. Eso no lo digo yo. Eso lo dicen desde filósofos como Habermas hasta observadores como Jeffrey Sachs.

El camino hacia la mesa de la negociación se despeja cuando se conocen las causas y los orígenes del conflicto y se hace un estudio comparativo con conflictos similares. También ayuda el conocer cómo se analiza el conflicto desde otras perspectivas distintas a la nuestra.

Es decir, si no conocemos cómo y por qué hemos llegado a la situación actual va a resultar muy difícil encontrar la solución y la salida. Y si no tenemos esto presente no podemos entender dónde estamos ni cómo salir de la situación actual.

La única alternativa al planteamiento anterior es un alto el fuego indefinido que convertiría a la guerra en un conflicto congelado lo que no va en interés absolutamente de nadie.

El conflicto más parecido al de Ucrania fue la crisis de los misiles en Cuba. Khruchov y Castro decidieron el ingreso de Cuba en el Pacto de Varsovia y la instalación de bases militares soviéticas con armamento ofensivo y defensivo en la isla a 90 km de Florida. Como es bien conocido, Kennedy lo consideró una amenaza existencial y amenazó con ir a la guerra iniciando ésta con un intercambio nuclear. La prudencia de los líderes soviéticos les hizo reflexionar y dar marcha atrás no sin antes cobrarse un precio: la retirada por parte de los EE. UU. de los misiles que habían estacionado en Turquía para amenazar a la URSS. Cesión de Kennedy que quedó secreta durante decenios.

El caso más reciente que podría iluminarnos ha ocurrido en las Islas Salomón. Es muy ilustrativo, y, sin embargo, pasó prácticamente inadvertido para la opinión pública mundial especialmente en los países miembros de la OTAN.

En marzo de 2022, poco después de que empezara la intervención militar rusa en Ucrania, trascendió que el gobierno de este microestado del Pacífico había establecido un convenio con China en materia de seguridad. Los grandes vecinos, Australia, Nueva Zelanda, etc...se rasgaron las vestiduras. El primer ministro de Salomón recordó, como pidiendo perdón, que se había enterado del pacto militar AUKUS por la prensa cuando ya estaba en vigor. Los EE. UU. enviaron a Salomón una multitudinaria delegación para mantener conversaciones al respecto. Al final de estas, el jefe de la delegación estadounidense, presionado por los pocos corresponsales internacionales que acudieron a la cita, afirmó: «Sí. Si se confirma la presencia militar china en las Islas Salomón, los EE. UU. no excluyen la posibilidad de una intervención militar en las islas».

La soberanía limitada en materia de seguridad de los países pequeños y medianos, vecinos de grandes potencias, no fue un invento de Brezhnev. Los EE. UU. la formularon en 1823 cuando enunciaron la doctrina Monroe que sigue en vigor según indicaron en los últimos años altos responsables estadounidenses como Bolton, Tillerson como nos

recuerda periódicamente el senador Berni Sanders. Las múltiples y continuas intervenciones militares y políticas de Washington en Méjico, Centroamérica y Caribe así nos lo demuestran. Recuerdos dolorosos del 98 para España. Lo ocurrido en las Islas Salomón es extraordinario porque se encuentran a 12.000 km del territorio de EE. UU.

La imprudencia de Brezhnev fue formular esta teoría en público en una época en la que ya se empezaba a tomar iniciativas sin necesidad de justificarlas con una base doctrinal.

Por todo ello hay que saber dónde estamos, pero en medio del fragor de la batalla los árboles no nos dejan ver el bosque. Por eso es útil conocer también cómo se ven las cosas desde otras perspectivas. Es una manera de evitar el hacerse trampas al solitario.

Para lo que se ha venido a llamar el Sur Global. Es decir, los grandes países que representan las 4/5 partes de la población de la tierra y el 50 % de su PIB ven el conflicto de una manera muy distinta a como lo hacemos nosotros.

Desde el comienzo de la guerra hemos mantenido que el resto del mundo compartía nuestra posición. Por eso nos han resultado sorprendentes y casi escandalosas las declaraciones que el presidente Lula hizo durante su visita a Madrid el pasado mes de abril. No. El resto del mundo no comparte nuestra postura.

Stephem Waltz, catedrático de Relaciones Internacionales en Harvard y miembro de la escuela realista moderada, fue invitado por vez primera a la conferencia de Seguridad de Munich en 2023. No fue invitado antes, sin duda, porque su extrema moderación representa un grave peligro en los tiempos que corren. Porque en sus escritos suele reflejar la realidad tal cual es y no como le gustaría que fuera a los unos o a los otros.

Con toda ingenuidad S. Waltz nos informa de como observó dos brechas en el análisis del conflicto.

La primera, entre la OTAN y sus adláteres, de un lado, y el Sur Global, de otro.

Para los atlantistas:

- La guerra de Ucrania es la cuestión geopolítica más importante del mundo hoy día.
- Un final sin la derrota total y la retirada de Rusia sería el final del orden internacional y del derecho internacional.
- En Ucrania se juega el futuro de la libertad y de un orden internacional basado en normas.

Sin embargo, los estados clave del sur global no comparten la creencia occidental de que el futuro del siglo XXI estará determinado por el resultado de la guerra. Para ellos, el desarrollo económico, el cambio climático, la migración, los conflictos civiles, el terrorismo, el creciente poder de India y China y muchos otros ejercerán un impacto mayor en el futuro de la humanidad que el destino de Donbass o Crimea.

Esta brecha no es difícil de entender. Fuera de «Occidente» se considera que el orden basado en reglas y la insistencia occidental en que los Estados no violen el derecho inter-



nacional son pura hipocresía, y están particularmente resentidos por los intentos occidentales de reclamar autoridad moral en esta cuestión. En su opinión, las potencias occidentales no sólo establecen la mayoría de las reglas, sino que también están perfectamente dispuestas a violarlas cuando les conviene. En este sentido, los representantes del Sur Global suelen mencionar la invasión ilegal de Irak por parte de Estados Unidos en 2003: ¿dónde estaba entonces el orden basado en reglas? se preguntan.

De manera similar, varios oradores señalaron en Munich que los mismos gobiernos occidentales que advirtieron que Rusia está violando la norma posterior a la Segunda Guerra Mundial contra la adquisición de territorio por conquista no hicieron nada para impedir que Israel conquistara los Altos del Golán y Cisjordania, anexionándose los primeros y llenando esta última con colonos judíos. Rusia ahora está fuertemente sancionada (comprensiblemente), mientras que Estados Unidos brinda a Israel una generosa ayuda económica y militar y utiliza su veto para proteger a Israel de las críticas en el Consejo de Seguridad de la ONU. Estos dobles estándares flagrantes hacen que la postura moral occidental sea difícil de aceptar.

Finalmente, representantes del Sur Global señalaron varios ejemplos de la doble vara de medir que usa «Occidente»:

- ¿Por qué los gobiernos occidentales reunieron rápidamente decenas de miles de millones de dólares para enviar a Ucrania, pero se negaron a financiar una campaña mundial de vacunación eficaz contra la COVID-19?
- ¿Por qué Ucrania está ahora en el centro de atención las 24 horas del día, los 7 días de la semana, pero Occidente sólo dedica atención intermitente a las vidas que se pierden en el África subsahariana, América Central u otros lugares conflictivos?
- Están enojados al ver a los Estados europeos recibir a los refugiados ucranianos con los brazos abiertos, dada su hostilidad previa hacia los refugiados que huyen de situaciones igualmente horribles en Siria o Afganistán. Y como la guerra está afectando negativamente a sus intereses (por ejemplo, mediante el aumento de los precios de los alimentos), están más interesados en ponerle fin a la guerra que en ayudar a Kiev a lograr todos sus objetivos bélicos.

La segunda brecha que Waltz observó en Munich es el abismo existente entre el optimismo que los altos funcionarios expresan en público y las evaluaciones más pesimistas que se escuchan en privado. Si bien se reconoció que se avecinaban días difíciles, la atención en Munich se centró en la victoria que algún día se lograría.

En privado, sin embargo, las conversaciones eran mucho más sombrías. Nadie con quien hablé, señala Waltz, esperaba que la guerra terminara pronto y nadie pensó que Ucrania sería capaz de recuperar todo su territorio perdido (incluida Crimea) sin importar cuánta ayuda llegará el próximo año.

Y esta segunda brecha existe en todos los países de nuestro entorno y no solo en relación con la guerra de Ucrania sino también en relación con muchos otros asuntos de interés general por lo que nos vamos convirtiendo en sociedades esquizofrénicas.

A la vista de lo anterior podemos concluir que, si el final de esta guerra será inevitablemente la mesa de negociaciones, cuanto antes nos sentemos en esa mesa tanto mejor.

Es cierto que mantener esta guerra está de acuerdo con algunos de «nuestros» objetivos. O al menos con el objetivo de EE. UU. que consiste en debilitar a Rusia según ha declarado en público el Secretario de Defensa Austen (25.04.2022). Lo que quizás se nos pasa por alto es que el resultado de intentar debilitar a Rusia es la destrucción de Ucrania. Así lo denunció Juan Luis Cebrián en EL PAÍS (14.08.2023). Quizás esto no sea muy importante si se considera que la destrucción de Ucrania es un simple daño colateral. Así se ha venido haciendo de manera generalizada durante las guerras en Irak y en Afganistán.

Sin embargo, hay muchas razones que abogan por la conveniencia de acabar con esta guerra. En primer lugar, la humanitaria, pero hay muchas otras.

Toda guerra en la que participa una potencia nuclear corre el riesgo de escalada incontrolada de consecuencias catastróficas. Además, esta guerra está teniendo consecuencias muy negativas para nuestra economía. Nos está empobreciendo. Además, la UE ha quedado subordinada a la OTAN y por lo tanto a los EE. UU.

Por otro lado, nos está impidiendo hacer frente a los desafíos mundiales como el cambio climático, la lucha contra la pobreza y las pandemias.

Finalmente, está precipitando el ascenso de China como superpotencia planetaria y estamos empujando a Rusia a los brazos de China. El ascenso de los BRICS parece imparable.

La presidencia española del Consejo de la UE en 2023 podría movilizar todas sus capacidades y toda su influencia para avanzar en el camino hacia la mesa de negociación. Esto no tendría un beneficio electoral inmediato porque habría que actuar con discreción y reserva, pero a la larga se reconocería la labor de España y del gobierno actual.

Finalmente, Palestina

Que el conflicto esté en un callejón sin salida es lógico desde el momento en que el mundo «occidental» (La OTAN, la UE y sus aliados y socios) aceptó la ocupación israelí *sine die* de Cisjordania, Jerusalén este, Gaza y los Altos del Golán, así como la implantación de más de un millón de colonos judíos en los TT. OO. A diferencia de los EE. UU., es cierto, la UE y sus EE. MM. han condenado estas violaciones del D.º Int., pero una condena no acompañada de medidas equivale a una aceptación tácita.

Ya hemos visto lo que opina una parte importante de la comunidad internacional. Lo que ocurre en Palestina, como he señalado anteriormente, es uno de los ejemplos que se utilizan para ilustrar nuestra hipocresía y el uso de la doble vara de medir de «Occidente».

Si además añadimos que no reconocemos jurídicamente a la parte débil del conflicto y que no lo haremos hasta que ambas partes alcancen un acuerdo en la mesa de negociaciones, conseguimos la perfecta receta para la perpetuación de conflicto.



Por todo ello, haber seguido esta política desde 1967 y al mismo tiempo haber defendido la solución de dos estados (en adelante 2SS), equivale a una nueva trampa jugando al solitario. Y estas trampas se pagan siempre. En primer lugar, las pagan las víctimas y en segundo lugar nosotros mismos de manera indirecta.

Que mantengamos esta posición no es casualidad porque ha venido siendo y es la posición más cómoda. La que nos obliga al mínimo y nos evita tener que tomar decisiones difíciles. La 2SS, nuestra postura, será el resultado de una negociación, (aquí sí negociación) entre la parte ocupante, poderosa, y la parte ocupada, débil. Un proceso de paz que se eterniza desde hace ya más de 50 años mientras los hechos sobre el terreno destruyen día a día la posibilidad de dicha solución.

Hoy mantener la posición de 2SS equivale a defender la situación actual o, lo que es peor, defender que se eternice la situación actual. Una coartada para la inacción.

Una vez que se abandone la posición actual habrá que ir tomando decisiones difíciles.

Si Israel insiste en ser un estado judío no podrá ser democrático. Si es democrático, no podrá ser un estado judío.

¿Aceptaremos una limpieza étnica y una segunda expulsión masiva del pueblo palestino?

¿Aceptaremos que una parte importante de ese futuro estado no tenga plenos derechos civiles y políticos? ¿Aceptaremos un régimen similar al apartheid sudafricano? ¿Hasta qué punto estamos dispuestos a dar garantías al pueblo judío en este proceso?

Lógicamente todo esto no se hace en un día. No se trata de esto. Se trata de empezar a hacer un análisis realista y honesto de la realidad. De romper tabúes absurdos que nos tienen paralizados. De empezar un nuevo proceso de reflexión. Un nuevo paradigma.

España por su conocimiento de la región y por sus buenas relaciones con las partes del conflicto está en una situación inmejorable y debería aprovechar su presidencia del Consejo de la UE para ello. Para iniciar este nuevo proceso de reflexión que permita a medio plazo superar y solucionar definitivamente el conflicto.

Por razones humanitarias como en el caso de Ucrania, pero también por razones de interés. Ya que este conflicto es una llaga abierta en el Mediterráneo que afecta negativamente a la estabilidad de la zona y por ende a nuestra seguridad y a nuestra prosperidad.

Otra labor de poco brillo y de bajo rédito electoral por la necesaria opacidad de estas actuaciones, pero estoy convencido que la generosidad y la altura de miras de nuestra clase política puede hacerlo posible.

Muchas gracias por la atención.