

SOLEDAD SEGOVIANO MONTEERRUBIO

EEUU, Gran Bretaña y Francia: un estudio del pensamiento estratégico

Los cambios iniciados en los años noventa con el fin de la Guerra Fría y los desafíos, riesgos e incertidumbres del panorama internacional tras los atentados del 11-S, vienen condicionando la evolución de las estructuras de seguridad y defensa sobre las que se asientan las democracias occidentales, lideradas por EEUU, Gran Bretaña y Francia. En el contexto de la sociedad internacional actual, sólo estos tres países disponen de la voluntad política y de las capacidades económicas, demográficas y militares para ejercer un liderazgo estratégico que garantice los intereses de seguridad y estabilidad de las sociedades occidentales. El estudio de las doctrinas estratégicas de los tres países aliados resulta crucial para entender sus respectivos procesos de transformación político-militar con el fin de adaptarse a los nuevos desafíos del panorama estratégico del siglo XXI.

Frente a un entorno cambiante en el que, junto a las amenazas tradicionales, coexisten nuevos desafíos de distinta naturaleza e intensidad, escenarios de conflicto en los que interactúan Estados y actores no-estatales a través de complejas relaciones asimétricas, y, donde además, convergen diferentes formas de violencia organizada —desde la guerra convencional a acciones de guerrilla urbana, pasando por atentados terroristas selectivos—, la cooperación transatlántica, impulsada por EEUU, Gran Bretaña y Francia, se convierte en el instrumento esencial para afrontar los retos de una adaptación eficaz y constante frente a cambios previsibles y escenarios impredecibles.

La capacidad de proyección global, la sofisticación del desarrollo tecnológico y los multimillonarios presupuestos de defensa¹ son factores que expli-

Soledad Segoviano
Monterrubio es
profesora de
Relaciones
Internacionales en
la Universidad
Complutense de
Madrid

¹Sobre presupuestos de defensa consultar Burkard Schmitt, *Defense Expenditure*, en www.iss-eu.org/esdp/11-bsdef.pdf; US Department of Defense, *US Military Budget*, en www.defenselink.mil/news/Feb2006/d20060206slides.pdf; SIPRI, *Yearbook 2007. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

can el indiscutible liderazgo que ejercen estos tres países en el denominado vínculo transatlántico, contemplado como el eje central de rotación que permite garantizar la capacidad de proyección de fuerza en un contexto dominado por la globalización, donde la cooperación aliada y la denominada interoperabilidad se hacen más necesarias que nunca.

Las relaciones transatlánticas entre estos tres países se encuentran asentadas sobre una larga trayectoria de cooperación internacional que se ha ido reforzando con el tiempo a través de su participación como aliados en dos guerras mundiales y, posteriormente, durante la Guerra Fría. Pero también han sido importantes otros mecanismos de colaboración como la consolidación del Estado de derecho y del Estado de bienestar, el desarrollo de la economía de mercado y la progresiva interconexión de flujos comerciales, financieros y tecnológicos. Así como, mediante la articulación de una organización atlántica de seguridad o el respaldo al sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas; además de la articulación de una estrategia conjunta para afrontar los desafíos que suponen el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, la inmigración o la seguridad energética.

Sin embargo, a pesar de la solidez de este vínculo y de la coincidencia de intereses y valores compartidos, la visión estratégica de cada país apunta en direcciones opuestas. Mientras Gran Bretaña define su relación especial con EEUU como pilar básico de su política exterior y de seguridad, Francia defiende la multipolaridad, el poder de Europa y la cooperación multilateral como instrumentos necesarios para contrarrestar el poder y la proyección global de EEUU, inmerso en su guerra particular contra las redes del terrorismo internacional.

El planteamiento estratégico de EEUU

Hasta la II Guerra Mundial, la política exterior de EEUU estaba dominada por el aislacionismo. Una actitud de separación, cuando no de absoluto desinterés por las cuestiones internacionales y, más concretamente las europeas, que no afectaba, sin embargo, a la política expansionista desarrollada en el hemisferio occidental. El aislacionismo se considera, ante todo, "una actitud mental, un conjunto de actitudes nacionales, un sentimiento de separación espiritual respecto de otros países, especialmente de Europa, que hunde profundamente sus raíces en la conciencia nacional de EEUU".²

El estallido de la I Guerra Mundial, punto de partida de la progresiva decadencia colonial de las potencias europeas, causó un fuerte impacto en la sociedad estadounidense dividida entre sus deseos intervencionistas, derivados de su característico idealismo mesiánico, y

² Cecil V. Crabb, *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, Harper & Row Publishers, Nueva York, 1965, p. 34.

sus profundas convicciones aislacionistas. Sin embargo, tras la intervención estadounidense, y una vez finalizado el conflicto, la corriente aislacionista se impondría sobre las pretensiones de protagonismo y liderazgo internacionales del presidente Wilson.

Para afrontar los desafíos de la confrontación bipolar de la Guerra Fría, Washington desarrolló su estrategia sobre el supuesto de que la defensa del mundo libre y el mantenimiento de la paz quedarían garantizados gracias a la supremacía militar y nuclear de EEUU

Sería la participación en la II Guerra Mundial y los desafíos del escenario inmediato de posguerra lo que conduciría a la Administración Truman a clarificar su política oficial ante las responsabilidades globales que EEUU debía asumir en el panorama internacional tras la guerra. Con la formulación de la Doctrina Truman, EEUU anunciaba al mundo su firme compromiso para contener el avance del expansionismo soviético y socorrer a aquellos países que trataban de liberarse del yugo comunista. Con esta Doctrina, EEUU hallaba la justificación moral para intervenir en cualquier punto del planeta que se viese amenazado por el avance del comunismo, adquiriendo así un compromiso global que conduciría a un cambio de estrategia en la política exterior de EEUU y a una redefinición de sus intereses de seguridad nacional.

Desde entonces, y para afrontar los desafíos de la confrontación bipolar que definirían el marco de la Guerra Fría, Washington desarrollaría su estrategia sobre la base de un supuesto fundamental: la defensa del mundo libre y el mantenimiento de la paz quedarían garantizados gracias a la supremacía militar y, más concretamente nuclear, de EEUU, lo que implicaba la puesta en marcha de un acelerado proceso de militarización de la política exterior estadounidense para hacer frente a la amenaza que suponía el comunismo internacional. De esta forma, a finales de la década de los cuarenta, EEUU renunciaba a su tradición aislacionista para adoptar una política centrada en la construcción de un potente Estado de seguridad nacional que iba a dirigir los destinos de EEUU y del mundo durante los años de la Guerra Fría.

Posguerra fría

Esta posición de liderazgo también sería asumida tras la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del bloque comunista. Concretamente, la Administración Clinton se afanaría en construir un mundo basado en la seguridad, la libertad, la democracia y el desarrollo económico en un contexto de profundos cambios e incertidumbres, donde EEUU

se erigía, más que nunca, como la nación indispensable para conducir los destinos de la humanidad.³

Para afrontar estos desafíos, Clinton proponía una política de ampliación y compromiso global fundamentada en el tradicional internacionalismo estadounidense para extender un modelo basado en la democracia, el progreso y el respeto por los derechos humanos.⁴ Warren Christopher, secretario de Estado en la primera Administración Clinton, sintetizaría los tres puntos básicos de la nueva política:

- Impulso de iniciativas de seguridad económica con el fin de recobrar una fortaleza que permitiera a EEUU jugar un papel adecuado como líder mundial.
- Desarrollo de un sistema de defensa fuerte pero flexible, donde la disuasión continuaría como eje central de la política de defensa, pero donde se debería estar preparado para ofrecer respuestas convencionales a nuevos desafíos como la proliferación de armamento nuclear, químico y bacteriológico, los nacionalismos, las rivalidades étnicas, las crisis humanitarias y amenazas transnacionales como el tráfico de drogas o el terrorismo internacional. El uso de la fuerza, en caso de ser necesario, se aplicaría de un modo calculado y selectivo. En este sentido, el Secretario de Estado resaltaba la importancia de mecanismos de cooperación bilateral y multilateral como instrumentos, especialmente efectivos para la gestión de crisis internacionales.
- Promoción de la democracia, contemplada como instrumento dinamizador frente al inmovilismo de la anterior Administración Bush, necesaria para desarrollar una política exterior que permitiese reforzar la cohesión entre los países aliados occidentales, contribuir a la consolidación de las nuevas democracias surgidas tras la desintegración del bloque soviético, combatir con eficacia a los denominados Estados hostiles, a la vez que construir una ambiciosa agenda humanitaria, no sólo proporcionando ayuda, sino trabajando para impulsar la democracia y la economía de mercado.

Esta visión de política exterior se vería complementada con la estrategia de seguridad y defensa formulada por William Perry, secretario de Defensa de la primera Administración Clinton, basada en los principios de prevención disuasión y derrota, donde la revolución tecnológica aplicada a los asuntos militares (RMA) jugaría un papel esencial para mejorar las capacidades estadounidenses en lo que se refiere a entrenamiento, protección, proyección de fuerza y logística.

³ Clinton Second Inaugural Address, en http://cstl-cla.semo.edu/Renka/Modern_Presidents/clinton_speeches.htm

⁴ El internacionalismo en política exterior (guiada por la promoción de la paz, prosperidad y libertad) también viene definido por la voluntad de liderar cuando existen firmes convicciones políticas. Ver US Foreign Policy Agenda, *American Internationalism*, Electronic Journal of the US Department of State, Vol. 8, Nº 1, agosto 2003, en <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0803/ijpe/ijpe0803.pdf>

Repercusiones del 11-S

Los atentados del 11-S vendrían a alterar el orden de prioridades. La estrategia estadounidense se vería profundamente alterada con la introducción de nuevos elementos: aviones suicidas contra los símbolos del poder y la credibilidad de EEUU en su propio territorio. Los terroristas decidieron utilizar las únicas armas eficaces en una situación de inferioridad militar y tecnológica que, paradójicamente, puso de relieve la ineficacia de la superioridad tecnológica y militar estadounidense.

A partir de ese momento, EEUU iniciaría un profundo proceso de reestructuración del aparato de política exterior y de seguridad nacional con el fin de dotarse de instrumentos operativos, verdaderamente eficaces, para hacer frente a las nuevas necesidades de seguridad en la guerra contra el terror.⁵

El multilateralismo y los mecanismos de seguridad colectiva de la era Clinton serían desechados por la nueva Administración Bush que anunciaba al mundo la disposición de EEUU a actuar en solitario y de forma preventiva si se consideraba necesario, aunque tratando de obtener el mayor consenso posible. De acuerdo con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002,⁶ EEUU, en el ejercicio de su liderazgo, “respetará los valores, consideraciones e intereses de sus socios y aliados, aunque estará preparado para actuar en solitario cuando nuestros intereses y singulares responsabilidades así lo requieran”.⁷

La impronta unilateral de esta estrategia se ha visto, sin embargo, considerablemente reducida en la Estrategia de Seguridad Nacional 2006 (ESN),⁸ donde, a pesar de insistir en la necesidad de estar preparado para actuar en solitario, la Administración Bush reconoce que “poco puede hacer EEUU para emprender acciones internacionales con consecuencias duraderas sin la cooperación constante de nuestros aliados y socios”.⁹

Este énfasis en el multilateralismo queda reflejado en la intención del Gobierno de Bush de continuar reforzando las alianzas para derrotar el terrorismo global y trabajar de forma coordinada para prevenir ataques terroristas contra los intereses estadounidenses y de sus

⁵ Entre las principales medidas adoptadas por la Administración Bush para combatir la guerra contra el terror se encuentran: *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year, 2002*; *USA PATRIOT Act 2001*; *Military Order for Detention, Treatment and Trial of Certain non-US Citizens in the War Against Terrorism*; *Bioterrorism Preparedness and Response Act*; *Homeland Security Act*; *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*; *National Strategy for Combating Terrorism*; *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act 2004*; *Quadrennial Defense Review 2006*.

⁶ *National Security Strategy 2002*, en www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf

⁷ *Ibidem*.

⁸ *National Security Strategy 2006*, en www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf

⁹ *Ibidem*.

aliados. Por otra parte, también se destaca la importancia de colaborar con otros países para solucionar los conflictos regionales que puedan surgir por múltiples causas como la corrupción o la rivalidades étnicas y religiosas. Estos conflictos precisan de la atención de EEUU y de sus aliados, allí donde surjan, con el fin de evitar que estas áreas se conviertan en auténticos santuarios para los terroristas. Por tanto, se deberá trabajar estrechamente con la OTAN con el fin de mejorar las capacidades de los Estados miembros en misiones de imposición de la paz.¹⁰

Para el Gobierno de Bush los conflictos regionales precisan de la atención de EEUU y de sus aliados, allí donde surjan, para evitar que estas áreas se conviertan en santuarios para los terroristas

La nueva ESN 2006 sigue comprometida con la protección de los ciudadanos e intereses estadounidenses, para lo cual, la Administración se anticipará y enfrentará las amenazas utilizando todos los instrumentos que sean necesarios antes de que las amenazas se conviertan en serios perjuicios para estos. La doctrina de defensa preventiva se mantiene como el eje fundamental de la ESN 2006. Y aunque la Administración se muestre a favor de opciones no militares, como en el caso de Corea del Norte, y reconozca el fallo de evaluación de la amenaza iraquí, se sigue apostando por el error antes que por la pasividad.¹¹

Asimismo, EEUU sigue apostando por la promoción de la libertad, la democracia, la justicia y el respeto por los derechos humanos para combatir la tiranía de regímenes despóticos como Irán, Corea del Norte o Siria, que impiden la expansión y consolidación de la libertad en el mundo mediante la promoción del terrorismo y el desarrollo de programas de armas de destrucción masiva.¹² De acuerdo con la ESN 2006, “la expansión de la libertad y de la dignidad humana representa la solución a largo plazo para enfrentar la amenaza actual que supone el terrorismo transnacional”.¹³ En definitiva, ésta es una estrategia de guerra, porque EEUU está en guerra contra un fenómeno que pretende destruir el país y el modo de vida estadounidense.¹⁴ Y es aquí donde reside la principal diferencia de planteamiento respecto de sus aliados europeos que, a pesar de reconocer que el terrorismo representa el principal desafío para sus intereses de seguridad, se resisten a aceptar la visión de gue-

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Ver Félix Arteaga, “La Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU en 2006”, en www.realinstitutoelcano.org/analisis/imprimir/998imp.asp

¹² ESN 2006, *op.cit.*

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Jack Crouch, Deputy National Security Advisor, *Press Briefing on the National Security Strategy*, White House, 16 de marzo de 2006, en <http://whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060316-15.html>

ra asumida por EEUU.¹⁵ La diferente percepción de la amenaza inevitablemente conduce a planteamientos estratégicos divergentes que, sin embargo, deberán ser coordinados para enfrentar desafíos comunes que giran en torno a la amenaza que supone el terrorismo de alcance global.

La concepción estratégica británica

En una aproximación inicial al pensamiento estratégico británico se debe partir de tres consideraciones previas: la participación en las dos guerras mundiales, con la consiguiente y progresiva pérdida de poder; la relación especial con EEUU; y la permanente necesidad de equilibrar entre las dos tendencias contrapuestas que representan el atlantismo y el europeísmo.

En 1945, y tras haber combatido en dos guerras mundiales, Gran Bretaña, la gran potencia colonial del siglo XIX y principios del XX, se encontraba en una posición precaria, con sus capacidades considerablemente disminuidas, para enfrentar los nuevos desafíos derivados de la amenaza soviética. La relación privilegiada con EEUU se convertiría en el instrumento esencial para garantizar los intereses de seguridad británicos en el nuevo escenario de confrontación bipolar y recuperar, de esta forma, la posición internacional que le correspondía como gran potencia. La estructura multilateral de la OTAN, liderada por EEUU desde 1949, ofrecía a Gran Bretaña su gran oportunidad para conciliar ambos objetivos.

El Reino Unido aceptaría de buen grado el liderazgo estadounidense de la Alianza como condición indispensable para garantizar el compromiso de EEUU en la defensa de Europa occidental, asumiendo las funciones y responsabilidades asignadas por la superpotencia en su estrategia de confrontación bipolar durante los años de la Guerra Fría. Y es que, además de compartir la carga del despliegue militar para proteger las fronteras del bloque occidental, el Reino Unido se mostraría dispuesto a asumir los riesgos derivados de la función asignada por EEUU en su estrategia de disuasión nuclear, aceptando el despliegue de bombarderos y misiles estratégicos o la instalación de radares del sistema de defensa antimisiles desarrollado por EEUU a partir de los años ochenta.¹⁶ Asimismo, la cooperación en materia

¹⁵ El terrorismo es una amenaza que Europa ha combatido mucho antes de los atentados del 11-S y en la mayoría de las ocasiones ha tenido una naturaleza endógena. Estas circunstancias explican que la UE contemple el terrorismo como un problema que debe ser enfrentado con medidas policiales y procesales, fundamentalmente. De acuerdo con la interpretación europea, las estrategias a largo plazo, a través de medidas de prevención, contrainteligencia y procesales resultan mucho más eficaces a la hora de enfrentarse al problema del terrorismo. Ver Wyn Rees and Richard J. Aldrich, "Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?", *International Affairs*, Vol. 81, Nº 5, 2005, pp. 905-923; *The European Union Counter-terrorism Strategy*, Bruselas, 30 de noviembre de 2005. Ambos documentos se encuentran citados en Anna I. Zakharchenko, "The EU and US Strategies against Terrorism and Proliferation of WMD: A Comparative Study", *Marshall Center Occasional Papers*, George C. Marshall European Center for Security Studies, en www.marshallcenter.org

¹⁶ Para un estudio de las relaciones entre EEUU y Gran Bretaña durante la Guerra Fría ver John Bayhis, *Anglo-American Defense Relations: 1939-1984*, St. Martin's Press, Nueva York, 1984.

de inteligencia y seguridad nuclear representarían dos pilares clave para la relación estratégica entre los dos países en su lucha contra el desafío soviético.¹⁷

Posguerra fría

El fin de la Guerra Fría marcaría el inicio de un proceso de revisión estratégica ante las nuevas incertidumbres derivadas del colapso de la Unión Soviética que llevarían a Gran Bretaña a evolucionar desde una concepción estática de la seguridad y la defensa a una concepción más flexible, basada en la capacidad de despliegue y proyección de fuerza. Los marcos multilaterales de la OTAN, pero también de la UE, desempeñarán un papel clave en la redefinición del panorama estratégico británico, especialmente, a partir de 1997, con el primer Gobierno laborista de Tony Blair.

El proceso de revisión que se había iniciado con el Gobierno de John Major culminaría en 1998 con la elaboración de la denominada Revisión Estratégica de Defensa (RED),¹⁸ que se centraba en la exigencia de una gestión activa de las amenazas, tratando de prevenir los conflictos más que confrontarlos. Este nuevo planteamiento exigirá, de acuerdo con la RED, la elaboración de una política exterior integral, a través de la cual el Reino Unido podrá garantizar sus intereses haciendo uso de todos los instrumentos, diplomáticos, económicos y militares,¹⁹ lo que implicaba una visión más amplia y multidimensional de la seguridad.

Un elemento fundamental en este nuevo planteamiento estratégico fue la consideración de que el Reino Unido no debía afrontar una amenaza directa a sus intereses, por lo que la planificación de defensa y las capacidades debían adaptarse a un nuevo entorno de seguridad que se consideraba favorable. Esta concepción explicará el progresivo abandono de un pensamiento estratégico basado en las amenazas, por otro centrado en las capacidades y, al mismo tiempo, determinará la progresiva evolución de una orientación basada en la defensa a una concepción dinámica al servicio de la paz y la estabilidad internacionales donde las misiones de paz jugarán un papel especialmente relevante.

¹⁷ La tecnología de propulsión nuclear compartida por los estadounidenses tuvo una especial relevancia para Gran Bretaña en la medida que permitía emprender la construcción de submarinos atómicos que se convertirían en el eje de la estrategia de disuasión británica. Por otra parte, las relaciones entre las respectivas comunidades de inteligencia, iniciadas en el contexto de la II Guerra Mundial, se han ido consolidando gracias a una estrecha cooperación forjada durante más de 60 años entre la CIA y el MI6, entre la Agencia de Inteligencia del Departamento de Defensa estadounidense y la Agencia de Inteligencia para la Defensa británica, entre la Oficina de Reconocimiento Nacional de EEUU y el Centro de Reconocimiento Aéreo de Inteligencia británico, o entre la Agencia Nacional de Seguridad y el Cuartel General de Comunicaciones de Gran Bretaña.

¹⁸ *Strategic Defense Review* (SDR), en www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-091.pdf

¹⁹ *Ibidem*.

Las Fuerzas Armadas debían, por tanto, emprender su transformación para responder de forma rápida y flexible a todo tipo de situaciones de crisis y en cualquier lugar del planeta donde se vieran afectados los intereses británicos y los de sus aliados. La participación de Gran Bretaña en misiones internacionales exigía emprender sin demora una profunda reforma con el fin de mejorar las capacidades de proyección de fuerza, sostenibilidad y operatividad mediante un apoyo logístico efectivo y relevos de fuerza adecuados. Estas nuevas necesidades exigirían cuerpos expedicionarios reducidos y bien entrenados, medios terrestres más ligeros para facilitar el despliegue y medios de transporte naval y aéreo con suficiente capacidad y autonomía. Asimismo, en este nuevo contexto, el Reino Unido debería impulsar la acción combinada con otros ejércitos aliados para el desarrollo de operaciones multinacionales de gestión de crisis, en el marco de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea²⁰.

Un nuevo planteamiento estratégico del Reino Unido
explicará el progresivo abandono de una estrategia basada en
las amenazas, y su sustitución por otra centrada en las capacidades

Repercusiones del 11-S

Los atentados del 11-S demostraron que la premisa sobre la que se fundamentaba la RED sobre la ausencia de amenazas directas contra los intereses del Reino Unido era falsa. En 2002, y como consecuencia de los ataques terroristas contra EEUU, el entonces Ministro de Defensa británico, Geoff Hoon, anunciaba la revisión de la estrategia nacional de seguridad y defensa que se concretaría en un nuevo documento: *Revisión Estratégica de la Defensa: Nuevo Capítulo*.²¹

El Nuevo Capítulo, publicado en julio de 2002 como Libro Blanco de Defensa, abandonaba el planteamiento basado en las capacidades para asumir una nueva prioridad centrada en la planificación de defensa con el fin de combatir el desafío que suponía el terrorismo internacional. El Nuevo Capítulo contemplaba la necesidad de impulsar la denominada revo-

²⁰ Tres iniciativas importantes, impulsadas por Tony Blair, permiten corroborar el cambio de orientación estratégica de su Gobierno: la Cumbre franco-británica de Saint Maló de 1998, en la que se ponía en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en plena crisis de los Balcanes; la adopción del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en la Cumbre de Washington de 1999, donde se admitía la intervención de la OTAN en misiones internacionales fuera de zona; así como el denominado Discurso de Chicago, pronunciado por Tony Blair, en abril de 1999, enfatizando el compromiso del Reino Unido a favor de la paz y la estabilidad internacionales.

²¹ *Strategic Defense Review: New Chapter*, en www.comw.org/rma/fulltext/0207sdrv01.pdf

lución tecnológica aplicada a asuntos militares para perfeccionar la eficacia de los sistemas de inteligencia, observación y reconocimiento electrónicos. Asimismo, con el objetivo de enfrentar la amenaza sobre el terreno, se decidía mejorar las capacidades de inteligencia humana, a la vez que potenciar los cuerpos de operaciones especiales de intervención rápida, singularmente eficaces en operaciones de contrainsurgencia, ahora más importantes que las operaciones de construcción de la paz de los años noventa.

Este cambio de orientación se vería reforzado con la elaboración de un nuevo documento estratégico, publicado como Libro Blanco de Defensa en 2003: *Enviando Seguridad en un Mundo en Cambio*.²² Este documento señalaba la importancia de impulsar el proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Armadas británicas con el fin de simultanear operaciones a pequeña, media y gran escala, garantizando en todos los casos la capacidad de intervención rápida.

Este planteamiento sería recogido, primero, en la Cumbre de Praga de la OTAN de noviembre de 2002, a través de la puesta en marcha de la denominada Fuerza de Respuesta OTAN (FRO), más flexible, fácilmente desplegable y con capacidad de intervención rápida; y más tarde, en junio de 2004, por la UE, mediante la creación de las denominadas Agrupaciones Tácticas (*Battlegroups*).

A través de estos mecanismos de cooperación multilateral para la seguridad y la defensa, el Reino Unido tiene la oportunidad de proyectar su poder y defender sus intereses nacionales y los de sus aliados en misiones internacionales de gran trascendencia, como las operaciones en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán e Irak, donde el Reino Unido mantiene desplegada una fuerza de 8.500 efectivos en el país, más otros 3.500 que operan en la zona del Golfo,²³ en apoyo de su aliado estadounidense. La política del Gobierno de Gordon Brown, por el momento, se mantiene firme en su apoyo incondicional a EEUU y no contempla la retirada de Irak mientras no se logre establecer unas condiciones aceptables de seguridad y autonomía para el país.

La importancia y solidez del vínculo transatlántico del que da buena muestra la guerra de Irak, no debe hacernos olvidar un elemento clave del pensamiento estratégico británico: la concepción del rol desempeñado por Gran Bretaña como cabeza de puente entre EEUU y Europa. El propio Tony Blair lo definía así en un discurso pronunciado en la Universidad de Birmingham en 2001: "el Reino Unido tiene un importante papel a desempeñar como puente entre EEUU y Europa. Nosotros somos económicamente fuertes y gozamos de

²² *Delivering Security in a Changing World*, en www.mod.uk

²³ Pierre Chao and Robin Niblett, "Trusted Partners: Sharing Technology within the US-UK Security Relationship", CSIS Working Paper, mayo 2006, pp.14-15. En www.csis.org/media/isis/pubs/060526_usukpartnersreport.pdf

influencia política en los dos ámbitos. La amistad británica con EEUU representa un importante activo para los aliados europeos. Nosotros queremos implicarnos plenamente con una Europa unida, trabajando con EEUU en favor del internacionalismo”.²⁴

Oficialmente, Gran Bretaña no quiere elegir entre las concepciones de la seguridad, atlántica y europea. Desde la óptica británica, ambos proyectos se refuerzan y complementan y la prueba se encuentra en el firme compromiso británico, impulsado por Tony Blair en la Cumbre de Saint Maló, para desarrollar la PESD y mejorar las capacidades militares europeas, junto a su aliado europeo: Francia. Lo paradójico de este planteamiento reside en que este rol asumido por Gran Bretaña no es creíble ni para EEUU ni para Francia.

La visión estratégica de Francia

Las relaciones entre Francia y EEUU se encuentran condicionadas por dos visiones del mundo diametralmente opuestas y aparentemente incompatibles, que dificultan su relación como aliados. Francia, al igual que EEUU, tiene una visión global sobre el papel que debe desempeñar en el mundo. Su percepción emana de los logros de la Revolución Francesa de 1789, basados en el compromiso con los principios de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Francia tiene una misión civilizadora en el mundo, que consiste en difundir los fundamentos de su cultura y los valores basados en los ideales revolucionarios.

La posición de Francia en el mundo como antigua potencia colonial, su estatus como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la autonomía estratégica que aporta su arsenal nuclear, sus relaciones privilegiadas con el mundo árabe y un discurso centrado en el respeto a los derechos humanos, son algunos de los elementos que conforman la identidad nacional francesa y su misión en el mundo. Sin embargo, mientras que para EEUU su rol global se deriva de su indiscutible liderazgo en todas las dimensiones del poder, para Francia la defensa de su estatus en la escena internacional representa un esfuerzo constante. Y es que, a pesar de la enorme asimetría existente entre los dos países, Francia nunca ha renunciado a su objetivo de operar al margen de la influencia de EEUU.²⁵

En este sentido, y ante la necesidad de contrarrestar el poder global de la superpotencia, la defensa de la multipolaridad constituye el segundo pilar sobre el que se asienta la for-

²⁴ Tony Blair, Speech to the European Research Institute, University of Birmingham, 23 de noviembre de 2001, en www.number-10.gov.uk

²⁵ Thierry Tardy, “France and the US, the Inevitable Clash?”, *International Journal*, invierno 2003-2004, p.3. En www.gcsp.ch/e/publications/Issues_Institutions/T-A_Relations/Academic_Papers/Tardy_France_US.pdf

mulación de la política exterior y de seguridad francesa, ya que, en palabras de Jaques Chirac,²⁶ la multipolaridad representa la mejor forma de garantizar la seguridad mundial.

De acuerdo con la visión francesa, la concentración de poder en manos de un solo Estado se convierte en un importante factor desestabilizador en un contexto internacional, donde las normas y los principios de derecho son más necesarios que nunca. La invasión de Irak y la violación de las reglas de convivencia internacional marcadas por la ONU representan un lamentable ejemplo de hacia dónde nos conduce el interés nacional de EEUU como único polo de poder en la sociedad internacional actual.

Francia, consciente de sus limitaciones para ejercer el contrapeso en solitario, no ha dudado en utilizar la diplomacia multilateral, especialmente en el seno de Naciones Unidas, para canalizar una estrategia multipolar que contrarreste el dominio de EEUU en el mundo, ante el temor de perder parte de su identidad e independencia. Esta actitud le ha llevado, sin embargo, a adoptar una posición ambivalente que erosiona la credibilidad del discurso francés.

Si bien es cierto que Francia se halla fuertemente comprometida con los principios y normas de Naciones Unidas, en los temas relacionados con la seguridad internacional, Francia reivindica con firmeza la centralidad del Consejo de Seguridad, donde su estatus como miembro permanente le permite garantizar su papel central en el escenario mundial. La ambigüedad francesa surge de la dificultad de reconciliar su compromiso con los principios del internacionalismo y los imperativos de la *realpolitik*.²⁷ Esta importante contradicción, que emerge de la tensión entre sus aspiraciones globales y sus evidentes limitaciones, convierte la multilateralidad en una necesidad más que en una opción. La ONU, UE y OTAN, se convierten en vehículos fundamentales para optimizar y proyectar el poder de Francia en el mundo.

A través de la UE, Francia es el auténtico catalizador de iniciativas, políticas, mecanismos e instituciones que contribuyan a reducir la dependencia de Europa respecto de EEUU: una Europa más fuerte y autónoma, fundamentalmente a través de la PESD, pero tutelada por Francia. Por otra parte, la participación francesa en las operaciones combinadas de la OTAN, a pesar de permanecer fuera de su estructura militar integrada, se concibe como la vía de acción necesaria para mantener el estatus y defender el papel de Francia en el mundo, estando presente en los centros de decisión político-militar con el fin de condicionar, en la medida de lo posible, la evolución de los acontecimientos en favor de los intereses franceses. Esta política explica la significativa aportación militar de Francia, no sólo en los

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 5.

Balcanes, zona de especial relevancia para sus intereses de seguridad, sino para dotar de capacidades a las FRO de la OTAN.²⁸

La ambigüedad francesa surge de la dificultad de reconciliar su compromiso con los principios del internacionalismo y los imperativos de la *realpolitik*

Posguerra fría

La visión global, la multipolaridad y la multilateralidad como elementos claves de la cultura estratégica francesa se hicieron especialmente relevantes tras los cambios producidos por la caída del muro de Berlín, la desaparición del Pacto de Varsovia, la Guerra del Golfo, la desintegración de la Unión Soviética y los conflictos de los Balcanes. Al igual que sus aliados, Francia se vio obligada a iniciar un proceso de revisión estratégica que culminaría en 1994, un año antes de la llegada de Chirac al Elíseo, con la publicación del Libro Blanco de Defensa.²⁹

Este documento estratégico sentaba las bases para iniciar un cambio de orientación radical respecto de la política de seguridad y defensa de Francia durante los años de Guerra Fría. En primer lugar, se decidía abandonar la concepción basada en la existencia de una amenaza directa contra los intereses vitales de Francia cerca de sus fronteras. Tras haber sufrido cinco invasiones entre 1789 y 1944, por primera vez, Francia se veía liberada de una amenaza directa e inmediata en suelo europeo.

El documento advertía sobre la necesidad de poner atención a conflictos internacionales que podían evolucionar en crisis de difícil solución, por lo que destacaba la necesidad de emprender un internacionalismo activo con el fin de gestionar crisis internacionales, a la vez que prevenir conflictos y guerras. Frente a una concepción estática de la defensa, propia del período de la Guerra Fría, en el contexto actual, las Fuerzas Armadas francesas debían estar preparadas para hacer frente a amenazas de diferente naturaleza e intensidad en distintos escenarios. De acuerdo con el Libro Blanco de Defensa, “la principal función del Ejército se centrará en la prevención y gestión de crisis internacionales de intensidad variable”.³⁰

²⁸ Embajada de Francia, “France and the US, the Cooperation that Counts, Embassy of France, Washington D.C., 10 de junio de 2003; *Aviation Week & Space Technology*, 159, N°16, octubre 2003. Citado en Thierry Tardy, *op.cit.*, p. 20. Sobre el papel de Francia en la OTAN y sus contribuciones a las operaciones de la Alianza consultar Anand Mcnon, *France, NATO and the Limits of Independence, 1981-1997: the Politics of Ambivalence*, St. Martin's Press, Nueva York, 2000.

²⁹ *Livre Blanc sur la Défense, 1994*, Ministère de la Défense, Service d'Information et de Relations Publiques des Armées, París, 1994.

³⁰ *Ibidem*.

Asimismo, la orientación *gaullista*, basada en la autonomía militar francesa, sería revisada para insistir en la importancia de la cooperación con los países aliados en operaciones multinacionales, alejadas del territorio nacional. Así, la capacidad de proyección de fuerza pasaba a convertirse en una de las prioridades de la nueva doctrina.

Pero una nueva estrategia exigía un nuevo Ejército “que contribuyera, si fuera necesario mediante el uso de la fuerza, a la prevención de conflictos y crisis internacionales que no implicasen un serio riesgo de escalada”.³¹ Ante la dificultad de predecir la evolución de los acontecimientos, las Fuerzas Armadas debían estar preparadas para hacer frente, de forma simultánea a operaciones a gran escala, como parte integrante de contingentes internacionales y, a la vez, desarrollar intervenciones a pequeña y media escala. Para conseguir estos objetivos, las Fuerzas Armadas deberían organizarse siguiendo un criterio modular, que permitiera ajustar las fuerzas de acuerdo con las necesidades del momento. En este contexto, y de acuerdo con el documento estratégico, la capacidad convencional del Ejército cobraba mayor relevancia operativa en detrimento de la disuasión nuclear.

En 1996, la publicación de un nuevo documento estratégico, *Una Nueva Defensa: 1997-2015*,³² complementaría al Libro Blanco de 1994. La supresión del servicio militar obligatorio sería la aportación más novedosa de este documento, ya que en palabras del ministro de Defensa francés, Charles Millon, “ha llegado el momento de construir un Ejército moderno, más fuerte y profesional, que pueda servir con eficacia a Francia, sus intereses y sus responsabilidades como potencia global”.³³

Otro objetivo importante recogido en este documento se centraba en la necesidad de mejorar la capacidad de proyección de fuerza, aunque limitando el campo de actuación a misiones de baja intensidad, con el fin de conciliar sus crecientes compromisos internacionales con sus limitaciones estratégicas. De acuerdo con este planteamiento, Francia se centraría en la prevención antes que en las misiones de imposición de la paz.

La nueva doctrina seguía insistiendo en la importancia de la cooperación internacional para llevar a cabo sus misiones, por lo que la denominada interoperabilidad cobraría una especial relevancia con el fin de garantizar la capacidad de despliegue y la disponibilidad, y evitar así solapamientos en lo que se refiere a efectivos, instalaciones, logística, transporte, entrenamiento y cadena de mando, aspectos que resultan especialmente relevantes para garantizar la operatividad de las FRO y las Agrupaciones Tácticas Europeas en las que, actualmente, Francia participa.

³¹ *Ibidem*.

³² *Une Nouvelle Défense: 1997-2015*, Ministère de la Défense, Service d'Information et de Relations Publiques, Paris, 1996.

³³ Citado en George Bloch, “French Military Reform: Lessons for America’s Army?”, *Parameters, US Army War College Quarterly*, verano 2000, p. 4. En www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/00summer/bloch.htm

El 11-S

Las posteriores Leyes de Programación Militar francesas para 1999-2002 y 2003-2008 vendrían a actualizar las orientaciones contenidas en el Libro Blanco y en La Nueva Defensa, en sintonía con la revisión estratégica británica, tras los atentados del 11-S. Francia continuaría con un ambicioso presupuesto de defensa destinado al perfeccionamiento de los sistemas de inteligencia, la modernización y el desarrollo tecnológico, el entrenamiento de los cuerpos de operaciones especiales para entornos no-convencionales, en acciones asimétricas, así como la interoperabilidad entre los estamentos militares y civiles con el fin de garantizar la sostenibilidad, la estabilización y la reconstrucción, tareas esenciales para afrontar los nuevos desafíos.

Sin embargo, y a pesar de la importancia otorgada inicialmente a las fuerzas convencionales, en enero de 2006, el entonces presidente de la República, Jacques Chirac, en un discurso pronunciado en la base Île Longue, defendía el valor de la disuasión nuclear en un contexto internacional definido por la incertidumbre y la emergencia de nuevas amenazas contra los intereses vitales de Francia.³⁴ La concepción de la doctrina nuclear francesa se ha modificado para permitir el uso de armas nucleares cuando la prevención fracase; si bien, no se ha reconocido de forma explícita el uso de armas nucleares en un ataque preventivo o contra grupos terroristas, tal como se admite en la ESN 2006 estadounidense y en el Nuevo Capítulo británico. La doctrina francesa sólo acepta el uso de armamento convencional en un primer golpe (*first strike*) y en caso de legítima defensa.

Chirac se mueve en la ambigüedad al reconocer expresamente que este planteamiento no detendrá a los terroristas fanáticos, pero advierte a los líderes de los Estados que apoyan el terrorismo y se encuentran inmersos en programas de armas de destrucción masiva que “se exponen a una respuesta enérgica y apropiada”.³⁵ En este sentido, la doctrina francesa, aunque no de forma explícita, se aproxima al planteamiento británico y estadounidense al establecer un claro vínculo entre la respuesta nuclear y los Estados que patrocinan el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

En su discurso, Chirac también afirma que la flexibilidad de las fuerzas estratégicas francesas permitirá atacar directamente centros de poder y control, neutralizando así la capacidad del enemigo para actuar. Asimismo, y según Chirac, en un mundo cada vez más interdependiente, los intereses vitales de Francia también se encuentran en la necesidad de

³⁴ Citado en Félix Arteaga, “French Nuclear Deterrence According to President Chirac: Reform, Clean Break or Reminder?”, ARI, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 24 de enero de 2006, p. 1, en <http://realinstitutoelcano.org/analisis/imprimir/905imp.asp>

³⁵ *Ibidem*, p. 5.

garantizar el suministro de recursos estratégicos o en defensa de los aliados. Chirac también señala que las fuerzas de disuasión franco-británicas deberán ser tenidas en cuenta en la articulación de una auténtica política de seguridad europea.

Relevos en el Elíseo, en Downing Street y en la Casa Blanca

El impulso de la PESD resulta especialmente relevante para el nuevo presidente francés, Nicolas Sarkozy, para quien la consolidación del esfuerzo europeo en materia de defensa debe continuar siendo la principal prioridad para Francia, especialmente, en un contexto estratégico donde “Europa ya no es el centro de las preocupaciones estadounidenses”.³⁶ Por tanto, al igual que sus anteriores predecesores en el cargo, para Sarkozy el marco multilateral de la UE sigue aportando ese efecto multiplicador de poder en beneficio de los propios intereses de seguridad de Francia.

Sarkozy subraya la necesidad de centrarse en la protección del territorio y las poblaciones a través de medidas políticas, pero también a través de iniciativas de defensa europeas, algo que, sin duda, deberá concretar en el futuro más inmediato. Esta propuesta, de llevarse a la práctica, tendría importantes repercusiones político-militares, en la medida que implicaría la redefinición, incluso compartimentación, de los objetivos de la PESD, donde se debería conciliar la gestión de crisis internacionales con la protección del escenario europeo, dada la capacidad de actuación de las redes terroristas internacionales.

Es de esperar una revisión estratégica a corto plazo, ya que, según Sarkozy, el panorama internacional es inestable y dinámico, lo que exige un ajuste periódico del pensamiento estratégico francés. El nuevo Libro Blanco de Defensa que elabore su Gobierno servirá de base para la nueva Ley de Programación Militar 2009-2013,³⁷ que deberá garantizar un esfuerzo presupuestario para continuar con la transformación y modernización de las Fuerzas Armadas francesas.

Mientras que Sarkozy se erige como firme defensor de la idea de Europa, el nuevo primer ministro británico, Gordon Brown, es considerado un euroescéptico por los analistas internacionales, por lo que es previsible que la PESD, tan crucial para Francia, no avance tan rápidamente como cabría esperar. Sin embargo, este escepticismo deberá ser tratado con fuertes dosis de pragmatismo por el propio Brown, en la medida que éste necesita a sus aliados europeos para afrontar la abultada agenda de política exterior y de seguridad que

³⁶ Citado en Antonio Ortiz, “Sarkozy’s Defense Policy: An Early Look”, ARI, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 21 de junio de 2007, p.1, en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Convocatoria?WCM_GLOBA...

³⁷ *Ibidem*.

pretende impulsar: como la reforma de Naciones Unidas, la no proliferación, el cambio climático, Irán, el proceso de paz en Oriente Medio y el desafío del terrorismo internacional, al que define como fenómeno global y que, por tanto, debe ser combatido globalmente con una estrategia multidimensional que permita hacer uso de todos los medios disponibles: económicos, diplomáticos, culturales y militares. Para Brown, los mecanismos de seguridad colectiva y diplomacia multilateral como Naciones Unidas, la OTAN y la UE desempeñan una labor insustituible para enfrentar los desafíos del panorama estratégico actual.

Una de las prioridades del nuevo Primer Ministro se centrará en poner en marcha una nueva estrategia antiterrorista que contempla un aumento del presupuesto en 2000 millones de libras,³⁸ mientras que, por el momento, no se contempla ningún incremento destinado a la guerra de Irak, marcando así una importante diferencia respecto del Gobierno de Tony Blair y su relación especial con EEUU.

Precisamente, los atentados fallidos, coincidiendo con el relevo de poder en Londres, han servido para marcar una nueva línea de actuación frente al terrorismo, que se aleja del dramatismo y el sentido apocalíptico de Tony Blair. Y es que, a pesar de que Gran Bretaña se encontraba en estado de alerta máxima, la respuesta del Gobierno de Gordon Brown fue tranquilizadora, distanciándose del discurso simplista de la guerra contra el terror de su aliado estadounidense. Para Brown, los terroristas son criminales que deben ser detenidos y llevados ante la justicia, un planteamiento que coincide plenamente con el de sus aliados europeos.

Por otro lado, las elecciones presidenciales de noviembre de 2008 pondrán fin al mandato de George W. Bush, un presidente que, sin duda, será recordado por el desastre de la guerra de Irak. Y es que la corriente de apoyo y solidaridad mundial a favor de EEUU tras los atentados de 11-S se ha transformado, en los años de mandato de su Administración, en una ola de rechazo y cuestionamiento de la credibilidad política de la superpotencia.

El balance de la política exterior de la Administración Bush a un año y cuatro meses de las elecciones no resulta muy positivo: la cuestionable política hacia Oriente Medio como consecuencia del apoyo incondicional a su aliado Israel; el desafío creciente de los talibán en Afganistán y la inestabilidad de Pakistán; las complicadas relaciones con los aliados europeos como consecuencia del énfasis en el unilateralismo, construido sobre la base de una firme convicción en el excepcionalismo estadounidense; la ignorancia de América Latina; la con-

³⁸ Napoleón, Loreta. "El regreso de la 'cool Britannia'", *El País*, 9 de julio de 2007.
Ver también Billy Briggs, "New UK PM Gordon Brown's Foreign Policy Views Still Coming Into Focus", *World Politics Review*, 27 de junio de 2007, en www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=887

frontación con China y Rusia; el doble rasero aplicado en la política de control de la proliferación nuclear en favor de India y Corea de Norte, en detrimento de Irán..., pero, ante todo, la guerra de Irak, una intervención justificada sobre falsos fundamentos, mal planificada, mal gestionada y tremendamente impopular en EEUU y en el contexto internacional.

La guerra de Irak, enmarcada en la “guerra contra el terror” con la que Bush se encuentra firmemente comprometido, se ha convertido en el desafío de política exterior más importante en la historia de EEUU, cuyas repercusiones futuras están aún por definir, dadas las múltiples implicaciones asociadas al conflicto y el odio acumulado durante décadas por las facciones rivales enfrentadas. Situación que no hace previsible una solución aceptable a corto y medio plazo, mucho menos si se pretende alcanzar la visión de Bush, basada en un Irak democrático, rico, seguro y estable, que le redima de sus errores y falta de cálculo político para reconciliarse, así, con la Historia.

El Presidente o Presidenta que asuma el cargo en enero de 2009, sin duda, se enfrenta a un gran reto al verse obligado/a a asumir las consecuencias de este desastre. Necesitará la ayuda de sus aliados para afrontar un panorama internacional antioccidental y profundamente antiestadounidense, donde la proyección de la credibilidad será mucho más importante que la proyección de la fuerza.