



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

108

HACIA UN NUEVO ORDEN
DE SEGURIDAD
EN EUROPA

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

108

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**HACIA UN NUEVO ORDEN
DE SEGURIDAD
EN EUROPA**



Junio, 2000

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES

HACIA un nuevo orden seguridad en Europa / Instituto Español de Estudios Estratégicos. — [Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2000. — 248 p. ; 24 cm — (Cuadernos de Estrategia ; 108).

NIPO: 076-00-148-9. — D.L. M. -28272-2000

ISBN: 84-7823-750-X

I. Instituto Español de Estudios Estratégicos. II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, ed. III. Serie.

Seguridad / Defensa / Identidad Europea de Seguridad y Defensa / Geoestrategia / Relaciones Internacionales / Concepto estratégico / Nuevo Orden Mundial / Estudios estratégicos / Unión Europea / Europa

CENTRO DE DOCUMENTACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA	
REGISTRO	9054
SIGNATURA	
ITEM Nº	



Edita: Ministerio de Defensa
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-00-148-9

ISBN: 84-7823-750-X

Depósito Legal: M-28272-2000

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1100 ejemplares

Fecha de edición: junio 2000

**DIRECCIÓN GENERAL DE
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Instituto Español de Estudios
Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 1/99

HACIA UN NUEVO ORDEN DE SEGURIDAD EN EUROPA

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Félix Sanz Roldán

Capítulo I

LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA EUROPA DE FIN DE SIGLO

Por Gonzalo de Salazar Serantes

Capítulo II

LA EMERGENCIA DE LOS ACTORES TRANSNACIONALES

Por María Angustias Caracuel Raya

Capítulo III

LOS RIESGOS Y AMENAZAS

Por Alejandro Cuerda Ortega

Capítulo IV

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

Por José A. Jáudenes Lameiro

Capítulo V

APROXIMACIÓN AL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO DEL INICIO DEL SIGLO XXI

Por Jesús Rafael Argumosa Pila

Impresión Final

HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE SEGURIDAD PARA EUROPA

Por Félix Sanz Roldán

Apéndice Complementario

INDAGACIÓN ÉTICA SOBRE LA IDENTIDAD DE EUROPA

Por Juan Cayetano de Urbina de la Quintana

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En el año que media de Saint-Malo a Helsinki, es decir, desde el 4 de diciembre de 1998 al 11 de diciembre de 1999, la Unión Europea ha hecho más por el desarrollo de una política de seguridad y defensa común que en los otros cuarenta años de su existencia. En medio está el inicio de la época del euro, con lo que Europa queda mucho más integrada. Será el año 2000 el que vea nacer un esquema institucional y unas capacidades militares que harán posible lo que los europeos hemos querido alcanzar durante tanto tiempo: dotarnos de una capacidad propia para hacer frente a aquellas crisis que nos afecten de forma directa, sin apelar necesariamente a la OTAN, o en el caso de que dicha organización decida no participar. El año 2000 será, por tanto, el año en el que quedará trazado, de forma definitiva, el esquema de seguridad y defensa para la Europa del Nuevo Milenio.

El Instituto Español de Estudios Estratégicos no podía estar fuera de un debate de tan singular importancia y ofrece, mediante esta publicación, su participación a una reflexión que juzgamos oportuna y necesaria.

Es oportuna por varias razones: en primer lugar, por las nuevas iniciativas europeas que nacen de Saint-Malo, en donde las dos naciones europeas con posturas más dispares respecto a la forma de trazar la defensa de Europa —Francia y el Reino Unido— flexibilizan éstas hacia una convergencia de puntos de vista. También porque en la Cumbre de la Alianza Atlántica en Washington se reafirma la necesidad de una identidad europea de seguridad y defensa. Y todo ello dentro de un ambiente de optimismo generado por el nacimiento de la Unión Económica y Monetaria y por una afirmación incontestable: si somos capaces de dotarnos del euro, también seremos capaces de desarrollar otras capacidades.

Es necesaria porque, en el momento fundacional que está viviendo Europa, contrasta su fuerza política y económica con su debilidad militar en un nuevo panorama estratégico, sin grandes riesgos, pero que no nos proporciona una Europa más segura. La complicación del actual mapa de seguridad, con multitud de actores (globales, regionales, etcétera), y la existencia de un nuevo mapa político que ha visto nacer en los últimos diez años a más de veinte nuevos estados, justifica una reflexión que nos ayude a salir del "tremendo galimatías" en el que la seguridad de Europa está inmersa.

Hemos pretendido estructurar este trabajo como si de una representación teatral se tratara: el escenario, los actores, las reglas del juego, un argumento que seguir y un desenlace que ofrecer.

Para describir el escenario y los actores hemos contado con Gonzalo de Salazar, diplomático de carrera, que nos define en su trabajo a una Europa, la que hoy tenemos, venida de una larga historia que la ha formado durante siglos. Esta Europa de hoy necesita alcanzar en materia de seguridad y defensa un progreso similar al que ha logrado en otros campos, en un escenario estratégico lleno de esperanza, pero también de incertidumbre. En esta obra todos los europeos tenemos un papel protagonista que representar y son determinadas instituciones las que lideran la representación, pero sin olvidar que están formadas por hombres. El que la obra apenas se haya iniciado no supone el que no se aventure su éxito, y ya Gonzalo nos advierte que "no se puede conseguir lo posible si no se intenta lo que parece imposible".

María Angustias Caracuel, doctora en ciencias políticas, contribuye presentando otros actores sin conexión alguna con los estados o con las organizaciones políticas. La seguridad en Europa, a su entender, debe descansar en la complementariedad y coordinación de esfuerzos entre las organizaciones internacionales y los estados que las integran, pero también en una mayor colaboración de estos con otros actores transnacionales, como las Organizaciones No Gubernamentales o las empresas multinacionales. Es el juego en un mundo globalizado, en el que las grandes multinacionales se juntan mientras los estados se disgregan, en el que este "tercer sector" está en relación permanente con el Estado y con el sector privado, de carácter mercantil, para contribuir a resolver las deficiencias que pudieran observarse en materia de seguridad.

Alejandro Cuerda, Capitán de Navío, nos presenta los riesgos para los que hemos de trazar nuestro esquema de seguridad, cuestión de extrema complicación puesto que hemos dejado de apreciarlos en su verdadera

dimensión, después de algún tiempo en el que definirlos era de extrema facilidad. Hoy son "omnidireccionales y multifacéticos" como dice el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, de ahí la dificultad para definirlos. Si definir estrategias sin una reflexión profunda sobre los riesgos es un trabajo baldío, definirlos en su verdadera dimensión es un trabajo ingente. Pero aquí queda su aportación, como premisa para una definición de los futuros esquemas de seguridad en Europa, basado en intereses vitales compartidos.

Un jurista militar —o militar jurista— José Antonio Jáudenes nos presenta las reglas del juego, en un momento de cambio. Su principal aportación podría ser la cuestión de hasta qué punto puede justificarse una intervención militar en un tercer estado: la cuestión del mandato. Pocas dudas existen sobre la crucialidad del asunto porque no cabe esperar, al aplicar la fuerza militar a la gestión de una crisis, el beneplácito de quien la genera.

Y, finalmente, Jesús Argumosa, Coronel del Ejército de Tierra, pone en escena todo lo anterior trazando un posible esquema para la seguridad de nuestra Europa en el siglo XXI, en la que los diferentes actores juegan con lo que hoy tienen y se aventuran sobre lo que esperan tener, conscientes de que sólo son parte de un esquema superior, de un nuevo orden mundial sin fronteras, pero solidariamente interrelacionado, interconexionado y sistematizado, es decir, integrado.

Queda un apéndice de singular interés. Juan de Urbina aporta a este trabajo una visión de Europa que no podemos dejar de ofrecer al lector interesado, y que abarca desde una verdadera definición de la identidad europea hasta unas líneas maestras para la "recreación" de Europa, siempre bajo una de las características fundamentales del ser europeo: la contradicción. El Instituto Español de Estudios Estratégicos, al caminar hacia un nuevo orden de seguridad en Europa, nunca pretendió hacer un estudio sociológico. Pero privar a los seguidores de nuestros trabajos de la reflexión de Juan de Urbina no parece adecuado, máxime si se tiene en cuenta el inmenso y profundo conocimiento que sobre Europa tiene el autor.

Antes, se ofrece una síntesis de lo ocurrido desde que el grupo dio por concluido su trabajo —final de 1999— hasta bien entrada la presidencia portuguesa de la Unión Europea. Con dicha síntesis se pretende despejar alguna de las incógnitas aparecidas en los textos que componen el presente trabajo, consecuencia del amplio debate que ha existido en los últimos días de 1999 y primeros del año 2000.

El Coordinador del Grupo de Trabajo

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA EUROPA DE FIN DE SIGLO

LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA EUROPA DE FIN DE SIGLO

Por GONZALO DE SALAZAR SERANTES

La habilidad de establecer y mantener Estados radica en ciertas reglas, lo mismo que la aritmética y la geometría, y no, como es el caso en el juego de tenis, en la práctica sólomente.

Thomas Hobbes, *Leviatán*, XX

El período que se extiende desde 1989 hasta nuestros días es la fase de transición del mundo surgido tras el fin de la II Guerra Mundial hacia el nuevo contexto geopolítico de fin de siglo. Este se caracteriza por la desaparición de los rasgos propios del sistema bipolar, un nuevo equilibrio de poder en Europa, la proliferación de conflictos de baja y media intensidad, así como la existencia de una única superpotencia. Es un período también caracterizado por la incertidumbre y la inestabilidad geopolítica, subsanadas sólo parcialmente por el papel desempeñado por NNUU al comienzo de la década de los años 90. En este período la “Europa unida” ha continuado su existencia debatiéndose entre varias tendencias:

- Un proceso de integración irreversible que avanza con mayor rapidez en lo económico que en lo político.
- Una tendencia a la ampliación cuyos límites no han sido todavía definidos.
- La vocación de los Estados que la forman de seguir existiendo como entidades independientes y soberanas.

La relativa estabilidad y prosperidad de Europa occidental, amparada en el marco de seguridad que EEUU le ha proporcionado desde la II Gue-

rra Mundial, contrasta con la situación que caracteriza a los Estados de Europa del Este, cuya inestabilidad se ha convertido en un factor de riesgo para el resto del continente. La URSS ha sido testigo del desmoronamiento de su área de hegemonía política, militar y económica; la fragmentación territorial del Estado; el surgimiento de conflictos militares dentro de sus fronteras y una progresiva decadencia en todos los órdenes. Como telón de fondo, entre 1989 y 1990 se producen importantes cambios políticos en toda Europa central y oriental que conducen a la caída de los regímenes comunistas y el comienzo de transiciones hacia la democracia y la economía de mercado, con distintos ritmos y diferentes resultados. Esta coyuntura política coincide con la disolución del Pacto de Varsovia y, poco después, del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). La evolución de los acontecimientos marca una nueva tendencia pro-occidental que se extiende por los países de Europa del Este, y provoca un acercamiento apresurado hacia el mundo occidental en los ámbitos político y económico. La extensión de este proceso a la República Democrática Alemana y la fuerza de los hechos vencieron las reticencias de la URSS a dar su consentimiento para la unificación de las dos Alemani- as, a pesar de los recelos a una Alemania unida que pudiese modificar el equilibrio de fuerzas en Europa. La URSS y su Estado sucesor, Rusia, propugnaron la superación de la división de Europa (la “Casa común europea”) y la creación de un nuevo espacio de seguridad colectiva “desde Vancouver hasta Vladivostok” en el marco de la CSCE, del mismo modo que aquélla aceptó la disolución del Pacto de Varsovia bajo la presión de sus antiguos aliados en 1990. La nueva visión de Europa se plasmó en la Carta de París.

La onda de las revoluciones democráticas en 1989 marcó el fin de la presencia militar soviética en la región. La disolución del Pacto de Varsovia a fines de 1991 provocó la ruptura de la alianza militar que servía como premisa del equilibrio de fuerzas negociado en el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (FACE). La disolución de la URSS a fines de 1991 causó la fragmentación de las FFAA soviéticas y abrió paso a la lenta organización de los ejércitos de las nuevas repúblicas independientes. El declive económico y tecnológico de la Federación Rusa, en un contexto de tensión política y social, acabó minando el núcleo de las FFAA ex-soviéticas. Los acontecimientos mencionados llevaron a Europa hacia un nuevo escenario estratégico que sustituía al anterior sistema bipolar.

En primer lugar, como ya se ha dicho, la URSS perdió peso político, económico y militar. Su sistema de alianzas se disolvió y se vió obligada a

emprender un repliegue militar, perdiendo el control de extensas regiones del Este de Europa. La URSS se enfrentó en este período a importantes convulsiones políticas que pusieron fin al régimen comunista en 1991 y al mismo tiempo liberaron tensiones ideológicas, étnicas y nacionalistas que fragmentaron el territorio del Estado hasta su disolución como entidad jurídico-política. La Comunidad de Estados Independientes no ha sustituido al desaparecido espacio de seguridad soviético, por lo que Rusia ha perdido el control efectivo de sus fronteras entre 1991 y 1993.

En segundo lugar, la política de acercamiento de los países de Europa central y oriental a la OTAN se produjo con ritmos diferentes. Las repúblicas bálticas y el grupo de Visegrad fueron los primeros en avanzar hacia posiciones pro-occidentales en materia de seguridad. La Alemania unificada, primera potencia económica y demográfica del continente, reforzó su papel político e impulsó la integración de Europa central en las estructuras económicas y políticas occidentales. Sin embargo, Alemania todavía no ha llegado a consolidar su papel hegemónico en Europa, disputado por Francia y por la fuerza del vínculo anglo-americano en el ámbito político y de seguridad.

En tercer lugar, tras la desaparición de la amenaza soviética la OTAN ha revisado su Concepto Estratégico en 1991 y en 1999. En éste último se consolida el concepto de la Identidad Europea de Defensa, con el que Europa pretende sentar los cimientos de una Alianza más equilibrada en sus relaciones con EEUU. Para su desarrollo se plantean diversas opciones, desde el simple incremento de la contribución europea a la OTAN hasta el desarrollo de un dispositivo militar autónomo con una cadena de mando independiente.

El debate político ya está abierto, pero una reflexión sobre el destino de la defensa europea requiere un análisis de los actores políticos presentes en el escenario actual, con el fin de comprobar las relaciones entre la "Europa real" y los modelos teóricos propuestos.

LA DIMENSIÓN HISTÓRICA

No es inadmisible pensar en una época, y en una época no demasiado distante, en la que la humanidad, para asegurar su supervivencia, se encontrará forzada a desistir de cualquier "elaboración" de la historia en el sentido en el que empezó a hacerse desde la creación de los primeros impe-

rios, se limitará a sí misma a repetir gestos arquetípicos prescritos y se esforzará por olvidar, como algo sin sentido y peligroso, cualquier gesto espontáneo que pueda implicar consecuencias "históricas".

Mircea Eliade, *El mito del eterno retorno*, IV

De la trayectoria histórica de Europa en los últimos siglos se deducen las motivaciones políticas que vinculan la inestabilidad fronteriza, formas diversas de autoritarismo, el temor a la agresión exterior y el retraso en el desarrollo del Estado moderno y democrático en determinadas zonas del continente.

- 1) En todos los conflictos militares y repartos territoriales desde el siglo XVIII han participado, entre otros Estados, Rusia y Alemania (o Prusia). En todos los casos previos a la II Guerra Mundial las potencias occidentales se han abstenido de participar directamente en defensa de la integridad territorial de Polonia.
- 2) Todos los escenarios de conflicto contienen el enfrentamiento entre tendencias de modernización y liberalización sociopolítica, y fuerzas de signo autoritario o totalitario.
- 3) Todos los conflictos han tenido el carácter de agresión exterior hasta la década de los años 90, dominada por la crisis balcánica derivada de la fragmentación violenta de Yugoslavia como conflicto intraestatal.

El proceso histórico descrito contribuye a explicar el contexto en el que se ha producido el resurgimiento del nacionalismo como factor de cohesión social y política en algunos países de Europa central y oriental. Este nacionalismo cobra fuerza en la coyuntura actual en distintas partes de Europa, constituidas por una población y territorio relativamente heterogéneos. Una diferencia esencial entre las sociedades arcaicas y las modernas es la importancia creciente que conceden estas últimas a los acontecimientos históricos que pueden proporcionar un sentido transhistórico a su existencia colectiva. El hombre moderno, en su faceta política, se siente creativo en la medida en la que se convierte en agente histórico, haciendo historia mediante su presencia activa en el Estado, en organizaciones internacionales o en entidades no estatales, como un fruto ilusorio de su propia libertad. El apoyo de la sociedad se obtiene al transmitir la certidumbre de que los acontecimientos de los que es testigo, o en los que participa directamente, tienen un sentido transhistórico no siempre perceptible a primera vista. Cuando un grupo étnico-cultural no constituye

una entidad estatal, se cree necesario crearla. Así las grandes tragedias adquieren también un lugar en el devenir de la historia.

La “amenaza del Oeste”

Alemania tiene antecedentes históricos como potencia agresora contra Francia, y ha participado activamente en todos los repartos territoriales de Polonia. La ocupación alemana de los dos países durante la II Guerra Mundial ha dejado graves secuelas sociales y económicas a través del genocidio y la destrucción sistemática. Desde el Tratado de delimitación fronteriza de 1970 y el reconocimiento de la frontera polaca en la línea “*Oder-Neiss*”, las relaciones bilaterales con Polonia han mejorado progresivamente en el marco de la “*Ost Politik*” del Canciller Brandt. Tras la unificación alemana, el temor a una Alemania fuerte con aspiraciones hegemónicas fue compensado con una política de reconocimiento de fronteras, el apoyo a la integración de Polonia en la UE y en la OTAN, así como la influencia económica ejercida por los beneficiosos flujos comerciales y de inversiones alemanas en Europa del Este. Alemania ha sido percibida en los años 90 como un factor de integración en Europa y motor del desarrollo económico regional, y uno de los países más interesados en la integración de Polonia en la OTAN, con el objetivo de consolidar una Europa central estable e integrada en las esferas política, económica y de seguridad occidentales, en las que puede desempeñar un papel destacado como potencia regional.

La “amenaza del Este”

Rusia ha participado a lo largo de los últimos siglos en numerosos conflictos con Polonia y en todos los repartos territoriales de este país. Durante una larga etapa, el Ducado de Varsovia, y luego el Reino de Polonia, ha estado bajo hegemonía rusa e integrado en su Imperio. Rusia ha participado igualmente en la represión de todos los movimientos nacionalistas y de liberalización política nacidos en Polonia: 1772, 1793 (con la Constitución de 1791 en vigor), 1794-95, 1812-15, 1830, 1848, 1863, 1905-7 y 1917-18. Tras la independencia lograda en la I Guerra Mundial, Polonia mantuvo una guerra fronteriza con Rusia en 1920 que condujo a la consolidación de sus fronteras. Finalmente, la República de Polonia fue ocupada por tropas alemanas y soviéticas en 1939 (Pacto Molotov-Ribbentrop). Las agresiones rusas contra Polonia se han producido siempre en situaciones de inestabilidad regional o de movimientos de liberalización política nacional, siempre en un contexto de superioridad militar rusa.

Polonia, Hungría y Checoslovaquia salieron de la II Guerra Mundial bajo la hegemonía política, económica y militar soviética. Desde 1944 hasta 1992 la URSS (luego la Federación Rusa) mantuvo tropas desplegadas permanentemente en los territorios polaco, húngaro y checo. Los dos últimos países fueron invadidos por tropas soviéticas en 1956 y 1968 respectivamente. Las tres repúblicas bálticas (Estonia, Letonia y Lituania) fueron invadidas por el Ejército soviético en el contexto de la II Guerra Mundial, y anexionadas posteriormente. La influencia de la URSS en Europa Oriental se extendió a Bulgaria, Rumanía y, en menor medida, a Yugoslavia.

Estos antecedentes históricos explican los recelos de los países de Europa del Este ante la política expansionista rusa, que se ha manifestado de forma intermitente en los últimos siglos, al igual que los recelos de Francia en relación con Alemania. En la época actual sería preciso contar con la voluntad política necesaria para superar los recelos históricos frente a Rusia, de la misma forma que se ha otorgado una merecida confianza a Alemania, y al papel que desempeña en la UE. La clave de este cambio está en el proceso de integración europea en el que participó Alemania desde 1951, que ha conducido a unos resultados inimaginables durante la posguerra. La normalización de las relaciones con Rusia requiere un proyecto de alcance histórico, mutuamente beneficioso, aunque teniendo siempre presente su carácter de Estado euroasiático y su magnitud como país.

LA EUROPA DE LOS ESTADOS

A la hora de examinar los actores estatales en el contexto geopolítico europeo de fines del siglo XX destacan las características siguientes:

- Resalta la desigualdad de hecho entre todos ellos. Las diferencias entre países como Alemania y Luxemburgo resultan evidentes. Si se tiene en cuenta la extensión del sistema de seguridad mediante el vínculo transatlántico, la presencia de EE.UU. empuja a todos los demás.
- La Alemania unificada constituye la primera potencia económica y demográfica del continente europeo, mientras que desde el punto de vista militar son Francia y Gran Bretaña los países con una mayor capacidad de proyección de fuerzas.
- Destaca igualmente la existencia de una línea divisoria en el continente europeo que, si bien no enfrenta a bloques adversarios, sí deja fuera del área de estabilidad a ciertos países del antiguo bloque oriental. En esta división, que se intenta superar con diversas

iniciativas, también influye la existencia de nuevos Estados surgidos de la disolución de la URSS y de la República Checoslovaca. La inmensa extensión territorial euroasiática de la Federación Rusa constituye un factor de indefinición de los confines de Europa.

- La UE continua su proceso de integración económica y monetaria. Se establecen los cimientos de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), así como el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa.
- Finalmente, no sería comprensible la situación actual en el continente europeo, si no se tuviese en cuenta el factor aglutinante del vínculo transatlántico, que hace presente en Europa el papel hegemónico de EEUU. La hegemonía de EEUU en el ámbito político-militar se extiende gradualmente a todo el continente europeo, mientras que la influencia de Rusia sobre Europa oriental se desvanece.

En este escenario de fin de siglo se han multiplicado las voces que reclaman el desarrollo de una auténtica capacidad autónoma para la defensa de Europa, y la creación de un órgano de coordinación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) permanente y especializado. Este paso permitiría la preparación de la salida de Europa a la escena mundial como una confederación de Estados, cuyas dimensiones territorial, demográfica y económica pueden constituir los cimientos de una gran potencia en el próximo siglo. En este esquema, la madurez política y militar de la UE sería reforzada por el vínculo transatlántico, y tendría como complemento un sistema de seguridad colectiva continental (OSCE) que contaría con la presencia de EEUU y Rusia para garantizar la paz y la estabilidad en el área euroatlántica.

Sin embargo, para conseguir estos objetivos sería imprescindible la superación de la herencia histórica de los nacionalismos europeos, un incremento de la cohesión económica y social entre Estados y entre regiones de la UE, así como el desarrollo de un *pacto sociopolítico europeo* que sirva como punto de partida para crear un concepto de ciudadanía europea que prevalezca sobre los nacionalismos de base étnica, cultural o religiosa. En este modelo de estabilidad continental, el respeto a las minorías nacionales y al multiculturalismo tendría como corolario la primacía de los derechos del individuo, el rechazo sistemático de los Estados de base étnica y la renuncia expresa a la modificación de las fronteras estatales.

Un examen descriptivo del escenario actual será suficiente para valorar la importancia que adquiere la necesidad de generar la voluntad política para abordar los problemas que obstaculizan el proyecto de estabilidad europea, en el que contrasta el discurso político predominante en nuestros días con una realidad mucho más distante de nuestros objetivos comunes. El camino es todavía largo y complejo.

La dimensión territorial

Inicialmente, el concepto de territorio se asocia al de *habitat*, pero tiende a separarse paulatinamente a medida que crece el colectivo humano y su territorio, llegando en muchos casos a un conocimiento puramente teórico o incluso ilusorio de las fronteras políticas del Estado. En los grupos humanos más primitivos se accede al conocimiento del territorio mediante la experiencia directa, mientras que la formación de grupos humanos más numerosos y complejos, que abarcan territorios más extensos, conduce a fórmulas de conocimiento indirectas en las que los individuos asocian el espacio ocupado por la colectividad a un *habitat imaginario*, que en las sociedades globales modernas pasa a constituir la “*conciencia geográfica del Estado*”. La ilusión del conocimiento del espacio puede ser un obstáculo tan grande como la ignorancia, al conducir a la formación de mitos y dogmas en lo que respecta al descubrimiento del entorno geográfico. El concepto territorial de la “Europa unida” tiende a extenderse, pero aún no ha delimitado sus fronteras.

Desde el punto de vista territorial, queda patente la desigualdad entre los Estados del continente europeo. El Estado más extenso es Francia (551.000 Km²), seguido de España (504.000 Km²), Suecia (450.000 Km²), y Alemania (356.000 Km²). Estos cuatro Estados representan un 57% de la extensión total de la UE. En comparación con estas cifras, llama la atención la reducida extensión del más pequeño de los Estados europeos, el Gran Ducado de Luxemburgo (2.586 km²).

Por otra parte, si se tiene en cuenta el desarrollo de los acontecimientos en los últimos años, resalta la reciente aparición de una franja de Estados en Europa oriental que se extiende desde el Báltico hasta el Mar Negro. Entre ellos existen diferencias territoriales considerables; por ejemplo, entre Ucrania (603.000 Km²) y Estonia (45.000 km²). La aparición de esta franja de Estados ha supuesto una reestructuración de las fronteras políticas de Europa oriental, situándolas nuevamente en un plano similar al que precedió a la constitución del Imperio ruso y su continuación

mediante la Unión Soviética con su bloque hegemónico desde la II Guerra Mundial. Los efectos principales de este proceso son dos. El primero de ellos es el retroceso de la Rusia gobernada desde Moscú a sus fronteras del siglo XVII, dejando exiguos accesos al Mar Báltico y al Mar Negro. En segundo lugar, se han creado las condiciones para la constitución de una Europa central ante la que se extienden distintas opciones de integración. Los territorios de esta región miran en su práctica totalidad al Oeste como única salida posible a su situación de subdesarrollo relativo y de inseguridad. La aparición de nuevos Estados independientes en la región del Cáucaso (Georgia, Azerbayán y Armenia), y la integración de Polonia, Hungría y la República Checa en la OTAN modifican sólo parcialmente la percepción de “frontera de Occidente” de estos países.

Desde el punto de vista militar, los territorios de los Estados más extensos de Europa occidental (Francia, España, Suecia y Alemania) ofrecen teóricamente ciertas posibilidades para una futura integración de la defensa europea al aportar una considerable profundidad estratégica, incrementada por el retroceso de las fronteras rusas, así como un importante desarrollo de las comunicaciones que permitirá superar las distancias en períodos de tiempo cada vez más cortos. Finalmente, cabe destacar la posición estratégica de la Península Ibérica, situada entre el Atlántico y el Mar Mediterráneo, lo que incrementa el valor de su extensión territorial, por sí misma suficientemente grande en el contexto europeo.

Para evaluar el alcance real de este procedimiento de cuantificación del territorio y sus propias limitaciones, es preciso referirse aquí a una “conciencia del territorio” determinada en primer grado por las relaciones entre el hombre y el entorno espacial como punto de partida para una percepción cultural, y luego política, del territorio. Frente al “territorio biológico” de los animales, el hombre crea un “territorio político”. Para el hombre, el territorio puede exceder la zona de habitat añadiendo elementos ideológicos que contribuyen a determinar sus fronteras. La transición del territorialismo flexible de los nómadas al territorialismo rígido de los pueblos agricultores es un elemento crucial en el desarrollo del concepto de “territorio nacional” a lo largo de la historia. En este mismo proceso surge la divergencia entre *territorio individual*, que tiende a relacionarse primero con el habitat y luego con la propiedad privada, y el *territorio colectivo*, o conjunto de territorios pertenecientes a una colectividad que adquieren una forma de representación ideológica y conducen a la creación de mitos que sientan la base ideológica del “territorio político”. Estos sirven para la movilización del grupo y para crear una simbiosis individuo-

grupo-territorio. El concepto de “patria” ha permitido a lo largo de la historia el desarrollo del concepto de Estado-nación en el mundo occidental. La “tierra de los antepasados” se transforma en la idea de “patria”, espacio delimitado por fronteras y supuestamente habitado por una “nación”. Según Duverger, estos conceptos corresponden actualmente a mitos y no a realidades (Duverger, 1988). En este punto incide la existencia de minorías étnicas en diversos países por razones históricas.

Por ejemplo, un Estado europeo de fronteras inestables como Polonia, tiene un alto grado de homogeneidad étnica. Sin embargo, es preciso recordar el origen de las actuales fronteras polacas y la existencia de un 1 % de alemanes, un 1 % de ucranianos y un 1% de bielorrusos. Este es también el caso de Rumanía, Hungría y las repúblicas bálticas. Sería preciso evaluar el potencial conflictivo de estas minorías étnicas en relación con los territorios que ocupan cuando hay un grado de concentración suficiente, ni las actitudes previsibles en caso de conflictos étnicos cerca de sus fronteras. En general, estos vínculos étnico-territoriales tienen sus raíces en la memoria colectiva por la historia de los dos últimos siglos, y especialmente tras la experiencia de la II Guerra Mundial. En sus aspectos positivos y negativos, la integración de Polonia y de otros Estados de Europa oriental en la OTAN está vinculada a la adhesión a la UE, con los consiguientes recelos en círculos políticos por su pobreza relativa en comparación con otros países miembros, así como por el temor a convertirse en “hermanos pobres” y “Estados tapón”. Por otra parte, la unificación alemana suscitó en su día el fantasma del irredentismo territorial alemán, despertando inquietud en Rusia en relación con el incierto futuro de Kaliningrado.

Una cuestión pendiente de solución desde el siglo XIX es el ámbito en el que debe considerarse la integración de Turquía en Europa, un Estado cuyo territorio se extiende por dos continentes. Su extensión total es la mayor de los Estados de esta zona (780.000 Km²). Su configuración montañosa y el subdesarrollo de su infraestructura de comunicaciones, hacen de Turquía un Estado con regiones de poca accesibilidad. Por otra parte, su situación geográfica hace de este país el único que tiene fronteras comunes con Europa y con Oriente Medio. Al tratarse de un país en conflicto permanente situado en una zona inestable y, al mismo tiempo, el único punto de contacto entre la OTAN y la ex-Unión Soviética, Turquía se ha convertido en el principal baluarte defensivo del flanco sur y uno de sus Estados más controvertidos. La proliferación de conflictos de baja y media intensidad en el Cáucaso ex-soviético (Azerbaiyán, Armenia, Georgia,

Ossetia, Chechenia, Daguestán) augura un futuro aún más complejo para esta región.

En geopolítica, las fronteras de un Estado no son simplemente los límites lingüísticos, culturales o raciales de un pueblo. Constituyen también el reflejo de una cierta relación de fuerzas. Tradicionalmente, la geopolítica —especialmente la escuela alemana— ha considerado el territorio del Estado como un “organismo viviente”. La imagen territorial del mundo ha constituido desde entonces un elemento característico de la geopolítica a la hora de analizar la relación de fuerzas, necesidades e intereses en la escena internacional. Cinco tesis geopolíticas con un enfoque territorial han sido determinantes en los últimos cien años: el *espacio vital* (Ratzel), el *Heartland* (Mackinder), el *Rimland* (Spykman), la *contención* (Gray) y el *auge-declive territorial de los imperios* (Kennedy).

La división del mundo entre la masa terrestre euroasiática (“*Heartland*”) y las regiones marítimas deja una zona intermedia caracterizada por su inestabilidad: Europa oriental. Esta zona es considerada como área prioritaria para el control del “*Heartland*”, en la medida en la que domina los accesos marítimos hacia Occidente (Mar Báltico y Mar Negro, con sus estrechos como “zona umbral”). Esto explicaría las tensiones entre las grandes potencias en torno a la Europa central-oriental (“*Mittel Europa*”), que al serle denegada a la masa terrestre euroasiática (ex-URSS), convierte a ésta en un extenso territorio asiático con difícil acceso al mundo exterior, al quedar rodeado por el Ártico en el litoral norte, y al sur por las montañas y desiertos de Asia central. Vladivostok y San Petersburgo quedan como principales puertas al exterior de esta enorme extensión terrestre. Este gigantesco “enclave continental” ve obstaculizadas sus relaciones comerciales, el desarrollo de sus comunicaciones y, en definitiva, su progreso socioeconómico, bases fundamentales de sus cimientos como gran potencia. La abundancia de recursos energéticos en Asia central y el Mar Caspio, así como sus canales de transporte y comercialización a través del conflictivo Cáucaso, abren nuevos interrogantes sobre la percepción de esta zona por los países occidentales.

La posibilidad de un escenario futuro en el que se produjera la fragmentación de la Federación Rusa aumenta la incertidumbre sobre su viabilidad como Estado. Según la concepción de Mackinder, la URSS habría sido la heredera del “*Heartland*” imperial ruso, nuevo espacio militar-fortaleza rodeado de potencias marítimas. La II Guerra Mundial trajo un cambio sustancial: la URSS impuso su hegemonía en Europa Oriental, resol-

viendo transitoriamente las tensiones tradicionales en la zona y desplazándolas hacia la tensión bipolar. El arco de territorios litorales y marítimos descrito por Mackinder es denominado "*Rimland*", el anillo del núcleo terrestre, que en el modelo de Spykman se convierte en el eje del poderío económico, militar y político occidental en el orden mundial. Los mares que separan esta zona de las *islas exteriores* (Gran Bretaña, Japón, Australia,...) forman un conjunto de vías marítimas que constituyen uno de los fundamentos del desarrollo de la civilización. El control del "*Rimland*" sería un requisito para mantener la hegemonía mundial, objetivo estratégico de EEUU y otras potencias occidentales. La tesis de Spykman ha influido en la estrategia americana de la posguerra y se ha materializado en la *doctrina de la contención*, desarrollada por Colin S. Gray y aplicada por Foster Dulles en la "guerra fría": el conflicto entre las dos superpotencias se caracterizó por la lucha de la URSS por el control del "*Heartland*" y el objetivo de EEUU de contener su avance en el "*Rimland*". Estas tesis se materializaron en la política de contención desarrollada por el Secretario de Estado Foster Dulles mediante una serie de alianzas que rodeaban el territorio de la URSS y el Pacto de Varsovia: OTAN, CENTO, SEATO y ANZUS. En la actualidad se ha producido una extensión del territorio situado bajo influencia occidental y una tendencia a consolidar la hegemonía militar de EEUU incluyendo, además de Europa del Este, el Mar Báltico y el Mar Negro. Volveremos a este punto más adelante, preocupante para ciertos países, al abordarlo desde el punto de vista de la ampliación de la OTAN.

A mediados de la década de los 80, cuando ya se vislumbra el final de la guerra fría, la evolución de los acontecimientos permite una reflexión sobre las causas del auge y declive de los grandes imperios territoriales desde el prisma de la historia y la geopolítica (Kennedy, 1987): los recursos empleados en el mantenimiento de la hegemonía territorial llegarían a hacerse mayores que las ventajas derivadas de ésta. Por consiguiente, los imperios se debilitan al conservar sus adquisiciones territoriales, produciéndose una creciente diferencia entre su potencia real y la potencia requerida para el mantenimiento del *status quo* territorial. Aunque no es ésta la intención del autor, esta tesis explicaría por qué EEUU busca el apoyo de sus aliados para compartir los costes de la hegemonía mundial, tal como se ha puesto de manifiesto en los últimos años, en el marco de una peculiar visión unipolar.

Todas estas concepciones tienen en común el fundamento territorial de la organización estatal y la proyección territorial de la política interna-

cional. El territorio aparece como escenario y causa de conflictos, como elemento de configuración de las fuerzas en juego. Sólo a mediados de los años 90 se ha optado por dejar al factor territorial en segundo término, para prestar mayor atención al “choque de civilizaciones” centrado en el elemento humano de los Estados: la sociedad (Huntington, 1993).

El rechazo a la modificación de las fronteras actuales en Europa contribuiría notablemente a alargar el período de estabilidad que ha vivido el Continente desde la II Guerra Mundial. Este aspecto adquiere mayor relevancia precisamente en un momento histórico como el actual, en el que se da prioridad al proceso de integración en Europa occidental, a medida que se desvanece el antiguo concepto de fronteras internacionales entre Estados miembros de la UE. El proceso de integración debería ser extendido a otras zonas del continente, sin que ello suponga necesariamente la ampliación ilimitada de la UE y de la OTAN hacia el Este, especialmente si se trata de extender a esta zona las responsabilidades en materia de defensa colectiva.

La dimensión demográfica

Una colectividad humana se define por una serie de características, entre las que se halla su vinculación a un territorio. Dicho vínculo puede ser de carácter transitorio y variable, como en el caso de las comunidades nómadas, o de carácter estable, como en el caso de las comunidades sedentarias. La vinculación estable al territorio es una característica que permite hablar de *sociedad global*. Sin embargo, la dimensión del territorio que ocupa también determina el tipo de relaciones sociopolíticas. Una población dispersa requiere medios que permitan incrementar su movilidad y sus instrumentos de comunicación, si se desea mantener el contacto directo en el seno de la colectividad. De otro modo deberá recurrir a mecanismos de representación avanzados y un modelo de relaciones más fluido y directo, en el que los líderes están en contacto con la sociedad. La revolución de las tecnologías de la información en los países occidentales en los años 90 nos acerca a este modelo.

La relación entre la dimensión de la población y la extensión del territorio ha sido estudiada a lo largo de la historia, buscando en ella las causas de las perturbaciones sociales, guerras, migraciones, hambrunas y epidemias. Ya en el siglo XX, se ha vuelto a abordar el estudio de la presión demográfica relacionándolo con ciclos históricos y conflictos bélicos, a los que se atribuye una “función de regulación” de colectividades

humanas. No obstante, se trata de una tendencia condicionada también por otros factores como los recursos naturales, el grado de desarrollo técnico y económico, así como las posibilidades de hallar “válvulas de escape” para el excedente demográfico: los conceptos de *presión demográfica* y *superpoblación* son, por tanto, relativos. En general, se considera que la presión demográfica y las grandes concentraciones humanas tienden a incrementar la agresividad, convirtiéndose en un factor de refuerzo de la violencia interna o externa de la colectividad afectada. En la práctica, es preciso reconocer que ni los Balcanes ni la ex U.R.S.S. son zonas de alta concentración demográfica, aunque tienen el mayor potencial conflictivo de Europa.

Con la unificación alemana se ha producido una alteración del antiguo equilibrio europeo desde el punto de vista demográfico. La Alemania unificada, con más de 81 millones de habitantes, se ha convertido en el Estado más poblado de Europa. Le siguen en peso demográfico Italia, Gran Bretaña y Francia, con poblaciones de unos 58 millones de habitantes. A continuación, España y Polonia, con casi 40 millones de habitantes, cierran la lista de los Estados más poblados de Europa occidental y central, dejando un vacío considerable hasta llegar a los 15 millones de habitantes de Holanda. Si se tiene en cuenta la relación entre la población y el territorio, este último país se encuentra a la cabeza del continente.

En la “zona puente” con Oriente Medio, Turquía, con sus 70 millones de habitantes, se situaría en segundo lugar después de Alemania. Entre los Estados de la ex-URSS, dejando al margen la Federación Rusa, sólo destaca por su peso demográfico Ucrania (unos 50 millones de habitantes).

Así pues, la zona de mayor concentración demográfica de Europa abarca un área que se extiende desde el norte de Francia hasta Polonia, incluyendo la mitad sur de Gran Bretaña y el norte de Italia. Esta zona, como se verá más tarde, es también la de mayor actividad económica del continente. La UE, con 380 millones de habitantes, se ha convertido en el primer mercado del mundo y ocupa el primer lugar en el mundo desarrollado por su población.

En cuanto a las tendencias demográficas de los últimos años, se ha producido una alteración significativa de los índices de crecimiento vegetativo. Así, las zonas de índices más elevados de crecimiento demográfico corresponden a los países escandinavos, mientras que la población ha llegado prácticamente a estancarse en España e Italia, precisamente a la inversa de lo que ocurría hasta la década de los años 80.

Un último factor que ha incidido en la estructura demográfica de todos estos países ha sido el flujo de inmigrantes procedentes principalmente de África, Turquía y Europa oriental. Las sociedades europeas con mayor presencia de comunidades extranjeras son Holanda, Alemania, Francia, Suecia, Gran Bretaña y Bélgica. Se trata al mismo tiempo de zonas que han gozado de una considerable prosperidad económica en las últimas décadas y de un proceso sostenido de industrialización que ha requerido la afluencia de mano de obra extranjera. Por otra parte, Italia y España, que hasta los años 70 eran exportadores de mano de obra, se han convertido recientemente en nuevos destinos para la emigración oficial y clandestina procedente del norte de África y de Europa oriental. Ambos países se consideran actualmente como *nuevas fronteras exteriores* de la UE, y han debido reforzar sus controles fronterizos con el fin de poner límite a los citados flujos migratorios.

En definitiva, Europa sigue contando con un elevado índice de concentración demográfica y con una creciente afluencia de emigrantes extranjeros en las zonas de mayor prosperidad económica. El potencial conflictivo en estos países está vinculado a tensiones interétnicas, culturales y sociales en áreas urbanas en las que se ha roto el equilibrio preexistente. En este sentido, dentro de la dimensión demográfica que configura los Estados, es preciso distinguir dos aspectos que suelen ser catalizadores de la articulación de intereses sociales, llegando en algunos casos a constituir auténticas fracturas del cuerpo social: la desigualdad socioeconómica y las diferencias étnico-culturales.

La *desigualdad socioeconómica* divide las sociedades europeas hasta separar la conciencia colectiva de los grupos marginados con respecto al resto de la sociedad en un mismo Estado. El desarrollo socioeconómico de los Estados europeos en la segunda mitad del siglo XX ha contribuido a atenuar estas diferencias sociales, muy especialmente en los países del norte de Europa. No obstante, el impacto de la fractura social en la conciencia estatal de la sociedad ha sido y es todavía muy considerable, hasta el punto de no poder hablar del Estado, en su dimensión social, como un ente homogéneo y compacto. La complejidad del fenómeno migratorio procedente de los países en vías de desarrollo en las sociedades industrializadas está imbricada en este mismo problema, cuyos efectos se dejan sentir a la hora de articular los intereses sociales a través de movimientos políticos y sindicales. Con frecuencia, esta situación conduce a distintas concepciones de la sociedad, del Estado y de su política exterior. Frente a la estabilidad que han proporcionado las políti-

cas integradoras del Estado del bienestar en el norte de Europa, el sur de Europa presenta una mayor fragilidad en este ámbito, que se refleja en tasas de desempleo todavía elevadas y un nivel insuficiente de cobertura de las necesidades de los sectores marginados. Gran Bretaña ha retrocedido también desde el punto de vista de la desigualdad social, aunque se ha conseguido un nivel de empleo elevado. La fractura socio-económica implica también una fractura ideológica en la base demográfica del Estado. Sus efectos se dejan sentir también en el orden político-militar, por ejemplo, por las limitaciones que impone a la formación de un ejército profesional debido a las deficiencias físicas e intelectuales del sector social que constituye potencialmente su base principal para el reclutamiento de tropas.

Las *diferencias étnico-culturales* constituyen otro aspecto de la configuración de las sociedades europeas, como ocurre con las minorías procedentes de los movimientos migratorios. Este es el caso de la UE, donde un número creciente de inmigrantes extranjeros y de diversas comunidades étnicas, culturales y religiosas se halla en posición socioeconómica desfavorable y no consigue integrarse en la sociedad. El desarrollo de un nacionalismo étnico sin proyección territorial, teñido de confrontación socio-económica, sería un grave factor de inestabilidad para los Estados europeos y una fuente de racismo.

Por otro lado, ciertos grupos étnico-culturales con arraigo histórico se han consolidado como auténticos movimientos nacionalistas al concebir una proyección territorial específica, hasta el punto de constituir una grieta dentro del sistema estatal. Sus objetivos varían desde la independencia hasta la simple autonomía, pero todos ellos tienen en común la búsqueda de una *identidad colectiva*. Estas variantes de nacionalismo caracterizan las sociedades de Irlanda del Norte, Bretaña, el País Vasco, Córcega, Cataluña, Escocia, e Islas Feroe; todos ellos en países democráticos en los que la Ley respeta la existencia de minorías y protege sus derechos políticos y civiles. En el lado opuesto, el conflicto de los Balcanes constituye su degeneración más peligrosa: Bosnia y Kosovo.

La ideología de estos grupos gira en torno a dos conceptos alternativos: la ciudadanía de base constitucional y la nacionalidad de base étnico-cultural. El primero concede prioridad a la pertenencia a un Estado concebido como fruto del pacto constitucional, basado en un conjunto de normas que definen un sistema de valores y se pueden compartir con el resto de las sociedades europeas, de las que deriva su vocación universalista. La segunda concede prioridad a la pertenencia a un grupo étnico-

cultural en el que se pretende que la lengua y la etnia actúen como vínculos, con la pretensión de asignarle una identidad diferente de la del Estado en cuyo territorio se asienta. Cuando no existe tal homogeneidad étnica ni lingüística en el interior de las regiones donde se extiende esta ideología, la promoción de un centralismo regional mediante la transferencia de poder a las oligarquías locales suele tener como consecuencia ciertas tensiones sociales (Cataluña, Escocia), que en ocasiones degeneran en conflictos de baja intensidad (Irlanda del Norte, País Vasco) o de media intensidad (Bosnia, Kosovo). El problema se hace aún más complejo cuando la mayoría de la población que se identifica con la identidad nacional separatista ni siquiera conoce la lengua que debería servir como vehículo cultural, sea por desuso o por tener orígenes regionales/nacionales diferentes. Los grupos políticos nacionalistas se ven obligados a reinterpretar la historia y someter a la población a una “nacionalización cultural” para poder mantener a largo plazo su base electoral. Esta dimensión del “nacionalismo centralista local” es desestabilizadora para determinados Estados Europeos, no sólo por la fractura social y territorial que crea en su base, sino también por la división y el enfrentamiento social que genera. En este sentido, hay que resaltar la importancia que tuvo la integridad territorial de Yugoslavia como factor de estabilidad desde las guerras balcánicas de principios de siglo hasta la década de los noventa.

Siendo Europa esencialmente heterogénea desde el punto de vista étnico, cultural y lingüístico, su integración futura sólo puede basarse en el concepto de ciudadanía mediante un pacto político ajeno al concepto de raza o de etnia, en el que tengan cabida el respeto al pluralismo étnico y lingüístico, y el rechazo a la formación de “Estados de base étnica”. El concepto de autodeterminación de los pueblos introducido por Wilson sirvió para la fragmentación de los viejos imperios (Austria-Hungría, Imperio Otomano), pero su renacimiento a fines del siglo XX también ha tenido efectos negativos. La Europa del siglo XXI no debería estar condenada a su fragmentación progresiva en Estados étnicos, concepto cuya mención evoca las tensiones sociales, los conflictos, así como incómodas analogías con los orígenes de la II Guerra Mundial. La Europa unida debería rechazar de forma inequívoca en su marco institucional la concepción étnica del Estado.

La dimensión económica

El PIB agregado de los países de la UE es superior al 25% del mundial, en el que ocupa una posición similar a la de EEUU y muy superior a la de Japón.

Por su magnitud, la economía alemana constituye hoy día el eje económico de Europa. En términos cuantitativos, su PIB es el tercero del mundo y superior al de todos los demás Estados europeos. Desde el punto de vista cualitativo, la economía alemana tiene un elevado nivel de productividad y de competitividad, sólo disputado por otros Estados mucho más pequeños, incapaces de alterar por sí mismos el orden económico europeo. Dentro de la UE, la indiscutible hegemonía alemana es parcialmente equilibrada por la presencia de otros Estados cuyo peso económico es en términos cuantitativos muy considerable: Francia, Gran Bretaña e Italia se sitúan por detrás de Alemania a cierta distancia, pero muy por delante del resto de los Estados de la UE. A continuación se sitúa España por las dimensiones de su PIB, seguida de un grupo de Estados de dimensiones más reducidas pero de un elevado nivel de desarrollo (Holanda, Bélgica, Suecia, Austria, Dinamarca). Finalmente, hay un grupo de países cuyo peso económico es meramente marginal, sea por su índice de desarrollo (Portugal, Grecia) o por sus reducidas dimensiones (Irlanda, Luxemburgo).

En los últimos años se ha manifestado una tendencia al equilibrio interno de la UE mediante un crecimiento económico más rápido en algunos Estados (Irlanda, España y Portugal), que hace pensar en una mayor integración de sus economías con las del norte y centro de Europa. De todas ellas resalta el caso de España, ya que, al tratarse de un Estado de superficie territorial y peso demográfico relativamente elevados, podría alcanzar la masa crítica suficiente para acercarse aún más a los otros tres grandes Estados europeos que siguen a Alemania, si se mantuviese el ritmo de crecimiento actual.

Más allá de las fronteras orientales de Alemania y de Austria se extiende una Europa central que padece fuertes desequilibrios socio-económicos y un nivel de desarrollo relativamente bajo. De todos ellos destacan la República Checa, Hungría, y Eslovenia como candidatos para una integración económica en la UE a corto plazo. La economía de mayores dimensiones en la zona, Polonia, está aún lejos de alcanzar a sus vecinos occidentales, pero quedará bajo el área de influencia económica alemana, y, en general, europea, de la que cabe esperar un flujo de inversiones suficiente para modernizar su infraestructura económica en algunas décadas.

En el contexto económico es preciso examinar también el factor cualitativo relacionado con el nivel de desarrollo científico y tecnológico. Este factor nos aparta de la mera cuantificación de datos para situarnos más

cerca de las verdaderas posibilidades de determinados Estados europeos de liderar un proceso de expansión económica. Nuevamente aparece Alemania a la cabeza de este grupo, seguida por Francia y el Reino Unido. Existe otro grupo de Estados que en mayor o menor medida depende de los anteriores para mantenerse en un nivel tecnológico adecuado de cara a los desafíos económicos del próximo siglo. De este segundo grupo merece la pena destacar a Italia, Suecia y Holanda, entre otros. El caso de España es llamativo si se tiene en cuenta su nivel de desarrollo económico desde el punto de vista cuantitativo, ya que éste se ha caracterizado hasta ahora por la dependencia tecnológica del exterior.

Finalmente, hay que mencionar la existencia de fuertes desequilibrios económicos entre los países europeos, como revela una comparación entre Alemania y Grecia dentro de la UE (la renta per cápita de Alemania es el 300 % de la de Grecia). Estos desequilibrios se reproducen también entre regiones de un mismo país, como es el caso de Madrid y Extremadura en España, o de Lombardía y Calabria en Italia. Si la comparación se hace entre las regiones situadas en ambos extremos, por ejemplo entre Hamburgo y las regiones más pobres de Grecia, las diferencias son tan grandes que revelan la ausencia de equilibrio económico en el continente europeo, incluso dentro de la UE.

Esta situación permite recordar la importancia de una *política de cohesión* en el seno de la UE si se desea asentar la Unión sobre cimientos sólidos y solidarios de los que puedan beneficiarse todos sus miembros, pese a la crisis que ha atravesado este concepto en el debate sobre la Agenda 2000. La adhesión de nuevos Estados a la UE incrementará la desigualdad entre sus miembros: la media del PIB *per cápita* de los cinco candidatos en mejores condiciones no supera el 32 % del promedio de la UE (Comisión Europea, 1997).

Proyección político-militar

La dimensión político-militar es un factor derivado de los tres anteriores, (territorial, demográfico, económico-técnico) al que hay que sumar los condicionantes políticos de un período histórico determinado. En la actualidad la proyección político-militar de los Estados europeos está condicionada por la herencia del mundo de la guerra fría. En primer lugar, llama la atención el hecho de que Alemania, primera potencia económica, tecnológica y demográfica de Europa, ocupe un lugar secundario en esta faceta. La Alemania unificada de fines de siglo tiene todos los elementos

para constituirse en una gran potencia militar, sin embargo las consecuencias políticas de la II Guerra Mundial todavía condicionan el perfil militar de este país. Así pues, son dos potencias secundarias en otros órdenes, Francia y Gran Bretaña, las que ocupan una posición preponderante en este ámbito. Francia, con su peso demográfico, económico y tecnológico, ha mantenido su antigua tradición militar en las últimas cinco décadas. Desde el punto de vista cuantitativo, es el país europeo que cuenta con mayor potencial militar y autonomía tecnológica. Aun así, Francia está sujeta a los límites que imponen sus medios logísticos y de transporte, así como su propia dispersión de efectivos con carácter permanente en los territorios de ultramar y en sus aliados africanos (8.500 hombres de un total de 21.000 susceptibles de ser desplegados en el exterior). El Reino Unido tiene una capacidad superior de proyección de fuerzas siempre que cuente con el apoyo logístico de EEUU. El Reino Unido dispone de menores recursos económicos, y de unas fuerzas armadas de dimensiones más reducidas con mayor grado de dependencia tecnológica que Francia. No obstante, la organización y grado de profesionalidad de las fuerzas armadas británicas compensan con creces esas limitaciones y las convierten en un modelo para los demás Estados europeos. La Guerra del Golfo ha demostrado que el Reino Unido estaba mucho mejor preparado que ningún otro Estado europeo para operaciones fuera de área. Esta diferencia entre el Reino Unido y Francia se ha mantenido o incluso incrementado en algunos aspectos. Las fuerzas armadas francesas, cuyas limitaciones han vuelto a sentirse en la intervención aérea en Kosovo, se hallan actualmente en un proceso de reformas que implica su reducción y profesionalización. Ambos Estados han heredado de sus desaparecidos imperios coloniales y de la victoria sobre Alemania en la II Guerra Mundial un despliegue militar que rebasa sus fronteras y se hace presente en distintas zonas del planeta, aunque en muchos casos sólo tenga carácter simbólico. Los dos Estados son potencias nucleares y disponen de un reducido arsenal atómico, con una limitada y dudosa capacidad de "segundo golpe". En el caso del Reino Unido, es notoria su dependencia tecnológica nuclear con respecto a EE.UU., mientras que Francia ha mantenido hasta ahora una autonomía total en este campo. Tanto el Reino Unido como Francia tienen una importante industria de defensa.

A cierta distancia de estos dos países se sitúa Alemania, por su casi nula capacidad autónoma de proyección de fuerzas fuera del área de Europa central, pero con unas Fuerzas Armadas considerables, y un enorme potencial industrial y económico. Se puede identificar también a un segundo grupo de Estados cuyas fuerzas armadas tienen un peso

específico secundario en el ámbito europeo. En primer lugar es preciso recordar el caso de Turquía, que cuenta con el ejército más numeroso de la OTAN después del de EE.UU. Sin embargo, el esfuerzo de este país situado entre Europa y Asia se centra todavía en el control del propio territorio del Estado y de sus fronteras orientales, en el marco de una guerra civil que dura ya varias décadas, mientras que su capacidad de proyección de fuerzas más allá de sus fronteras es limitada y muy dependiente del apoyo exterior. Su autonomía tecnológica es prácticamente nula. También dentro de la OTAN, tienen un peso específico secundario España, Italia y Holanda. Los dos primeros centran su atención en la seguridad del Mediterráneo occidental, mientras que el tercero comparte las mismas preocupaciones que otros países del norte y centro de Europa, conscientes de la existencia de riesgos más allá de las fronteras orientales de la OTAN. España e Italia tienen una capacidad limitada de proyección de fuerzas en el Mediterráneo, en gran medida supeditada a la logística multinacional proporcionada por la OTAN.

Esta diversidad de capacidades y recursos entre los distintos actores implica una serie de dificultades que se ponen de relieve en el proyecto europeo de defensa colectiva. En general, la reciente planificación de las operaciones militares en los Balcanes ha confirmado la dependencia militar de los Estados europeos con respecto a EE.UU, así como su incapacidad para ir más allá de la defensa de sus respectivos territorios. La dependencia de los europeos con respecto a EE.UU se ha manifestado principalmente en logística, capacidad de transporte, armas inteligentes, reconocimiento aeroespacial e inteligencia.

Las potencias extraeuropeas

Estados Unidos

Desde la II Guerra Mundial, EE.UU. se ha visto involucrado en el destino de Europa. Tras el fin de la guerra fría, la disolución del Pacto de Varsovia y de la URSS, la continuidad del vínculo transatlántico ha sido una constante en la arquitectura de seguridad europea. Es por esta razón por la que, aunque no se trata de un Estado europeo, sería inconcebible abordar el análisis de Europa en el siglo XXI sin contar con la presencia de EE.UU. como "actor europeo". La posición consolidada por EE.UU. como primera potencia económica y tecnológica del mundo ha permitido, sobre una sólida base territorial y demográfica, mantener su posición hegemónica en Occidente. EE.UU desea mantener el orden unipolar que se vislum-

bró durante su liderazgo en la Guerra del Golfo, intentando al mismo tiempo repartir las cargas económicas y militares de su hegemonía mundial entre sus aliados. Dicha hegemonía, que ignora la existencia de otros centros de poder mundial en formación (UE, Japón, China), gira principalmente en torno a su poder financiero, su tecnología y su capacidad militar, que no tiene rival desde la disolución del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética. EE.UU. es el tercer Estado del mundo por su población y extensión territorial, el primero por su PIB (25 % del mundial), y es además la primera potencia tecnológica y militar. El orden de seguridad europeo heredado de la guerra fría sitúa al vínculo transatlántico en una posición clave para la estabilidad europea como garante de la defensa colectiva, lo que no evita la existencia de tensiones con la UE en el ámbito comercial, y algunas divergencias en el plano político. Desde 1991 EEUU basa su conducta en una percepción unipolar del mundo, contestada por otras potencias regionales. En este escenario se manifiesta una tensión permanente entre el unipolarismo de la única superpotencia y el multipolarismo de otros Estados, sin que ninguno de los dos factores se imponga al otro.

Rusia

La Unión Soviética fue otro “actor europeo” hasta la fecha de su disolución. Su hegemonía sobre los Estados de Europa oriental fue un factor condicionante en Europa desde la II Guerra Mundial. Sin embargo desde 1992, el papel desempeñado por el Estado sucesor, la Federación Rusa, carece de los rasgos necesarios para ejercer una influencia decisiva en los asuntos de Europa. Pese a la fragmentación territorial de la Unión Soviética, la Federación Rusa sigue siendo el Estado más extenso del planeta (17 millones de Km²) y abarca gran parte del continente asiático. Esta característica hace de Rusia un Estado dual, europeo y asiático a la vez. Su población, unos 150 millones de habitantes, sigue siendo una de las mayores del mundo, pero se caracteriza por su dispersión en un extenso territorio carente de la necesaria infraestructura de comunicaciones, por una concentración demográfica e industrial al oeste de los Urales, y por su heterogeneidad étnica. Los rasgos distintivos del territorio y la población de la Federación Rusa son, además de su dispersión desequilibrada, la fragilidad de su estructura político-administrativa y el creciente deterioro de una crisis económica y social que parece irreversible a medio plazo. La Federación Rusa se ha visto alejada de Europa por el nuevo trazado de sus fronteras que, como se ha dicho anteriormente, la sitúan en áreas similares a las del siglo XVII y desplazan su centro de gravedad hacia Asia.

Con estas características y la debilidad de su Gobierno, Rusia ofrece los rasgos de un Estado invertebrado sobre el cual puede plantearse la incertidumbre de su continuidad o su posible fragmentación. La disolución de la URSS ha dejado graves secuelas en Europa. En la actualidad, los movimientos centrífugos en los Balcanes podrían repercutir negativamente en la integridad territorial de la Federación Rusa (Chechenia, Daguestán, Ossetia, Tatarstán, Tuva...). Mientras, se extiende por el Cáucaso una ola de conflictos.

En el caso que nos ocupa, la ex-URSS y su principal Estado sucesor - la Federación Rusa - ofrece a primera vista una total falta de unidad y de homogeneidad territorial y demográfica. El territorio como entorno material fue conquistado y dominado durante varios siglos, pero su extensión no fue asimilada. Se trata de un Estado con deficientes comunicaciones, cuya infraestructura industrial deja al margen "bolsas de territorio" semidesérticas o deshabitadas, con superficies en las que fácilmente podrían caber ciertos países europeos. Dicha inmensidad territorial se caracteriza por una irregular distribución de la población, que se acumula especialmente en las zonas más industrializadas al oeste del país. Esa población está constituida por más de cincuenta etnias diferentes, cada una con su propio idioma. Coexisten distintas religiones, culturas y modos de vida. Desde los sedentarios eslavos hasta los nómadas del Artico, hay una amplia gama de pueblos que en las últimas décadas produjeron el llamado "*homo soviéticus*" como premisa de un pacto sociopolítico para un concepto de ciudadanía que superaba la heterogeneidad étnica, cultural y religiosa de su población. Frente al renacimiento de los nacionalismos étnicos, incluido el nacionalismo ruso poscomunista, el Estado Ruso y su concepto de ciudadanía son débiles. Una ruptura violenta de este frágil equilibrio podría desencadenar una crisis de consecuencias incalculables. Los conflictos del Cáucaso son signos evidentes de esta tendencia.

Las repúblicas bálticas, consideradas por Rusia como parte del "*extranjero próximo*", también sufrirían los efectos de esta crisis. Moscú percibe como amenaza la extensión de la hegemonía occidental en su antigua área de influencia.

OTROS ACTORES EUROPEOS

Dentro de la definición clásica de *actores no estatales*, me referiré aquí a aquéllos que están dominados por los Estados, es decir, las orga-

nizaciones internacionales. Para el tema tratado en este artículo considero especialmente relevante abordar la OTAN; la Unión Europea —más parecida a una confederación de Estados que a una organización internacional— y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) como organización regional de seguridad colectiva europea. La pertenencia de las dos potencias no europeas a esta última organización justifica su inclusión al abordar las cuestiones relativas a la seguridad europea.

La OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha desempeñado un papel fundamental en la estabilidad de Europa durante la guerra fría. El primer dato que llama la atención desde el punto de vista militar es la desigualdad entre sus miembros. Si se cuantifica la contribución militar y de recursos económicos de los aliados, EEUU aparece en primer lugar con más de un 50% del total. Si se tienen en cuenta los medios logísticos y tecnológicos que aporta EEUU a la Alianza Atlántica, resulta evidente que durante la guerra fría los aliados europeos carecieron de la capacidad suficiente para llevar a cabo operaciones de cierta envergadura en defensa de la integridad territorial de Europa frente al Pacto de Varsovia. Afortunadamente, nunca fue necesario poner a prueba la defensa colectiva occidental, y esta amenaza ya ha desaparecido. En el escenario estratégico actual los Estados europeos de la OTAN sí serían capaces de defender sus fronteras frente a una agresión exterior.

En relación con la pretensión de extender el área de actuación de la OTAN fuera de área, más allá de la defensa de la integridad territorial de los Estados que la forman, es obvio que sólo EE.UU. posee la capacidad militar necesaria para emprender operaciones a gran escala lejos de sus bases. En el apartado dedicado a esta cuestión ya se ha explicado que sólo dos Estados europeos (Francia y Gran Bretaña) mantienen una capacidad limitada de proyección de fuerzas fuera de sus territorios, después de un declive histórico inexorable ya manifestado en la crisis de Suez (1956). Esta dependencia de Europa con respecto a EEUU explica la dificultad de desarrollar una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, que nace como concepto condicionado por las limitaciones militares, económicas y políticas de los Estados europeos. Equilibrar las fuerzas de la OTAN entre americanos y europeos implicaría un esfuerzo económico y tecnológico que no cuenta con el apoyo de la opinión pública de estos últimos. Los Estados deficitarios en este aspecto, de los que habría que esperar una aportación mayor, son principalmente Alemania, seguida de

España e Italia, ya que un incremento considerable de sus gastos militares hoy día no tiene el apoyo de la opinión pública ni de la clase política. En segundo lugar, se requeriría un marco de coordinación política y militar todavía inexistente. El nombramiento del Sr. Solana como Alto Representante para la PESC es sólo el primer paso. En consecuencia, los medios y el marco institucional aportado por la OTAN a expensas de EEUU resultan insustituibles para garantizar el funcionamiento de este mecanismo de defensa colectiva. No obstante, si hubiese voluntad política podría alcanzarse el objetivo de una Europa capaz de defender sus fronteras frente a nuevos desafíos con sus propios medios y de defender sus intereses fuera de Europa de forma conjunta con EE.UU. La capacidad de autodefensa de Europa supondría la adaptación gradual de sus medios militares a las necesidades derivadas de la evolución de los riesgos potenciales en el futuro. Aquí será preciso distinguir entre dos conceptos:

- La defensa colectiva de Europa, que por el momento sigue siendo la principal responsabilidad de la OTAN, es, paradójicamente, el objetivo que actualmente está más al alcance de los europeos ante la inexistencia de amenazas exteriores graves contra su integridad territorial. El deseo de mantener el paraguas nuclear americano y la incertidumbre sobre posibles amenazas futuras no han permitido a los gobiernos europeos emprender este camino.
- Las misiones de Petersberg, que se incorporan al concepto de IESD a través de la PESC, son precisamente aquéllas para las que los europeos están menos preparados, especialmente en lo relativo a la gestión de crisis. En determinados escenarios de tensión mundial, esta estrategia podría implicar un mayor esfuerzo militar por parte de los Estados europeos, que en la actualidad parece necesario sólo en el campo de la investigación y el desarrollo tecnológico.

En este contexto se plantean dos opciones: la IESD como pilar europeo de la OTAN, o la IESD como instrumento independiente de la UE. Por el momento sólo parece realista adoptar la primera opción, pero ya está abierto el debate sobre la necesidad de pasar a la segunda en una fase posterior. En este debate se enfrentan las posturas de los distintos gobiernos europeos. Los más atlantistas se centran en la primera, mientras que Francia defiende la segunda con su *Plan de Acción*.

La OTAN también ha dado pasos para adaptarse al nuevo escenario de seguridad en Europa. Tras la creación del CCAN, surgió una segunda iniciativa que ponía en práctica las ideas vertidas en el documento inicial, la Asociación para la Paz (APP). Sus objetivos son los siguientes:

- Transparencia en la planificación y en el presupuesto de defensa nacional.
- Asegurar el control democrático de las FFAA.
- Desarrollar relaciones de cooperación con la OTAN.
- Mantener la capacidad y disponibilidad para contribuir a operaciones bajo autoridad de NNUU o de la OSCE.
- Desarrollar a largo plazo mayor capacidad de operar con la OTAN.

El nuevo *Concepto Estratégico de la Alianza* consagra los principios de *ampliación, extensión de responsabilidades y legitimidad*. A la incorporación de nuevos miembros de Europa del Este se añade un área geográfica insuficientemente definida y una extensión de responsabilidades a ámbitos que están más allá de la defensa colectiva frente a una agresión exterior.

Desde el primer momento se dejó claro que APP no coincidía con la idea de expansión de la OTAN, y que ésta debía mantener su capacidad de combate como base del principio de disuasión (JOULWAN, 1995). En 1994 la OTAN hizo público su *Estudio sobre la ampliación de la OTAN*, en el que se tomaba la idea de expansión hacia el Este ya mencionada en la Cumbre de Bruselas de enero del mismo año: La OTAN reafirma su carácter de *“Alianza puramente defensiva cuyo propósito fundamental es preservar la paz en el área euro-atlántica y proporcionar seguridad a sus miembros”* (NATO, 1994). Con la ampliación, la OTAN extendería a los nuevos miembros *“los beneficios de la defensa común y de la integración en instituciones europeas y euroatlánticas”* (NATO, 1994:1). La ampliación se planteaba como un proceso gradual a negociar caso por caso, y se excluía el derecho de veto de *“países fuera de la Alianza”* (NATO, 1994:4). En teoría, se excluían también las esferas de influencia en la Europa contemporánea, y se mencionaba el programa de APP con la Federación Rusa como una forma paralela de reforzar el diálogo y la cooperación con este país. La Federación Rusa exigió *“una relación especial”* con la OTAN en el nuevo escenario de seguridad de los años 90: el *Acta Fundacional*. Igualmente se dió especial importancia a las relaciones con Ucrania también en el marco de APP.

Dos tratados multilaterales apoyan la nueva estructura de seguridad europea: el Pacto de Estabilidad en Europa, y el Tratado de reducción de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE). Aunque la OTAN no es parte del Tratado FACE, ni de ningún otro tratado de control de armamentos, sí lo son sus Estados miembros. Para la OTAN, la seguridad euro-

pea se presenta como indivisible. No hay ninguna amenaza en un futuro previsible, pero tampoco hay garantías por un período indefinido, ya que en los últimos años ha surgido un nuevo tipo de riesgos: conflictos culturales, fundamentalismo étnico y religioso, orden público, crimen organizado, terrorismo, flujos de refugiados, desastres ecológicos, contrabando de armas y proliferación de armas de destrucción masiva. En la coyuntura actual no hay temor a Rusia, pero sí lo hay a la desestabilización en Rusia (ROSATI, 1997). Asimismo, es fundamental establecer mecanismos de prevención de conflictos y medidas de confianza, así como evitar la renacionalización de la defensa.

Para asegurar la efectividad de la OTAN tras la ampliación es preciso que los nuevos miembros acepten totalmente los compromisos del Tratado de Washington, especialmente el artículo 5. Los fundamentos de la credibilidad militar se clasifican en las siguientes categorías: contribuir a la defensa colectiva, estructura integrada de mando, adiestramiento de fuerzas convencionales, apoyo al concepto de disuasión nuclear, despliegue de fuerzas OTAN, depósito de material en sus territorios y participación en los procesos de intercambio de información e inteligencia. Además, la APP servirá para preparar el acceso de futuros miembros en el ámbito político y militar. Los tres países que se han integrado en la Alianza en 1999 (Polonia, Hungría y República Checa) buscan garantías de seguridad, integridad territorial y estabilidad, ofreciendo a cambio una contribución a la defensa de Europa.

Desde el punto de vista militar, la adhesión de Polonia, Hungría y la República Checa permitirá a la Alianza desplazar sus fronteras de seguridad orientales para crear un "primer escalón" de defensa frente a una hipotética agresión desde el Este. Esta situación cambiaría el escenario estratégico de 1945-1990, en el que el territorio alemán habría sido el teatro hipotético de una confrontación Este-Oeste. Las implicaciones militares de la ampliación de la OTAN son relevantes si se tiene en cuenta que el alcance de un misil táctico (el único tipo que está fuera del ámbito de los tratados de control de armamentos) no supera los 500 km, la autonomía de un carro de combate es de unos 500-600 km sin repostar, y casi un 70 % de la aviación táctica rusa tiene un radio de combate inferior a 1.000 km. En definitiva, la ampliación de la OTAN reduce considerablemente la posibilidad de un ataque masivo por sorpresa desde el Este sobre territorio alemán, aunque en las circunstancias actuales este escenario sea improbable y meramente teórico. Por otra parte, la opinión pública en los tres nuevos aliados no aceptaría sin dificultad el despliegue

de unidades militares alemanas en su territorio como parte integrante de las fuerzas de la OTAN. Paradójicamente, en caso de crisis habría que recurrir a tropas de terceros Estados para realizar un despliegue militar en Polonia, aunque uno de los principales beneficiarios de este eslabón defensivo sería Alemania. Los tres nuevos miembros buscan también en la OTAN su integración definitiva en Occidente, apoyo a su transición política de corte liberal-pluralista y un compromiso de defensa colectiva frente a potenciales “amenazas del Este” que ya se han manifestado en otros períodos históricos. La percepción de la “amenaza del Este”, sea mediante agresión directa o sea a través de conflictos étnicos en los que puedan estar involucrados otros Estados (como la guerra en ex-Yugoslavia) está presente en la planificación de la política exterior y de seguridad de los tres nuevos miembros como uno de los factores fundamentales en la decisión de presentar su candidatura al ingreso en la OTAN.

La intervención de la OTAN en los Balcanes, sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en marzo de 1999 supone la culminación de una tendencia iniciada con el debate sobre las “operaciones fuera de área”. La OTAN ha asumido el papel de “policía regional” por razones humanitarias, basado en el *principio de legitimidad*. Con este paso se cierra un ciclo iniciado tras la II Guerra Mundial, en el que la intervención militar internacional estaba supeditada a la aprobación previa del Consejo de Seguridad NNUU cuando no se tratara de legítima defensa. Esto ha ocurrido por tres razones:

- El sistema bipolar que dominó el período de la guerra fría ha dejado de existir. Ya no hay equilibrio bipolar y el equilibrio multipolar que pretenden algunos Estados no se ha consolidado.
- El derecho de veto de los cinco miembros permanentes ha quedado desfasado respecto a la realidad actual. El recurso al veto por Rusia y China está motivado (como en todos los casos) por intereses nacionales. La desigualdad de facto de estos países con respecto a EEUU es tan grande, que Washington no está dispuesto a supeditar sus intereses de seguridad nacional y de política exterior a una norma que considera obsoleta.
- La parálisis que produciría el veto de Rusia o China, por motivaciones políticas propias que otros países de la comunidad internacional no comparten, debe ser superada con otras fórmulas realistas y pragmáticas. Así surge el principio de legitimidad para llegar a donde la “legalidad” no lo permite, por razones humanitarias.

Esta intervención militar dentro de un Estado, por razones humanitarias, constituye un precedente que es visto con recelo por Rusia, ante las analogías de sus tensiones internas (Chechenia, Ossetia Norte, Daguestán) con el conflicto balcánico. Es evidente que muchos países, entre ellos Yugoslavia, Bielorrusia y Rusia, no aceptan que la OTAN desempeñe este papel de garante del orden europeo. En la Alianza Atlántica, Francia también ha criticado la pretensión de EEUU de convertir el *principio de legitimidad* en el fundamento del intervencionismo de la OTAN, aunque se ha unido a los demás aliados desempeñando un papel muy importante en la crisis de Kosovo. Los conceptos tradicionales de *no injerencia en asuntos internos* y de *soberanía* del Estado y el nuevo concepto de *intervención por razones humanitarias* son ahora objeto de debate en la Asamblea General de NNUU, indicio de una revisión de los principios del Derecho Internacional.

Aunque este apartado se dedica a la OTAN, en este artículo se defiende la idea de un papel preponderante de los Estados en la medida en la que las organizaciones y alianzas reciben su identidad y razón de ser directamente de ellos. Es inevitable poner de relieve el papel fundamental de EEUU en la Alianza Atlántica y su compromiso con la defensa de Europa Occidental desde la II Guerra Mundial. Sin embargo, es significativo que EEUU sea reticente a comprometer fuerzas de tierra en conflictos en los que no están en juego sus intereses vitales, especialmente tras la experiencia de Vietnam. En el caso de la operación multinacional en Irak, se produjo un rápido e impresionante despliegue militar, seguido de una retirada triunfal, dejando sólo las fuerzas necesarias para garantizar la estabilidad de los Estados del Golfo, y las operaciones aéreas y navales que impiden a Irak recuperar su estabilidad. No obstante, dieciocho soldados muertos en la remota y olvidada Somalia bastaron para poner fin a la intervención de EEUU en la operación multinacional. La única superpotencia de nuestra época carece de la base política interna necesaria para ejercer su hegemonía militar en el mundo. Según el profesor Huntington, las encuestas de opinión realizadas en los últimos años muestran que la mayoría de los ciudadanos de EEUU no se siente afectada por las crisis que tienen lugar en otras partes del mundo, y sólo una minoría está dispuesta a aceptar hasta sus últimas consecuencias los riesgos y costes del liderazgo mundial (Huntington, 1999). La táctica empleada en el conflicto de Kosovo por la OTAN ha permitido a EEUU participar en la intervención manteniendo la posibilidad de recurrir a una retirada triunfal de bajo coste político y humano de cara a la opinión pública. Se trata de la "guerra de

cero muertos” basada en la supremacía tecnológica con ataques aéreos de precisión a larga distancia. Sin embargo, hay suficientes indicios para pensar que, incluso con intervención terrestre, en ninguno de los dos casos (Irak y Yugoslavia) la victoria ha sido decisiva, por lo que los dos conflictos permanecerán con una intensidad diferente. Los Estados de ambas regiones (Golfo Pérsico, Balcanes) se enfrentarán a las secuelas de la intervención y al resentimiento de los países afectados, que perdurarán durante décadas. De hecho, la acción terrestre tiende a quedar en manos de actores no estatales (guerrillas armadas con apoyo exterior kurdas, shiitas, kosovares y serbias), que con frecuencia se asocian por vínculos étnicos (kosovares, serbios, kurdos) o religiosos (musulmanes de Bosnia y Kosovo, shias de Irak). El efecto de esta situación sería una lenta desintegración del Estado por fuerzas que carecen de supremacía militar para imponerse al adversario, pero tienen suficiente capacidad para sobrevivir y desestabilizar al régimen. Al no constituir ninguno de los “*rogue states*” una amenaza directa para EEUU, Washington no ve la necesidad de un compromiso mayor que implique un sacrificio como el que supuso para la sociedad americana la II Guerra Mundial o el conflicto de Vietnam.

Las experiencias vividas en los últimos años obligan a pensar en las implicaciones futuras de una defensa europea que centra sus esfuerzos en el desarrollo de la capacidad para realizar intervenciones fuera de área, mientras deja en segundo término el desarrollo de una defensa colectiva, ya confiada a la OTAN (y a EEUU). En el contexto de la *revolución tecnológica militar*, cuando se habla de una reorganización de las fuerzas armadas para hacer unidades más pequeñas, proyectables, flexibles, rápidas y, evidentemente, dotadas de armamento más ligero, conviene recordar que *su eficacia está supeditada a la posesión de una potencia de fuego superior a la del adversario situada en la periferia del teatro de operaciones*. Esa potencia de fuego es complementaria e indispensable para el despliegue de “unidades proyectables”. Como se ha demostrado en la guerra de Kosovo, los países europeos carecen de esa potencia de fuego, y no habrían podido enfrentarse solos a Serbia en una “guerra de cero muertos”. Europa también queda supeditada a la voluntad de EEUU, actuando sólo cuando las circunstancias lo aconsejan y de la forma más conveniente para ese país, sin ser capaz de resolver las situaciones conflictivas por sí misma. Por otra parte, el número decreciente de tropas de EEUU en Europa (320.000 en 1989, 120.000 en 1999) revela, además del fin de la guerra fría, un menor compromiso militar transatlántico ante la inexistencia de una amenaza inmediata. *Los europeos deberían pregun-*

tarse si, en caso de originarse una hipotética amenaza estratégica contra Europa en el próximo siglo, prevalecería en Washington la preferencia por la “guerra de cero muertos”, o si el pueblo americano volvería a sacrificarse una vez más por Europa.

En la OTAN se hace manifiesta la concepción unipolar del orden mundial concebido por EEUU, lo que explica que parta de este país la mayoría de las iniciativas —incluida la pretensión de extender su campo de actuación a otras zonas del planeta—, la mayor parte de los recursos militares de la Alianza, y los mandos principales de la Estructura Militar. También en la OTAN se pone de manifiesto un debate activo entre posiciones diferentes de los aliados, que se resuelven con fórmulas de compromiso. El nuevo Concepto Estratégico adoptado en la Cumbre de Washington es prueba de ello. Sin embargo, todo compromiso que vaya más allá de la defensa colectiva de la Alianza Atlántica frente a una agresión directa contra uno de sus miembros queda fuera del Tratado de Washington. La generación de fuerzas militares para alcanzar objetivos fuera de este marco requeriría un nuevo compromiso que debería quedar supeditado a un examen caso por caso en función de los intereses de los Estados europeos. En este sentido, sin prejuzgar la conveniencia o inconveniencia de adoptar un cambio de estrategia, a la hora de determinar el potencial militar necesario para la Alianza Atlántica es preciso no confundir el dispositivo de defensa colectiva con el conjunto de medios necesarios para participar en operaciones militares con EE.UU fuera del marco del Tratado de Washington.

Unión Europea

Al examinar las características de estos principados conviene efectuar otra consideración, a saber: si un príncipe tiene tanto Estado que pueda, en caso de necesidad, sostenerse por sí mismo, o bien si está siempre obligado a recabar la ayuda de otros.

Maquiavelo, *El Príncipe*, X.

El papel de la Unión Europea en el marco de seguridad europeo gira en torno al concepto de Identidad Europea de Seguridad y Defensa y al desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común. Los esfuerzos realizados en este ámbito han tenido ya algunos resultados, todavía insuficientes, que se limitan a la creación de un marco institucional para la Política Exterior y de Seguridad Común y a la formación del Eurocuerpo,

Eurofor y Euromarfor. La primera se ciñe estrictamente al ámbito político, y en ella predomina la política de declaraciones y los refuerzos positivos mediante concesiones financieras y ayudas a terceros estados. En el debate interno de la PESC se manifiestan posiciones nacionales contradictorias que se resuelven mediante la identificación del mínimo común denominador, así como la persistencia de “áreas de influencia” reales o ilusorias en diversas partes del mundo. El Eurocuerpo es un avance notable, pero está basado en una suma de unidades de distintos países cuyas capacidad logística y autonomía tecnológica para operar fuera de sus respectivas fronteras es muy limitada, incluso tratándose sólo de un cuerpo de ejército. La UE está aún lejos de tener una Identidad Europea de Seguridad y Defensa.

- Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia no han renunciado a la neutralidad, aunque han firmado y ratificado un Tratado que establece la PESC como segundo pilar de la Unión, lo que en principio supone una contradicción.
- El papel asignado a la UEO es subsidiario de la OTAN, de la que depende para tomar prestadas sus fuerzas, sin renunciar al apoyo logístico y tecnológico de EEUU.
- Las “fuerzas europeas” del Eurocuerpo son todavía un embrión, en el que participan cinco países de un total de quince.
- El nacionalismo sigue desempeñando un papel fundamental como obstáculo para alcanzar el objetivo de una defensa común, ya que ningún Estado está dispuesto a renunciar a una defensa nacional. En la UE prevalecen todavía los Estados sobre la estructura supranacional (incluso hay un espectro intergubernamental dentro de la Comisión). En la OTAN, la compleja interacción intergubernamental es equilibrada por el peso de uno de sus miembros (EEUU) a la hora de poner en marcha planes políticos y de defensa, cuyo éxito solo puede garantizar este país. La UE carece de esta fórmula de compensación.
- Las industrias de defensa de distintos países europeos compiten entre sí, aunque los gobiernos se esfuerzan por hacer programas coherentes y racionalizar el esfuerzo de I+D en cada uno de ellos.

En definitiva, la lenta formación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en la UE y la consolidación de la PESC en el ámbito de la seguridad común de los Estados miembros son los requisitos preliminares para hacer realidad el proyecto de defensa colectiva europea como pilar sólido del vínculo transatlántico. Para ello, los fundamentos estable-

cidos por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam con el “segundo pilar” deberían ser asimilados plenamente por todos los Estados que lo han firmado y ratificado. Ante la posición de neutralidad de ciertos Estados (Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia) y el atlantismo puro de otros (Reino Unido y Dinamarca), un avance real en la Identidad Europea de Seguridad y Defensa y en la “capacidad real europea de defensa” exigiría en un principio una defensa colectiva europea de “geometría variable” y, preferentemente, un cambio de actitud en el Reino Unido, cuyo primer síntoma ha sido la Declaración de Saint Malo. Una reafirmación de la voluntad política de los Estados de la UE para hacer realidad la constitución de un verdadero pilar europeo de la Alianza Atlántica, tal como se anuncia en el nuevo Concepto Estratégico, podría abrir camino a la reorganización coherente de la industria de defensa europea, evitando esfuerzos redundantes; al desarrollo del Eurocuerpo hasta alcanzar una masa crítica suficiente para hacer creíble la IESD; a la constitución de una fuerza naval que asuma la responsabilidad de la seguridad en el Mediterráneo y a una clara identificación de nuestros intereses en el ámbito de la seguridad y la defensa colectiva.

En primer lugar la UE debería ser capaz de defender su integridad territorial frente a amenazas presentes y futuras. De forma paralela, resulta imprescindible el desarrollo de la PESC más allá de la política declaratoria actual, identificando con claridad los intereses de seguridad comunes para poner en marcha una política de prevención de conflictos por vía diplomática, que sea capaz de evitar la gestación de crisis graves en el continente europeo. La participación de determinados países europeos en “directorios de grandes potencias” (miembros permanentes del Consejo de Seguridad de NNUU, G-7, Grupo de Contacto) debería abrir paso a la UE como entidad política presente en estos foros por derecho propio. La PESC no debe quedar supeditada a las decisiones tomadas en estos foros sin participación de la UE, ni quedar excluida del proceso de toma de decisiones cuando no se alcanza el consenso comunitario previo.

El desarrollo de la IESD en la UE permitiría en el siglo XXI la consolidación de un orden multipolar en el que la hegemonía de EEUU sería compensada por una Europa capaz de defender su territorio y sus intereses en todos los órdenes, incluida la seguridad, sin renunciar a las ventajas del vínculo transatlántico en el marco de la Alianza Atlántica. Asimismo, la consolidación de la PESC con un representante europeo como interlocutor de la UE para política exterior y de seguridad supondría la elevación

del diálogo político entre la UE y EEUU a asuntos de mayor trascendencia que los tratados actualmente en el ámbito comercial, para pasar a abordar las grandes cuestiones que delimitan los intereses de los Estados europeos a escala mundial. Sin embargo, si se plantease un proceso de ampliación de la UE (o de la OTAN) que pudiera suponer en el futuro la extensión de responsabilidades en materia de defensa colectiva a otras regiones (por ejemplo, las repúblicas bálticas) se crearían puntos débiles en la seguridad europea. Este fenómeno puede adquirir mayor gravedad en un escenario en el que las tendencias aislacionistas en EEUU sean mitigadas por la doctrina de la superioridad tecnológica con “ataques de precisión a distancia”, como corolario de una política de “intervención con cero muertos”.

La OSCE

En junio de 1991 el Consejo del Atlántico Norte lanzó la idea de una asociación con los países de Europa central y oriental para promover la seguridad y la estabilidad del continente, dando continuidad al camino abierto por la Carta de París. Esta iniciativa se inscribía en el proceso CSCE y se basaba en los principios del Acta Final de Helsinki (Consejo del Atlántico Norte, 1991: 2). Se pretendía extender el nuevo marco de relaciones bilaterales y multilaterales en Europa al ámbito de la cooperación militar y política. La invitación a participar en el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) fue aceptada por la práctica totalidad de los países de Europa central y oriental (excepto la República Yugoslava) y tras la disolución de la URSS se sumaron las repúblicas ex-soviéticas. El marco del CCAN se extendía desde Norteamérica hasta la costa este de la Federación Rusa, coincidiendo en la práctica con la noción de un espacio de seguridad colectiva “desde Vancouver hasta Vladivostok”, aunque con estructuras todavía demasiado frágiles, de la que surgió la OSCE. La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa se ha constituido como foro multilateral de seguridad colectiva. Por su naturaleza, en esta organización prevalece igualmente la interacción entre Estados. Obviamente la OSCE cumple un cometido importante como foro de negociación y compromiso, que realiza la función de reductor de tensiones, prevención de conflictos y suministro de observadores para garantizar el cumplimiento de los compromisos alcanzados. Sus funciones son complementarias con las de la OTAN y, por lo tanto, con las de una OTAN ampliada, especialmente por su nueva capacidad de aportar fuerzas para operaciones de paz. Los objetivos declarados del proyecto de Asociación

para la Paz eran el apoyo a las reformas democráticas; el desarrollo de pautas de cooperación, consulta y consenso; las relaciones de buena vecindad; la defensa colectiva; la integración y cooperación en Europa compartiendo los principios democráticos y contrarrestando las tendencias centrífugas hacia la desintegración territorial y étnica; así como contribuir a la seguridad europea e internacional, *“incluyendo actividades de mantenimiento de paz bajo la responsabilidad de la OSCE y operaciones de paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de NNUU (...)”* (NATO, 1994:2).

La cumbre de Estambul (18-19 de noviembre de 1999) ha tenido como telón de fondo el conflicto de Chechenia, que ha sido fuente de tensiones entre el Presidente Yelsin y otros jefes de Estado y de gobierno occidentales. No obstante, la Cumbre ha hecho posible la firma de la Carta de Seguridad Europea después de 4 años de negociaciones. La Carta reafirma los compromisos que constituyen el acervo de la OSCE, intentando buscar un equilibrio entre el principio de la integridad territorial de los Estados y el respeto a la identidad de la minorías nacionales. Asimismo, se han adoptado decisiones con el fin de aumentar la capacidad operativa de la organización, por ejemplo, dotándola de una capacidad de intervención civil rápida, reforzando el secretariado y prestando una atención específica a las actividades en el ámbito policial.

La cumbre de Estambul ha sido el marco para la firma del Acuerdo de Adaptación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, poniendo fin a un proceso de negociación de varios años en un escenario estratégico cambiante. Aunque el Acuerdo de Adaptación refuerza el principio del consenso para el estacionamiento y despliegue de fuerzas extranjeras en el territorio de terceros Estados, queda pendiente de solución la situación futura y el volumen de las fuerzas armadas rusas en el Caucaso.

Este esquema de seguridad colectiva, como se ha demostrado en el conflicto de los Balcanes, tiene todavía un desarrollo insuficiente. La OSCE es precisamente el marco en el que tienen cabida el mundo inestable de Europa oriental, y las aspiraciones de Rusia a participar en la construcción de una Europa que respete sus intereses. Sin una OSCE efectiva, el Acta Fundacional OTAN-Rusia perdería relevancia como instrumento para la estabilidad mundial en el siglo XXI. Un hipotético Secretario General de la PESC debería ser un interlocutor primordial en el seno de la OSCE, contando con todo el apoyo de los Estados de la UE.

EPÍLOGO

Pese a grandes avances en órdenes económico, tecnológico y social, hacia 2000 el escenario estratégico europeo y mundial se caracteriza por la ausencia de un *statu quo* que permita preservar la paz y garantizar el progreso real y continuo. A fines del siglo XX se manifiestan los desequilibrios y las tensiones que constituyen los riesgos de un futuro inmediato. Este escenario presenta los siguientes rasgos:

- Una Federación Rusa relegada a lugar secundario y en posición defensiva, foco de tensiones e inestabilidad. Al oeste y al sur de Rusia, las repúblicas de la ex-URSS sumidas en la incertidumbre de una crisis política, económica y social sin solución a corto y medio plazo. En el Báltico, las tres repúblicas independientes optan por un acercamiento a Occidente en todas las áreas, dejando al oblast de Kaliningrado como un enclave aislado y militarizado. Las guerras del Cáucaso anuncian el riesgo de desintegración de la Federación Rusa como Estado.
- La Alemania unificada se convierte en el Estado con mayor peso económico del continente y manifiesta sus aspiraciones de hegemonía política y económica en Europa central y oriental. Comienza la revisión de su política exterior intentando superar las limitaciones impuestas por su derrota en la II Guerra Mundial.
- La UE se consolida como primera potencia comercial, avanza hacia una mayor integración económica y política, y genera una tendencia centrípeta en Europa. Esta tendencia sienta los cimientos de un orden multipolar, pero su envergadura económica y demográfica contrasta con su debilidad política y militar. A mediados de la década de los noventa, la UE ve impulsado su dinamismo económico, que se refleja en un crecimiento sostenido del PIB agregado y en la creación de una moneda única, mientras avanza lentamente en busca de una identidad política. La integración incluye el ámbito de la defensa, mientras se aborda la ampliación hacia el este de Europa, extendiendo sus responsabilidades en materia de seguridad.
- Polonia, Hungría y la República Checa se integran paulatinamente en las estructuras económicas, políticas y de seguridad occidentales, se convierten en miembros de la OTAN y se preparan para negociar su ingreso en la UE. Otros países han sido identificados como candidatos para una futura ampliación de la UE.

- El conflicto surgido en los Balcanes a principios de la década de los noventa se agrava y aumenta la tensión mundial. En Yugoslavia se adopta la táctica de limpieza étnica como instrumento para mantener la integridad territorial.
- La OTAN sobrevive al fin de la guerra fría y, liderada por EEUU como única superpotencia, ha adoptado un nuevo concepto estratégico que sustituye al definido por el Documento de Roma en 1991. El principio de legitimidad adquiere prioridad sobre el de legalidad en la intervención en terceros Estados. En 1999 se utiliza por primera vez este principio para atacar a un Estado soberano, al margen del compromiso de defensa colectiva que estipula el Tratado de Washington. La OTAN asume responsabilidades fuera del territorio de sus Estados miembros.
- EEUU mantiene la voluntad política de consolidar un orden mundial unipolar bajo su hegemonía frente a las reivindicaciones de Europa, China, Rusia y Japón.

La actualidad internacional presenta los rasgos que definen un futuro escenario mundial multipolar en el que EEUU desempeñará un papel muy importante, quizá parcialmente hegemónico. La Unión Europea reúne los elementos para constituir la base de una superpotencia por su magnitud territorial, demográfica y económica. La división en Estados, la herencia histórica de los últimos siglos y la pluralidad cultural de Europa constituyen los cimientos sobre los que hay que edificar el proyecto común en aquellos ámbitos en los que la descentralización nacional y regional no sean más eficaces. Obviamente, la política exterior, de seguridad y de "defensa" de la UE se beneficiarían de una mayor integración para defender los intereses europeos en todo el mundo. Este proyecto no debería ser un desafío para Rusia, cuya estabilización interesa a sus vecinos europeos, ni para EEUU, su principal aliado.

La constitución de unas fuerzas armadas europeas parece hoy una tarea muy difícil, pero una estructura integrada de fuerzas europeas deberá ser una realidad próxima. En el escenario actual no procede un incremento considerable de los efectivos militares europeos, pero sí resulta imprescindible una modernización de las fuerzas armadas que permita a Europa incorporarse plenamente a la revolución tecnológica militar y ser capaz de defender sola su integridad territorial. En este sentido, el esfuerzo común debería centrarse en la integración de las estructuras de defensa europeas actualmente existentes en el marco de la OTAN, y en los programas de I+D de doble uso con retornos económicos en otros ámbi-

tos de la industria civil, para dotarse de sistemas de armas de alta tecnología de los que los países europeos son deficitarios. Las denominadas "misiones de Petersberg" constituyen un elemento complementario en este concepto de seguridad. En cuanto a la capacidad política de involucrar tropas en estas misiones asumiendo riesgos para sus vidas, habría que analizar el alcance real del compromiso de las sociedades europeas con su propia política de seguridad y defensa, de acuerdo con su futuro modelo de fuerzas armadas. Finalmente, será necesaria una reflexión para perfilar el papel de "garante del orden europeo" de la OTAN, sus principios, sus instrumentos, y sus objetivos, incluida la delimitación de su zona de actuación. Por ello es deseable una supremacía europea en los asuntos europeos basada en la responsabilidad y no en la extensión indefinida de áreas de influencia en zonas inestables. Esta vía requiere una combinación de dos factores: poder político-militar y fuerza moral basada en la legalidad y la legitimidad al mismo tiempo.

Será imprescindible crear una sólida base política interna para hacer posible un papel más relevante de la UE en la escena mundial y un mayor protagonismo a través de la PESC, cuyo objetivo prioritario es la estabilidad europea y mundial. Se podría concebir una Alianza transatlántica a la que Europa aportase tanto como EEUU en términos militares y políticos, en la que fuese posible y justificable un SACEUR europeo. Estos cambios quizá conducirían a una nueva percepción de los desafíos en el escenario mundial y abrirían paso a fórmulas de prevención de conflictos que hiciesen innecesarias las intervenciones militares, legales o legítimas, en fases tardías de su desarrollo. Queda mucho camino para alcanzar estos objetivos, hoy utópicos, en una Europa todavía dominada por la tradicional dinámica de los Estados. Pero no se puede conseguir lo posible si no se intenta una y otra vez lo que parece imposible.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- COMISIÓN EUROPEA. *"Agenda 2.000. Por una Unión más fuerte y más amplia"*. Boletín de la UE. Supl. 5. Bruselas, 1997.
- DUVERGER, MAURICE. *"Sociologie de la politique"*. París: PUF, 1988.
- ELIADE, MIRCEA. *"The Myth of the Eternal return"* (1949). London: Penguin, 1989.
- HOBBS, THOMAS. *"Leviatán"* (1651). Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- HUNTINGTON, P.SAMUEL.
- *"The Clash of Civilizations"*. En *Foreign Affairs*, Summer 1993, vol 72, nº 3. pp. 22-49.
 - *"The Lonely Superpower"*. En *Foreign Affairs*, March/April 1999, vol. 78, nº 2. pp35-49.

- JOULWAN, GEORGE A. (SACEUR). "*NATO's Military Contribution to Partnership for Peace: the Progress and the Challenge*". En NATO Review, Web edition, nº 2, vol. 43. March 1995. 7 pp.
- KENNEDY, PAUL. "*Auge y caída de las grandes potencias*" (1987). Barcelona: P&J, 1994.
- MAQUIAVELO, NICOLA. "*El Príncipe*" (1513). Madrid: Alianza Editorial, 1981.
- NATO. "*Study on NATO Enlargement*". Brussels: NATO, 1994.
- ROSATI, DARIUSZ. "*The New Security Architecture in Europe: A Polish View*". En NATO Review Web edition, 1996. 5 pp.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA EMERGENCIA DE LOS ACTORES TRANSNACIONALES

LA EMERGENCIA DE LOS ACTORES TRANSNACIONALES

Por MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

We live in an era in which international affairs are no longer dominated by states as sole actors. The participants include non-governmental organizations, national parliaments, private companies, the mass media, universities, intellectuals, artists and every woman and every man who considers him or herself to be part of the great human family

KOFI ANNAN, Secretario General de la ONU

Mesina, abril 1997

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos, los seres humanos han disfrutado, pero también sufrido, las consecuencias de sus acciones en sus relaciones sociales. La búsqueda de la paz ha significado siempre el deseo de las distintas comunidades de gozar de estabilidad, serenidad y tranquilidad de espíritu, objetivo difícilmente alcanzable cuando enraizaban las semillas del odio y la destrucción. Sin embargo, el futuro debe traer a las generaciones del siglo XXI un mundo más próspero, justo y seguro.

El presente estudio se realiza en un periodo de acontecimientos esperanzadores y, al mismo tiempo, dramáticos en Europa. Por un lado, los países de la Unión Europea se preparan para entrar en el próximo siglo con un nivel de bienestar económico sin precedentes, sobre todo tras la

adopción del Euro como moneda única. Por otro lado, otros países de nuestro continente sufren en su seno la violencia y la intolerancia, generadoras de nuevos conflictos, en algunos casos de carácter cruento, cuyas consecuencias se dejarán sentir en los años venideros.

El propósito de este trabajo es, pues, contribuir a alcanzar un nuevo orden de seguridad en Europa, en donde participen todos los actores que pueden proporcionar respuestas a los problemas y realidades con que se enfrenta nuestro continente. En los próximos años, el “leitmotif” de la seguridad europea debe descansar no sólo en la complementariedad y coordinación de esfuerzos entre las Organizaciones Internacionales y los Estados que las integran, sino también en una mayor colaboración de éstos con los llamados actores transnacionales (las Organizaciones No Gubernamentales y las empresas multinacionales). La importancia de esta tarea no debe ser subestimada.

Se presenta, en este sentido, un reto importante: cambiar algunas percepciones del pensamiento occidental en el tratamiento de las cuestiones de seguridad. En efecto, si el concepto de seguridad ha estado ligado tradicionalmente al concepto de “interés nacional”, los nuevos desafíos de la posguerra fría muestran la necesidad de impulsar una nueva idea de Europa en términos de seguridad. Y es que muchos de los problemas que requieren soluciones globales, como los flujos migratorios desencadenados por la violación sistemática de los derechos humanos y por situaciones económicas insostenibles, la degradación medioambiental, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, etc., van más allá de la capacidad de actuación de los Estados y Organizaciones Internacionales (OI). El tratamiento de estos riesgos transnacionales requiere igualmente la búsqueda de soluciones transnacionales, incorporando a este trabajo la labor que desarrollan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las empresas multinacionales. Sin embargo, se sabe muy poco sobre quiénes son estos nuevos actores y qué papel pueden jugar en la gobernación mundial y regional.

En consecuencia, el presente estudio analiza el nuevo contexto internacional en el que cobra mayor protagonismo los actores transnacionales, especialmente las ONG (1). Para ello, se estudia el papel de los mismos en un mundo en cambio. A continuación, se analiza su tipología así como

(1) Dada las dimensiones del trabajo, este estudio se centra primordialmente en las ONG, si bien toma en consideración la importancia de las empresas multinacionales en un mundo cada vez más globalizado.

sus relaciones con las OI y los Estados, abordando el caso de España. Por último, se observa la contribución de las ONG y las empresas multinacionales al establecimiento de un nuevo orden de seguridad en Europa, así como las condiciones bajo las cuales exacerban o aminoran las actuales deficiencias en la gobernación.

LOS ACTORES TRANSNACIONALES EN UNA SOCIEDAD INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

La nueva realidad internacional nace a raíz de la tercera gran transformación política que vive Europa en este siglo. La primera surgió tras la conflagración bélica de 1914 y supuso la reorganización de Europa fundamentada en la supremacía del Estado como principal actor político. En esta fase se produjo el acomodamiento de la diplomacia y de sus reglas a unos mecanismos dibujados débilmente por la Sociedad de Naciones en los años veinte. La segunda gran transformación nació después de la Segunda Guerra mundial, cuando dos potencias hegemónicas comenzaron a regir los destinos de las naciones en sus respectivas áreas de influencia, dando lugar al establecimiento de un *sistema bipolar* rígido, cuyo orden internacional descansó en la Organización de Naciones Unidas (ONU). La tercera gran transformación, en cambio, emergió tras la caída del muro de Berlín en 1989, desencadenando un nuevo *sistema multipolar* o, para algunos autores, *unipolar* —representado por EEUU—, cuyas reglas de funcionamiento no están todavía bien definidas.

De hecho, la aparición de nuevos sujetos internacionales y el incremento brusco del número de jugadores en el nuevo concierto internacional, sobre todo tras la implosión de la URSS en 1991, hace que vivamos momentos históricos, en los que se entremezclan la alegría y la desesperanza de alcanzar un nuevo orden de seguridad en Europa, pues la desaparición del *hinterland* defensivo de la superpotencia euroasiática está permitiendo a Europa recuperar, por un lado, su Centro y su Oriente y, por otro, afrontar nuevos problemas fronterizos y territoriales, cuestiones étnicas y nacionales, amén de crisis económicas, etc. Todo ello pone de relieve el carácter dinámico de la sociedad internacional, que debe adaptarse a las continuas exigencias de las mutaciones sociales y políticas. En este sentido, la búsqueda de un nuevo orden de seguridad en nuestro continente permitirá afianzar un orden internacional más justo e igualitario entre las naciones e individuos amantes de la paz. Igualmente, el establecimiento de un nuevo orden internacional debe proporcionar un nuevo

régimen de seguridad en a las distintas regiones del mundo y, por ende, a Europa. Ambos objetivos se refuerzan mutuamente, por lo que no pueden disociarse en su análisis.

Y es que el factor primordial que está transformando la naturaleza de la comunidad política moderna es, sin duda, la globalización, en la medida en que está reconstituyendo los fundamentos empíricos y normativos del orden mundial. Si entendemos por “globalización” el proceso histórico que transforma las organizaciones de las relaciones sociales y genera redes de interacción transcontinentales o interregionales en el ejercicio del poder, es evidente que ello abarca algo más que las simples relaciones entre Estados. Ello nos conduce a considerar el debate actual sobre este tema. Para los “hiperglobalizadores”, este fenómeno produce el fallecimiento de los Estados soberanos y debilita el orden mundial construido sobre la base del sistema de Westfalia. Para los escépticos, la globalización se concibe como un gran mito de nuestro tiempo y descartan el renacimiento de un nuevo orden mundial que no gire en torno al Estado. Una postura intermedia considera que la globalización está alterando (o transformando) el poder, las funciones y la autoridad de la nación-Estado. En este sentido, la globalización se asocia con la emergencia de un nuevo orden internacional en el que las instituciones de un Estado soberano se están reformando. En este nuevo orden hay un marcado cambio hacia la “heterarquía”, donde hay una división de la autoridad, pues los Estados buscan *compartir* sus tareas de gobernación con un conjunto de instituciones, públicas y privadas, locales, regionales, transnacionales y globales, que representan la emergencia de unas “*comunidades de destino que se solapan*” (2). Es decir, la globalización, lejos de ser una fuerza homogénea, genera el surgimiento de nuevos problemas transfronterizos, que requieren de la labor de otras agencias y organizaciones, además de la propia actuación estatal, para su resolución.

Entre esas comunidades se encuentran las *organizaciones transnacionales* que operan dentro y entre los Estados, creando vínculos entre individuos, grupos y organizaciones similares, incluso con organizaciones intergubernamentales a escala global. Por un lado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) están consolidando su papel de colaborador, copartícipe e interlocutor de los gobiernos en sus respectivos campos de trabajo. Por otro lado, las corporaciones multinacionales (CM) están

(2) HELD, DAVID y MCGREW, ANTHONY. “*The End of the Old Order? Globalization and the Prospects for World Order*”, *Review of International Studies*, vol. 25, 1999, p. 221.

jugando un papel cada vez más relevante en la economía mundial, en la medida que crean nuevas redes de producción y distribución, generando profundas implicaciones para la soberanía de los Estados. Por el momento, se ha observado un crecimiento importante de estos actores como respuesta al fenómeno de la globalización y de la revolución en las comunicaciones y en las tecnologías de la información, y su entrada en la escena internacional en función de la especialidad de cada uno de ellos.

Estos hechos revelan que todos los actores internacionales son cada vez más interdependientes en un mundo globalizado, por lo que surge la necesidad de encontrar nuevas fórmulas que permitan coaligar fuerzas para que estos actores tengan mayor influencia en el contexto internacional. De lo que no hay duda es que la aparición de los actores transnacionales en la escena internacional está contribuyendo a alterar el paradigma de las políticas de seguridad y configurando un nuevo modelo de seguridad.

En efecto, si el concepto de seguridad ha estado tradicionalmente ligado a su expresión militar —en el que primaba una relación directamente proporcional (cuanto mayor poder militar tuviera un país, mayor sería su seguridad)—, las propuestas de “*seguridad compartida*”, elaboradas por la Comisión Palme, permitieron edificar una nueva política de seguridad, que descansara menos en su componente militar y reflejara más los aspectos políticos, diplomáticos, económicos y humanitarios, campos en los que algunas ONG cumplen la función de colaborar con instituciones gubernamentales e intergubernamentales en acciones humanitarias y de emergencia, principalmente. Este cambio de paradigma está configurando, según Vicenç Fisas, un nuevo modelo de seguridad que descansa en los siguientes principios, contrapuestos con los que a continuación se relacionan (3):

- Multiplicidad de actores vs. estatalismo.
- Organizaciones de seguridad vs. bloques militares.
- Dominio de lo multinacional y potenciación de organismos regionales vs. dominio de lo nacional sobre lo multinacional.
- Inclusivo vs. exclusivo.
- Transparencia y participación vs. secretismo y ausencia de control democrático en la seguridad.
- Medidas de confianza vs. sobrepercepción de las amenazas.

(3) FISAS, VINÇEÇ. “*Cultura de paz y gestión de conflictos*”, Ed. Icaria, Barcelona, 1998.

- Fuerzas de Mantenimiento de la paz y prevención de conflictos vs. intervencionismo.
- Desarme vs. acumulación de armamentos.

La revisión de esos principios no ha conducido todavía a que el nuevo paradigma de la seguridad se haga realidad, pero sí refleja la *tendencia* de cambio que se está produciendo en este zigzagueante proceso. En el fondo de este asunto subyace la necesidad de reformar las reglas de filosofía política y las leyes internacionales.

Respecto al primer tema, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Club de Roma vienen defendiendo desde 1994 los conceptos de “*seguridad humana*” y “*raison d’humanité*”, respectivamente, como ideas centrales de la nueva filosofía política. Con estos conceptos, se expresa la idea de que la humanidad, como un todo, tiene necesidades y aspiraciones que, tanto en los niveles de gobernación global como en los de menor envergadura, deben ser propuestas como una de sus principales tareas. En esencia, la seguridad tiene que ver con la gente, con las personas y con los pueblos. De lo que se trata es de encontrar las fórmulas y mecanismos que les permitan sentirse más seguros.

En cuanto a la necesidad de cambiar ciertas leyes internacionales, Yehezkel Dror, en su obra *La capacidad de gobernar*, sugiere que conceptos del derecho internacional como soberanía, derecho a la autodeterminación de los pueblos, cuestiones internas, etcétera, tendrían que ser reemplazados en parte por normas y principios dirigidos al progreso de la humanidad en su totalidad. Aunque el citado autor reconoce que los gobiernos continuarán siendo la forma dominante de gobernación, considera la influencia cada vez mayor a nivel nacional e internacional de las ONG y otras instituciones corporativas. En su opinión, “*las Iglesias, los movimientos transnacionales, las redes internacionales de activistas,... las corporaciones transnacionales y las redes de los medios de comunicación y sus imperios son ejemplos de agentes no gubernamentales que deben ser añadidos a este cambiante calidoscopio*” (4).

En definitiva, las ONG pueden aportar también su grano de arena en la interpretación de los problemas de alcance global e interdependientes que afectan a la humanidad a medio y a largo plazo, pues muestran un elevado grado de compromiso con la sociedad que la sustenta. Resulta

(4) DROR, YEHEZKEL. “*La Capacidad de Gobernar*”. Informe al Club de Roma, Madrid, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, p. 61.

imprescindible, por tanto, preguntarse *qué* preocupa a la sociedad para obtener las claves necesarias que debe tener toda política de seguridad.

LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA COOPERACIÓN NO GUBERNAMENTAL

En los últimos años estamos asistiendo a una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la vida política, generando nuevos movimientos sociales que, para algunos autores, ha supuesto el “renacimiento” de la sociedad civil (5), entendiendo por tal término las diferentes formas en que el pueblo expresa sus deseos y necesidades independientemente del (y, a veces, en oposición al) poder establecido, tanto desde el punto de vista político como económico. Ello es indicativo de que algo está desarrollándose en distintas sociedades del globo, que desean presionar y ejercer de contrapeso respecto al poder hegemónico del Estado, cuyas fronteras se hacen cada vez más porosas, con el fin de promover cambios de normas y valores sociales o bien resistirse a los mismos. En consecuencia, la política no puede entenderse más como una actividad social, local o nacional, sino que debe concebirse como una actividad social con una dimensión global, en la que pueden participar una gama variada de actores de distinto rango y categoría.

Y es que, en la estructura de un Estado, los ciudadanos participan en la vida colectiva a través de distintas organizaciones como los partidos políticos y los grupos de presión (6). Mientras los primeros deben ser entendidos como agrupaciones que median entre los grupos de una sociedad y el Estado, y participan en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, los grupos de presión son formaciones sociales permanentes y organizadas que intentan, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos no perjudiquen, sus ideas o intereses.

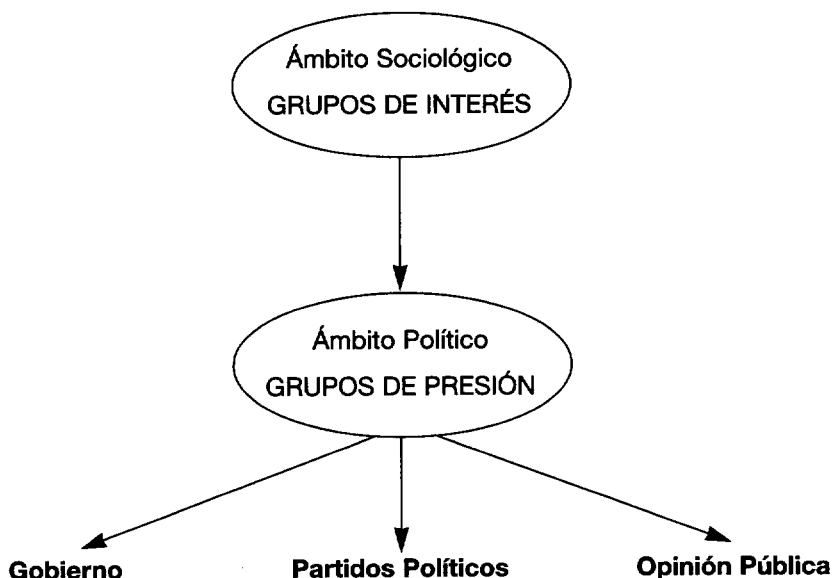
A diferencia de los grupos de interés, que desarrollan su actividad en el plano social, los grupos de presión trasladan al plano político las dife-

(5) “*La Sociedad y la Defensa Civil*”, Cuaderno de Estrategia, nº58, CESEDEN, 1992, y el artículo de RODRÍGUEZ MOJÓN, MARISA. “*¿Qué entendemos por sociedad civil?*”, en “*Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflictos de Valores*”, Cuaderno de Estrategia, nº 89, CESEDEN, 1997.

(6) LENK, KURT y NEUMANN, FRANK. “*Teoría y Sociología de los partidos políticos*”, Barcelona, 1980, pps. 61-62.

rentes necesidades y anhelos sociales. En este sentido, ejercen su influencia sobre la estructura gubernamental, los partidos políticos y la opinión pública. Así lo representa el cuadro 1 (7):

Cuadro 1



En efecto, el grupo de interés carece de algo que presentan los grupos de presión: trasladar al plano político las necesidades y aspiraciones sociales. Por ejemplo, hay algunas agrupaciones empresariales, sindicales, ecológicas, etc., que por su propia naturaleza surgieron como una simple agrupación de intereses, pero posteriormente trataron de influir y conseguir sus demandas en el plano político a través de medidas que protejan al grupo y/o a la sociedad en su conjunto.

Dos escuelas de pensamiento han aportado su análisis sobre los comportamientos colectivos. Por un lado, algunos autores, como Ortega y Gasset, se preocuparon por la irrupción de las masas en la escena política y vieron en el comportamiento colectivo de la multitud una manifestación de irracionalidad, una ruptura peligrosa del orden existente, anticipándose así a los teóricos de la sociedad de masas. En este sentido, otros

(7) DEL PINO DÍAZ, MANUEL. "Los Grupos de Interés y los Grupos de Presión", en *Dinámica Política*, Edit. Galeón, Argentina, 1998, p. 112.

autores, como Marx, Durkeim y Weber, vieron en los movimientos colectivos una modalidad de la acción social.

En cambio, autores contemporáneos como Alain Touraine y Claus Offe distinguieron entre “*movimientos reivindicativos*”, que tratan de imponer cambios en las normas, en las funciones y en los procedimientos de asignación de recursos, y “*movimientos políticos*”, que buscan incidir en la modalidad de acceso a los canales de participación política y trastocar las relaciones de fuerza.

En definitiva, ante la crisis de modelos anteriores, surgieron nuevos comportamientos para la acción colectiva, por lo que aparecen nuevos actores sociales que critican tanto al Estado como al sistema político por sus grandes carencias como sistemas de representación y participación social. Así, los llamados “*nuevos movimientos sociales*” se articulan no ya en términos clasistas o económicos, sino más bien en coincidencias de objetivos más sectoriales.

Surge, por tanto, la necesidad de establecer la relación entre estos movimientos sociales y el contexto político y social, y de preguntarse hasta qué punto los movimientos sociales están transformándose en sujetos políticos de trascendencia fundamental de un nuevo orden, pues las organizaciones y movimientos sociales empiezan a realizar cosas que antes hacía exclusivamente el Estado. En definitiva, lo que se intuye es una nueva manera de relacionar lo político y social, el mundo público y la vida privada.

El tercer sector

Hablar de movimientos sociales lleva irremediabilmente a considerarlas como “el tercer sector” en relación continua con el Estado y el sector privado de carácter mercantil. El tercer sector representa el conjunto de actores sociales, de opción privada pero de acción pública, que actúa en la sociedad como iniciativa de particulares pero sin buscar un beneficio económico (8). En este sentido, el Estado se convierte principalmente en “el otro” referente, cuyas relaciones han pasado por propuestas de separación radical (Tocqueville), de completa asimilación (Hegel) o de cooperación (Beveridge), en la medida en que se participa con la administración estatal en la gestión de los servicios públicos. En este sentido,

(8) FUNES RIVAS, MARÍA JESÚS. “*Las organizaciones voluntarias en el proceso de construcción de la sociedad civil*”, Sistema, nº 117, 1993, p. 60.

se observa que las organizaciones voluntarias presentan una serie de ventajas respecto al Estado, a saber: son menos burocráticas y más flexibles; tienen más facilidad para conectar con las bases, pues nacen de ellas; y son más baratas, ya que cuentan con la gratuidad del trabajo de los voluntarios. Sin embargo, también presentan algunas desventajas, como la dificultad de obtener recursos económicos suficientes para alcanzar sus objetivos, al depender de aportaciones privadas y públicas; la insuficiente preparación o bajo nivel de formación de algunos de sus miembros, y la inestabilidad de la organización debido a la permanencia temporal de muchos de los mismos, lo que impide en ocasiones alcanzar una gestión eficaz.

Por otro lado, hay que considerar las relaciones entre estos movimientos sociales y las asociaciones mercantiles, pues las organizaciones voluntarias presentan la ventaja de que atienden las demandas sin plantearse la rentabilidad económica de las mismas, centrándolas más en las necesidades sociales que en la rentabilidad social.

En la medida en que estas organizaciones voluntarias puedan explotar sus éxitos y superar sus deficiencias, serán cada vez más útiles y ayudarán a vertebrar mejor a la sociedad, configurando una fuerte red de comunicaciones entre los colectivos en cuatro niveles diferentes. En primer lugar, con los individuos particulares a nivel de base, hacia quienes van encaminadas sus acciones, aliviando situaciones personales de dificultad o carencia. En segundo lugar, con la sociedad en su conjunto, en cuanto expanden redes de solidaridad y ayudan a la consolidación del pluralismo. En tercer lugar, con el Estado a nivel nacional que, mediante la aplicación de políticas integradoras, se ayudan de organizaciones voluntarias para aumentar la cohesión política y social. Por último, con la Comunidad Internacional, en la medida en que contribuyen a extender y/o proporcionar información a las OI, apoyando su trabajo en tareas de resolución de conflictos y de construcción de la paz. Es así como las organizaciones voluntarias se convierten en verdaderos agentes de intervención social dada la mayor interrelación entre las investigaciones sobre la paz, el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos, etc., que están transformando la comprensión de los asuntos de seguridad tanto en la esfera nacional como internacional. De esta manera, los nuevos movimientos sociales comienzan a canalizarse a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que desarrollan su actividad en distintos campos, dependiendo del área de interés de las mismas.

La labor de las ONG

La propia definición de ONG es bastante confusa, pues basa su nombre en una exclusión (que no dependa de ninguna Administración pública) y no en una afirmación (9). En efecto, la ONU define la ONG como “*una organización que no está creada por acuerdo gubernamental*” (10). Con todo, se entiende por este acrónimo un grupo de ciudadanos que, de forma voluntaria y sin ánimo de lucro, se organiza a nivel local, nacional o internacional para conseguir unos objetivos de interés común. De esta forma, las ONG desarrollan una serie de servicios y funciones, acercando las preocupaciones de los ciudadanos a los gobiernos, y promoviendo la participación política a nivel de comunidad. Igualmente, ofrecen sus valoraciones y análisis, por lo que, en ocasiones, sirven como mecanismos de alerta temprana que ayudan a controlar e implementar acuerdos internacionales.

Por ello, se puede considerar que las ONG son por naturaleza actores de grado medio. John Paul Lederach considera que éstas desempeñan un papel muy importante en la construcción de la paz, en la medida en que se encuentran a medio camino entre las élites políticas y los líderes locales. Una pirámide le permite distinguir tres categorías de actores y los distintos grupos que participan en las mismas, a los que asocia planteamientos de construcción de la paz según el nivel de población afectada. Lo representa el cuadro 2.



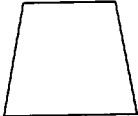
En opinión de Lederach, los actores de grado medio son los que cuentan con mayor potencial para establecer una “infraestructura” capaz de sostener la construcción de la paz a *largo plazo*, pues al mismo tiempo que tienen contacto con los líderes de nivel superior sin estar vinculados por las implicaciones políticas que rigen cada movimiento y decisión a ese nivel, están relacionados con el nivel de base aunque sin estar mediatizados por las exigencias de supervivencia con que se enfrentan muchas personas a ese nivel.

En este sentido, son muchas las ONG comprometidas a largo plazo con los derechos humanos, la ecología, el desarrollo, la educación, la salud, el control de armamentos, etc. Sin embargo, no todas las ONG son iguales ni tienen la misma capacidad para presionar a sus gobiernos. Se

(9) PÉREZ SOBA DIEZ DEL CORRAL, IGNACIO. “*La juventud española y la cooperación al desarrollo*”, Madrid, Los libros de la Catarata, Madrid, 1997.

(10) Resolución del Consejo Económico y Social (ECOSOC) 1296 (1968).

Cuadro 2. Actores y enfoques para la construcción de la paz

Tipos de actores	Enfoques de la construcción de la paz	Población afectada
Nivel 1. Máximos dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> * Se centra en negociaciones a alto nivel. * Enfatiza el alto el fuego. * Dirigido por una personalidad altamente visible. 	
Nivel 2. Líderes de grado medio	<ul style="list-style-type: none"> * Talleres para la resolución de problemas. * Comisiones de paz. * Equipos interno-parciales. 	
Nivel 3. Líderes de las bases	<ul style="list-style-type: none"> * Comisiones de paz locales. * Formación de bases. * Reducción de prejuicios. * Labor psico-social sobre traumas de posguerra. 	

diferencian primordialmente en su origen, en la procedencia de sus miembros, en las fuentes de financiación, en su estatuto jurídico y en las funciones que desarrollan.

En efecto, el origen de las ONG se remonta al año 1863, cuando nace la Cruz Roja en Ginebra y unos años más tarde la Media Luna Roja. Ambas organizaciones se federaron en 1919 con el fin de coordinar, de forma independiente y neutral, la asistencia internacional a las víctimas de desastres, tanto los naturales como los provocados por el hombre. Sin embargo, las ONG comienzan a conocerse como tales hace solamente medio siglo. Las bautizó la ONU en el artículo 71 de su carta fundacional, que concede la posibilidad al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de establecer consultas con ONG en materias de su competencia. Desde entonces, se ha

producido una verdadera explosión de estas organizaciones que, según estimaciones, alcanzan la cifra de 18.000 en todo el mundo.

En cuanto a la procedencia de sus miembros, las ONG están formadas por individuos particulares que comparten unas aspiraciones comunes. Así se distinguen entre las ONG confesionales (como la Comunidad de San Egidio) y las aconfesionales; las vinculadas a centrales sindicales y a círculos intelectuales (según la profesión de sus miembros); y también las llamadas federaciones de ONG internacionales, con “sucursales” en numerosos países (como Amnistía Internacional, Greenpeace, Paz y Cooperación, etc.)

Por otro lado, las ONG gestionan más dinero que nunca. Su financiación procede de aportaciones privadas, de subvenciones gubernamentales y de organizaciones internacionales. Por ejemplo, en nuestro país, las ONG gestionaron cerca de 40.000 millones de pesetas en 1995, como se verá más adelante. De ellos, 10.000 millones de pesetas procedían de subvenciones gubernamentales y de recursos europeos. Se considera que, en sólo dos años, los fondos de las ONG se han duplicado, por lo que éstas deben aumentar sus esfuerzos para actuar con transparencia y eficacia en la gestión de los mismos.

Además, las ONG gozan de la personalidad jurídica que le confiere el derecho interno de los Estados y no el derecho internacional público, si bien muchas de ellas tienen estatutos consultivos en muchos foros internacionales, como se analizará más adelante. Con todo, es interesante resaltar que, en algunas ocasiones, se ha presentado un dilema estructural en determinados organismos internacionales a la hora de conceder el estatuto consultivo a las ONG, pues éstas deben recibir la aprobación de sus respectivos gobiernos nacionales para poder “representar” la visión de un sector de su población en una determinada materia, especialmente en derechos humanos. Así, los Estados que violan estos derechos tratan de evitar la participación de ONG de su país en estos foros internacionales.

Por último, es posible observar cómo las funciones de las ONG, excluyendo las religiosas, han cambiado en los últimos años. Durante el conflicto Este-Oeste pudieron distinguirse dos tipos de ONG. Por un lado, aquellos grupos profesionales independientes y muy críticos con sus propios gobiernos y, por otro, los grupos de población que propagaron las estrategias de los mismos. Quizás los más interesantes fueron los primeros, que se manifestaron en cuatro periodos distintos. Después de 1945, físicos nucleares de EEUU, pertenecientes a la *Federation of American*

Scientist, rechazaron el empleo de la bomba atómica en Hiroshima y la posterior carrera nuclear. En la década de los cincuenta, numerosos científicos protestaron contra los efectos negativos de las pruebas nucleares en la atmósfera, mientras una gran coalición de fuerzas luchó en Europa occidental contra el despliegue de misiles nucleares de corto alcance. Pero fue sobre todo a finales de los años 60 y comienzos de los 70 cuando cambió la percepción occidental sobre los postulados de la guerra fría, como consecuencia de las manifestaciones contra la guerra del Vietnam y las protestas estudiantiles. La invasión de Afganistán en 1979 y el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE) del Presidente Reagan influyeron decisivamente en la opinión pública que empezaba a reclamar, más que nunca, el desarme nuclear y la defensa de los derechos humanos. Mientras tanto, nuevos movimientos de protesta surgieron en Europa, en los que participaron numerosos expertos (científicos, escritores, artistas...) interesados en la política de seguridad. Muchas de sus propuestas fueron finalmente recogidas en el Nuevo Pensamiento de Mijail Gorbachov que, gracias al nuevo contexto internacional surgido tras el fin de la guerra fría, permitieron cristalizar en numerosos acuerdos de desarme.

Una vez concluido el conflicto Este-Oeste, las ONG van a evolucionar en sus planteamientos, defendiendo ante sus gobiernos no sólo algunas reivindicaciones tradicionales y determinados objetivos puntuales, sino también principios y valores que todas reconocen como universales, como la fraternidad, la solidaridad, el desarrollo, la sensibilización ante las injusticias, ...etc. En este sentido, las ONG comienzan a desarrollar dos tipos de misiones primordialmente: la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, prestando su apoyo, por un lado, a comunidades que se enfrentan a situaciones de emergencia o de extrema pobreza y, por otro lado, a los pueblos que necesitan obtener los recursos necesarios para desarrollarse sin condicionantes externos. De ahí que en estos últimos años la definición de ONG se haya ampliado para incluir a ONG que realizan labores de atención a inmigrantes, campañas internacionales contra el desarme y el comercio de armas, funciones de asistencia a la población civil en situaciones de emergencias y catástrofes humanitarias, además de la cooperación al desarrollo. Todo ello ha hecho posible que se les conozcan también con el nombre de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD).

Esta amplitud de funciones de las ONG se ha producido al mismo tiempo que la Comunidad Internacional tenía que hacer frente a dos tipos

de misiones: los procesos de paz (desarme, elecciones y reconstrucción del Estado) y las crisis humanitarias. Mientras ha habido resultados positivos en las primeras (especialmente en Nicaragua, Camboya, El Salvador y Guatemala, entre otras), no ha sucedido lo mismo en las segundas, pues las crisis humanitarias de Somalia, Liberia, Sierra Leona, los Grandes Lagos, Bosnia Hercegovina y, más recientemente, Kosovo, han puesto de manifiesto la descoordinación en el trabajo de la ONU, de las organizaciones regionales y de las ONG. Estos hechos revelan que todos los actores van a tener que redefinir su papel con el objetivo de unir esfuerzos que proporcionen respuestas adecuadas a los nuevos desafíos de seguridad.

INTERACCIÓN ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES- ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El nuevo contexto político-militar, económico y tecnológico de la posguerra fría ha generado una enorme presión en las OI y ONG a la hora de hacer frente a emergencias complejas y a conflictos armados. Y es que la mayoría de los mismos tiene lugar dentro de las fronteras de un Estado (generalmente pobre y poco democrático), lo que ha generado el debate sobre la idoneidad de llevar a cabo intervenciones humanitarias (11).

En este sentido, la dinámica de los actores internacionales (OI y ONG) en la gestión de crisis varía en función de la naturaleza de los mismos, de sus objetivos, del proceso de toma de decisiones, de los medios disponibles y del teatro donde se va a desarrollar la operación. Además, teniendo en cuenta que el número de organizaciones humanitarias y de desarrollo ha ascendido en los últimos años, es posible observar ciertas dificultades en las relaciones OI-ONG tanto a nivel vertical como horizontal, es decir, en términos de colaboración, comunicación y coordinación de esfuerzos entre ambas organizaciones y de cada grupo de actores entre sí. Con todo, cada vez hay mayores perspectivas de cooperación entre OI y ONG en la medida en que existe aceptación mutua y reconocimiento de las virtudes y defectos de la otra parte, así como cierto grado de dependencia a la hora de realizar misiones de forma conjunta y combinada. Esta interacción OI-ONG permitirá poner en marcha las necesarias reformas que finalmente les doten de los medios organizativos y presupuestarios necesarios para lograr la gestión eficaz de sus recursos.

(11) GUICHERD, CATHERINE: "*International Law and the War in Kosovo*", *Survival*, vol. 41, nº 2, Summer 1999, ppas. 19-34.

Las ONG y la ONU

Desde la fundación de las NNUU en 1945 han participado en ella numerosas entidades no estatales. Los 1.200 representantes de ONG presentes en la Conferencia de San Francisco fueron decisivos para acordar el artículo 71 de la Carta de NNUU, el cual estableció como órgano principal para la promoción y protección de los derechos humanos, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General (AG), al Consejo Económico y Social (ECOSOC). De esta manera, el Consejo comenzó a desarrollar una amplia gama de misiones, entre las que destacan la coordinación de actividades de las agencias especializadas de NNUU, la celebración de conferencias mundiales, la obtención de informes de los Estados miembros sobre el cumplimiento de los postulados de la AG y la celebración de consultas con ONG, siendo la primera vez que aparecía este término en un documento oficial.

Sin embargo, las relaciones ONU-ONG van a pasar por tres etapas distintas desde la creación de esta organización universal, a medida que aumentaba la participación de ONG en la escena internacional. El punto de partida se encuentra en la Carta de NNUU, en cuyas palabras introductorias se afirma: "*Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas...*", lo que revela que la ONU como institución no pertenece exclusivamente a los Estados. Había llegado, pues, el momento de corregir la asimetría en las relaciones Estados-ONG dentro del marco de NNUU.

En un primer momento, la ONU veía únicamente a las ONG como movilizadoras de la opinión pública para la promoción de los principios de las Naciones Unidas y de las grandes problemáticas mundiales. Así, se creó en 1946 el Departamento de Información Pública (DIP) con el objetivo de asistir a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de todo tipo a difundir información sobre la institución.

Posteriormente, la ONU estableció nuevos procedimientos para que las ONG pudieran participar en sus actividades, teniendo en cuenta que comenzaban a jugar un papel muy importante en las relaciones extraoficiales (12), especialmente en la lucha de los movimientos de liberación en favor de la libre determinación y el reconocimiento internacional. En consecuencia, la Resolución 1296 (1968) del ECOSOC amplió los requisitos que el DIP había establecido para reconocer a las ONG, y estableció los siguientes para la concesión del estatuto consultivo: debían enfrentarse a

(12) GORDENKER, LEON. "El cincuentenario de Naciones Unidas: Desarrollo institucional", en "Organización de las Relaciones Internacionales: 50 años de las Naciones Unidas". Revista Internacional de Ciencias Sociales (RICS) de la UNESCO, nº 144, junio 1995, p. 286.

preocupaciones sociales y económicas; ser representativas de sus miembros y promover la participación de los mismos en sus actividades; no defender el uso de la fuerza, ni ser un partido político; tener carácter internacional; y remitir datos sobre sus presupuestos y fuentes de financiación al ECOSOC. De esta manera, este organismo distinguía dos tipos de ONG. Consideraba de primera categoría a aquellas que tenían un número significativo de miembros, compartían intereses sociales y económicos amplios, y eran geográficamente inclusivas. En cambio, las de segunda categoría eran más limitadas en su alcance. Ambos tipos de ONG podían asistir a reuniones públicas del ECOSOC, pero solamente las primeras podían participar en sus audiencias, previa invitación del ECOSOC, estando facultadas para incluir algún tema en la agenda de este Consejo.

Sin embargo, las ONG consideraban que las disposiciones de esta Resolución eran todavía inadecuadas pues, aunque se reconocía su estatuto consultivo en el ECOSOC y en su Comité de Derechos Humanos, no estaba garantizado su acceso a todas las reuniones de ese órgano de NNUU. La frustración alcanzó su punto álgido en la segunda Conferencia mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993. Finalmente, el ECOSOC creó un Grupo de Trabajo sobre las relaciones con ONG con el fin de revisar la Resolución 1296 y de acomodar el incremento del número, las funciones y la importancia de las mismas. De hecho, 1.500 ONG estaban ya asociadas al DIP y muchas de ellas participaban activamente en más de 90 oficinas del sistema de NNUU, especialmente en sus distintas agencias y en algunas fuerzas de mantenimiento de la paz desarmadas (13).

Pero fue a mediados de los años 90 cuando NNUU comenzó a asumir el cambio de rol y la consolidación de las ONG en la escena internacional, especialmente en los campos de los derechos humanos, de la cooperación al desarrollo y de la diplomacia preventiva y la resolución de conflictos (14). Había llegado el momento de considerar a las ONG verdaderos socios en el proceso de formulación de las políticas de la ONU. En

(13) UN BRIEFING PAPERS. "Human Rights Today. A United Nations Priority", Department of Public Information, New York, 1998, p. 74.

(14) La ONU clasifica la labor que realizan las ONG por los siguientes temas: Tercera Edad; Agricultura; Infancia y Juventud; Resolución de Conflictos; Política de Desarrollo y Cooperación Económica; Minusválidos; Desarme; Asistencia Económica y Humanitaria; Educación; Medio Ambiente; Familia; Libertad Religiosa; Alimentación, Salud y Nutrición; Recursos Humanos y Desarrollo Cultural; Derechos Humanos; Poblaciones Indígenas; Fuerza de Trabajo Internacional; Paz Internacional y Seguridad; Comercio Internacional, Finanzas y Transporte; Tráfico de Drogas, Recursos Naturales y Energía; Uso pacífico del Espacio Exterior y Asentamiento de Poblaciones. Véase "Directory of Non-Governmental Organizations associated with the Department of Public Information", 1997-1998. United Nations.

este sentido, el ECOSOC aprobó en 1996 la Resolución 1996/31, por la que se reforzaba el marco de relación de las ONG con las NNUU, y la Decisión 1996/297, que recomendó examinar en la 51ª sesión de la AG la cuestión de la participación de las ONG en todas las áreas de trabajo de la organización. Este traslado de responsabilidades a la AG acontece al mismo tiempo que la propia organización está experimentando un proceso de reformas, tanto desde el punto de vista institucional como operativo.

Así, Boutros Ghali presentó un conjunto de iniciativas centradas en la reducción de la burocracia en el seno de la organización y en la unificación de todas las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) bajo la dirección de un mismo Departamento (DPKO, en siglas inglesas). Es en este área donde la reforma era más urgente debido a la duplicación de las OMP durante su mandato y a la necesidad de formalizar la relación entre operaciones de ayuda humanitaria y de mantenimiento de la paz, coordinadas por las distintas agencias de la ONU y el Consejo de Seguridad, respectivamente.

La complejidad de las nuevas misiones había revelado que afectaban tanto a personal civil como militar, y que ambos actores se necesitaban mutuamente, a pesar de que no existía un marco que regulara sus relaciones. Si bien Boutros Ghali realizó una importante aportación doctrinal sobre las OMP, en el documento *Un programa de Paz* de 1992, reconoció las deficiencias del mismo a la hora de analizar el papel que las ONG jugaban en la seguridad internacional y las nuevas relaciones entre civiles y militares en la resolución de conflictos. Era evidente que, a medida que se ampliaban las misiones de las OMP desde la interposición (como ocurrió en el Sinaí y en los Altos de Golán) hasta la imposición de la fuerza (caso de Somalia y de la antigua Yugoslavia), las ONG humanitarias podían actuar igualmente de intermediarios en la distribución de la ayuda de los países donantes a los destinatarios. Además, mientras los militares reclamaban reforzar la capacidad civil de las OMP en zonas de conflicto, las ONG solicitaban la protección militar para llevar a cabo sus actividades. Por todo ello, B.Ghali afirmó en la 47ª conferencia de ONG celebrada en Nueva York en 1994 que éstas eran relevantes en los procesos de construcción de la paz (*peace-building*), al trabajar con grupos locales en la solución pacífica de disputas, gracias a la aportación de equipos de paz civiles (*peace-teams*). Ello generaba confianza y nuevos modelos de cooperación entre civiles y militares (15).

(15) Sobre los equipos de paz, véase el capítulo de BOULDING, ELISE y OBERG, JAN. "United Nations Peace-keeping and NGO Peace-building: Towards Partnership", *The Future of The United Nations System*, New York, United Nations University Press, 1998, p.127-153.

Tras la elección de Kofi Annan como séptimo Secretario General de NNUU el 17 de diciembre de 1997, se presentó el programa de reforma "*Renovando Naciones Unidas*" en el 52° periodo de sesiones de la AG, el cual permitió, entre otras medidas, la reorganización de distintos programas de la ONU. Así, surgieron el Alto Comisionado para los Derechos Humanos; el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que abarca bajo el paraguas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a UNICEF, al Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y a otras entidades; y, por último, la Oficina del Coordinador del Socorro de Emergencias, que reemplaza al Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), y que coordina el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA).

Sin embargo, estas reformas institucionales se circunscriben más dentro del ámbito del ECOSOC y de la AG, bajo cuya responsabilidad operan estas agencias y otros organismos autónomos de NNUU —como el Banco Mundial, la UNESCO, la Organización Mundial del Comercio, la FAO— que del Consejo de Seguridad, órgano que aprueba la creación de OMP. Ello produce cierta confusión y duplicación de proyectos entre NNUU y las ONG, por lo que resulta conveniente racionalizar más la estructura.

En este sentido, se han presentado varias propuestas para optimizar las OMP de NNUU. No se trata de cambiar las misiones de las mismas, sino incrementar su eficacia, reforzando la capacidad civil para la prevención, mediación y resolución de conflictos. El debate descansa en la conveniencia de integrar plenamente a las ONG en las OMP a través del DPKO o cooperar con las mismas a través del Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA), recientemente reformado. Mientras en el primer supuesto las ONG actuarían bajo mando militar, en el segundo lo harían bajo mando civil, por lo que el DHA debería ampliar su mandato si quiere estar vinculado al DPKO. Ninguna de las dos opciones deben excluirse, pero la más plausible resulta la segunda, pues implica la separación con coordinación entre fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU y los equipos de paz que proporcionan las ONG. (Véase Anexo I). De esta manera, habría división de tareas en las OMP, de forma que, en base a unas pautas de cooperación, las fuerzas de mantenimiento de la paz y las ONG desempeñarían su trabajo de forma gradual. Los Cascos Azules (unidades de mantenimiento de la paz) realizarían la desmilitarización y el

desarme de las partes en conflicto, allanando el camino para el establecimiento de la infraestructura administrativa civil. Los Cascos Blancos formarían equipos de paz, proporcionados por ONG, que tendrían las tareas de promover el diálogo y la negociación en comunidades pequeñas. Por último, otras organizaciones humanitarias proporcionarían asistencia de emergencia y ayuda para la reconstrucción de los sistemas sociales, sanitarios y educativos de las distintas comunidades locales.

Por su parte, las ONG han presentado algunas propuestas para incrementar su participación en el sistema de NNUU y convertirse definitivamente en interlocutores eficaces de la organización. Entre las medidas que defienden se encuentran la creación de una segunda cámara de la AG, o cámara popular denominada *Asamblea de los pueblos*, compuesta por representantes de ONG; la elevación de su rango consultivo al codecisional, y la elección de los miembros de la AG mediante votación directa a nivel mundial.

Sin embargo, hay dos campos que las ONG podrían desarrollar más si desean incrementar su influencia en el seno de NNUU. Por un lado, la construcción de coaliciones (*coalition-building*) y, por otro, la aportación de recursos financieros para la realización de sus proyectos. Aunque en los años 70 surgió la primera red de ONG —*Alerta Internacional*— con la esperanza de establecer un sistema de alerta temprana y prevenir las guerras, actualmente debe trabajarse también en la creación de coaliciones de organizaciones para la formación de voluntades comunes para hacer frente a los conflictos y a situaciones de emergencia. Alguna medida se ha tomado en este sentido, pues ONG internacionales se han unido a la Federación Internacional de la Cruz Roja y la media Luna Roja para elaborar un código de conducta voluntario para la comunidad de ONG. Dicho código clarifica qué puede esperar el estamento militar de las ONG en situaciones de emergencia (16).

Por otro lado, teniendo en cuenta que ocho familias o federaciones de ONG internacionales controlan casi la mitad del presupuesto de las ONG (8,3 billones de dólares, según la OCDE, en 1992), es preciso sumar sus capacidades a los esfuerzos internacionales para lograr la paz y la

(16) McDERMOTT, ANTHONY. "The UN and NGOs: Humanitarian Interventions in Future Conflicts", *Contemporary Security Policy*, Vol. 19, nº 3, Diciembre 1998, pps. 1-26. Dicho código aparece en el libro de MACKINLEY, JOHN. "A Guide To Peace Support Operations", Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1996, pps. 252-257.

estabilidad mundial. Las dificultades financieras de la Organización universal requiere igualmente de la cooperación de las ONG en la financiación de sus numerosos proyectos, del mismo modo que sus distintas agencias otorgan fondos a ONG (17). Esta reciprocidad debe favorecer el flujo continuado de iniciativas y nuevos proyectos en pro del establecimiento de un nuevo sistema de seguridad.

Las ONG y la OSCE

En estos últimos años, la OSCE ha aumentado sus contactos con ONG a medida que culminaba su transición de Conferencia a Organización, convirtiéndose en la organización internacional que mejor ha sabido integrar a nivel institucional el trabajo de aquéllas dentro de una misma unidad. Y es que la organización considera que las ONG proporcionan una importante fuente de información en distintas áreas, particularmente en el campo de los derechos humanos, el medio ambiente, la economía y los asuntos de seguridad. Por ello decidió crear la Unidad ONG en el seno de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) — anteriormente denominada Oficina para las Elecciones Libres—, con sede en Varsovia, entre cuyas misiones destacan la supervisión electoral y la promoción de instituciones democráticas. En este campo la OSCE desarrolla numerosos proyectos para reforzar la labor de las ONG a nivel de base, estableciendo redes que mejoran las relaciones entre las mismas, y entre gobiernos y ONG. El resultado práctico de esta cooperación ha sido muy positivo en Georgia, Uzbekistán y Kirguizistán, donde la OSCE ha cooperado estrechamente con ONG locales e internacionales. Además, las ONG pueden participar activamente en los numerosos foros de la OSCE, como en el Foro Económico, así como en los seminarios sobre la Dimensión Humana, en los que también colaboran regularmente el PNUD y el Consejo de Europa.

Aparte de la OIDDH, otras instituciones de la OSCE han desarrollado contactos con la comunidad de ONG. Entre ellas se encuentran el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN) y el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación (18). Sin embargo, quedan muchos obstáculos que superar, pues la OSCE no dis-

(17) Así, ACNUR destina el 30% de presupuesto (1,2 billones de \$) a ONG, mientras UNICEF aporta el 12%. La OMS, la FAO, y otras organizaciones también aportan cuantiosas cantidades a ONG. *Ibidem*, p. 19.

(18) *OSCE Handbook*, Viena, 1999, p. 159. Véase el trabajo de la OSCE-ONG en los números de *OSCE Newsletter*.

pone de medios de coacción que puedan impedir la vulneración de los derechos humanos y de expresión que, según las ONG, todavía se producen en su región geográfica. Solamente puede ejercer un poder de influencia en los Estados que participan en la organización.

Con todo, la OSCE está tratando de superar estas deficiencias estableciendo estrechos contactos con otras agencias humanitarias gubernamentales, como ACNUR, con la cual firmó un Memorándum de Entendimiento el 15 de octubre de 1998. En base al mismo, se ha acordado crear vías para el intercambio sistemático de información entre las sedes, así como entre las operaciones sobre el terreno, y llevar a cabo evaluaciones conjuntas de la situación en esferas de interés común. Esta asociación representa una gran oportunidad para alentar el diálogo y la coordinación entre las instituciones.

Las ONG y la OTAN

A diferencia de la ONU y de la OSCE, donde las ONG participan en numerosas agencias y órganos, las ONG no tienen representación alguna en la estructura institucional civil o militar de la OTAN. Sin embargo, los cambios que está experimentando la Alianza Atlántica tras el fin de la guerra fría están reforzando el papel político de la OTAN y su capacidad para desarrollar misiones no-artículo 5 (defensa colectiva) para la gestión de crisis y emergencias civiles. Ello es posible gracias a la adaptación continua de sus doctrinas y estrategias, que recogen la necesidad de una mayor cooperación cívico-militar (CIMIC) en el tratamiento de los conflictos. Empero, esta cooperación se está desarrollando más en el campo operativo, tanto sobre el terreno como a nivel estratégico militar, que en el campo político, por lo que resultaría necesario incorporar la CIMIC en un marco más amplio a nivel institucional, desarrollando una política global sobre esta materia.

Según el documento de la OTAN sobre la CIMIC (MC 411), adoptado por el Comité Militar en agosto de 1997, se entiende por este término *“los recursos y acuerdos que apoyan la relación entre los comandates de la OTAN y las autoridades nacionales —civiles y militares—, y las poblaciones civiles en una zona donde las fuerzas militares de la OTAN están o planean ser desplegadas. Esos acuerdos incluyen la cooperación con ONG o agencias internacionales, organizaciones y autoridades”* (19). En conformidad con el documento MC 411, la OTAN creó un Grupo de Trabajo sobre

(19) ZANDEE, DICK. *“Civil-Military Interaction in Peace Operations”*, NATO Review, nº 1, Spring 1999, pps. 10-13.

la CIMIC con el fin de establecer una amplia capacidad CIMIC para el Mando Aliado en Europa (ACE) para finales del año 2000. El Plan "CIMIC 2000", expuesto en la directiva 82-2 del ACE (enero 1998), prevé la creación de una nueva sección operativa en el Estado Mayor del Cuerpo de Reacción Rápida del ACE (ARRC), denominado G-5, entre cuyas funciones se encuentran el Apoyo a la Nación Anfitriona (HNS), la Planificación de Emergencias Civiles (CEP) y el Apoyo Cívico-Militar (CMS) (20). En este último apartado se pueden desarrollar dos tipos de actividades: en tiempos de paz y en el desarrollo de operaciones. Mientras en las primeras, la doctrina OTAN sólo concede protagonismo a las funciones de enlace con agencias civiles (por ejemplo, NNUU), en las segundas, el CMS considera posible la cooperación con ONG y otras autoridades civiles y agencias.

Esta cadena operativa ha podido extraer numerosas lecciones de la experiencia de la OTAN en Bosnia-Herzegovina, donde la Alianza Atlántica ha colaborado estrechamente con competentes ONG españolas desplazadas en la zona, como Cruz Roja, el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), y Médicos sin Fronteras, entre otras. Igualmente, la orden de operaciones del ejercicio de la OTAN *Strong Resolve* 1998 consiguió llevar a la práctica y con éxito lo que el ejercicio *Crisex* de la UEO no había logrado unos meses antes: la coordinación y colaboración de civiles y militares, entre ONG y Fuerzas Armadas, en la identificación de proyectos y otras tareas de ayuda humanitaria. Experiencia que está sirviendo indudablemente para la construcción de la paz en Kosovo.

Con todo, la Alianza podría contribuir al desarrollo progresivo de los procesos de implementación de la paz desarrollando un marco más amplio y superior de interacción cívico-militar a nivel institucional en la estructura civil de la OTAN. Dicho marco podría proporcionar una red de relaciones interdependientes entre la OTAN, las OI y las ONG que participen en operaciones de paz. Pero en vez de crear estructuras más burocráticas, sería conveniente considerar las que existen y establecer acuerdos de enlace con las mismas, que pueden activarse o ampliarse, según se requiera. Ello permitiría incrementar el intercambio de información sobre las capacidades y estructuras organizativas de numerosas OI/ONG, y reducir las diferencias y recelos entre las mismas.

En este sentido, la estructura civil de la OTAN cuenta con dos órganos —el Consejo del Atlántico Norté (CAN) y el Secretariado Internacio-

(20) Estos conceptos aparecen desarrollados en el Documento "Asuntos Civiles", Ejército, nº 666, octubre 1995, pps. 54-96.

nal—, dotados de los medios necesarios para la formulación de las políticas y la coordinación general de la planificación civil. Bajo la autoridad del CAN actúa el Comité Superior de Planes de Emergencia Civil (SCEPC), órgano subsidiario que prepara el trabajo del Consejo y pone en práctica sus directivas en esta materia, mientras el Secretariado de la Alianza cuenta con la División de Infraestructura, Logística y Planes de Emergencia Civil, cuya Dirección de Planes de Emergencia Civil (CEP) es el órgano encargado de hacer frente a situaciones de emergencia y el que adopta las disposiciones necesarias para el empleo de los recursos civiles (gubernamentales) en apoyo defensivo de la Alianza y para la protección de la población civil.

El trabajo fructífero del SCEPC y el CEP ha permitido extender las provisiones de ayuda mutua de que gozan los Aliados a las naciones socias de la OTAN que participan en el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA). Así nació el 3 de junio de 1998 el Centro Euroatlántico de Respuestas a las catástrofes naturales (EADRCC) que, en estrecha colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Ayuda Humanitaria (UNOCHA) y bajo la dirección del Director del CEP, desarrolla los planes y procedimientos adecuados para preparar una intervención en caso de catástrofe a petición de la nación afectada. Para ello identifica los elementos nacionales, civiles y militares, que posteriormente pone a disposición de una Unidad de Respuesta ante Desastres (EADRU), no permanente y multinacional, integrada por voluntarios de los países del CAEA (21). Dicha Unidad, que ha demostrado su eficacia en las inundaciones sufridas por Ucrania, podría contar también con la aportación de medios no gubernamentales que proporcionarían las ONG interesadas en intensificar sus relaciones con la OTAN, siempre y cuando la Alianza Atlántica considere los criterios necesarios para su participación. De esta manera, las ONG tendrían en la estructura civil de la OTAN el instrumento adecuado con el que poder cristalizar acuerdos de coordinación y planificación de ejercicios conjuntos, amén de poder asistir a los numerosos seminarios que aquélla celebra. Así se haría realidad el párrafo 60 del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, adoptado en la Cumbre de Washington de abril de 1999, que manifiesta lo siguiente:

(21) PALMERI, FRANCESCO. "Planes de emergencia civil: una forma de cooperación que cobra protagonismo", Revista de la OTAN, nº 2, marzo 1996, pps. 29-33; y "La capacidad euroatlántica de respuesta a las catástrofes naturales", Revista de la OTAN, nº 3, otoño 1998, pps. 24-28.

La interacción entre las fuerzas de la Alianza y el entorno civil (gubernamental o no) en que actúen es indispensable para el éxito de las operaciones. La cooperación cívico-militar reposa sobre una relación de interdependencia: las necesidades civiles necesitan cada vez más de medios militares, mientras que, al mismo tiempo, es importante que el sector civil preste su apoyo a las operaciones militares en los campos de la logística, de las comunicaciones, del apoyo médico y de los asuntos públicos. Por consiguiente, seguirá siendo esencial la cooperación entre organismos militares y civiles de la Alianza (22).

Las ONG y la UE

La UE ha experimentado en los últimos años una evolución de primer orden en el campo de la ayuda humanitaria. Desde los años 70, la Comunidad ha contribuido a la asistencia internacional y a la ayuda a los refugiados en todos los continentes, pero ha sido a comienzos de los 90 cuando la UE ha ampliado su asistencia humanitaria a varias facetas, aumentando, por consiguiente, sus fondos. De esta manera, la UE se ha convertido en el primer donante internacional y el que colabora en mayor medida con ONG.

Efectivamente, la UE no solamente proporciona ayuda de emergencia (farmacéutica, médica, equipos...) a las víctimas de catástrofes naturales o de conflictos, sino que también ofrece ayuda alimentaria y auxilio a los refugiados y desplazados. A través de la Comisión y de su Departamento para la Ayuda Alimentaria de la Unión Europea (ECHO), creado en 1992, se coordinan todas las operaciones humanitarias.

Por otro lado, es necesario resaltar que el 80% del importe atribuido a proyectos humanitarios de la UE —más de 652 millones de Ecus en 1996— se realizan en colaboración con ONG (23) y las agencias de las NNUU, a través de ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y UNICEF (24). Por ello no es de extrañar que más de 170 ONG experimentadas formen parte del acuerdo marco de asociación, instituido en

(22) *"La OTAN en su medio siglo. Una visión española"*. Madrid, Asociación Atlántica Española, 1999, pps. 229-254. En este sentido, es interesante el Informe de WIM VAN EEKELM, M.: *"Assistance militaire aux opérations civiles dans le contexte de missions de maintien de la paix"*, Commission des Affaires Civiles, Assemblée de l'Atlantique Nord, novembre 1998, pps.1-20.

(23) *"Ayudas y Préstamos de la Unión Europea"*. [Http:// europa.eu. int/ comm/sg/aides](http://europa.eu.int/comm/sg/aides).

(24) *"La Unión Europea y las Naciones Unidas. Cooperación y compromiso"*. Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, p. 24.

1993 por la UE, para llevar a cabo sus proyectos (25). De estas 170 organizaciones, aproximadamente 60 ó 70 han emprendido una relación de trabajo más estrecha con ECHO —que cuenta además con un Consejero encargado de las relaciones con las ONG—, como por ejemplo Cruz Roja, Médicos sin Fronteras, CARE del Reino Unido y Cáritas.

Paralelamente, se está produciendo un importante movimiento entre ONG nacionales con el fin de actuar conjuntamente e incrementar su participación en programas humanitarios europeos. De esta forma, están surgiendo redes de ONG, como VOICE (*Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies*) —en la que participan las ONG españolas MPDL, Cáritas, Paz y Tercer Mundo, y Médicos Mundi— con el objetivo de estrechar lazos con la UE y desarrollar contactos con otras organizaciones humanitarias internacionales (26). A través de ellas, se está logrando unificar criterios y cohesionar proyectos que son de interés común tanto para las diferentes ONG que las integran como para los individuos a quienes va destinada la ayuda. Hacia este empeño debe ir encaminada la acción de las ONG europeas.

EL PAPEL DE LAS ONG EN ESPAÑA

En estos últimos años, España se ha dotado de un marco normativo que tiene su origen en la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en el que la Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. Así, la actual Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, aprobada en 1998, es reflejo del extraordinario desarrollo de los recursos que destinan todas las Administraciones Públicas, la Administración Central, las Comunidades Autónomas (CCAA), las Corporaciones Locales y la sociedad civil para alcanzar ese fin. Su Capítulo VI se titula "*La participación social en la Cooperación Internacional para el Desarrollo*", cuyas secciones se dedican a la Cooperación no gubernamental, el voluntariado, los cooperantes y el fomento de la participación social en la cooperación para el desarrollo (27).

(25) "Acción de la Unión Europea en el campo de la ayuda humanitaria". Informe anual de ECHO, 1995, pps. 38-39.

(26) Documentación proporcionada por VOICE, Bruselas.

(27) La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se puede consultar en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 2, primavera-verano 1998, pps.219-246. Resultan de interés los artículos de Rafael Estrella, Jesús Sanz, Jesús Gracia, Isaías Barreñada, Rafael Grasa y Gloria Angulo.

No obstante, persiste el debate en torno a la acción de las ONGD en la cooperación y política exterior del Estado, cuyo núcleo central descansa en la necesidad de consensuar qué recursos debe dedicar la sociedad española a la ayuda al desarrollo (28) y, dentro de esa cantidad, qué porcentaje debe ser cubierto por los presupuestos públicos y cuál por las aportaciones ciudadanas. No es un debate nuevo, pues fue NNUU la organización que fijó el deber de los países de destinar el 1% del PIB a la ayuda oficial al desarrollo. Así nacieron diversos movimientos sociales en numerosos Estados que llevaron la cooperación al primer plano de la actualidad y que, en nuestro país, se materializó en la Plataforma 0,7% y en otros movimientos sociales.

En este sentido, resulta paradójico que España no participe plenamente en un ejercicio de solidaridad internacional en cascada (29), pues recibe cuatro veces más de nuestros socios ricos de lo que nosotros damos a los países pobres, tanto a nivel gubernamental como a iniciativa de sus ciudadanos particulares. Como ejemplos reveladores de esta realidad, hay que destacar que el saldo neto de los que nuestro país aporta y lo que recibe de la UE se situó en 1997 en 831.000 millones de pesetas. Por otra parte, España es el cuarto país de la OCDE que menos destina a la ayuda oficial al desarrollo, aunque solamente 10 países de la organización conceden ayudas más elevadas a ONG, a diferencia de Francia e Italia que no destinan aportación alguna. Así lo representa el cuadro 3.

Con todo, según el informe de la OCDE, la aportación española está creciendo gracias a la concurrencia de la ayuda descentralizada proveniente de Autonomías y Ayuntamientos, que aportaron 20.000 millones en 1997 y que supusieron 26.000 millones de pesetas en 1998. De esta manera, algunos Ayuntamientos como el de Sevilla, Madrid y Vitoria destinaron un porcentaje considerable de su presupuesto (alcanzando el 0,7% en el primer caso) a proyectos de cooperación al desarrollo.

(28) Bajo la etiqueta Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se manejan conceptos tan distintos como: a) cooperación multilateral, que incluye cantidades entregadas a organismos internacionales; b) cooperación bilateral reembolsable o créditos FAD, que sirven para abrir mercados a empresas españolas a tasas de interés preferentes; y c) cooperación no reembolsable, que incluye la ayuda que distribuye el gobierno central, los autonómicos y las entidades locales, como diputaciones y ayuntamientos, principalmente para infraestructuras, servicios sociales —como educación, salud, depuración y suministros de aguas...etc.. Parte de esta última ayuda se distribuye en forma de subvenciones a las ONG que presentan sus proyectos tanto al Estado como a las autonomías o ayuntamientos. En términos absolutos, la AOD ha pasado de 168.000 millones de ptas. en 1995 a los 208.000 millones en 1998. Véase *El País*, 2 octubre 1999, p. 35.

(29) GRANELL, FRANCESC. "La Ley de Cooperación", en "La Vanguardia", 21 de julio de 1998.

Cuadro 3. Ayuda oficial al desarrollo en 1997 (30)

País OCDE	Ayuda al desarrollo (% PIB)	Ayuda a ONG
Dinamarca	0,97	0,02
Noruega	0,86	0,07
Holanda	0,81	0,01
Suecia	0,79	0,01
Luxemburgo	0,55	0,03
Francia	0,45	0,00
Suiza	0,34	0,04
Canadá	0,34	0,04
Finlandia	0,33	0,00
Irlanda	0,31	0,10
Bélgica	0,31	0,02
Alemania	0,28	0,05
Australia	0,28	0,03
Nueva Zelanda	0,26	0,03
Reino Unido	0,26	0,03
Austria	0,26	0,02
Portugal	0,25	0,00
España	0,23	0,02
Japón	0,22	0,01
Italia	0,11	0,00
Estados Unidos	0,09	0,03

Por otra parte, cada ciudadano español aporta unas cinco mil pesetas al año a los pobres del Tercer Mundo, casi diez veces menos de lo que destina un habitante de Dinamarca. Únicamente ante catástrofes naturales o humanitarias, como la del huracán Mitch el pasado año y, más

(30) *"España dedica menos del 10% de la Ayuda Oficial al Desarrollo a erradicar la pobreza"*, en "El País", 13 febrero 1999, y *"La ayuda española al desarrollo no supera el 0'25 del PIB"*, en "El País", 2 de octubre de 1999, p. 35. En términos absolutos, esta ayuda ha pasado de 168.000 millones de pesetas en 1995 a los 208.000 millones en 1998.

Cuadro 4. Evolución de las aportaciones en millones de pesetas

Fondos	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
Públicos	4.077	5.797	7.281	13.242	18.302	23.637	30.162
Privados	7.283	9.885	11.558	19.168	17.275	18.014	19.380

recientemente, la de Kosovo han logrado sensibilizar a los ciudadanos — gracias también al apoyo de los medios de comunicación—, logrando invertir la balanza y generando un punto de inflexión en las relaciones entre las ONG y el gobierno de la nación. Por primera vez, las ONG obtuvieron más ingresos de las campañas de sensibilización que de los fondos públicos para hacer frente a situaciones de emergencia (31), por lo que lograron cierta autonomía para llevar a cabo sus proyectos.

Sin embargo, es todavía un espejismo que las ONG españolas logren la independencia plena de los recursos que reciben de los organismos públicos. Al contrario, su dependencia va en aumento. Según el Directorio publicado en 1997 por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGD), el 56% de los fondos provenían de la Administración central —primordialmente de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)—, de las autonomías y de la UE, y buena parte del resto de las campañas. El Directorio de 1998 reflejó que el 61% de los ingresos de las ONGD provenían de fondos públicos. Este predominio sobre los fondos privados no ha dejado de crecer en los últimos años. Mientras que en 1991, el 64% de los ingresos de las ONGD procedían de la solidaridad ciudadana, hoy sólo 23 de las 88 ONG incluidas en el estudio reciben más dinero de sus socios y colaboradores que de organismos públicos.

Todas estas transferencias de capital público y privado a las ONG han generado numerosas críticas, tanto positivas como negativas, a la labor que realizan y en sus relaciones con el Estado. Por un lado, no todas las ONG gestionan esos fondos como es debido, aunque los casos bajo sospecha se consideran excepcionales (32). Las actividades irregulares de algunas ONG no deben salpicar a las que trabajan con honestidad, eficacia y sacrificio, lo que les exige actuar de manera contundente para separar el grano de la paja. En este sentido, son muy numerosas las ONG que merecen la confianza del Estado y de otras OI, los cuales financian

(31) Se recaudaron 17.700 millones de pesetas en la campaña del huracán Mitch.

(32) ORIOL COSTA, PERE. "El control de las ONG", en "La Vanguardia", 7 de marzo de 1999.

numerosos proyectos de cooperación (33). Por otro lado, las ONG critican los criterios para la concesión de subvenciones oficiales (34) y la cuantía de las mismas en relación con las partidas destinadas a otros sectores y entidades, especialmente a las organizaciones religiosas. Véase el siguiente cuadro (35):

Cuadro 5. Distribución de las principales partidas de subvenciones de la AECI por sectores y entidades en 1997 (millones de pesetas)

Empresas, Sociedades Anónimas y Limitadas para actividades lucrativas	700
Gobiernos	3.340
Cuotas y programas a organismos multilaterales	4.100
Otras Organizaciones	40
Cine y Televisión	194
Organismos públicos españoles	153
Embajadas y consulados	406
Organizaciones religiosas, iglesias, congregaciones y entidades confesionales	720
ONG	680

Con todo, las ONG deben alejarse del tutelaje gubernamental, aproximándose a la iniciativa privada, si no quieren perder su carácter no gubernamental. Esta aparente contradicción conduce a la necesidad de una adaptación interna de las ONG para aumentar su influencia en nuestra sociedad. Ello puede realizarse en tres niveles principalmente.

En primer lugar, las ONG deben autorregular económicamente sus actividades y someterse a auditorías externas que justifiquen los proyectos de cooperación y solidaridad en los que se hallan inmersos y sobre los que han recibido subvención oficial. Este control financiero obligará a una mayor seriedad y profesionalismo en las iniciativas de las ONG, lo que tendrá enormes consecuencias en las ONG de reducida dimensión

(33) Según ALBERTO NAVARRO, Director de ECHO, las ONG españolas son una garantía de calidad. Véase "La UE firma un acuerdo de ayuda humanitaria con ONG españolas", en "El País", 23 de febrero de 1999.

(34) "La Coordinadora de ONG critica los criterios de subvención oficial", en "El País", 2 de noviembre de 1998. La Coordinadora considera que los criterios son políticos y se favorece a las ONG cercanas al Gobierno.

(35) Informe de la Convocatoria abierta de Subvenciones de la AECI, 1997.

En segundo lugar, las ONG deben promover fusiones y coaliciones de entidades, tanto a nivel nacional como internacional, a través de la Coordinadora Española de ONG para el Desarrollo (CONGD) y de coaliciones internacionales. Y es que en España hay 5.000 ONG y cada año se registran 250 nuevas (36), de las cuales sólo 95 son miembros de pleno derecho de la CONGD. Sin embargo, es significativo que solamente 14 ONGD ingresan más de mil millones de pesetas al año, lo que representa el 72% del total de ingresos de todas las ONG (37). Asimismo, hay que resaltar que, a nivel internacional, dos ONG españolas —Cruz Roja Española y Cáritas— firmaron un acuerdo marco para la gestión conjunta del asentamiento español en Hamallaj (Albania), construido por militares españoles para los refugiados albanokosovares (38), lo que puede servir de ejemplo para actuaciones futuras. Para ello, habrá que subsanar la falta de compromiso de las ONG para trabajar en común y no individualmente, verdadera asignatura pendiente del movimiento social español. Sólo así se reforzará su relación con las instituciones españolas (civiles y militares) en el escenario internacional.

Finalmente, pero no menos importante, las ONG tendrán que adaptarse orgánicamente en el sector del voluntariado cuando desaparezca el servicio militar obligatorio debido a la profesionalización del Ejército. En este sentido, la extinción de las labores que realizan 94.082 objetores de conciencia que cumplen la Prestación Social Sustitutoria (PSS) supondría la pérdida de 200.000 millones de pesetas en los principales servicios sociales, sistemas sanitario y educativo, y protección civil, a donde va destinada esa ayuda (39). Ello tendría enormes repercusiones en la vida de numerosas ONG y en la legislación futura para cubrir necesidades de interés general.

El número, por tanto, de ONG podría reducirse considerablemente en el futuro a no ser que éstas decidan actuar de forma transparente tanto en la captación de los recursos como en los métodos de decisión y ejecución. Es evidente que las ONG tendrán que adaptarse a los vertiginosos

(36) Así se mencionó en el congreso estatal "*Voluntariado y siglo XXI*", organizado en Santa Cruz de Tenerife en abril de 1999. Véase *Canarias* 7, 22 y 23 de marzo de 1997.

(37) "*El 61% de los ingresos de las ONG para el desarrollo son fondos públicos*", en "*El País*", 6 de mayo de 1999.

(38) "*El conflicto de los Balcanes depara un largo camino de trabajo humanitario*", Revista de la Cruz Roja, n° 695, abril-mayo-junio, 1999, pps. 15-25.

(39) "*El fin de la "mili" deja solo a los más necesitados*", en "*El Mundo*", 19 de octubre de 1998.

cambios socioeconómicos y políticos con nuevas reglas de funcionamiento que permitan alcanzar un nuevo orden internacional.

LAS CORPORACIONES MULTINACIONALES

En un mundo cada vez más globalizado, nadie duda del inmenso poder de las corporaciones multinacionales (CM) en las relaciones internacionales. Si entendemos por éstas *“el grupo de empresas de diversa nacionalidad unidas por unas estrategias de gestión comunes”* (40), este sector privado puede generar, en ocasiones, una *“política exterior”* capaz de imponer sus mandatos en los gobiernos-huésped de las empresas filiales. Y es que se calcula que las ventas anuales de algunas CM exceden el Producto Nacional Bruto de numerosos países, de ahí el enorme poder de influencia que puede ejercer en éstos. Sin embargo, aunque todos los analistas coinciden en resaltar la importancia de estas corporaciones, no todos están de acuerdo en el impacto que tienen en el sistema internacional en general y para algunos Estados en particular.

Para sus defensores, las CM son poderosos agentes de modernización mundial, en la medida en que permiten la internacionalización de la producción y de los procesos de distribución. De esta manera, consideran que las CM pueden convertir en obsoleta la idea de una nueva guerra internacional y ponen a Europa como ejemplo. Al observar que el crecimiento de la actividad corporativa multinacional ha tenido lugar en nuestro continente, donde simultáneamente se ha producido un proceso de integración regional, concluyen que este área se ha transformado en una *“zona de paz”* después de sufrir dos sangrientas y destructivas guerras mundiales. Ello ha dado origen a una nueva edad de oro en esta *“aldea global”*.

No opinan de la misma manera los detractores de las CM, los cuales estiman que estas empresas utilizan la ciencia y la tecnología de las naciones de los Estados industrializados para operar en lugares donde la mano de obra es más barata, por lo que están distorsionando la forma de vida

(40) VERNON, RAYMOND. *“Economic Sovereignty at Bay”*, Foreign Affairs, nº 47, 1968, p. 114. Granell señala que las empresas multinacionales son aquellas que, bajo una unidad mundial de gestión, tienen intereses y actúan en la pluralidad de países, acomodándose a las condiciones económicas sociales y legales de cada uno de ellos con el fin de conseguir la maximización de sus beneficios y la mejor defensa de sus potencialidades de nivel mundial. Véase CALDUCH, R.. *“Relaciones Internacionales”*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 309.

de los países del Tercer Mundo (41), cuyas empresas locales no pueden competir con las poderosas CM.

En consecuencia, no hay duda de que las empresas multinacionales son las principales fuerzas que impulsan la globalización, lo que genera grandes beneficios, pero también numerosos riesgos. Entre los primeros, las CM está produciendo efectos positivos en el comercio, en la producción y en los mercados financieros (42). Datos reveladores de esta realidad nos muestran que el comercio mundial aumentó en los años noventa un 6,6%, alcanzándose cotas del 9% en 1994, 1995 y 1997. En este sentido, el protagonismo de este desarrollo comercial corresponde más a las CM que a los propios Estados nacionales, pues aquéllas son responsables del 70% del comercio mundial y del 80% de la inversión directa en el exterior.

Entre los riesgos, es posible observar, por un lado, el aumento de diferencias entre y dentro de los países, especialmente en los países en vías de desarrollo y en las clases más desfavorecidas de los Estados desarrollados (43). Y es que las grandes empresas multinacionales prefieren estar presentes en Estados donde funcione el gobierno y la sociedad civil que lo sustenta para poder operar eficazmente. Por otro lado, la dificultad de las CM para generar trabajo puede considerarse otro factor de riesgo, ya que éstas solo emplean al 3% de la fuerza de trabajo mundial, y menos de la mitad de esos empleos están en el Sur (12 millones de personas, según datos de la UNCTAD de 1994).

En estas condiciones, corresponde a los Estados nacionales adoptar políticas de apoyo y de ayuda para corregir estos desequilibrios con el fin de que ciertos países puedan emerger a la superficie, distribuyendo la riqueza de forma equilibrada. Igualmente, las CM pueden cooperar con los Estados y las organizaciones multilaterales para elaborar códigos de conducta en materia de derechos humanos, medio ambiente, etc. que permitan aplicar aquellas políticas. La Organización Mundial del Comercio, reunida en Seattle el pasado mes de noviembre, debe tratar estos desafíos de cara al futuro (44).

(41) Este debate aparece más desarrollado en A. COULOMBIS, THEODORE y H. WOLFE, JAMES. "Multinational Corporations", Introduction to International Relations, Prentice-Hall International, New Jersey, 1990, pps. 359-60.

(42) [Http://www.oneworld.org/front.html](http://www.oneworld.org/front.html) 30 April 1999.

(43) Íbidem, p. 10.

(44) E. GARTEN, JEFFREY. "A Sophisticated Assault on Global Capitalism", Business Week, November 8, 1999, p. 12.

CONCLUSIONES

The structure of world peace cannot be the work of one man, or one party, or one nation. It must be a peace which rests on the cooperative effort of the whole world

Franklin D. Roosevelt

A lo largo del presente trabajo se ha puesto de manifiesto que existe una mayor interrelación entre paz, desarrollo, derechos humanos, etc., lo que ha transformado la comprensión de los conceptos de seguridad nacional y seguridad común en beneficio de la seguridad humana. Al hablar de un nuevo orden de seguridad en nuestro continente, hay que tener en cuenta la aparición de nuevos actores transnacionales, que tratan de presionar a sus gobiernos y a otras organizaciones internacionales y locales con el fin de mitigar las consecuencias devastadoras que causan, entre otros factores, los desastres naturales, los conflictos y el subdesarrollo. Estos actores transnacionales, representados en ONG y CM principalmente, tratan de influenciar cada vez más en el sistema internacional. De esta manera, la evolución que han experimentado las ONG en los últimos años ha sido notoria. No solamente han aumentado en número, composición, funciones, etc., sino que también han establecido nuevas relaciones con las OI que velan por la paz y seguridad internacionales. Por su parte, las CM se han consolidado al mismo tiempo como fuentes de oportunidades y de riesgos en un mundo cada vez más globalizado.

En este sentido, las ONG y las CM no son la panacea que pueden resolver los problemas arriba anunciados. Tienen fortalezas y debilidades en el ejercicio de sus funciones, por lo que deben colaborar con otros actores internacionales para su resolución. No se trata de suplir, ni sustituir, ni suplantar a éstos, sino aumentar sus relaciones con ellos, los cuales necesitan tener socios firmes en la sociedad civil y en el mundo empresarial.

Respecto a las ONG, el desafío consiste en determinar cuál de ellas debe ser animada a incrementar su papel en la escena internacional y bajo qué circunstancias. Para ello, se pueden hacer una serie de recomendaciones para el futuro y establecer unas medidas clave para el cambio:

1. Mejorar la maquinaria institucional de las OI. Ello incluiría:
 - Incrementar los presupuestos del componente civil de esas instituciones y de los Estados que las integran. En este sentido, nuestro país debería elevar la Ayuda Oficial al Desarrollo para cubrir las necesidades del Ministerio de Defensa en el

desempeño de las nuevas misiones de apoyo a la paz. No cabe duda de que la reconstrucción de instalaciones, infraestructuras y otras misiones que realizan nuestros Ejércitos en situaciones de conflicto, catástrofe natural o emergencia humanitaria no sólo contribuyen al desarrollo de la región afectada, sino también a fomentar la paz y la estabilidad.

- Mejorar la comunicación y coordinación de OI y las ONG a través de la ONU, pues mientras la OSCE y la UE han aumentado sus contactos con ACNUR, la OTAN lleva a cabo la cooperación gubernamental entre aliados y socios a través de UNOCHA. Por su parte, las ONG colaboran también con la UNESCO, UNICEF y otras agencias de NNUU. En consecuencia, resulta necesario uniformar los mecanismos que intervienen en el destino de la ayuda humanitaria y de desarrollo. En este sentido, el Departamento de Asuntos Humanitarios, que actúa bajo la autoridad del Vice-secretario general de la ONU, podría coordinar todos los aspectos humanitarios de una operación, evitando la duplicación de proyectos. Así, la ONU podría proporcionar el paraguas para que las ONG puedan desarrollar su trabajo de forma más segura, como ya se ha observado en Bosnia-Herzegovina.
- Elaborar una nueva Agenda para la Paz en NNUU y una política global en materia de cooperación cívico-militar en el seno de la OTAN. La naturaleza cambiante de las actividades de NNUU y de la OTAN no ha traído consigo el establecimiento de contactos más estrechos con la comunidad de ONG. La reforma de NNUU debería afectar, además de al Consejo de Seguridad y a otros organismos, al incremento del papel de las ONG en las operaciones de apoyo a la paz. Sería conveniente, en este sentido, distinguir entre diplomacia preventiva, centrada en el sistema estatal, y la acción preventiva que podrían hacer las ONG, especialmente en la atención humanitaria y la construcción de la paz. Por su parte, la OTAN debería establecer criterios para la participación de ONG en sus actividades, así como constituir, equipar y entrenar ciertas unidades de policía militar e integrarlas en la planificación operativa de la Alianza.
- Desarrollar programas educativos en los que participen civiles y militares. Algunos autores han propuesto la creación de Comités en cada área geográfica del mundo, apoyados por el

Instituto de NNUU para la Mediación y la Resolución de Disputas, en los que participen ONG internacionales mediante el despliegue de equipos de repuesta rápida. Éstos trabajarían con ONG y grupos locales para evitar la escalada del conflicto. Por su parte, la OTAN debería ampliar sus cusos CIMIC a representantes de ONG internacionales con probada experiencia en el campo de la ayuda humanitaria. A nivel nacional, hay que resaltar que la Escuela de Logística del Ejército de Tierra ha organizado el presente año el Primer Curso Cívico-Militar para observadores de misiones de paz, donde por primera vez han participado representantes de Cruz Roja. Esta experiencia piloto proporcionará un mayor conocimiento de ambos actores para gestionar la paz.

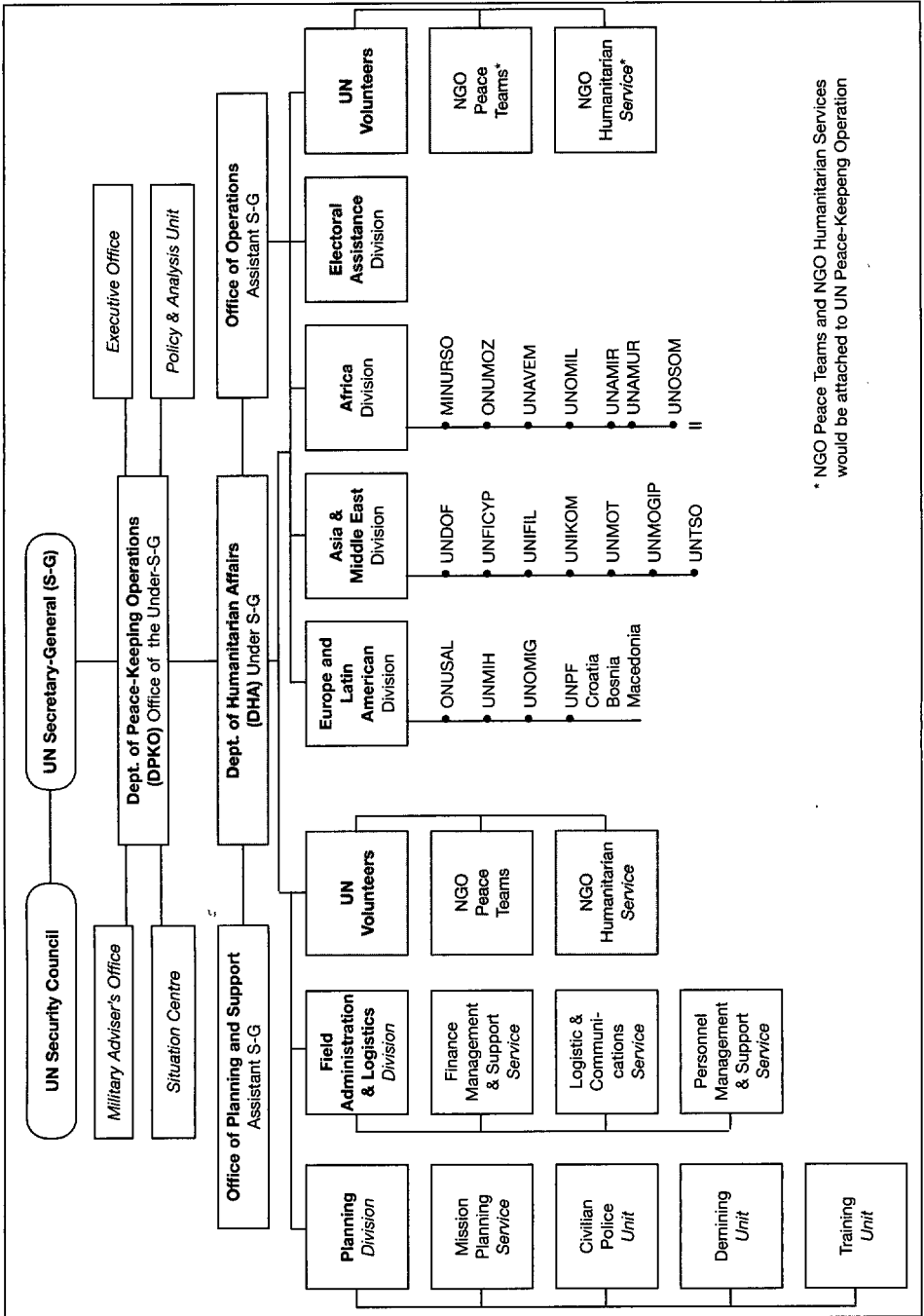
2. Promover la institucionalización de las ONG. Éstas son las medidas:
 - Buscar su independencia con respecto al Estado para poder influir más sobre los partidos políticos, los gobiernos y las instituciones financieras. Es decir, las ONG deben buscar menos el amparo gubernamental que proporcionan las subvenciones y acercarse a fuentes de financiación privadas si no quieren perder definitivamente su carácter no gubernamental. Así ha ocurrido en Bélgica, mientras en Italia las ONG están apunto de morir, según los expertos. Pero no hay que sacralizar a las ONG, ni satanizar a los partidos políticos ni a las instituciones gubernamentales. Hay que trabajar conjuntamente por el bien común.
 - Captar a profesionales voluntarios. Cada vez se forman más voluntarios, muchos de los cuales comienzan su carrera en el seno de la organización. La mayoría son universitarios con especialidad en cooperación. Igualmente, es notorio la imbricación de militares en proyectos de desarrollo, dada su experiencia profesional y su formación logística.
 - Realizar auditorías, pues las ONG deben actuar con rigor económico y justificar los proyectos de cooperación sobre los que han recibido algún tipo de subvención.
 - Promover el asociacionismo entre ONG con el fin de gestionar mejor los recursos e influenciar más en la sociedad y en los poderes públicos. Esta tendencia se está produciendo entre ONG de menor tamaño, que completan la realización de sus proyectos gracias a su colaboración con otras ONG de mayor envergadura.

3. Incentivar las relaciones entre ONG y otros actores, tanto a nivel internacional como de base.
 - Las ONG deberían dar un salto cualitativo y pasar de la ayuda humanitaria a una mayor participación en los organismos internacionales. Teniendo en cuenta que la amplitud de misiones que aquéllas realizan marcha paralela con las nuevas misiones de apoyo a la paz de las OI, se debe crear una nueva conciencia que fomente la cooperación entre ambos tipos actores. Aunque causaría enormes problemas sobrecargar a las ONG con exageradas expectativas en la gobernanación regional, su papel en la búsqueda de la paz y la estabilidad regional está destinado a crecer.
 - A nivel de base, las ONG deben entrar en simbiosis con el pueblo, de donde nacen, por lo que deben ser transparentes y promover su participación en las actividades de la organización mediante campañas que promuevan la solidaridad y cooperación entre los pueblos. Deben participar en la construcción de un nuevo orden mundial y no sólo intervenir en situaciones de urgencia.

En cuanto a las CM, resulta conveniente establecer standards que permitan armonizar procesos legislativos nacionales en esta materia y promover la creación de empleo, restringiendo la repatriación de beneficios y fomentando la inversión en nuevos proyectos.

En definitiva, son necesarios cambios estructurales de gran calado, que inevitablemente deberán protagonizar los mismos Estados con ayuda de organismos internacionales, de las propias ONG y de las CM con el fin de eliminar tensiones y diferencias entre ellos. Siguiendo el lema de NNUU *“pensar globalmente, actuar localmente”*, la acción más directa para alcanzar esos objetivos debe llevarla a cabo el propio individuo que, unido en grupos organizados, constituye la fuerza más poderosa para impulsar el cambio en el plano empresarial, gubernamental o no gubernamental. A través de campañas de educación se conseguirá aumentar el nivel de conciencia y un mayor compromiso de la sociedad en la búsqueda de un nuevo orden de seguridad. La concesión del premio Príncipe de Asturias de la Concordia a Cáritas Española y el premio Nobel de la Paz a Médicos sin Fronteras supone el reconocimiento a los valores que defienden y a las iniciativas que promueven, y revela la importancia que la comunidad de ONG está adquiriendo en el nuevo sistema internacional de seguridad.

ANEXO I



* NGO Peace Teams and NGO Humanitarian Services would be attached to UN Peace-Keeping Operation

CAPÍTULO TERCERO

LOS RIESGOS Y AMENAZAS

LOS RIESGOS Y AMENAZAS

Por ALEJANDRO CUERDA ORTEGA

RECUPERAR LA IDENTIDAD

El señalamiento de los riesgos y amenazas que pueden incidir negativamente sobre un nuevo orden de seguridad en Europa obliga a centrar previamente el análisis en los elementos sobre los que descansa ese nuevo orden de seguridad, para así poder identificar los factores o circunstancias que pueden afectarles negativamente. Se trata de “construir” con las máximas garantías de permanencia, lo que exige revisar estructuras básicas, cimientos, es decir, las esencias de Europa.

Ese razonamiento lleva a una identificación del sujeto de este estudio, que no es otro que Europa; lo que ha llegado hasta nosotros desde sus orígenes y merece la pena conservar; lo que fue salvado por el esfuerzo de tantas generaciones a lo largo de los siglos. Está en la Historia. Ya ha sido desarrollado en el primer capítulo; sin embargo, con base en él, habré de señalar los elementos esenciales que la identifican, para así —como expresaba al principio— identificar también los peligros que los acechan.

Estoy en el ámbito de los conceptos, por lo que no haré mención a los límites geográficos. No es la Geografía la que nos puede dar una respuesta satisfactoria a lo que es o puede ser Europa. Para los fines de este análisis considero a Europa como una realidad histórico-cultural con caracteres propios. El apasionante relato de la evolución de esa realidad no es el objeto de este capítulo, por lo que la referencia al mismo será breve, casi esquemática, aunque necesariamente densa.

En esa historia y en esa cultura destaca la raíz o aportación griega, que con inteligencia y valentía supo crear un orden político en el que vivir en libertad y abrió el razonamiento metafísico que señala el valor de la conciencia humana en el análisis del comportamiento a la luz de la ley natural, elemento esencial de la libertad. Entre sus errores y carencias, la mitificación y particular deificación de todo lo humano, restando sentido trascendente al comportamiento del hombre y al mismo hombre, y el haberse quedado en lo conceptual, sin aplicación práctica a la organización de la vida ordinaria.

Sería luego su sucesor, el Imperio Romano, el que lo completase, expandiendo ese primer embrión europeo-helénico por todo el Continente. Aparte de divulgar la cultura griega, creó los elementos materiales y, sobre todo, los organizativos (leyes, administración, ejército,...), que darían a aquella incipiente Europa el cauce, forma y medios para su inicial desarrollo.

Como es bien sabido, después de dificultades y trágicas persecuciones, el Cristianismo se funde finalmente con el mundo greco-romano de tal forma que, a su caída y disolución, salva todo lo que es esencial y coincidente con su doctrina, lo recoge, conserva, inspira, mejora y lo enseña y lo difunde, llegando hasta nosotros.

Pero además, nace el sentido cristiano de “tiempo nuevo”, sentido nuevo de la vida del hombre, modos nuevos, “modernus”, concepto de modernidad, iniciando una era cultural y sociológica que rompe con la antigüedad clásica greco-romana, asumible con el concepto hebreo del proceso de salvación del hombre, una de las claves que identificarán Europa. El hombre sabe ya que se encuentra en un proceso lineal de salvación, de dónde viene y a dónde va, y que tiene obligaciones en una marcha continua de origen a fin; un final que no es ya el de su mera existencia humana, pues se le promete otra vida, lo que supone la aparición de la esperanza. Nace también el sentido universal que propugna el cristianismo, *toda la humanidad*, que le inspirará el deseo de expansión, de fraternidad, de compartir la evangelización, que tanto ha de explicar la historia posterior de Europa.

La confrontación posterior con el mundo islámico refuerza la conciencia cristiana-europea y lleva a la unidad. Luego se producirá la expansión de esta cultura a otros continentes, muy particularmente a América. Aparece el vocablo “occidente” para diferenciarlo de las culturas orientales, pero el mundo europeo moderno coincide con la expansión del Cristianismo.

Durante cinco siglos (IX-XIV) ese mundo europeo se llama “la Cristiandad”. La Iglesia es el poder espiritual más sólido, depositaria del saber y la cultura, desde la inmensa producción y acumulación documental hasta la creación de universidades, acaecimiento de primer orden en la formación de Europa. En otro orden de cosas, también de los monasterios saldrán nuevas técnicas de cultivo, formas de administración racional, sentido del trabajo, disciplina, nuevos oficios, los grandes arquitectos, la organización de la vida, que luego la Reforma protestante sacará del ambiente monástico y llevará a la sociedad. Nace el espíritu caballeresco, que asume los valores cristianos y se compromete a defender la Iglesia, mantener la paz y justicia, proteger pobres y desvalidos, espíritu y actitud nunca desaparecida en Europa, de fácil identificación con la posterior llamada de las izquierdas revolucionarias en Europa, en su afán de justicia.

Nos referimos por lo tanto a conceptos básicos, a principios fundamentales, a valores y a elementos característicos sobre los que habrá que fijar la atención para salvar y conservar lo que es identidad de Europa: dignidad del hombre, fraternidad, respeto a las libertades individuales, derecho a la cultura y a la propiedad privada, justicia, auxilio y amparo a los necesitados, protección y respeto a la familia, defensa primordial de los valores esenciales sobre los personales, altruismo, educación, hermandad como inspiración de vida en común (en contraposición a tendencias excluyentes), compartir las riquezas, etc. Bien es cierto que esta ética no identifica a la Europa de nuestros días pues las ideas por sí solas no bastan, si luego no se desarrollan.

Además, creemos que debe quedar claro que Europa no es exclusivamente la UE y que la UE no podrá desarrollarse plenamente si no tiene una idea de lo que es Europa. Falta una declaración de a dónde vamos y sobre qué valores fundamentales se planea el futuro en paz.

Señalados ya unos valores, principios y elementos fundamentales que han conformado la identidad de Europa, es hora de analizar en qué modo se encuentran amenazados. En cualquier estudio de los muchos que proliferan sobre Europa pueden encontrarse señalados los retos y amenazas que pesan sobre las perspectivas de una paz estable, y hay amplia coincidencia en varios de ellos: *nacionalismos agresivos, racismo, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas, especialmente las de destrucción masiva*, etc., que, por otra parte, no es probable se presenten aislados, sino varios de ellos simultáneamente.

Ciertamente son amenazas reales, sobradamente conocidas y estudiadas, razón por la que no les dedicaré demasiados comentarios, pero también porque existen como efecto de otras causas primeras.

He hablado de “amenazas”, pero emplearé ahora el término “riesgos” por dos razones: en cuanto al concepto en sí, porque, aun tratándose en ambos casos de “la posibilidad o contingencia de que suceda un daño, desgracia o contratiempo”, la idea de *amenaza* se identifica con algo que procede del exterior a mí, ajeno al orden o al sistema en que me encuentro instalado y que, en buena medida, no he procurado. *Arriesgarse, ponerse en riesgo* es otra cosa y sí tiene relación con mi comportamiento y, desde luego, con las posibilidades de daño que a continuación se van a exponer. En segundo lugar, porque, desde la desaparición del Pacto de Varsovia la palabra *amenaza*, con todo el caótico significado de entonces, es evitada, empleándose el término *riesgo*, que está en una escala menor del daño posible.

En este sentido, considero de mayor interés el análisis de otros riesgos y peligros para la estabilidad, distintos a los anteriormente citados, unas veces ignorados, otras aceptados como componentes inevitables del actual status europeo y otras, producto de intereses particulares, entre los que cuenta el egoísmo o el prestigio político o social como valores primeros.

Naturalmente, este análisis se hace sobre el supuesto de que lo ya conseguido y bueno va a conservarse, y todas cuantas medidas se proyecten para anular o disminuir lo que puede poner en riesgo un orden de seguridad tendrán que contar, como condición, con el mantenimiento de las circunstancias, logros y valores positivos que actualmente configuran el modo de vida europeo, como son el sistema democrático, la economía productiva y estable, el mantenimiento también del vínculo transatlántico, de la cohesión de la Alianza, la ampliación de la UE —pues si hay excluidos permanentes habrá inestabilidad—, el respeto a un orden justo y a los derechos humanos, etc.

Como suele ocurrir en cualquier análisis en que se han de manejar diversos componentes, surge pronto el intento de clasificar esos elementos componentes por apartados, a lo que tan propenso se es cuando se aborda un estudio con intención de clarificar y facilitar. En este caso particular de los riesgos y peligros que pueden afectar a un orden de seguridad sería simple intentarlo en razón de su carácter, origen o causas; digamos que por su entidad política, étnica, militar, económica, religiosa,

demográfica, etc., pero no encuentro en esa división otra ventaja que la facilidad de exposición, que en poco ayuda a la mejor comprensión de las conclusiones a que me ha llevado este análisis y que pretendo desarrollar.

Sólo encuentro razón para dos únicos apartados: por un lado, los riesgos, peligros, amenazas, etc., que tienen su origen o pueden explicarse por un defectuoso planteamiento o selección de los valores, principios y fundamentos que han de presidir la vida y actuaciones de la comunidad europea. Ese es, a mi juicio, el más importante y el que responde plenamente al interés de este estudio, en que se trata de la posibilidad de establecer un orden nuevo que se traduzca en mayor seguridad para Europa, lo que obliga a analizar esos principios, bases y elementos. En el otro apartado quedarán los riesgos y peligros que causa la indiferencia dolosa, el egoísmo y la maldad del hombre, al marginar conscientemente la ley y la norma; aunque fuesen peligros mayores, si la ley es sabia, justa y clara, su anulación no ha de ofrecer dudas.

Pienso que, al hablar de un “nuevo orden” para Europa, aunque sea en el ámbito de la seguridad, ha de extremarse el cuidado en la elección de esos valores o principios fundamentales que han de definir e inspirar las normas y leyes que regulen el comportamiento del grupo humano al que se dirigen. Se trata de una “ley de leyes”, de la “carta magna” que va a presidir toda intención y toda actividad.

Como quedaba expresado al comienzo de este estudio, se trata de construir con las máximas garantías de fidelidad a las esencias y valores fundamentales que identifican a Europa; que por una deficiente, incompleta o equivocada implantación de esos principios no pueda darse entrada al error o la maldad; que la astuta e interesada expresión de que “lo que no está prohibido, está autorizado” no tenga posibilidad de justificar el mal. Y digo esto porque soy de la idea de que la máxima norma que pretende hoy regir los destinos de Europa está lejos de lo que pensaron, desde Carlomagno hasta nuestros días, los inspiradores de una Europa unida, y lejos también de los valores y principios que forman el acervo de nuestra civilización y cultura.

Hablo del Tratado de la Unión Europea (TUE), que ha desarrollado multitud de normas e instrucciones que asombran por el detalle y previsión a que llega en los aspectos económicos, agrícolas, comerciales, financieros, etc., pero falla en los elementos sustentadores, en las directrices de carácter humano, en la invitación a la generosidad y en la conminación al respeto a la persona. El Tratado parece así el producto del

esfuerzo de hombres de gran inteligencia y escaso corazón. No quiero decir que se hayan ignorado intencionadamente esos principios morales, pero sí digo que en la redacción de la fundamental norma de convivencia para Europa no puede haber solo tecnócratas, porque de ellos no puede esperarse que valoren y den preferencia al espíritu, a la nobleza o a la bondad. Eso es lo que buscaban aquellos hombres (Schuman, Monnet, Adenauer, De Gasperi, etc.) que una vez más, al terminar la segunda gran conflagración mundial, quisieron unir Europa en un abrazo leal y generoso.

Hablo de la paz que puede reinar con un acertado orden de seguridad pues, como dijo Ernst Jünger, “la paz sólo será posible si en ella se conjunta todo lo que aún continúa teniendo dignidad y rango humanos” (“Der Friede”, 1944).

Se trata, pues, de agrupar aquellos factores de riesgo sobre los que pueda actuarse en alguna medida por ser consecuencia del error o la omisión en los fundamentos legales de la Unión Europea, y que son los que considero deben ser analizados con especial detenimiento en este estudio sobre un nuevo orden para Europa. Quedan fuera —y formarían un segundo grupo— aquellos otros riesgos y amenazas a la seguridad que tan sólo son consecuencia de la mentalidad malévola del hombre, de una conciencia torcida; también, los que surgen como consecuencia de la evolución natural, del desarrollo humano o de la acción de la naturaleza.

No quiero decir que estos otros factores no constituyan auténtica amenaza y deban, por ello, desdeñarse. Por el contrario, sus efectos pueden dañar gravemente, y hasta destruir, la pacífica convivencia humana, pero su lamentable existencia, bien sea debida a la condición del hombre, bien a los efectos de la naturaleza, no puede ser anulada por medio de leyes. Todos los gobiernos las han previsto y se esfuerzan por evitar que surjan o por corregir sus consecuencias. Entre estos males están —como se apuntaba anteriormente— por un lado, el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada, el comercio ilícito de armas, la producción incontrolada de armas de destrucción masiva, la explotación de los débiles, la tortura, la contaminación ambiental dolosa, la manipulación genética, la cultura de la muerte, etc. Por otro lado, las catástrofes naturales, la degradación del ambiente, la explosión demográfica.

Sólo dedicaré unos comentarios aclaratorios a esa relación de males, que no será tratada en profundidad. Con respecto a los que son causa-

dos por el hombre, decir que suelen presentarse varios de ellos en conjunción, y pocas veces en forma aislada. También, que con alta frecuencia tienen su origen en el descontento por la falta de oportunidades de una vida mejor, por la pobreza comparativa, la frustración, que generan odio o miedo, dos sentimientos que provocan la violencia. Quiere esto decir que en tales casos, solamente cuando surgen como consecuencia de la extrema necesidad, no imputable a la maldad del hombre, pueden y deben ser evitados, al menos aliviados, por medio de un orden más justo que incluya *el deber* de compartir los bienes de la tierra, como ya se ha comentado al hablar de los Derechos Humanos, carentes hoy, en buena medida, de un estímulo claro y terminante a la generosidad y la fraternidad.

También, en cuanto al incremento demográfico, nada que decir respecto a la natural evolución de la especie humana; pero sí que, en lo referente a los sufrimientos y consecuencias que acompañan a un crecimiento excesivo y descontrolado, pueden y deben igualmente ser aliviados por medio de acciones decididas y generosas de los que tienen en exceso.

Quedan así, frente a Europa, arriesgando la paz de unos y otros, de los justos y de los culpables, de los responsables y de los indiferentes, de los que no saben o no comprenden, de los ineptos y de los astutos y sagaces, y también de los que claman inútilmente por un mundo mejor, los males causados por una pérdida consciente de la identidad de Europa, por el abandono de sus valores culturales y por la existencia aún de unas estructuras orgánicas y rectoras del orden vigente en las que han encontrado esos males fácil acomodo.

Destaco entre ellos los siguientes:

- La pérdida de valores, con especial gravedad en la educación infantil.
- La ineficacia de las Naciones Unidas.
- La pasividad de la UE y de la OSCE.
- Los conflictos interétnicos.
- La continuidad en la ampliación de la NATO.
- La supervivencia de la UEO.
- La inestabilidad de Rusia y Yugoslavia.
- El extremismo religioso islámico y el error con Turquía.
- La actitud ante la explosión demográfica.

ANÁLISIS DE LOS RIESGOS

La pérdida de valores y principios

Supone la pérdida de la identidad, lo que identifica y distingue, lo que es particular y característico. Resulta sorprendente y significativo, prueba de desorientación, que la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) —tantos años buscada— se considere lograda por el hecho de contar con la presencia o aportación militar norteamericana. Es decir, que lo que va a identificar a Europa a partir de ahora en materia de seguridad y defensa, como en cualquier otra materia, lo que la va a distinguir con rasgos propios, lo que le va a dar su propia personalidad y carácter es la aportación de elementos extraeuropeos. Puede aceptarse que esa presencia o ayuda sea necesaria y hasta imprescindible para garantizar su seguridad y defensa; es más, esa es la realidad y lo será por mucho tiempo; pero eso quiere decir que se necesita tal ayuda exterior para lograr una adecuada “capacidad europea de seguridad y defensa” o una “*garantía* europea de seguridad y defensa”, pero no una *identidad europea*, pues esta habrá de ser lo que la distinga de los demás y le dé carácter propio.

También, como prueba de la pérdida de valores, sea por la pérdida de su significado o por la inversión de éstos, lo que es aún más grave, ha de reconocerse que hoy día los conceptos “verdad”, “moral”, “autenticidad”, “rectitud de conciencia”, “abnegación”, etc., apenas cuentan, pues comprometen a quien los esgrime, le obligan, son incómodos; y lo que ha llegado a constituir práctica habitual de vida es eludir la responsabilidad, diluirla entre varios, culpar a la sociedad; y cuando la culpa es de todos, no es de nadie. Pocas veces se oye a los responsables directos asumir su error o su culpa, ni siquiera para afrontar unos hechos que son de su exclusiva competencia; antes bien recurren a expresiones condicionales tales como “yo diría”, “habría que, etc.”, con lo que el afectado queda en la desorientación y en la duda de si aquello pudo evitarse o fueron las circunstancias, el azar o la conjunción de casualidades inevitables que habrá de aceptar resignado e impotente, pero también con un grave quebranto en su concepto de la justicia y la protección que cree corresponderle por derecho.

A nadie sorprende ya que cuando un enfermo menos grave pierde su vida en el quirófano se oiga decir a los responsables del centro hospitalario que todas las actuaciones fueron correctas, el personal competente, los medios adecuados y revisados, la técnica idónea y el diagnóstico acertado. Como a nadie, creo yo, se ha oído pedir responsabilidades por

la pérdida de 250.000 vidas humanas en el conflicto de Bosnia-Herzegovina entre los años 91 y 95, período de tiempo en que gran cantidad de políticos, gobernantes, instituciones y organismos se consideraron competentes en la crisis y proclamaron sus inútiles medidas para poner fin al exterminio. Pero no parece que hayan quedado conciencias atormentadas, por lo que es lógico concluir que los principios que inspiraban esas conciencias y esas instituciones no existían o estaban equivocados.

Pero ni siquiera puede uno estar ya seguro de que el deterioro de principios y valores en las conciencias sea la simple respuesta que despache estas consideraciones. Con todo lo grave que supone el convencimiento de que los dirigentes de Europa han experimentado una pérdida de orientación tal que les resulta difícil, si no imposible, distinguir entre lo bueno y lo malo, según los dictados de la ley natural, aún es más decepcionante la presunción de que están satisfechos de sus actuaciones, por lo que no cabe esperar de ellos una conducta diferente.

Y es que los Gobiernos tienen cada vez menor margen de libre actuación en el ejercicio de sus políticas por causa y razón de tantos compromisos contraídos, por temor al permanente juicio crítico a que se ven sometidos, por la existencia de partidos en una oposición que se proclama constructiva pero que en su afán de poder utilizará una especie de "tercer grado" permanente, por el peso de la opinión pública y el acoso de la opinión publicada, por la necesidad de superar día a día el examen del cumplimiento de sus programas de paz y bienestar... etc... etc. Y en ese panorama se diluye el criterio propio y se olvidan las primeras intenciones declaradas. Todo se consulta en pura transacción y, cuando se trata de decisiones internacionales, como es el caso mencionado de los conflictos en los Balcanes, las naciones europeas se consultan y acuerdan invariablemente la pasividad. Esto es así porque esas naciones harán todo lo que esté en sus posibilidades por evitar sugerir una intervención militar. No propondrán nunca la opción violenta, aunque con ello pudiese evitarse un mal mucho mayor. No está en sus cálculos el envío de sus ciudadanos a la guerra. Son "hacedores de la paz", con toda la carga de responsabilidad y de exterminio que tal actitud pueda conllevar. Es uno de los síntomas de la paz prolongada. Pero quede claro que es una actitud falsa, porque luego se sumarán a la decisión de intervenir que otros tomen, en este caso los norteamericanos. Es más, saben que esa era la única solución, llegados a situaciones extremas; pero, una vez más, son capaces de "perder el honor por evitar la guerra". Luego se adornarán con la noble y sufrida actuación de sus fuerzas.

Nadie caiga aquí en la fácil tentación de señalarme como belicista. Repase antes la historia reciente de Europa y su actitud pasiva o indiferente ante las varias crisis emergentes y conflictos que, en su interior o en relativa proximidad, han amenazado la estabilidad de Europa. Y al citar la proximidad al Continente estoy refiriéndome a su declarada intención de contar con una política exterior y de seguridad común (PESC). Le saltarán a la memoria Palestina, Líbano, la invasión de Kuwait con amenaza a nuestras fuentes de energía, el problema kurdo, Bosnia-Herzegovina, Somalia, Albania, Argelia, Macedonia, Kosovo, ...; en todos ellos ha habido ausencia, inhibición, ineficacia, sólo palabras, hasta que otros decidieron actuar. Considere luego que aquí se trata de la seguridad y de la paz, y que la opción militar no es ajena a ese empeño. Recuerde luego que el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas (NU), máximo organismo mundial de seguridad colectiva, prevé, para el caso de haber sido ineficaces otras medidas previas e incruentas, la posibilidad de “ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria”. He de aportar aquí mi experiencia como observador en 12 asambleas de la UEO, brazo armado de la UE, transcurridas siempre en simultaneidad con un conflicto sangriento en Europa, en las que invariablemente se han sucedido las lamentaciones por las flagrantes violaciones de los Derechos Humanos (DH), las palabras de condena, las conclusiones sobre la necesaria intervención, la autocensura por no haberlo hecho y las acusaciones a terceros por su falta de voluntad o por no haber proporcionado los medios ..., para luego volver a la pasividad.

Pero el empleo de la fuerza ha de considerarse siempre como el recurso final y nunca deseado. En esa mentalidad y en ese ambiente reinante en las naciones europeas occidentales habría que convencer a sus hombres y a sus dirigentes de que la disyuntiva sobre el empleo de la fuerza no llegaría tan fácilmente si el pensamiento y la conducta fuesen inspirados por la generosidad, el altruismo, la fraternidad y el esfuerzo por la igualdad; conceptos que no son nuevos, que durante siglos fueron señas de identidad de la Cristiandad (Europa) y que en 1789 proclamaba la Revolución Francesa para entrar en esta nueva Era. Y llevarlos al convencimiento de que lo que ahora cedan de su bienestar y disfrute material se transformará en paz y más bienestar.

La desorientación en la política, o el errado enfoque, son síntomas de que el hombre padece una crisis en sus creencias. Al citar al hombre me refiero a todo hombre, pero en especial al que tiene la grave responsabilidad de dirigir y orientar, y al que ha de establecer principios y valores en el TUE.

Decía Ortega que “en esta crisis y pérdida de orientación, lo que procede es tratar de restaurar la autenticidad rehaciendo sus bases mismas, esto es, volviendo a empezar de nuevo la aclaración de los temas fundamentales, el repertorio básico de ideas” (J. Ortega. “*Sobre la razón histórica*”). Y ese “empezar de nuevo” ha de referirse también a la educación primera, a la formación integral de la infancia, que difícilmente recibe hoy otra enseñanza que no sea la técnica, muy poca o ninguna moral y cuyos modelos sociales están en su mayoría carentes de valores o se orientan sólo a la acumulación y disfrute de los bienes materiales.

Hoy día es recurso habitual el nombramiento de comisiones de estudio. Creo sinceramente que sería de inmenso beneficio el nombramiento de un grupo suficiente de distinguidos intelectuales y pensadores de reconocido prestigio, cuidadosamente seleccionados —pienso en aquellos primeros “padres de Europa” de los años 50— con la misión de estudiar y definir los principios morales, fundamentos y valores sobre los que construir la Europa del futuro, recogiendo de nuestro pasado cuanto es identidad europea y procede conservar, incorporando sus conclusiones al Tratado de la Unión (TUE) y revisando bajo su luz y con su espíritu todos los apartados, capítulos, normas y disposiciones que actualmente regulan la vida de esta gran sociedad, desalentada en sus aspiraciones al iniciar un nuevo milenio por carecer de *un proyecto suficientemente atractivo de vida en común* por el que valga la pena luchar.

La ineficacia de las Naciones Unidas.

Ya José Antonio Jáudenes trata en amplitud este organismo (Capítulo IV), máximo responsable de la seguridad colectiva, que se establece a la terminación de la Segunda Guerra Mundial (IIGM), y por tanto recoge en su articulado las circunstancias del momento, de lo que han transcurrido 54 años, tratando también de no repetir los errores de la Sociedad de Naciones surgida a la finalización de la IGM. La Carta de San Francisco sienta los pilares de la seguridad colectiva, principalmente en la prohibición del uso de la fuerza, en el arreglo pacífico de las controversias, y en el principio de soberanía o no intervención en los asuntos internos de las naciones; establece sanciones a los transgresores y constituye un Consejo de Seguridad (CS) al que da la competencia en exclusiva de determinar si una cuestión afecta a no a la seguridad mundial, requisito indispensable para la adopción de medidas correctoras que ha de establecer el propio CS.

La firma de la carta de San Francisco se produce en 1945, momento en el que sólo hay en el mundo 56 naciones, razón que hace aún más comprensible la capacidad decisoria de las cinco vencedoras de la II GM, que se constituyen en “miembros permanentes” del CS, únicos con derecho a vetar y detener cualquier iniciativa de carácter mundial que tenga relación con la seguridad. Las razones para esta inmensa asignación de poder son explicables entonces, pero los inconvenientes surgen pronto, cuando se divide el mundo en dos grandes bloques presididos por las dos superpotencias, EEUU y URSS.

Han transcurrido muchos años, el mundo se ha transformado de forma entonces difícil de imaginar; terminaron prácticamente las colonias, protectorados y fideicomisos; la producción y comercio mundial de armas ha llevado a la población del globo, y en especial a la de terceros países, a una situación de inseguridad permanente, al no estar ya controlados esos países por ninguna de las dos potencias directoras. El número de naciones alcanza hoy la cifra de 186, lo que convierte a la Organización en ingobernable si se quiere respetar el sistema democrático de derecho a consulta y voto de cada una de ellas, salvo que se pretenda ignorar el valor de la Asamblea, potenciando aún más la capacidad de decisión y veto de “los cinco grandes”, lo que conduce igualmente a la inoperancia y a la ingobernabilidad por bloqueo de toda decisión llevada al Consejo (antecedentes en la Resolución “Manos Unidas” de 1956 y recientemente en la intervención de la NATO en Kosovo). La riqueza de los países avanzados se ha multiplicado por cifras astronómicas mientras el tercer mundo se ha sumido en umbrales de miseria donde la mortandad, la hambruna y las enfermedades exterminadoras son ya constantes. La violación de los Derechos Humanos (DH) de forma masiva y sistemática en el ámbito interno de las naciones ha proliferado de modo alarmante, sin que exista el derecho claro a intervenir por razón de los propios principios de la Carta fundacional, en contraposición con lo que da a entender la Declaración Universal de los DH. El número de intervenciones en operaciones de paz ha alcanzado cifras que no permiten su adecuada atención, y la ONU no dispone de fondos suficientes, mientras hay naciones que no pagan sus cuotas (EEUU debe más de un millón de dólares en el momento en que esto se escribe, aunque dice va a pagar a finales del presente año 99, al parecer, para no perder el derecho a voto en la Asamblea General). La Organización se ha llenado de comités, muchos de ellos ineficaces y sin que se disponga de capacidad para prestarles atención; el aparato administrativo ha crecido hasta convertirse en un monstruo burocrático de difícil control.

Las citadas razones, y otras muchas, han hecho disminuir el prestigio de la Organización, con riesgo de ser ignorada en asuntos de su competencia y de que las Naciones adopten por sí mismas, o en conjunción con otras, iniciativas unilaterales en materia de seguridad que puedan dar lugar a respuestas de sus antagonistas que pongan en grave riesgo la paz mundial. Recientemente (marzo de 1999) hemos vivido con expectación —y en algunos gabinetes políticos y centros de seguimiento, con tensión y cierta angustia— la decisión de la NATO de intervenir en fuerza en el intento de genocidio de Kosovo al margen del CS de las NU, al serle evidente que tal decisión sería vetada por Rusia y China, prolongando así el sufrimiento y el exterminio de más de un millón de personas. Afortunadamente, esa actitud, que ha orillado la legalidad vigente —*lex dura, sed lex*—, en contra del criterio de dos grandes potencias, no ha tenido, en apariencia, hasta ahora (diciembre de 1999), consecuencias graves, aunque se vivieron momentos críticos con motivo del error cometido al atacar con misiles la Embajada China en Belgrado. Pero no parecería prudente repetir la experiencia de iniciar ataques ignorando al CS, basados en que, por esta vez, no ha habido que lamentar reacciones o respuestas de amenaza.

Se ha sentado un precedente, pero no debe ser interpretado como autorización tácita para la libre actuación de las naciones en cuestiones graves de seguridad. Tal criterio supondría la muerte de las NU y una amenaza inmediata a la paz mundial. Antes bien, este caso debiera servir de base para abordar el estudio y establecimiento de un nuevo orden de seguridad en el que quedasen corregidos todos los fallos que actualmente aquejan a la ONU y, muy particularmente, la composición y capacidades del Consejo de Seguridad, que entiendo debe incrementar el número de miembros permanentes y adoptar sus decisiones por una amplia mayoría a determinar.

También, modificar el actual *modus operandi* de este foro, atenuando la competencia asignada en exclusiva al CS para determinar si un asunto afecta o no a la paz mundial. En su momento pudo encontrarse lógico y aceptable, pero no debieran llevarse ya a esa decisión final cuestiones de extrema gravedad que pudieran estar plena y claramente comprendidas en las cláusulas y artículos de esa nueva organización de seguridad. Para ello, habría que dotarla de medios de previsión y control permanentes de suficiente garantía donde estén fijados indicadores de alarma en todos los aspectos del comportamiento de las naciones (políticos, económicos, comerciales, militares, ecológicos, sociales, etc.) que puedan derivar a

situaciones de crisis, de modo tal que estas puedan ser detectadas y tratadas antes de que alcancen niveles peligrosos.

Finalmente, sugerir que la ONU se oriente más a la condición de foro de conciliación internacional.

Pasividad de la UE y de la OSCE

Algo se ha dicho ya anteriormente, en el apartado de la “pérdida de valores”, sobre esta actitud evasiva de los dirigentes europeos —y de las instituciones que ellos gobiernan— ante la responsabilidad, eludiendo tomar decisiones comprometidas, aunque sean ajustadas a una recta conciencia. Me refiero, en este caso, a quien aún conserva una capacidad de juicio ajustada a la ética y conoce, por tanto, lo que sería una recta decisión, pero prefiere no poner en riesgo su condición, su bienestar, enfrentarse a la crítica. No sorprenderá que luego se incorpore con entusiasmo a esa decisión comprometida si es otro el que la adopta, pues ya ha quedado, en cierto modo, exento de responsabilidad.

Es esto lo que vemos está sucediendo en Europa ante casos que reclaman protección; y también sabemos que quien decide es Norteamérica, pues Europa padece una lamentable carencia tanto de líderes como de ideas, otra de las razones de esta pasividad. Esa falta de liderazgo es la consecuencia de muchos años de situación de “guerra fría” en los que EEUU retenía todo el poder de decisión en cuestiones importantes. Ante la grave amenaza de rotura del angustioso equilibrio nuclear sólo funcionaba la disuasión del arsenal norteamericano; todo le era consultado, y los dirigentes europeos se formaron en el asentimiento al líder de la NATO, pudiendo dedicarse en plenitud al crecimiento interior, lo que ha conformado este *modus vivendi*. Los escasos intentos de autonomía política resultaron inútiles, cuando no perjudiciales y hasta peligrosos (Suez, Francia-Reino Unido, 1956. Francia-NATO, De Gaulle, 1966). También, los celos de protagonismo entre dirigentes europeos han sofocado posibles intenciones de liderazgo. Norteamérica es criticada por su omnipresencia, pero “contra América se vive mejor”.

Este adormecimiento y esta indiferencia ante cuestiones que requieren atención y ayuda sin contrapartida material se encuentra igualmente instalada en la sociedad, pues poco o nada se hace para despertar intenciones altruistas y generosas, salvo en el caso de grandes catástrofes. La opinión pública, los medios de comunicación, la educación, estimulan preferentemente el consumo, el disfrute material, la acumulación de bie-

nes y el prestigio social identificado con los signos externos de la riqueza. Hablo del egoísmo, que lleva a la pasividad ante las necesidades ajenas, que incrementa las diferencias, que alimenta el odio en los menos favorecidos, que puede llevar a la violencia.

Digo, entonces, que esa pasividad dolosa instalada en nuestros dirigentes y en nuestra sociedad puede conducir a la violencia, como ha ocurrido, de forma trágica, por dos veces en esta última década, en la antigua Yugoslavia. Llevábamos muchos años de paz en Europa, una paz impuesta por el llamado “equilibrio del terror”, pero que ha permitido un enorme desarrollo y bienestar, con todos los inconvenientes que también conllevaba, en especial para Rusia, como consecuencia de ese período de Guerra Fría, entre otras razones. Las violencias que se iniciaron en Bosnia-Herzegovina en los primeros años 90 cogieron por sorpresa a la inmensa mayoría de la población, que se negaba a aceptar la verdad; y pocos años después se repetía en Kosovo. Aquello alteraba y rompía los buenos modos de Europa y se pretendía solucionarlo también “con buenos modos”. Por otro lado, era un dolor “lejano”, en la misma Europa, sí, pero en una Europa que no contaba. Decía Ernst Jünger que “la naturaleza humana está hecha de tal manera que para llevar a cabo las cosas necesarias no le basta con la inteligencia; lo que proporciona enseñanza es ante todo el dolor”, y aquel sufrimiento no era sentido como propio. Se trataba de “otros”, de los que nadie duda que tienen DH, pero tampoco nadie está dispuesto a concedérselos.

Sí, hubo pasividad, durante demasiado tiempo, mientras el exterminio continuaba y las voces de “basta” iban en aumento, como las reuniones de los líderes políticos. Tampoco allí había “intereses” en juego que justificasen una intervención merecedora de aplauso. En otras épocas de Europa, antes de la Edad Moderna, acudir en ayuda de los oprimidos y necesitados hubiera sido lo digno, lo caballeroso, un timbre de honor. Nunca ha contado Europa con más instituciones y organismos de seguridad que proclaman el respeto a los derechos humanos ni con más agrupaciones de fuerzas y mejor dotadas. Sin embargo, se pensó que lo más adecuado y menos comprometido era esperar y ver. Luego hubo que reconocer —aunque a nadie se le pidieron responsabilidades— que la pasividad de Europa, en esos dos casos y en el de Albania, fue vergonzosa y causó una inmensa pérdida de vidas humanas. He oído y he leído este reconocimiento de culpa en muchos foros y en muchas publicaciones, aunque, a juzgar por sus nulas consecuencias, pienso que tan sólo se trataba de un alivio de las conciencias de los que se autoinculpaban, con cierta dosis de hipocresía.

Estos graves conflictos de Bosnia y Kosovo vienen ocupando las páginas de la prensa diaria desde hace varios años, pero hay un cálculo que aún no he leído: lo que hubiera sido de bosnios y kosovares si el mundo occidental hubiera dejado manos libres a los dirigentes yugoslavos. Mientras pudieron, el odio sanguinario y el genocidio llenaron fosas de cuerpos humanos, que aún siguen apareciendo.

Se trata de reflexionar sobre un nuevo orden de seguridad en Europa. Estoy conforme con Gonzalo de Salazar cuando, en su estudio sobre "los actores políticos" (Capítulo I de este Cuaderno), dice que "resulta imprescindible el desarrollo de la PESC más allá de la política declaratoria actual, identificando con claridad los intereses de seguridad comunes para poner en marcha una política de prevención de conflictos que sea capaz de evitar la gestación de crisis graves en el continente europeo". Pienso que el recientemente nombrado Mr PESC tiene por delante una obra de titanes. Lleva el respaldo de la poderosa UE, que a todos interesa, lo que probablemente le abrirá todas las puertas. Su objetivo ha de ser la paz en Europa y mal hará si sólo dedica su empeño a armar ejércitos, crear industrias de defensa y acumular material de guerra para que Europa tenga así una identidad propia en materia de seguridad. Es necesario, ciertamente, dotar a Europa de fuerzas propias y capaces, pero eso ha de quedar como elemento de disuasión y recurso final. También será necesario prever fuertes sanciones para los infractores del orden, los opresores del débil, los violadores de la dignidad humana; sanciones a las que todos se comprometan, aunque sea a costa de la renuncia a bienes y beneficios, bajo pena de expulsión de los organismos internacionales. Pero esos, digo, serán los recursos finales. Antes habrá que construir un orden basado en principios y valores "que tengan dignidad y rango humanos", en el que todos encuentren protección.

Adelante, pues, con las Fuerzas Armadas, pero la identidad de Europa no puede consistir solamente en una poderosa máquina militar, porque el poder auténtico se reconoce en la protección que dispensa.

Difícil tarea, pues, la de Mr PESC y la del Consejo Europeo para lograr que todos acepten unos principios y fundamentos orientados a la unidad de Europa. Los procesos de integración que nos muestra la Historia siempre se han producido por la existencia de un enemigo y una gran amenaza, fuese la de los bárbaros, del Islam, del nazismo o del peligro soviético. Por primera vez habrá que intentarlo sin la existencia de un enemigo claro y declarado.

Conflictos interétnicos

Hay 6.000 etnias reconocidas por las NU, naturalmente según unos rasgos diferenciales debidamente considerados. No es imaginable el gobierno de un mundo con 6.000 naciones. Dice Gonzalo de Salazar “la UE debería rechazar de forma inequívoca, en su marco constitucional, la concepción étnica del Estado”. En su lugar, el concepto de ciudadanía.

En algunos casos, en Europa, no es fácil llevarlo a la práctica cuando muchos de los problemas étnicos proceden de decisiones políticas a las que faltó la reflexión o les sobró afán de castigo o venganza. Me refiero a Versalles, a Clemenceau, con una división territorial que llevaba dentro el germen de la disensión (1919). Algún día habrá que superar esas discordias latentes pues su consideración no puede tener materialización práctica, so pena de atomizar Europa. Válido también para otras reclamaciones de carácter étnico, muchas veces con escaso o menor fundamento, que, de ser aceptadas, solo lograrían enquistar un germen de discordia más grave que el que ahora muestran.

Pero se deben reconocer y aceptar esas diferencias y esas minorías, el libre ejercicio de sus particularidades culturales, con tal que no promuevan el odio o la exclusión del conjunto de la sociedad o nación en que se encuentran. La discriminación negativa y la persecución de esas diferencias lleva al surgimiento del nacionalismo, como recurso de cohesión, expresión de protesta y defensa de la dignidad de ese grupo acosado. Se instalan las ideas y las doctrinas con carácter de “guerra santa” y “quien cree luchar por ideas y por puras doctrinas es más despiadado que quien únicamente protege las fronteras de su patria” (Ernst Jünger, “La Paz”), como ocurrió en la IIGM con las ideas puristas de la raza aria, y recientemente en Kosovo.

El odio es uno de los martillos que rompen la paz. Si esa rotura no se produce antes es por la opresión que ejerce el más fuerte, pero esa semilla ciertamente crecerá; a la vista o soterradamente, pero crecerá, y los analistas de seguridad pondrán ahí su dedo para señalar un conflicto latente.

Para que un acuerdo de paz sea justo y duradero ha de estar basado en derechos y deberes iguales, y precedido por la contención de las pasiones.

El reconocimiento de las diferencias culturales no puede significar la independencia, al igual que en una familia unida por la sangre y por razo-

nes superiores se respetan las distintas personalidades de sus miembros y es posible la convivencia. La vida no puede estar completamente sometida a disciplina ni se ha de abandonar todo a la libre voluntad. No se puede esgrimir para todo “el Estado autoritario” ni llevar al extremo la concepción liberal. Donde proceda la organización técnica de las personas y las cosas para el bien común no deben existir fronteras; donde existan diversidades culturales procede la libertad. Una cosa es la autonomía cultural y otra la autonomía política.

El TUE deberá diferenciar muy cuidadosamente lo que pertenece a la cultura y lo que pertenece a la civilización, sin permitir que existan países en los que impere el miedo y en los que habiten personas entregadas injusta e ilegalmente a intromisiones en las vidas, en los bienes y en las libertades fundamentales. Y cuando se produzcan tales hechos —me refiero a las atrocidades de los sucesos en la ex-Yugoslavia— ha de restablecerse el derecho y, más aún, el sentido del derecho con el juicio de los culpables, pues el ser humano lleva innato el sentido de la autoridad y la justicia, que se vivifican y calman cuando comprueba que la injusticia es perseguida y los crímenes expiados. Será imprescindible que los tribunales que se prevean sean completamente independientes, para que sus sentencias no estén guiadas por la parcialidad.

La continuidad en la ampliación de la NATO

Presentada aquí como un riesgo para la seguridad de Europa, requiere una precisión inicial que sitúe esa opinión en sus exactos términos. En primer lugar, solamente quien confunda la seguridad con la defensa puede aquí llamarse a escándalo y estamos tratando de un orden de seguridad. Y en segundo lugar, no se refiere ese riesgo a la ampliación ya efectuada, que ha supuesto un claro afianzamiento de la seguridad en el centro de Europa, al rellenar de forma rápida y contundente un vacío preocupante, abierto como consecuencia de la retirada del poder político y militar del Pacto de Varsovia sobre diez naciones sojuzgadas que pasaron a estrenar libertad en muy precarias condiciones.

Queda, pues, aclarado, que sólo es aplicable esa consideración de riesgo al supuesto de una continuidad en la extensión de la NATO, sin límite anunciado, como parece dar a entender su “open door policy”.

Un orden de seguridad está basado en la renuncia de sus miembros a la violencia; en su compromiso de resolver los conflictos por medios pacíficos o de ser llevados a una instancia superior reconocida, única con

potestad para dirimir la cuestión e imponer sanciones; aspira a ser permanente y a incluir en su ámbito el mayor número posible de naciones, que naturalmente han renunciado al uso de la fuerza. Esa es la ONU y también la OSCE, esta segunda con un mayor compromiso de cooperación.

A diferencia, una organización de defensa colectiva —llamada “alianza” a lo largo de la historia— surge ante la existencia de una amenaza concreta y grave que, por su entidad, obliga a la coalición de fuerzas para la defensa. Es la opción militar y su compromiso —en plena oposición a lo que se pretende en un orden de seguridad— es precisamente el empleo de las armas en mayor cantidad y contundencia de lo que se supone en el otro bando. Una alianza no aspirará a constituirse con el mayor número posible de naciones, sino con el menor que le garantice la superioridad y permita así la adecuada conducción de la guerra que se avecina. En realidad, sólo los amenazados en su integridad o principios serán los integrantes de esa organización de defensa y no existirá el menor interés en implicar a terceros. Finalmente, las alianzas suelen desaparecer al cesar la amenaza.

Realmente ambas organizaciones son necesarias: la de defensa, por si falla la seguridad; y ésta, para evitar la guerra.

Qué duda cabe, una poderosa defensa proporciona disuasión y seguridad, pero por lo general la gente corriente recurre a simples sistemas de seguridad para proteger su vida o sus bienes, sean puertas de seguridad, cajas de seguridad, cinturones o cristales de seguridad, en lugar de rodearse de hombres armados, lo que supondría una amenaza, además de un coste insoportable. En realidad, todas las naciones implicadas en la pasada “Guerra Fría” han reducido sus ejércitos y arsenales al desaparecer la amenaza unidireccional del Pacto de Varsovia.

Ahora, cuando se reflexiona sobre un nuevo orden de seguridad, habrá de convenirse que éste estará tanto más logrado cuanto menos sea necesario el recurso a los componentes militares para el mantenimiento de la paz. No parece, por tanto, que la ampliación de la Alianza vaya, en esencia, en la dirección acertada.

El proceso experimentado en Europa con el derrumbamiento del bloque soviético está lejos de parecerse a la era de paz que cabía imaginar. Tan sólo unos meses después de aquella explosión de júbilo en el muro de Berlín se producía la invasión de Kuwait y la consiguiente amenaza de

corte del suministro de energía a Europa, una Europa desconcertada que no perdió esa primera oportunidad de actuación libre y competente para optar por la pasividad y la retórica de las condenas. De nuevo, por cuarta vez en el siglo, los ejércitos norteamericanos vinieron a solucionar nuestros problemas. Ya lo hicieron en 1917, con motivo de la IGM; luego, al estallar la segunda Guerra; después, durante la Guerra Fría, al contener al Pacto de Varsovia hasta lograr su desmembración. Después de la Guerra del Golfo hay que reconocerles la firma de los Acuerdos de Dayton, que pusieron coto a 4 años de exterminio en Bosnia. Y por último, y por sexta vez, ya en los finales del siglo, el cese del otro exterminio de Kosovo.

Mientras tanto, se han ido sucediendo los conflictos de forma ininterumpida en todo el ámbito de competencia de esta vieja, confortable y paralizada Europa.

La NATO se ha transformado y adaptado a los nuevos tiempos, ha reformado sus estructuras de mando y de fuerzas en consonancia con el nuevo panorama de conflictos, ha asumido mayores competencias en el campo de la seguridad, ha creado organismos de ayuda, orientación y acogida al mundo democrático para las naciones liberadas del bloque soviético (PfP, NACC/CAEA) de extraordinario valor y acierto, que han sido inmediatamente aceptados, despejando toda duda sobre su integración en los sistemas occidentales; ha establecido relaciones y acuerdos leales con la nueva Rusia; ha declarado su disposición a poner parte de sus efectivos militares bajo los dirigentes europeos en misiones que solo sean de la responsabilidad de estos, etc.

Nada aconseja, a mi parecer, su desaparición o tan sólo limitación en las actuales circunstancias. Europa ha demostrado sobradamente su incompetencia para resolver los propios conflictos, que no cesan, y cabe pensar que se encuentra cómoda con el refuerzo del “vínculo transatlántico”. Quizá, si el panorama se apaciguase, o se decidiese (Europa) a tomar las riendas de su responsabilidad, o ambas cosas al tiempo, podría pensarse en que asumiese una mayor responsabilidad de gobierno.

No estoy, entonces, poniendo en cuestión la existencia de la NATO en su actual configuración y cometidos, pero sí digo que su *ampliación sucesiva y continuada* como alianza militar, a todos los países de la anterior órbita soviética podría suponer un riesgo de desestabilización de Europa. La decisión fue tomada con la anuencia de Europa, que no con su aplauso, y con una interminable manifestación de criterios contrarios a tal medida. Muchos precedentes de prestigiosos analistas de seguridad y

políticos de libre pensamiento, pues tal decisión presentaba muchas aristas, contrapartidas y dudas, y algunos habrían apoyado la abstención prudente. Desde luego, lo habría hecho Europa, que tiene 14 naciones en la Alianza y opta siempre por la pasividad y por la norma de “esperar y ver”.

Los iniciales temores pasaron y la decisión ha sido finalmente asimilada en Occidente y aceptada por Rusia y naciones satélites. No es necesario referir las circunstancias de debilidad general en que entonces —y hoy aún— se encontraba Rusia; son de sobra conocidas; como a nadie se oculta la inmensa ayuda que ha habido que entregar en compensación y la que aún esperan. Ha sido aceptada, sí, pero no asimilada. Por desgracia, los problemas de Rusia no desaparecen y frecuentemente nos llegan noticias nada esperanzadoras de su situación interna.

Situación de enorme dificultad y complicación que está destruyendo muchas esperanzas puestas en el acercamiento a Occidente. Las cosas no salen como se dijo, como se pudo imaginar. Nueve años de dificultades, de deterioro y de ilusiones desaparecidas son demasiados para seguir confiando en la resignación y en la dureza del pueblo ruso, aunque éstas sean proverbiales. El descontento y el desengaño son malos consejeros, pero son buenas palancas en manos de la oposición al régimen actual, en las de los políticos nacionalistas; que cuentan con un inmenso respaldo en gentes que añoran un pasado en el que vivían mejor y, sobre todo, tenían algo en qué creer. Ahora se sienten engañados.

Yeltsin cuenta aún con apoyo en el exterior, que se va debilitando con su prestigio. Interiormente se encuentra cada vez más aislado. Si no ha caído ya es porque Rusia es un pueblo eslavo y los conceptos de autoridad y de libertad son distintos en oriente que en occidente. En la Europa democrática ya hace tiempo que habría desaparecido. Entre el respeto a la figura del poderoso y el miedo a ese poder, sigue aún manteniéndose, aunque de forma cada vez más precaria (1).

La primera ampliación ha sido muy medida y cautelosa, pero se han dado esperanzas a muchas otras naciones a las que Rusia, el propio Yeltsin, ha puesto el veto, creando excesiva tensión en el pulso entre el Este y el Oeste. La primera oportunidad de nueva ampliación (julio 1999) ha sido afortunadamente salvada. Si no va a haber más, habrá que convencer a los aspirantes de que ya no es procedente, lo que requerirá buenas

(1) El Presidente Yeltsin dimitió de su cargo a finales de diciembre de 1999.

dosis de persuasión; y habrá también que hacer esa promesa a Rusia, antes de que la idea pueda enquistarse en la mente de muchos comunistas irreductibles. Si, por el contrario, se va adelante con nuevos acercamientos a Rusia, la crisis estará servida.

El futuro, como se dijo de la propia Rusia, es “una incógnita, dentro de un enigma, rodeado de misterio”.

Quizá Mr PESC tenga aquí su prueba de fuego —ciertamente paradójica en este caso— para hacer desistir a Norteamérica de su empeño, con el respaldo de Europa. Los casos asombrosos de habilidad y astucia política han sido frecuentes a lo largo de la historia. Es el arte de hacer posible lo necesario.

La supervivencia de la UEO

La consideración de que la supervivencia de la UEO —organización europea de defensa colectiva— podría afectar negativamente a la deseada seguridad y estabilidad del Continente es de esperar que cause extrañeza.

No se trata de un golpe de incienso al pacifismo, al que soy no sólo ajeno sino abiertamente contrario cuando predica el desarme mundial como paradigma de la paz. Por el contrario, mi convencimiento de que la continuidad de la UEO produce más perjuicios que ventajas a un sistema actual de seguridad europeo se debe a la constatación de su ineficacia y a las consecuencias negativas que se derivan de su existencia inerte.

Añadiré que encuentro justificada la idea de su creación en las difíciles circunstancias del año 1947 (Tratado de Dunkerke), así como su concepción en 1948 (Tratado de Bruselas), y explicable su confirmación posterior en París en 1954 (Tratado de Bruselas Modificado). Y no me lleva a su descalificación el prolongado letargo de 30 años que se inicia ese mismo año 54, pues sus funciones como institución de defensa fueron transferidas muy acertadamente a la NATO.

Como es sabido, en 1984, en una primera reunión del Consejo de la UEO en París, y meses después con la “Declaración de Roma”, se decide reactivar la organización con el fin de dotar a Europa de un “brazo armado” que le proporcione una autónoma capacidad de defensa, en momentos en que se ha iniciado en territorio europeo el despliegue norteamericano de misiles nucleares de alcance intermedio (INF).

A partir de ese momento la actividad burocrática y administrativa de la UEO ha sido creciente, y durante los 15 años transcurridos ha celebrado centenares de reuniones de todo tipo, ha producido toneladas de papel en declaraciones e informes y ha consumido muchos millones, buena parte de los presupuestos estatales de sus miembros de pleno derecho. Sin embargo, su eficacia ha sido prácticamente nula, en un período en que los conflictos armados que afectaban a Europa se han sucedido de forma continua.

Los partidarios de la Organización y los que le han dedicado su actividad profesional —no digamos los que han vivido de la UEO— pueden encontrar injusta esta descalificación al recordar sus actuaciones operativas en estos 15 años de reactividad. Pero habrán de reconocer que han sido muy pocas y de resultados comparativamente pobres en relación con su calificativo de “brazo armado de Europa” y con las expectativas despertadas como organización defensiva puramente europea. Apenas se reducen a las actuaciones de unos cazaminas en el Golfo Pérsico, a finales de los 80, cuando terminaba la guerra Iran-Irak; al envío de unos policías civiles a Mostar; a otros guardias de fronteras para vigilancia fluvial durante el bloqueo de la RF Yugoslavia; y a la actuación de algunas unidades navales en control del tráfico marítimo en el Adriático durante la Guerra de Bosnia. En los dos casos más significativos, o de mayor entidad, las operaciones navales, deberá admitirse que aquellas unidades actuaron en todo momento siguiendo procedimientos de la NATO y con códigos tácticos y comunicaciones NATO. La única diferencia consistió en que llevaban izada la bandera de la UEO. En todos los demás sucesos de Bosnia, Albania y Kosovo la UEO decidió no intervenir.

Pero no es solamente esta falta de eficacia en sus específicas competencias lo que, a mi entender, aconseja su desaparición; ni tampoco el considerable gasto que requiere su mantenimiento para tan escasa rentabilidad. Se trata del perjuicio que supone para la UE la falsa creencia de que cuenta con una organización defensiva. De la UEO se viene esperando largamente que algún día sea capaz de cumplir eficazmente sus cometidos, definidos en la Declaración de Petesberg, y de respaldar en fuerza la política de defensa de la Unión. Mientras ese día llega, se van sucediendo los casos en que Europa, la Unión Europea, hubiera precisado del respaldo de unas fuerzas armadas suficientes, bien adiestradas y equipadas, capaces y creíbles y, sobre todo, bien estructuradas y con claras misiones, para hacer valer su voz, su postura y su prestigio, en representación de 15 naciones de primer rango en las mesas de negociaciones,

ante la ONU y ante su Consejo de Seguridad. Como hubiera sido mucho más sólida la postura del representante de la UE ante los dirigentes de los países causantes de los conflictos que afectan a los intereses, la paz y la seguridad europeas. El poder de convicción de una nación, o de una coalición de naciones, aumenta en razón directa a la fortaleza de sus ejércitos.

Mientras exista la UEO, a nadie en el Consejo Europeo parece ocurrírsele otra idea que intentar potenciarla. Pero han transcurrido 15 años desde que se tomó la determinación de sacarla de su letargo y convertirla en un poderoso y capaz instrumento militar, sin éxito aparente. A ningún Ministro en ejercicio, a ningún gobierno en democracia, y no digamos empresa privada, se le tendría en tanta consideración; pero como la UEO es la responsable en cuestiones de defensa y seguridad, todos siguen a la espera.

Bien es cierto que Europa sigue contando con la ayuda norteamericana y cree, por tanto, tener las espaldas guardadas. Pero, por un lado, resulta conveniente cuidar el prestigio y actuar con coherencia, y Europa no puede, hoy día, alegar necesidad que le impida contar con un respaldo armado para arreglar sus propios asuntos. Para algunas operaciones le faltarán medios técnicos, pero el rechazo a ayudar a Albania fue una vergüenza. Por la otra parte, se trata de lograr una Unión Europea con peso propio y capacidad de decisión en el concierto de las naciones.

Mientras exista la UEO no será fácil que la Unión Europea piense en otro tipo de respaldo armado a su disposición y, a la vista del tiempo transcurrido sin que se logre una operatividad suficiente, nada hace pensar que se vaya por el buen camino. Ese es el riesgo que se presenta ante Europa a la hora de intentar un nuevo orden de seguridad. Creo sinceramente que la figura del “perro del hortelano” tiene aquí atinada aplicación.

A la hora de exponer este fallo en la seguridad del Continente, parece que, al fin, la UEO va a desaparecer en su actual configuración, fusionándose en la UE. Se trata, en esencia, de que la Unión Europea tenga unas fuerzas armadas a su plena disposición, una defensa común en apoyo de su política exterior y de seguridad también comunes. Parece que finalmente se reconoce que no existía ese elemento fundamental de una institución política como la Unión Europea, y es de admitir también que tal carencia no producía excesiva inquietud en los dirigentes europeos. En realidad, esa medida se había propuesto en algunas ocasiones, pero bastaba la oposición británica a ceder soberanía a la UE en materia de defensa para que no se llevase adelante. Ha sido suficiente que el Primer

Ministro del Reino Unido (A. Blair, St Malo, finales de 1998) lo haya ahora considerado, en conversación con el Presidente de Francia (Chirac) —la nación que más ha defendido y pregonado las excelencias de la UEO— para que todos los restantes miembros y el propio Consejo Europeo lo acepten como necesario y acertado. Estas son muestras del frágil pensamiento político de la Unión Europea.

Abriguemos, pues, la esperanza de que esta decisión se lleve a término en los plazos señalados (primavera 2000) y que, por tanto, la continuidad de la UEO cesará y dejará, con ello, de significar un riesgo para el precedente sistema de seguridad europeo. Pero tal anuncio no me lleva a anular las consideraciones expuestas en este análisis de riesgos pues, en primer lugar, esa existencia inerte de la Unión Europea Occidental era uno de los factores de riesgo que justificaban, a mi entender, la necesidad de este estudio. Y, en segundo lugar, es una prueba más de la desorientación y falta de ideas de futuro de los dirigentes europeos en los últimos años —como se ha señalado en páginas anteriores— huérfanos también de un claro liderazgo y siempre dispuestos a aceptar cualquier iniciativa que incremente el número de organizaciones de seguridad y defensa, que es como plantar árboles sin saber que así se forma el bosque.

La inestabilidad de Rusia y Yugoslavia

Cualquier tipo de inestabilidad y en cualquier parte de Europa en que se produzca constituye un factor de inseguridad con tal que suponga un conflicto potencial, es decir, si en su evolución pueden producirse violaciones sistemáticas, masivas y continuadas de la dignidad del hombre, desplazamientos importantes de población o implicación de otras naciones.

Pero no se trata de señalar aquí todo foco de inestabilidad presente, posible o probable; no es esa la intención de este análisis. A la hora de meditar sobre un sistema de seguridad de máxima garantía para el futuro de Europa está ya admitido que no existirá la perfección en ninguno, porque eso sería tanto como negar la condición humana o renunciar a la libertad. Si se citan aquí solamente *Rusia y Yugoslavia* es porque su situación de inestabilidad ha alcanzado proporciones graves, incluso dramáticas, que datan de muchos años atrás, y porque, esencialmente, Europa ha de considerar esas amenazas inmediatas en su proyecto de seguridad y en su futuro al menos por un largo período de años, quizá generaciones, pues a estas alturas no se vislumbra solución fácil, pese a las medidas adoptadas por esas naciones y a los intentos de la comunidad occiden-

tal, incluido el recurso a medidas de presión política, diplomática y económica (Rusia) y hasta a la fuerza (Yugoslavia).

En realidad, su existencia como focos de inestabilidad para el resto de Europa se remontan a tantos años atrás que no sería excesivo considerarlos como permanentes, pues no debe de quedar ya nadie en el mundo que pueda recordar haber vivido los días primeros de estas inacabables fuentes de problemas.

Considero al lector suficientemente impuesto en los recientes acontecimientos en ambas confederaciones y en su situación actual, evitando así su descripción detallada. El intento requeriría demasiado espacio para dar noción siquiera de cuanto ha sucedido y sus razones, orígenes, personajes, circunstancias políticas, étnicas, sociales, económicas, estratégicas, etc., que han venido siendo tema de obligado estudio y conocimiento durante generaciones y, más recientemente, noticia de cada día y motivo de un sinfín de análisis, artículos y espacios en todo medio de comunicación. No es éste el lugar idóneo ni el propósito de este apartado desarrollar, una vez más, la descripción de todo lo sucedido. Convenimos, pues, en la existencia real de esas situaciones de crisis y en la necesidad, por tanto, de su consideración aquí y ahora.

En ambos casos hay coincidencias significativas, pese a que se dan igualmente diferencias notables. Se trata ahora de naciones o conjuntos de naciones procedentes de prolongados regímenes comunistas con economías estatalizadas y mercados controlados que, pese al colapso de esos sistemas en Europa hace ya unos diez años, no han asimilado el estilo y formas de Occidente por incapacidad, desacierto o rechazo.

También se da en ambos pueblos la condición de su origen eslavo, lo que complica enormemente el intento de asimilación y comprensión mutua. Para ellos, el sentido de justicia y el de autoridad son muy distintos a los que presiden en el resto de Europa y en todo el mundo “occidental”. Esta es, no sólo circunstancia a considerar, sino, posiblemente, razón determinante e insalvable, quizá la clave de la cuestión. Porque es tan cierto que Europa no abandonará ya nunca sus sistemas democráticos —con todas sus variantes—, sus logradas libertades, su anhelo igualitario, su larga y sólida relación de derechos, como que no concibe otra posibilidad de integración con Rusia y Yugoslavia —dejémoslo en “aceptación”— que no sea por renuncia de estas naciones a sus modos y formas, a esos modos y formas inadmisibles, contrarios, superados, rechazables para la civilización occidental.

Estamos hablando de civilizaciones distintas y, en buena medida, enfrentadas. Huntington, en su obra "The clash of civilizations" (1993), lo desarrolla y aventura como causa de las guerras del futuro. No le falta razón, a juzgar por lo que está sucediendo, pero me resisto a aceptar su teoría como dogma, a admitir que el futuro de Europa ha de contar con una permanente inestabilidad, y hasta enfrentamiento, con esas dos naciones de condición eslava. Primero, porque hemos de lograr la seguridad del Continenté, y la plenitud vital a que debe aspirar el ser humano no puede aceptar resignadamente el fracaso sin hacer nada más; pero también porque el mundo civilizado camina hacia la unificación de la sociedad, hacia la homogeneidad.

Hace más de ciento cincuenta años escribía John Stuart Mill: *"Existe en el mundo una fuerte y creciente inclinación a extender en forma extrema el poder de la sociedad sobre el individuo, tanto por medio de la fuerza de la opinión como por la legislativa. Todos los cambios que se operan en el mundo tienen por efecto el aumento de la fuerza social y la disminución de ese poder individual; y este desbordamiento no es un mal que tienda a desaparecer espontáneamente sino, al contrario, tiende a hacerse cada vez más formidable"*. Ciertamente, Stuart Mill hablaba de la pérdida de la libertad individual, de la disminución de la capacidad de elección del hombre ante el avance de la sociedad, pero hay que admitir que así ha venido sucediendo a lo largo de los siglos.

En el caso que nos ocupa es de reconocer que la sociedad que se impone es la del modelo occidental, pues el otro se ha derrumbado. Y el "individuo" que cita Mill, sea Milosevic, se encuentra cada vez más aislado y hasta acosado. Y empleo esta expresión de "acoso", que implica seguimiento y persecución, porque precisa y efectivamente "existe en el mundo una fuerte y creciente inclinación a extender en forma extrema el poder de la sociedad sobre el individuo", incluso por medio de las leyes.

¿Qué ha de hacer, pues, Europa, al proyectar su sistema de seguridad hacia el futuro ante estos riesgos endémicos? He de concluir que su desaparición es cuestión de tiempo, de mucho tiempo, quizá generaciones en algún caso, como en el de Yugoslavia, donde se han cometido demasiadas atrocidades, que han hecho nacer odios de por vida, pero que se extinguirán con esas vidas.

Mientras tanto, hacer gala ya de la magnanimidad del vencedor y no acorralar al vencido, procurándole la oportunidad de una retirada digna que no le sea vergonzoso aceptar. Y esto, sin levantar el cerco. En el punto medio entre la justicia y esa magnanimidad estará la actitud virtuosa.

El extremismo religioso islámico y el error con Turquía

Pudiera éste considerarse otro caso de enfrentamiento de civilizaciones que, en buena medida, si no en plenitud, afecta a la paz de Europa. Sin embargo, sería irracional aquí el intento de adopción del mismo tratamiento expuesto en el caso anterior de los eslavos del Este o del Sur, es decir, confiar en su lenta asimilación con el transcurso de los años o la aceptación por parte de ellos de los usos y modos de Occidente, por proximidad o por pura necesidad de supervivencia. Aquí no hay “pez grande y pez chico”, ni historia común ni frontera compartida.

En realidad, desde 1914, como consecuencia de la Guerra de los Balcanes (1912-13), el Islam, componente mayoritario del Imperio Otomano, quedó prácticamente reducido en Europa a la extensión de la Turquía de hoy, final de un largo período —más de 200 años— de disgregación y retirada que se inició en 1699 con la pérdida de Hungría en favor de la Casa de Austria.

Desde entonces su presencia en Europa es minoritaria y casi podría decirse que testimonial. Los recientes y muy graves enfrentamientos en Bosnia y Kosovo, de población musulmana, no pueden, en absoluto, identificarse con el extremismo religioso.

Por otro lado, si hacemos abstracción del capítulo expansionista del Imperio Otomano en Europa, ya que no es plenamente identificable con el mundo musulmán y mucho menos con el integrismo radical que aquí se trata, hace ya varios siglos que ese mundo musulmán vive su vida al margen de Europa, sin apenas fronteras comunes, sin proyectos políticos compartidos —salvo casos puntuales— sin interferencias mutuas y tan sólo relacionados ambos por intercambios comerciales o culturales.

Nuestro mundo cristiano y el musulmán son dos inmensas culturas, integradas por cientos de millones de personas y firmemente asentadas, cuya existencia paralela se prolonga desde hace trece siglos.

No se trata, pues, de dos mundos antagónicos y no tendría, por tanto, cabida aquí su consideración a la hora de analizar riesgos previsibles para Europa. Vaya esa firme declaración por delante para dejar paladina constancia de que es sólo un aspecto tangencial del mundo islámico —ni siquiera generalizado, ni coincidente con su ortodoxia, ni aceptado como medio de presión contra Europa por la vasta mayoría del mundo árabe— el que aquí se trae a colación, cual es el fundamentalismo radical integrista en sus manifestaciones violentas contra los intereses europeos o sus habitantes.

Por desgracia, ya se han dado suficientes manifestaciones de esta violencia contra Occidente, casi siempre en forma de acciones terroristas, como para rechazar toda duda sobre su origen e intenciones; unas veces en el propio territorio europeo y otras en el extranjero, en sus personas o sus bienes.

Aunque no se pretende aquí analizar este fenómeno, sino dejar constancia de su existencia como amenaza a la seguridad y estabilidad de Europa, sí se sabe que tales manifestaciones de violencia suelen responder a situaciones puntuales de descontento, necesidad, frustración, sentimiento de injusto reparto de la riqueza o como forma de presión contra los propios gobiernos por su política exterior o su acercamiento a Occidente, al que entonces señalan como infiel e impuro. También, que hay algunas naciones islámicas presididas por gobiernos integristas y fundamentalistas que apoyan o promueven estas conductas (Sudán, Afganistán, Libia, Irak, hace poco Irán, etc.).

De una forma o de otra, el peligro existe, su paso a la acción es recurso relativamente fácil y su reactivación incontrolable. En buena medida, merece la misma consideración y tratamiento que el terrorismo y el secuestro como formas de presión y de expresión en nuestro mundo occidental.

Su neutralización no es, en absoluto, sencilla, sobre todo cuando se trata de acciones de grupos aislados, ya que, si están implicados gobiernos legítimos o legitimados, el tratamiento corresponde a las Naciones Unidas. Pero es aceptado que una mejora en las condiciones de vida de estos grupos violentos favorece su desaparición, y que un riguroso control de fronteras, así como de los departamentos de inmigración, resulta tan necesario como eficaz.

Pero lo que se trata de presentar aquí, en relación con el riesgo que supone ese extremismo, es el error que Europa está cometiendo con Turquía.

De las más de cincuenta naciones islámicas que existen hoy en el mundo, Turquía es la más pro-occidental, democrática y pro-europea. Su primer parlamento de tintes democráticos data de 1877 y, aunque duró poco, fue prontamente restablecido. Pero desde las grandes reformas de Mustafá Kemal, en 1923, Turquía abandonó casi plenamente toda reserva antieuropea para transformarse en una república de formas occidentales. No es de mencionar aquí, de forma exhaustiva, la gran cantidad de cam-



bios políticos y sociales que se realizaron en esa dirección, pero sí procede recordar que se separó totalmente la política de la religión, algo impensable en el mundo islámico; se abrió la nación a la democracia parlamentaria de partidos políticos, con exclusión del partido comunista, y se adoptaron los sistemas y modos occidentales, pese al comportamiento de Gran Bretaña, Francia y Rusia, que en 1915 y luego en 1916 habían firmado pactos secretos para la disgregación del resto del mundo otomano y la anexión de sus tierras.

Tampoco debe olvidarse que, por necesidades estratégicas de Occidente, Turquía fue integrada en la NATO y que durante todo el largo período de la Guerra Fría fue la frontera más larga y quizá peligrosa de la Alianza con la URSS y el Pacto de Varsovia, pese a su difícil situación de guardián de los estrechos que dan salida al Mar Negro.

La consecuencia de todo esto, y de sus conocidos problemas con Grecia, es que Turquía es hoy por hoy una nación pro-occidental, con un estimable régimen democrático, muro de contención de la expansión del fundamentalismo islámico de Oriente Medio, con muy graves problemas internos por esta causa, rodeada de enemigos por todas partes, necesaria para Occidente desde el punto de vista estratégico y militar —recuérdese su valiosa ayuda durante la Guerra del Golfo— y, al mismo tiempo, contra todo pronóstico razonable, rechazada por la Unión Europea (Cumbre de la UE, Luxemburgo, 1997) y prácticamente abandonada a su suerte.

Aparte de su postura de fuerza en el caso de Chipre, ciertamente los modos de Turquía en relación con el problema kurdo y el respeto a los derechos humanos no son plenamente “democráticos”, pero creo francamente que la Unión Europea, en su conjunto, debiera atemperar sus ansias de proselitismo democrático en el seno de otras culturas y civilizaciones, y valorar muy cuidadosamente los perjuicios que le puede acarrear la instalación en Turquía de un régimen presidido por el extremismo religioso.

Esta situación se resolvió parcialmente en la Cumbre de la UE en Helsinki (diciembre 1999), en la que se tomó la decisión de admitir la candidatura de Turquía a la integración. No se trata aún de la apertura formal de negociaciones —como sí se hace con 6 nuevos Estados, además de los otros 6 ya en proceso—, para lo que aún habrá que esperar un largo tiempo. Pesan, además, serios condicionantes (candidatura de Chipre y mediación del Tribunal Internacional de La Haya en el litigio del Mar Egeo),

que habrán de despejarse previamente, pero esta nueva actitud de la UE de acercamiento a Turquía, por tímida que parezca, es, a mi entender, un paso de extraordinaria significación en la dirección correcta y un reconocimiento de la necesidad de que esa importante región al sudeste de Europa no puede quedar ni aislada ni resentida, con riesgo de convertirse en foco permanente de inestabilidad.

La actitud ante el crecimiento demográfico del Tercer Mundo

Esta cuestión del desmesurado incremento de la población más pobre del mundo no se trae aquí como un problema más de los muchos que existen, sino en su consideración de riesgo para la seguridad de Europa. Así ha de ser visto, en su amplio sentido de “posibilidad de daño” o alteración de la estabilidad y seguridad del “Norte”, porque ese incremento demográfico, carente de los medios necesarios para su subsistencia, trae consigo, entre otros muchos males, tensiones y conflictos que pueden alcanzar dimensiones incontroladas, odios que se dirijan, por un sentimiento de agravio comparativo, a los países que gozan de un amplio bienestar y, de forma significativa y amenazante, el intento, muchas veces desesperado, de llegar a los lugares donde se encuentra la riqueza, como es nuestro continente.

Ese éxodo del hambre, esa lenta invasión del Norte se produce en las penosas circunstancias que supone el abandono del grupo social en que uno se ha desarrollado y vivido, que es donde el ser humano encuentra habitualmente la felicidad. El que así actúa lo hace, sin embargo, con un empeño desmedido y hasta peligroso y suicida por abandonar su país y dirigirse a otro que le es hostil, y no es otra la razón que la cantidad de dificultades que encuentra en el propio y la esperanza de encontrar algo mejor. Esa actitud desesperada, en la que tantas veces se pone en juego la propia vida, nos lleva a dos simples y claras conclusiones: una es que esa emigración quedaría masivamente reducida si a esos hombres y mujeres se les hiciera más habitable el país de origen; la otra, que en su necesidad de supervivencia propia y de los suyos, esquivarán la ley siempre que puedan, y no es otra la razón por la que admiten ser explotados.

Igual de simple y clara puede entenderse la medida de crearles en origen estructuras que les proporcionen empleo y riqueza como forma de retenerlos. Sin embargo, los países desarrollados mantienen, de forma ampliamente compartida, otros argumentos que apuntan a los peligros que el crecimiento del Tercer Mundo supone para la especie humana en general.

Según datos de la ONU, habitamos el planeta 6.000 millones de seres humanos. Una cifra récord que es utilizada por algunos gobiernos e instituciones para difundir teorías apocalípticas acerca de la falta de recursos y la consiguiente necesidad de establecer políticas de control de natalidad en el Tercer Mundo para evitar que estalle la “bomba demográfica”. Sin embargo, la mayoría de los expertos coinciden en señalar que, afortunadamente, nuestro mundo es todavía suficientemente habitable.

Pero Occidente no quiere creer en esa realidad y prefiere seguir apegado a la predicción que hizo el economista británico Robert Malthus hace ya dos siglos. Como es sabido, Malthus formuló su teoría en 1798, en su obra “Primer ensayo sobre el principio de la población”, según la cual, mientras la población crece en progresión geométrica la producción de alimentos lo hace en progresión aritmética, con lo que vaticinaba el agotamiento irremediable de los medios de subsistencia. La realidad se ha encargado de desmentir esa teoría ya que, según datos de la FAO, entre 1950 y 1995 la población mundial se ha multiplicado por 2 y la producción de alimentos por 3.

Pero el Norte pudiente antepone su bienestar material, incluso evitando los hijos y los trabajos penosos, a la adopción de medidas a favor de los necesitados del Tercer Mundo que supongan renuncia a sus bienes y comodidades. Y es igualmente cierto que ese Norte cuenta con densidades de población mucho más altas que las del Sur, lo que sería honesto tener en cuenta tanto para reprimir sus denuncias al exceso de población como para comprender que, pese a tales concentraciones humanas, se puede disfrutar de un estimable nivel de vida.

Afortunadamente, esa actitud egoísta no es unánime y sí es de rigor hacer referencia al gran número de iniciativas que se han adoptado en Occidente para combatir la pobreza y el retraso, especialmente desde la segunda Guerra Mundial, en que surge la “economía del desarrollo” para encauzar y dirigir la acción de los gobiernos hacia la mejora del nivel de vida del mundo necesitado. Coincide entonces con el período de descolonización, fomentándose la industrialización, aunque no dio los resultados buscados, principalmente debido a la coincidencia con períodos de crisis en Occidente y al comprobarse que la diferencia entre los niveles de desarrollo de los países industrializados y los subdesarrollados iba en aumento. Esto llevó a la creación del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), declarado después de un período extraordinario de sesiones

nes de la Asamblea General de la ONU en Abril-Mayo de 1974, que se continuó al año siguiente con planes concretos sobre desarrollo y cooperación económica internacional y con la “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”; y, ya en la década de los 90, con el llamado “Nuevo Convenio sobre el Desarrollo”.

Tampoco puede olvidarse el BIRD (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo) o Banco Mundial, la mayor fuente de préstamos para los países en desarrollo, con 170.000 millones de US\$, ni los muchos programas de ayuda existentes en la UE, ni la valiosa cooperación de las ONG en este campo y en nuestros días; ni se puede tampoco olvidar el permanente y altruista esfuerzo de las misiones de la Iglesia Católica a lo largo de los siglos en las regiones más pobres del Tercer Mundo, donde mantiene miles de hospitales, escuelas y centros de formación.

Sin embargo, es claro que todos esos esfuerzos resultan insuficientes y van a veces acompañados de otras medidas menos honrosas, ya citadas, y otras muchas inspiradas por el afán de lucro, que esquilman a los países necesitados de sus materias primas a cambio de su forzosa adquisición de productos necesarios a precios que no les permiten salir de la miseria.

No se trata, pues, con lo dicho antes, de una queja absoluta a la inactividad o indiferencia del Mundo Occidental, ni tampoco de hacer creer que basta con incrementar las aportaciones dinerarias a ese mundo infeliz, aunque esta sea condición insoslayable. El problema es de mucho mayor calado, pues la llamada a la búsqueda de políticas económicas eficaces implica el acierto también en políticas comerciales, de empleo, financieras, agrarias, sociales, educativas, de industrialización, etc. Es la constatación de que la pobreza, las hambrunas y el subdesarrollo continúan, y continúan creciendo con la población mundial. Con ellos aumenta la preocupación de los organismos oficiales, que comprueban cómo todas esas medidas no son suficientes para detener un mal de proporciones gigantescas que afecta al 80% de la humanidad.

Pero no hay otra forma de acción que proporcionar a ese mundo los medios para su autodesarrollo. Está comprobado, además, que ese incremento de su capacidad de desarrollo autónomo, una mejoría en el nivel de vida de un sector de población, se traduce en una disminución de la tasa de crecimiento de esa población. Es en la pobreza donde se produce el incremento demográfico incontrolado. No es la reducción de la natalidad lo que provoca el desarrollo, sino que es el desarrollo lo que produce la

disminución de la natalidad. Las naciones avanzadas se han fijado la cifra teórica del 0,7 % del PIB como la que deben destinar al socorro del Tercer Mundo. Hay que reconocer que es una cuantía inalcanzable en la práctica. Puede estimarse que sus aportaciones están entre el 0,20 y el 0,30. Sin embargo, considero que es bueno respetar esa cifra (0,7) —obtenida por simples cálculos de cuantías económicas necesarias para acabar con el problema— como meta y estímulo permanente ante el gravísimo problema del hambre en el mundo.

Es necesaria mayor imaginación en la búsqueda de medidas eficaces. Y se puede presentar ese reto al mundo occidental con razonable garantía de que encontrará la forma de resolverlo, pues lo que sí se ha incrementado de forma exponencial es la ciencia, producto de la presión científica ante otros constantes retos que surgen ante el hombre de hoy. A la vista de los éxitos logrados, hay que deducir que la inteligencia humana posee, en nuestros tiempos, capacidades superiores a las que nunca ha tenido. Hoy se suceden, de forma pasmosa y admirable, descubrimientos y remedios de todo orden, consecuencia del inmenso esfuerzo de la epistemología. Ya casi se han olvidado muchas angustias, relativamente recientes, que suponían amenazas por la extinción de los recursos vitales, como el vaticinio de Malthus relativo a la alimentación, o el agotamiento de las fuentes de energía, o de determinados bienes de consumo imprescindibles. ¿Quién se acuerda ya de aquellos intranquilizadores vaticinios de los años 60 y 70 sobre el agotamiento de los pozos de petróleo con el fin del siglo XX? Incluso, cuando es constante el incremento del parque de vehículos de propulsión por combustibles líquidos, se cierran centrales nucleares, consideradas entonces como única solución, y se abandonan explotaciones de carbón. Como también se predijo la desaparición de la materia prima para la confección de papel, que llevó a campañas, como recordamos, de conservación de la prensa leída para su transformación. ¿En qué quedó todo aquello? hay que preguntarse hoy, cuando la invasión de fotocopiadoras ha incrementado el consumo de papel de forma desconsiderada. Y así, el agotamiento de la madera por incendios y talas masivas; la invasión de basuras y estercoleros en una marea que parecía incontenible; no digamos la curación de enfermedades que fueron azote durante siglos. A todos esos males, y a otros muchos ya olvidados, ha ido el hombre y la ciencia dando solución, atenuándolos o haciéndolos desaparecer, de forma tal que es hoy difícil admitir que haya necesidades humanas a las que no pueda darse solución en un tiempo razonable.

Ante esta evidencia alentadora, que promueve la fe en el ingenio humano, en la ciencia y en la técnica, presionadas por la necesidad, es difícil admitir la terrible crueldad de que el problema del Tercer Mundo no tiene solución, que no podrá levantársele la condena al hambre y al sufrimiento, y que para evitar incomodidades al placentero y superpoblado mundo occidental solo se puede recurrir a la fácil y denigrante solución de que instauren en sus naciones políticas antinatalistas que incluyen el aborto y la esterilización, como requiere la ONU como condición para prestarles ayuda. Lo que no propuso ni el propio Malthus, que vinculaba la contención de la natalidad al criterio y voluntad de los propios países subdesarrollados, ni tampoco imponen las propias naciones del mundo occidental, plenamente desarrollado y mucho más poblado, en uno sólo de sus florecientes kilómetros cuadrados.

Este es también un objetivo suficientemente noble y valioso como para convertirse en un nuevo desafío a la imaginación. Este mundo necesitado no puede, en conciencia, ser abandonado por los que tienen todo, que, además, corren el riesgo de verse acosados por masas de inmigración ilegal, consecuencia de su excesivo crecimiento. Y de esas masas que se desplazan al Norte en condiciones extremas en busca de riqueza cabe esperar que sus niveles de exigencia vayan unidos al incremento del grupo y a la violencia de sus reclamaciones. Con frecuencia, también, traen droga, como único producto asequible en su origen, de fácil transporte y de venta inmediata, lo que les permite disponer de una cierta cantidad de dinero rápido para su subsistencia, o recurren al robo, todo lo cual explica la xenofobia.

Sin embargo, la disminución de población activa en Europa por descenso de la natalidad, aparte de traducirse en envejecimiento de la población y consiguiente incremento de cargas sociales, tiene como consecuencia inmediata la necesidad de importación de mano de obra. La inmigración, recurso para mantener el nivel de desarrollo de Europa, hay que afrontarla con sentido de solidaridad. Naturalmente, no se trata de consentir la inmigración ilegal. Esa afluencia debe ser contenida y controlada en origen, por acuerdo con los gobiernos de las naciones de procedencia sobre el número de admitidos, poniendo en juego la ayuda prestada para sus muchas necesidades, ayuda que sería suspendida por negligencia o incumplimiento.

Es necesario afrontar el desarrollo del Tercer Mundo como una deuda largamente pendiente de la humanidad que, mientras no sea saldada, hará

inútil y hueca toda proclamación de los Derechos Humanos, pura retórica que hoy día preside cualquier declaración de principios, constitución o carta de derechos y deberes. Es la única forma de contención.

A la hora de señalar los riesgos para la seguridad que se asoman al horizonte de Europa, este del intento de desplazamiento hacia el Norte de masas de población en busca de su supervivencia, en forma de lenta invasión anunciada, aunque ahora sea pacífica, ha de quedar aquí indicado.

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

Por JOSÉ A. JAUDENES LAMEIRO

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD Y ANÁLISIS COMPARATIVO DE SUS INSTRUMENTOS

Así como el derecho interno de los diferentes países protege al individuo contra las agresiones de que pueda ser objeto, así también la comunidad internacional trata de garantizar la seguridad y el mantenimiento de la paz entre los Estados. En el primer caso, la protección se articula a través del Derecho Penal en el que, previa la identificación de las acciones ilícitas, se establece su punibilidad; en el segundo, el mantenimiento de la paz se intenta conseguir por el Derecho Internacional que identifica también las acciones lícitas e ilícitas en el ámbito de las relaciones internacionales, distinguiendo lo que constituye agresión y lo que es uso legítimo de la fuerza y estableciendo también las medidas de represión aplicables en su caso.

Es curioso observar como en su evolución histórica, los procedimientos de protección de las personas atraviesan por etapas que se identifican con aquellas que garantizan, o al menos tratan de garantizar, la seguridad y el mantenimiento de la paz entre los Estados.

Por lo que se refiere a la protección de la persona en el entorno social en el que desarrolla su existencia, podemos distinguir dos momentos o etapas evolutivas, siendo la primitiva, propia de los primeros tiempos, aquella en la que la protección y defensa del individuo era realizada por el propio sujeto o, todo lo más, por la unidad familiar a la que pertenecía. La

defensa era, pues, en esta primera etapa, individuo contra individuo o unidad familiar contra unidad familiar, sin que la defensa tuviera limitación alguna en su ejercicio por lo que frecuentemente se identificaba con la venganza, que en España se conocía con la expresión *saña vieja*.

Estos planteamientos defensivos de la sociedad primitiva eran prácticamente idénticos en todas las comunidades y así en los pueblos germánicos la *saña vieja* se conocía como la *venganza de sangre (blutrache)*, que iba precedida por una declaración formal de carencia de paz hecha por la familia, que establecía así la enemistad y el derecho de venganza. Cuando esta enemistad era declarada por lo grupos familiares que constituían la comunidad (Bund), se privaba de protección al inculpado y se abría contra él una persecución general que podía terminar con la muerte. En principio, esta acción de venganza no prescribía, pero posteriormente se estableció una limitación temporal de veinte años (1).

A esta primera fase le sigue otra en la que la sociedad, ya organizada, asume la responsabilidad de proteger y defender a sus miembros, cometido que, como decimos, hasta entonces venía desempeñando la familia. En ésta segunda fase podemos distinguir, a su vez, dos etapas, caracterizándose la primera por un planteamiento preventivo encaminado a mantener la paz social, objetivo que se pretendía conseguir infundiendo temor al potencial agresor que así no se atrevía a actuar por miedo a las represalias que se le anunciaban.

Este sistema sólo podía existir en aquellas sociedades en las que los poderes públicos fueran autoritarios e implacables, como ocurría en la sociedad medieval y de la que aún hoy en día podemos encontrar ejemplos de ello en algunos pueblos en los que todavía se imponen castigos corporales al delincuente, incluso mutilaciones.

La segunda etapa se inicia a finales del siglo XVIII con la Revolución francesa, que dio paso a procedimientos que significaron un mayor respeto de la condición humana, construidos sobre la base del acatamiento de principios superiores en los que se inspiraba toda la legislación.

En el ámbito internacional podemos distinguir también las dos etapas que hemos señalado en el derecho interno, es decir, una primera etapa en la que el problema de la seguridad se trata de resolver con una solución individualista, y una segunda etapa de *seguridad colectiva*.

(1) PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, JOSÉ MANUEL. "Breviario de Derecho Germánico", Universidad Complutense de Madrid.

En opinión del ilustre Profesor de la Universidad de París Charles Rousseau (2), el sistema individualista encuentra su fundamento en las siguientes causas: a) libertad de armamento, ya que, en un principio, los Estados movidos por una reacción instintiva procuraban bastarse a sí mismos, organizando sus fuerzas armadas según su criterio; b) la política de alianzas, porque los Estados expuestos a un mismo peligro exterior se esforzaban en unir sus fuerzas contra la amenaza común y c) el derecho a la guerra, pues se consideraba lícito el recurrir a la fuerza sin ningún tipo de limitación, incluso con fines ofensivos o de conquista.

La concepción individualista de la seguridad estaba abocada al fracaso pues sus fundamentos y principios en los que se inspiraba, lejos de asegurar el mantenimiento de la paz, producían el efecto contrario propiciando la inseguridad. La máxima *si vis pacem para bellum*, la llamada *paz armada*, llevada a sus últimas consecuencias, sólo conducía a la carrera de armamentos, ante la necesidad sentida por los Estados de lograr el equilibrio de fuerzas.

Por otra parte, las alianzas defensivas provocaban como reacción la constitución de contraalianzas, con lo que el riesgo de confrontación de ambos bloques se incrementaba.

No obstante lo anterior, la concepción individualista se mantuvo en pleno vigor hasta después de la Primera Guerra mundial en que se abrió paso la concepción de la seguridad colectiva, remodelada después al término de la Segunda Guerra mundial. Obviamente, de no haberse producido estos dos importantes acontecimientos históricos, el último de los cuales dio lugar a una posición hegemónica de los países denominados los *cuatro grandes*, la seguridad internacional no se hubiera desarrollado en los términos en que hoy la conocemos.

El sistema de la seguridad colectiva se configuró aunando en un mismo esquema de seguridad a todos los Estados de la comunidad internacional, a diferencia de lo que ocurría con las Alianzas, que aglutinaban sólo a los Estados con ideologías compartidas o intereses comunes. Esta característica ha permitido, por primera vez en la historia, un consenso universal sobre un instrumento Jurídico como es la Carta de las NN.UU.

No cabe duda que con la aceptación a nivel mundial de los principios y esquemas de la Carta, sobre los que se configuran actualmente los sis-

(2) ROUSSEAU, CHARLES. "Derecho Internacional Público", Ed. Ariel.

tema de seguridad, se ha dado un avance en el proceso de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales como nunca hasta ahora se habían conseguido. Claro está que tampoco hasta entonces se habían dado las condiciones precisas para ello.

Pero el advenimiento del sistema de seguridad colectiva no supuso la desaparición total o el abandono de las tesis individualistas, sino que, de forma más o menos velada, ambos sistemas coexisten en la actualidad. Las ayudas y los apoyos de todo tipo entre Estados con afinidades ideológicas, étnicas o religiosas son una constante en nuestros días, aun en el caso de que con ello se esté poniendo en riesgo la paz. La carrera de armamentos es un hecho indudable, la posesión de armas nucleares es para muchos Estados, en especial para los que tienen problemas en su región, garantía de seguridad. El armamento nuclear en manos de países económicamente poco desarrollados es un peligro latente que la comunidad internacional trata de conjurar con escasos resultados.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1.968 no sirvió de freno a la carrera por la posesión de estas armas. Ello dio lugar a numerosas Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre ellas la Resolución 3261F, de 9 de diciembre de 1974, sobre la necesidad de emprender un amplio estudio de la cuestión de las zonas libres de armas nucleares en todos sus aspectos, en un intento más para detener su difusión. En estas zonas se prohíbe el emplazamiento y ensayo de armas nucleares y se establecen o bien por Resoluciones de la Asamblea General, o bien por Tratados concertados con tal finalidad bajo los auspicios de las NN.UU. Sin ánimo de ser exhaustivos mencionamos las Resoluciones 1652 de 24 de Noviembre de 1961 y 2033 de 3 de Diciembre de 1965 sobre desnuclearización de Africa, las Resoluciones 3263 y 3265, de 11 de Diciembre de 1974, sobre desnuclearización de Oriente Medio y Sur de Asia y los Tratados de Tlatelolco, de 14 de Febrero de 1967, sobre prohibición de armas nucleares en América Latina y de Rarotonga, de 6 de Agosto de 1965, sobre creación de una zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

El sistema de seguridad colectiva precisó de cincuenta años para llegar a la situación actual de desarrollo. Después de la Primera Guerra mundial y por el gran número de víctimas y daños que causó, la comunidad

internacional sintió la necesidad de limitar el recurso a la guerra como medio de solución de los conflictos. Anteriormente ya se había producido una llamada al arreglo pacífico de las controversias en la Convención de 1907, la cual, aun cuando fue suscrita por 63 países, no llegó a alcanzar el objetivo propuesto.

Los pilares sobre los que se asienta la seguridad colectiva son: 1) la inicial prohibición del uso de la fuerza y las excepciones admitidas a este principio; 2) arreglo pacífico de las controversias como solución alternativa al uso de la fuerza; 3) sanciones que se pueden imponer al transgresor; y, por último, una cuarta de carácter preventivo, íntimamente relacionada con la primera, que es el desarme.

El desarrollo de estos principios hasta su configuración actual, tal como se recogen en los esquemas de las vigentes organizaciones de seguridad, ha precisado, como ya hemos señalado, de cincuenta años de evolución y de dos guerras mundiales. Se inicia en 1919 con el Pacto de la Sociedad de Naciones de forma tímida, pues si bien en su texto no se prohibía el uso de la fuerza de modo expreso, la orientación era clara en ese sentido. Era lógico que así fuera, pues no se podía pasar de una concepción individualista en la que el derecho a la guerra era prácticamente ilimitado, a un sistema de seguridad colectiva basado precisamente en la interdicción del uso de la fuerza. Inicialmente, pues, el Pacto estableció una especie de condición suspensiva por virtud de la cual los Estados Parte se comprometían a someter sus diferencias a arbitraje, arreglo judicial o decisión del Consejo, sin poder acudir a la guerra antes de tres meses después del fallo judicial o, en su caso, decisión del Consejo (Art.12,1).

Por tímido que nos parezca hoy en día, no cabe duda de que el Pacto significó un gran avance en materia de seguridad, iniciando el camino de la seguridad colectiva en la que se implican actualmente todos los Estados. No era fácil, por obvias razones, introducir un esquema de seguridad que se apartaba en sus principios de los sistemas que estuvieron vigentes durante siglos.

En el recorrido histórico que estamos haciendo de la evolución de la seguridad internacional, debemos hacer mención, siquiera sea para dejar constancia de ello, del denominado "Tratado de renuncia de la guerra" que tiene su origen en la fórmula "poner la guerra fuera de la Ley" que preconizó el Ministro francés de Asuntos Exteriores Aristides Briand en 1927. Pese a la rotundidad del término, la expresión no se refería a todas las

guerras sino solo a las guerras de agresión. El mencionado Tratado fue firmado en París el 27 de Agosto de 1928.

En el artículo primero de este Pacto, se proclamaba la renuncia de la guerra en las relaciones entre los Estados "*como instrumento de la política nacional*", es decir, la guerra planificada para obtener objetivos políticos, o lo que es lo mismo, la guerra como instrumento o medio de acción.

Así las cosas, sobreviene la Segunda Guerra mundial, a cuyo término se dan las condiciones precisas para que la comunidad internacional asuma la prohibición del recurso a la guerra como uno de los principios fundamentales de la seguridad.

Fueron dos las causas que propiciaron el consenso generalizado sobre el nuevo esquema de seguridad. De una parte, el hecho de que prácticamente todos los países del Globo se vieron inmersos en la guerra, directa o indirectamente, y sufrieron sus consecuencias, lo que en sí mismo constituyó un factor de cohesión. En segundo lugar, la posición hegemónica alcanzada por los países aliados, Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y Francia, sin competidores en los campos tecnológico, científico y económico, especialmente en el caso de Estados Unidos. Con la desolación y destrucción industrial en la mayor parte del mundo, *los cuatro grandes* estaban en condiciones de imponer una filosofía de seguridad para el futuro en cuyos esquemas se reservaron un papel predominante.

Ya hemos indicado que los cuatro pilares fundamentales del sistema de seguridad colectiva eran, además de la prohibición del uso de la fuerza, el desarme como acción preventiva, el establecimiento de sanciones contra el agresor y el mecanismo para su aplicación y los procedimientos de solución pacífica de los conflictos como solución alternativa al uso de la fuerza. Veamos el tratamiento que se les da a estos principios en los instrumentos vigentes de Derecho Internacional con especial atención al más importante de ellos: La Carta de las Naciones Unidas.

LA SEGURIDAD Y LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

A diferencia de lo que ocurría en el Pacto Briand-Kellogg o de renuncia de la guerra al que ya nos hemos referido, que limitaba la licitud del uso de la fuerza a la legítima defensa, pues en tales situaciones el agredido no persigue con su reacción un objetivo político, la Carta admite además otras causas de uso lícito de la fuerza según las circunstancias y la finalidad que se persiga, si bien con ciertos condicionantes.

El artículo 1 de la Carta recoge los Propósitos (objetivos) que en síntesis son los siguientes: a) mantenimiento de la paz y seguridad internacionales adoptando medidas colectivas para eliminar las amenazas a la paz y suprimir los actos de agresión; b) igualdad de derechos y respeto a la libre determinación de los pueblos; c) respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales del individuo; d) arreglo pacífico de las controversias; y e) cooperación internacional en materias de carácter económico, social y cultural. El artículo 2 recoge los siete Principios para alcanzar los objetivos propuestos antes señalados, de los cuales nosotros vamos a referir principalmente al número 4, uno de los textos más analizados y controvertidos y que constituye el inicio de un entramado a cuyo término está el Consejo de Seguridad. En el número 4 de este artículo se dice textualmente:

Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de la Naciones Unidas.

De estos artículos, la primera conclusión a la que llegamos es que está fuera de toda duda la prohibición del uso de la fuerza cuando atente contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, o sea, cuando se persiga la modificación de las fronteras de un Estado. Se supone que las fronteras existentes después de la Segunda Guerra mundial configuradas en la Conferencia de Yalta. Asimismo está también claro la prohibición del uso de la fuerza cuando se persiga o atente contra la independencia política de un Estado, es decir, cuando se atente contra la soberanía de ese Estado, que es lo que constituye la intervención ilícita. Los otros dos supuestos mencionados en el artículo 1, los actos de agresión y los que amenazan la paz, no resultan claros, precisando de delimitación.

Por lo que se refiere en especial a los actos de amenaza de la paz, éstos son de tal amplitud que prácticamente engloban a todos los demás. La Carta no nos dice ni cuáles son los actos que amenazan la paz, ni cuáles son sus características, y el problema lo soluciona remitiéndonos al Consejo de Seguridad en el artículo 39, que dice:

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión ...

En principio parece que llegamos a la misma solución que la contenida en el Pacto de la Sociedad de Naciones en el cual, como hemos visto, era el Consejo el que resolvía, si bien por unanimidad (artículos 12.1 y 15.6 del Pacto). Sin embargo, como apunta Rousseau (3), la diferencia fundamental es que mientras que en el Pacto se precisaba el voto unánime, en la Carta sólo se precisa el voto de la mayoría de nueve de los quince miembros *con el voto afirmativo de todos los miembros permanentes (Art. 27 de la Carta)*.

Si, como decimos, los actos que amenazan la paz son de tal amplitud que engloban no sólo los que se manifiestan con el uso de la fuerza, sino también aquellos otros susceptibles de desestabilizar una situación, habremos de concluir que la declaración formal de ilicitud del uso de la fuerza sólo puede efectuarse con el consentimiento de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En definitiva, la ilicitud se subjetiviza y por eso no se matiza el concepto en la Carta, lo que puede dar lugar a que dos acontecimientos de idéntico contenido y significación, sea uno declarado formalmente ilícito y el otro no, con lo que no se podrían aplicar a este último las medidas de represión.

Al hacer las anteriores consideraciones queremos insistir en que nos estamos refiriendo a la Carta como instrumento internacional que inspira el actual sistema de seguridad colectiva. Por eso la Asamblea General se ha visto obligada a hacer algunas puntualizaciones en relación con el contenido de la amenaza y el significado de la agresión, en las Resoluciones 2625 y 3314, respectivamente, y a ellas nos vamos a referir seguidamente, dejando antes constancia de que, en nuestra opinión, las Resoluciones de la Asamblea General podrán ser fuente del Derecho internacional pero no constituyen normas de derecho dotadas de vigencia inexorable. Además, en ellas no se dan los requisitos formales exigibles para obligarse, por lo que ni en la Constitución ni en el derecho interno español existe disposición alguna en este sentido. Las Resoluciones ni complementan ni modifican la Carta, pues para ello está el procedimiento establecido en el artículo 109 de la misma.

Con las anteriores aclaraciones no queremos decir que las resoluciones sean inocuas o carentes de significación, sino que en el análisis de los sistemas de seguridad debemos atenernos a los instrumentos internacionales que los establecen.

(3) Op. Citada.

LA RESOLUCIÓN 2625 DE LA ASAMBLEA GENERAL Y EL ARTICULO 2 DE LA CARTA DE LAS NN.UU

Ya hemos indicado que uno de los textos más analizados de la Carta era el Principio contenido en el número 4 del artículo 2, pues a pesar de constituir el pilar básico de la seguridad internacional en nuestros días, su redacción es poco afortunada, confusa y, desde luego, incompleta para la finalidad que pretende. La Resolución 2625 trata de completar no sólo el Principio contenido en el número 4 del artículo 2, sino también otros de los enunciados en este precepto fundamental y en el artículo 1 de la Carta. Si bien la Resolución desarrolla siete principios, aquí nos vamos a referir al primero de ellos, relativo a la amenaza o al uso de la fuerza, lo que no significa que los restantes no tengan alguna vinculación con la seguridad. Así el principio de arreglo pacífico de las controversias, el de no intervención, el de cooperación internacional, el de igualdad soberana y el de cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Algunos tratadistas opinan que la Resolución 2625 de la Asamblea General (XXV), de 24 de Octubre de 1970, constituye el desarrollo normativo del artículo 2 de la Carta. Parece difícil que esto sea así *sensu strictu*, entre otras razones porque no corresponde a la Asamblea General el desarrollo normativo del articulado de la Carta.

El artículo 11 dice que la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad. Pero una cosa es hacer recomendaciones respecto a los principios de mantenimiento de la paz y seguridad y otra distinta es efectuar un desarrollo normativo de los mismos.

A mayor abundamiento, la expresión *considerar los principios generales de la cooperación....* excluye, a nuestro juicio, toda acción que no sea referida concretamente a la cooperación entre los Estados a los fines de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Parece que esta expresión se esta refiriendo al contenido del artículo 43.1.

En cualquier caso y con independencia del carácter de simple recomendación, lo cierto es que la Asamblea General se ha visto obligada a manifestarse sobre el contenido del artículo 2 de la Carta. Ciertamente que hacía falta una interpretación de este artículo, pues los acontecimientos ocurridos con el paso del tiempo pusieron de relieve su parquedad.

La Asamblea no sólo se ha ocupado de esta cuestión en la Resolución que comentamos, sino que también lo ha hecho en otras ocasiones, como en la 42/22, de 17 de Marzo de 1988, sobre Declaración para el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales; en la 27/34, sobre fortalecimiento de la seguridad internacional; en la 43/51, sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales y el papel de las Naciones Unidas en esta esfera; en las 46/59 y 49/57, sobre cooperación de las Naciones Unidas con las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, etc.

A diferencia de lo que ocurría en el Pacto Briand-Kellogg, en cuyo artículo 1 se condena recurrir a la guerra, la Carta, en este número 4 del artículo 2, impone a los Estados Miembros una obligación de *no hacer*, la abstención, es decir, una conducta determinada y no una simple reprobación moral de la guerra.

La abstención al recurso de la amenaza o al uso de la fuerza lo limita este artículo a tres supuestos: a) a la integridad territorial de un Estado; b) a su independencia política y c) a cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

La Resolución 2625 amplía este marco y, después de calificar la amenaza o uso de la fuerza como violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, señala que *no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales*, con lo cual se comprenden todas las que se pueden dar en este ámbito.

En principio pudiera criticarse que la Resolución diga "*violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas*", como si ésta no fuera parte de aquel, por lo que sería suficiente decir *violación del derecho internacional*, pero debemos considerar que la Asamblea General no es un Organismo al que le corresponda interpretar el derecho aunque sí la Carta, y si la Resolución sólo mencionara la violación de ésta, se estaría dirigiendo a los Estados Miembros exclusivamente. Por esta misma razón, la Resolución comienza siempre sus párrafos diciendo: *Todo Estado tiene el deber de abstenerse* y no dice *se abstendrán*, expresión imperativa que figura en el artículo 2.4 de la Carta.

Continúa esta importante Resolución desarrollando o complementando en estos primeros párrafos el principio 2.4, condenando expresa-

mente la *guerra de agresión* e imponiendo el deber de abstenerse de realizar actos de propaganda de estas guerras.

No cabe duda de que esta referencia a las guerras de agresión fue un gran acierto de la Comisión encargada de la redacción, y ello debido a la polémica que surgió en torno a la interpretación que habría de darse a la expresión uso de la fuerza, es decir, si la fuerza a la que se refiere el punto 4 del artículo 2 es exclusivamente la fuerza armada, o también la fuerza como sinónimo de coacción, ya sea de carácter político o económico o cualquier otro tipo de presión. En definitiva, además de la guerra en cualquier forma e intensidad, sea guerra abierta, guerra de guerrillas o incursiones o *raids*, también se comprende en el término cualquier otra forma de forzar a un Estado a hacer lo que no quiere.

La cuestión, desde luego, era fundamental pues no se trataba sólo de calificar o hacer un juicio de valor de una determinada acción, sino de la aplicación o no de represalias internacionales.

La opinión mayoritaria, y existen sólidos argumentos para ello, es que el término se refiere exclusivamente a la fuerza armada, pues esta expresión se encuentra así en varios pasajes de la Carta (Preámbulo y artículos 43 al 47). Pero si esto es cierto, también lo es que en otros lugares de la Carta se mencionan también otros tipos de acciones de presión que no constituyen uso de la fuerza armada, como son las que el Consejo de Seguridad puede tomar, e instar a los países Miembros a que tomen, antes de decidir el uso de la fuerza armada, o sea la interrupción de las relaciones económicas, las comunicaciones y los transportes y la ruptura de relaciones diplomáticas (Art 41).

Jiménez de Arechaga (4) aporta otro argumento en favor de aquella interpretación, y es que en la Conferencia de San Francisco una enmienda de Brasil tendente a incluir en el artículo 2.4 una referencia a la *amenaza o al uso de medidas económicas* fue rechazada, lo que no significa, como dice Pastor Ridruejo, que estén permitidas pues su ilicitud proviene del principio de no intervención (5).

La Resolución 2625 que estamos comentando vigoriza la interpretación de fuerza militar al declarar que:

(4) JIMÉNEZ DE ARECHEGA, E. "*El Derecho Internacional Contemporáneo*", Ed. Tecnos, Madrid.

(5) PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ A. "*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*", Ed. Tecnos.

La guerra de agresión constituye un crimen contra la paz que, con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad.

Surge naturalmente la duda de qué se entiende por guerra de agresión o qué actos son los que califican a un Estado como agresor. También en la Carta de las NN.UU., entre los propósitos contenidos en el artículo 1º, figura el de suprimir los actos de agresión pero no se nos dice cuáles son o cuáles son sus características. Por ello la Asamblea General trató de suplir esta importante omisión en la Resolución 3314 a la que más adelante nos referiremos.

Continuando con el análisis de este principio en la Resolución 2625, después de condenar las guerras de agresión, se hacen algunas referencias a actuaciones de empleo de la fuerza que habremos de identificar como actos de agresión, al menos si comparamos esta Resolución con la 3314. Los casos que se mencionan los podemos agrupar en los siguientes: violación de las fronteras de un Estado o de las líneas internacionales de demarcación, señalando que no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada del uso de la fuerza; realización de actos de represalia contra un Estado; impedir el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos; y ocupar militarmente el territorio de otro Estado, en contravención de las disposiciones de la Carta o hacer incursiones en dicho territorio con fuerzas irregulares o bandas armadas. Se refiere igualmente al simple apoyo a uno de los bandos en una guerra civil o a actos de terrorismo en otro Estado o, sin prestar ayuda material, al consentimiento de actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de estos actos de terrorismo.

Resta por señalar que esta Resolución contiene dos reservas, en el sentido de que nada de lo dispuesto en la misma afectará, por una parte, a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas ni a los Poderes del Consejo de Seguridad, y, por otra, a las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza, cuyo alcance no amplía o disminuye en forma alguna.

LA AGRESIÓN Y LA RESOLUCIÓN 3314

La determinación del agresor en un conflicto armado es cuestión de la mayor importancia, ya que de ello se derivan una serie de consecuencias para el agresor y derechos para el agredido, y aun cabría añadir que para terceros Estados. Por esta razón, la definición de la agresión es conflictiva y lleva más de medio siglo en discusión.

Fue Rusia el primer país que propuso una definición de agresión en 1933 en la Conferencia de Desarme, que no llegó a aprobarla en el Pleno. No obstante, tal propuesta constituye referencia obligada al tratar la agresión y no solo por constituir el primer intento serio de definición, sino porque su contenido ha sido recogido en algunos convenios internacionales (6) y por la propia Asamblea General de las NNUU en la Resolución 3314.

La propuesta rusa estaba redactada en los siguientes términos:

Art. 1. Será reconocido como agresor en un conflicto internacional, bajo reserva de acuerdos en vigor entre las partes en conflicto, el Estado que sea el primero en cometer una de las acciones siguientes:

- 1. Declaración de guerra a otro Estado.*
- 2. Invasión por sus fuerzas armadas, aun sin declaración de guerra, del territorio de otro Estado.*
- 3. Ataque por sus fuerzas terrestres, navales o aéreas, aun sin declaración de guerra, del territorio, navíos o aeronaves de otro Estado.*
- 4. Bloqueo naval de costas o puertos de otro Estado.*
- 5. Apoyo dado a bandas armadas que, formadas sobre su territorio, hayan invadido el territorio de otro Estado, o negativa, a pesar de la petición del Estado invadido, de tomar sobre su propio territorio todas las medidas en su poder para privar a dichas bandas de toda ayuda o protección.*

Art. 2. Ninguna consideración de orden político, militar, económico u otro podrá servir de excusa o justificación de la agresión prevista en el artículo 1º.

Aun cuando esta propuesta no fue aprobada por la Conferencia de Desarme, no puede hablarse de fracaso, sino muy al contrario, pues a partir de entonces todos los intentos de definición tomaron como referencia esta iniciativa. Tanto es así que los EEUU propusieron este mismo texto en la Conferencia de Londres de 8 de Agosto de 1945 entre los cuatro grandes, para su inclusión en el Estatuto del Tribunal Internacional de Núremberg, lo que fue rechazado por la Unión Soviética por entender que la

(6) Ver "Tratado Interamericano de asistencia recíproca", Río de Janeiro 2 de Septiembre de 1947.

Conferencia se había constituido para redactar un Estatuto del Tribunal y no para hacer definiciones en el ámbito del derecho internacional (7).

Así pues, el Estatuto del Tribunal estableció en el artículo 6 como crímenes que han de ser juzgados:

- a) Crímenes contra la paz, es decir, planteamiento, iniciación o preparación de una guerra de agresión, o una guerra por violación de tratados internacionales, convenios o seguridades o participación en un plan común o conspiración para el cumplimiento de alguno de los casos mencionados.
- b) Crímenes de guerra...
- c) Crímenes contra la humanidad...

Como vemos, se menciona expresamente la guerra de agresión pero, por las razones expuestas, no se define. Con ello, la única solución era dar amplias facultades al Tribunal para apreciar cuando un hecho constituía agresión sin sujetarse a un esquema predeterminado.

Así se hace en este mismo artículo del Estatuto, en los siguientes términos:

Estos preceptos serán valederos para el Tribunal como ley para ser aplicada en cada caso. El Tribunal podrá después discutirlos más detalladamente pero, antes de hacerlo, es necesario revisar los hechos. Con el propósito de exponer los antecedentes de la guerra agresiva y los crímenes de guerra que se recogen en el dictamen, el Tribunal comenzará por revisar algunos de los acontecimientos que siguieron a la Primera Guerra Mundial...

La conclusión a la que podemos llegar es que el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg sigue caminos paralelos al sistema establecido en la Carta de las NNUU, esto es, indefinición del término agresión y amplias facultades en un caso al Tribunal (art. 6 del Estatuto) y en otro al Consejo de Seguridad, (art. 39 de la Carta). No es de extrañar esta semejanza si tenemos en cuenta que el 25 de Junio de 1945 se firmó la Carta de las NN.UU. y, un mes después, el 8 de Agosto siguiente, se firmó el Acuerdo tripartito de Londres con el Estatuto del Tribunal Militar que se constituyó e inició sus actuaciones el 20 de Noviembre de 1945. La estrecha relación entre el Estatuto y las NNUU se evidencia en la Reso-

(7) BERMEJO GARCÍA, ROMUALDO. "El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites". Ed Cívitas.

lución de la Asamblea General 95/1 de 11 de Diciembre de 1946 que afirmó que los principios del Estatuto, que antes hemos transcrito, constituyen principios de derecho internacional.

La cuestión de si es conveniente disponer de una definición de agresión fue y aún es muy discutida por la doctrina. Los partidarios de una definición señalan que ello permitiría identificar desde el primer momento al Estado transgresor, pudiéndose así adoptar de inmediato las acciones pertinentes por terceros Estados, sin necesidad de esperar a que lo haga un organismo internacional. Además, al objetivizarse el concepto, se evitan posibles extralimitaciones del Consejo de Seguridad. Por el contrario, los detractores sostienen que no es posible una definición que recoja todos los supuestos de agresión, por lo que no se puede objetivizar. La agresión habría que determinarla en cada caso, atendiendo a las circunstancias que motivaron el ataque armado. Por otra parte, alegan que no es conveniente mermar o limitar las facultades del Consejo de Seguridad.

Esta última fue la postura que ha prevalecido en las NNUU en el último medio siglo, desde que en 1950 la URSS pusiera de nuevo la cuestión sobre el tapete con el mismo texto que el presentado en la Conferencia de Desarme de 1933. A partir de esta fecha no se consiguió una definición hasta el 14 de Diciembre de 1974 con la Resolución 3314, después de haberse constituido cuatro comités especiales, 1952, 1954, 1957 y por último el Comité de 35 miembros creado en 1967 que fue el que después de siete años presentó el proyecto de definición aprobado por la Resolución 3314.

Es indudable que la agresión y la legítima defensa están íntimamente relacionados, ya que ésta es una reacción lícita a aquélla. En este contexto, es agresión el uso de la fuerza sin causa justificada. Por ello están en lo cierto, a nuestro juicio, aquellos que opinan que no es posible definir la agresión, por ser una acción cuya licitud o ilicitud habrá de determinarse atendiendo a las circunstancias en que se haya producido.

Sin entrar en el análisis de la legítima defensa, que ya ha sido objeto de estudio en estos Cuadernos de Estrategia (8), pasamos a analizar la Resolución de la Asamblea General 3314 de 14 de Diciembre de 1974.

Lo primero que hemos de recordar es que las Resoluciones de la Asamblea General, como ya hemos indicado, no constituyen normas de

(8) JAUDENES LAMEIRO, JOSÉ A. "La intervención en las relaciones internacionales. Intervenciones lícitas e ilícitas". Cuaderno de Estrategia nº 79 Agosto 1995.

obligado cumplimiento para los Estados, sin perjuicio, naturalmente, del valor intrínseco que poseen.

En el artículo 1 de la Resolución se define la agresión como:

La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Esta definición reproduce sustancialmente el contenido del artículo 2.4 de la Carta, si bien aclarando que la fuerza que ha de utilizarse es exclusivamente *la fuerza armada* y no cualquier otra de carácter político o económico. Nos remitimos a lo dicho sobre el particular cuando analizamos la Resolución 2625. La única novedad es la inclusión del atentado contra la soberanía de un Estado, referencia que no figura ni entre los Principios ni Propósitos de las NNUU (Artículos 1 y 2), sino sólo en el 2.1 a efectos de igualdad soberana.

Si tenemos en cuenta que el término soberanía es de mayor contenido que el de integridad territorial o independencia política, a los cuales comprende, la inclusión del término puede ser perturbadora.

La soberanía comprende todas aquellas materias en las que el Estado es libre de decidir con exclusividad, por ser materias de su propia y exclusiva competencia como es, por ejemplo, en el ámbito interno, la configuración política de un Estado o su sistema económico, social y cultural, y en el externo, la planificación de su política exterior. En este sentido se expresó el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya en la sentencia sobre el asunto de *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (párrafo 205)*.

El artículo 2, al igual que en el texto de la propuesta rusa de 1933, se establece la presunción *iuris tamtun* de que el primero que hace uso de la fuerza es el agresor.

En la práctica resulta a veces muy difícil determinar quién inició una contienda, sobre todo cuando no hay un ataque frontal, sino iniciado por pequeños ataques o escaramuzas, pero es evidente el interés de esta presunción pues, en definitiva, lo primero que habrá de valorarse es si esa acción de utilización de la fuerza armada estaba o no justificada.

Conforme a este artículo, corresponde al Consejo de Seguridad concluir sobre el particular, incluido el hecho de que los actos de que se trata

o sus consecuencias no son de suficiente gravedad. Esto último es de interés, pues muchos de los actos que atentan indudablemente contra la soberanía de un Estado carecen de entidad suficiente como para ser considerados actos de agresión al Estado, en un contexto de seguridad internacional. Recuérdese el incidente entre China y los EE.UU. por el bombardeo de la Embajada china en Belgrado en el curso de una operación militar de mayor alcance y distinto objetivo.

Siguiendo también la propuesta rusa de 1933, el artículo 3º enumera una serie de actos de agresión en una lista no exhaustiva, pudiendo el Consejo de Seguridad determinar otros no comprendidos en ella (artículo 4). Dicha enumeración comprende:

- a) La invasión por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro, o toda ocupación o anexión territorial. Este punto se identifica con el b) de la propuesta rusa de 1933.
- b) El bombardeo del territorio de otro Estado. Se identifica con el c) de la propuesta rusa.
- c) El bloqueo de sus puertos y costas. Se identifica con el d) de la referida propuesta.
- d) El ataque contra las fuerzas armadas de un Estado o contra su flota mercante o aérea. Se corresponde con el c) del documento ruso de 1933.
- e) La permanencia de las fuerzas armadas de un Estado en el territorio de otro, en violación del Acuerdo de acogida.
- f) Permitir la utilización del territorio propio por otro Estado para realizar un acto de agresión contra un tercer Estado.
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos. Es semejante al e) de la propuesta rusa de 1933.

El apartado g) es lo que constituye la agresión indirecta que ha sido objeto de particular atención por la doctrina.

Hasta aquí hemos hecho un breve repaso de los acontecimientos más importantes en la evolución de la seguridad internacional, con especial atención a este siglo XX que está a punto de finalizar y en el que la seguridad internacional se ha ido paulatinamente afianzando y la renuncia a la guerra consolidándose como principio pacificador.

Sin embargo, hay que desterrar la creencia de que actitudes pacifistas son el preludio de la paz. Muy al contrario. Por eso terminamos con las acertadas palabras de Giorgio del Vecchio (9): la renuncia a la guerra no puede ser absoluta, mientras exista un peligro de agresión o de desenfrenada opresión; peligro que hasta ahora en modo alguno ha desaparecido y que aun resultaría evidentemente mayor si, por causa de un pacifismo mal entendido, faltase en los pueblos toda disposición o inclinación a la resistencia. La paz, no obstante, sigue afirmándose siempre como uno de los más altos ideales humanos, pero, bien entendido, siempre que vaya hermanada con la aspiración a la justicia.

(9) VECCHIO, GIORGIO DEL. *"El Derecho Internacional y el problema de la paz"*. Ed. Bosch Barcelona 1959.

CAPÍTULO QUINTO

APROXIMACIÓN AL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO DEL INICIO DEL SIGLO XXI

APROXIMACION AL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO DEL INICIO DEL SIGLO XXI

Por JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA

La energía unificadora, central, de totalización —llámese como se quiera— necesita, para no debilitarse, de la fuerza contraria, de la dispersión, del impulso centrífugo perviviente en los grupos. Sin este estimulante, la cohesión se atrofia, la unidad nacional se disuelve, las partes se despegan, flotan aisladas y tienen que volver a vivir cada una como un todo independiente.

Ortega y Gasset. *España invertebrada*

INTRODUCCION

La Unión Europea (UE) ha estado ausente de la reciente crisis de Kosovo. La dramática falta de liderazgo europeo no constituye un buen augurio para su futuro. En el momento presente, nadie habla en nombre de la Unión Europea. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) está vacía y la llamada Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) se encuentra aún en su proceso conceptual y práctico de desarrollo.

No ha sido hasta dos semanas después del inicio del ataque de la OTAN a Yugoslavia, el 24 de marzo de 1999, cuando al final de la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE, celebrada en Luxemburgo el 8 de abril, lograron firmar una unánime declaración que avalaba políticamente las acciones militares de la Alianza Atlántica y condenaba al régimen de Slobodan Milósevic.

La presidencia de la Unión Europea, que en aquél momento correspondía a Alemania, debería haber exigido la reunión del Consejo de Ministros para dar una respuesta inmediata a la situación planteada el citado día 24 de marzo. Ha sido una ocasión perdida que demuestra la gravedad del déficit de autoridad existente en Europa.

El mundo que nos depara el siglo XXI va a disponer de un nuevo *orden mundial sin fronteras* en el que la globalización en el campo del conocimiento, de la economía, de la tecnología y de la información será una de sus más importantes características.

Con mucha probabilidad, en los primeros años del próximo siglo, existirá una serie de grandes potencias, en el sentido de sujetos globales, que tendrán una gran influencia en el transcurrir de los acontecimientos y proyectos en el ámbito planetario. Superpotencias como Estados Unidos, la Unión Europea, China, Rusia, Japón y la India serán los grandes actores políticos y estratégicos de la época que estamos hablando.

En este contexto internacional es donde hay que situar a Europa. En estos momentos, Europa se halla carente de visiones comunes sobre su futuro y se encuentra en la búsqueda de un modelo que concilie la justicia social con la eficacia económica. Hay una clara conciencia europea de la lentitud de su proceso de ampliación hacia el Este y de su impotencia diplomática en materia de actuación en el control de crisis y guerras civiles de su "patio trasero".

Asimismo, se muestra incapaz de construir un sistema creíble de seguridad sin la presencia de su *hermano mayor* estadounidense mientras que mantiene viva la ilusión de edificar un proyecto geopolítico autónomo dentro de un mundo globalizado.

A modo de ejemplo, en el Pacto de Estabilidad de los Balcanes, área de interés prioritario para Europa, que fué firmado en la Cumbre de Sarajevo por medio centenar de líderes mundiales, a últimos del pasado mes de julio, y donde se fijó un marco de democracia, desarrollo y seguridad para la zona, los verdaderos protagonistas fueron los norteamericanos tanto en el impulso político como en la ayuda económica.

En la era de la globalización o se es un sujeto global o se vive subordinado o en la esfera de quién realmente lo es. En la línea que antes se ha apuntado de gran potencia, para que una nación tenga este carácter es necesario que tenga una influencia global fundamentalmente en cuatro campos: político, económico, diplomático y seguridad.

Nadie pone en duda que la UE es ya una gran potencia comercial, tecnológica y monetaria, es decir, se la puede considerar un sujeto económico global. El último paso en este campo ha sido el establecimiento de la moneda única, el euro, con el propósito de competir con el dólar como moneda de reserva y de refugio. Sin embargo, aún no es un sujeto político global, ni tan siquiera un sujeto político propiamente dicho. Y menos en las otras dos áreas de la diplomacia y de la seguridad.

Los ciudadanos del Viejo Continente necesitan un proyecto europeo autónomo de carácter político, social y de seguridad, una idea de Europa atractiva para el comienzo del próximo milenio. De esta forma, la Unión Europea realmente podrá ser un actor planetario.

En este instante se pretende dar unas ideas acerca de cuál puede ser el modelo de seguridad europeo en los inicios del siglo XXI teniendo en cuenta el marco de referencia global, la situación actual, la doctrina internacional de seguridad, los actores u organizaciones a considerar así como las acciones más importantes a tomar a corto y a medio plazo.

MARCO DE REFERENCIA GLOBAL

Hay que partir de la premisa de que la seguridad es un estado caracterizado por una situación de paz, por la capacidad de control de incertidumbres, riesgos o amenazas y por la estabilidad política, económica y social.

Por otra parte, el orden garantiza la seguridad mediante el establecimiento de un marco de referencia constituido por un conjunto de principios, conceptos, doctrinas, actores en presencia, reglas de conducta y normas de comportamiento por las que se rige la convivencia de la comunidad del área donde se aplica.

Así, en la nueva filosofía de la doctrina de seguridad planetaria se ha pasado de la doctrina de la contención a la doctrina de la integración. De las relaciones propias de la confrontación a las de la cooperación. Los principios de la época de la *guerra fría* basados en la soberanía de los estados, la no injerencia en asuntos internos, la integridad territorial y la intangibilidad de las fronteras están dando paso a la emergente doctrina que descansa en la defensa de los derechos humanos, el respeto a las minorías, los valores democráticos, el gobierno de la ley y el derecho de injerencia humanitaria.

En cuanto al orden mundial que se está gestando, está estableciéndose a caballo entre la unipolaridad y la multipolaridad, el mundo de las grandes potencias, las organizaciones internacionales y las grandes áreas geoeconómicas. Sobre todos estos actores están actuando las civilizaciones. La coexistencia de la globalización y de la fragmentación constituye una realidad permanente de cara a los inicios del próximo siglo.

Como rasgos más relevantes del citado *orden mundial sin fronteras* podemos destacar su continuidad, sin fronteras definidas pero sólidamente interrelacionado, interconexionado y sistematizado, es decir, integrado. Tendrá un carácter complejo y en él existirán múltiples zonas de solape entre los diferentes actores y entidades citados que darán un sentido mundial ininterrumpido al constante flujo de ideas, pensamientos y culturas en la *aldea global* de la comunidad internacional.

Si bien es verdad que sobre esta visión planetaria del nuevo orden debe actuar como árbitro, director o autoridad indiscutible la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no es menos cierto que en la actualidad la ONU padece una pérdida de credibilidad y prestigio, y una crisis de legitimidad que dificulta su capacidad para resolver los conflictos y, a veces, para implementar sus resoluciones.

Asimismo, y este es un hecho asumido por toda la comunidad internacional, la presente crisis de la ONU no sólo no es una responsabilidad específica de su secretario general ni de los representantes de los 186 estados miembros sino más bien del desequilibrio constitucional, es decir, del desorbitado poder del Consejo de Seguridad frente a la Asamblea General y, dentro de él, de los cinco miembros permanentes que tienen el derecho de veto. En concreto, su capacidad de bloquear el funcionamiento de la misma.

No parece razonable ni asumible que después de más de 50 años de terminar una guerra, todavía se siga rigiendo la comunidad global por unas reglas y normas de conducta, especialmente en el campo de la seguridad, que no responden a las realidades del final del segundo milenio. No cabe duda de que la renovación de la ONU es una cuestión no ya de realizarse o no, sino de cuándo se inicia la misma. Cuanto más tiempo se tarde en efectuar, peores consecuencias aparecerán para la normal convivencia de la sociedad mundial.

Parece pues lógico que la ONU se adapte a los nuevos tiempos. Como rasgos más relevantes de su transformación deberían incluirse una

nueva estructura constitucional y orgánica más equilibrada, racional y funcional así como un nuevo sistema de representación donde exista una mayor proporcionalidad y equidad entre los actuales actores de la comunidad internacional. Todo ello debe tener presente las características de la moderna doctrina de seguridad y del nuevo orden mundial que anteriormente se han señalado.

Una primera aproximación a lo que puede ser el mundo de los inicios del siglo XXI se representa en el mapa nº 1. En él están operando simultáneamente las grandes potencias, las organizaciones internacionales y las áreas geoeconómicas, lo que da al planeta un claro carácter de complejidad. Entre paréntesis se hallan organizaciones que ya funcionan y que pueden servir como modelo o de punto inicial de partida.

Lo que sí es importante resaltar, a nuestros efectos, es la constatación ineludible de que el actual sistema de seguridad internacional está inmerso en un proceso continuo de cambio en el cual se encuentra, sin lugar a dudas, ese modelo de seguridad europeo que estamos buscando.

Eso quiere decir que la Unión Europea, en orden a tener una visión global y a establecer correctamente su modelo de seguridad y si quiere tener un peso específico como gran potencia en el concierto mundial, debe de tener en cuenta permanentemente el proceso de reforma de la ONU, las directrices o parámetros de la renovada doctrina de seguridad planetaria así como las características del nuevo orden mundial que se está gestando.

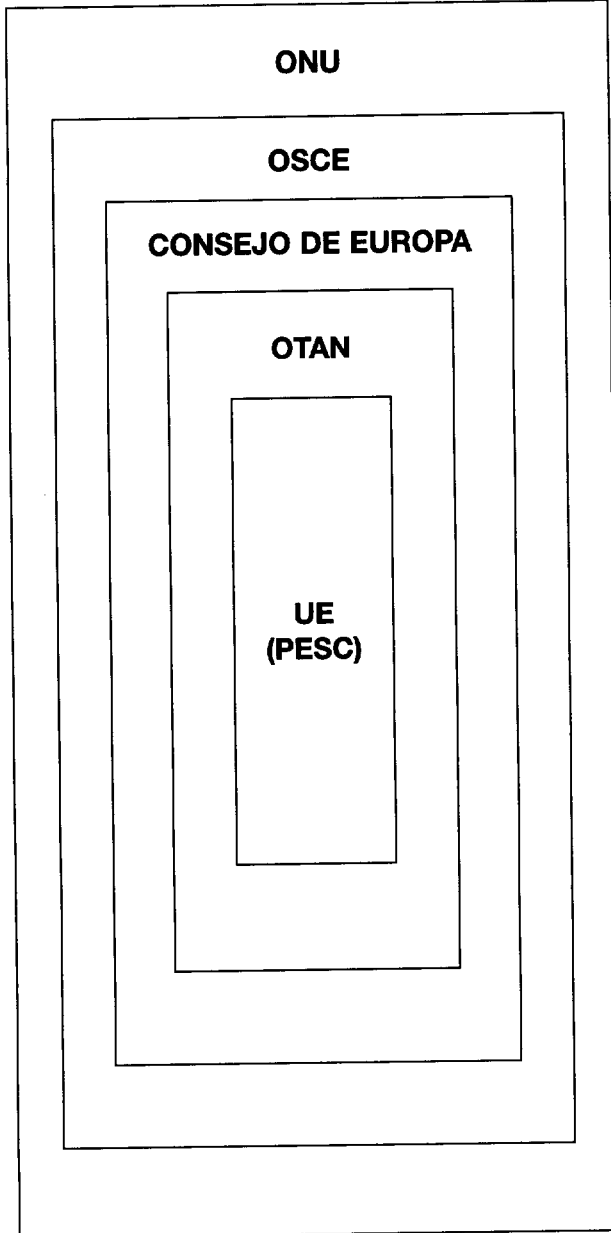
Una vez efectuada, de forma general, una vuelta al horizonte del estado del orden y de las corrientes de seguridad existentes en el concierto mundial se va a pasar a realizar un análisis sobre los procesos o las tendencias que se están llevando a cabo actualmente en las principales organizaciones de seguridad y de defensa que tienen posibilidades de conformar la arquitectura de seguridad y defensa europea del inicio del próximo milenio.

SITUACION EUROPEA ACTUAL

En los momentos actuales, existe una fuerte tendencia y debate en Europa sobre la posibilidad de desarrollar la política exterior y de seguridad común (PESC) más allá de lo establecido en el Tratado de Amsterdam.

MAPA NUM. 1

**MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO EN
EL INICIO DEL SIGLO XXI**



La PESC constituye el hilo conductor de la futura arquitectura de seguridad europea y es punto de referencia obligada a cualquier proyecto de Europa. De hecho, en la mayor parte de las declaraciones de las diferentes reuniones ministeriales efectuadas en el último lustro por parte de la Unión Europea, la Alianza Atlántica y la Organización Europea Occidental, se ha hecho permanente alusión explícita o implícitamente a la misma. No se nos escapa que en el modelo de seguridad que se está diseñando la PESC tendrá una influencia fundamental y constituirá un pilar básico.

Tanto su nacimiento en la Declaración nº 30 relativa a la UEO del Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht en 1992, como el reconocimiento por parte de la OTAN de su total apoyo a la PESC, declarado en la Cumbre de Bruselas de 1994, han permitido que hoy la PESC se encuentre en un alto grado de desarrollo no sólo en el marco doctrinal sino también en la ejecución, en las tres organizaciones citadas.

Se parte de la base de que, en la actualidad, no parece lógico ni práctico mantener la separación entre las cuestiones de la seguridad que se encuentran en la UE y los asuntos con implicaciones militares o de defensa, reservados a la UEO. En este sentido, el tratamiento que hace la OTAN de ambos campos resulta paradigmático. Por otra parte, la misma esencia de la PESC recoge esta realidad incuestionable.

La PESC está disfrutando de varios procesos simultáneos de desarrollo. El primer impulso lo recibió en 1994, dentro de la OTAN, como iniciativa europea de seguridad y defensa (IESD), especialmente en el ámbito de la defensa. Es decir, los primeros pasos se dan, por un lado, en una organización que excede al espacio europeo, y, por otro, en el campo de la defensa cuando, lógicamente, debiera haber sido en el de la seguridad ya que es un marco mucho más amplio e incluye al de la defensa.

Por otra parte, este debate se enmarca en el nuevo espíritu que sobre cuestiones de seguridad y defensa se percibe en Europa tras el cambio de postura británico del otoño del año 1998, espíritu que tuvo su plasmación en la cumbre *franco-británica de Saint Maló* del 4 de diciembre de dicho año. Dicha cumbre constituye un hito importante en el proceso de la PESC al señalar algunos de los diferentes aspectos que debiera contemplar el modelo de seguridad europeo.

Así, en su primer punto menciona, por un lado, la necesidad de que la UE esté en condiciones de interpretar en su totalidad, el papel que le corresponde en la escena internacional. Es decir, su actuación como un

sujeto global. Por otro lado, muestra su deseo de poner en marcha la Política Exterior y de Seguridad Común y, dentro de ella, una política de defensa común.

En el punto segundo, manifiesta el deber de tener una capacidad autónoma de acción, carácter de *gran potencia*, apoyada en fuerzas militares creíbles, teniendo presente los compromisos de defensa colectiva, en concreto el vínculo transatlántico. De esta forma, refuerza la solidaridad de la UE para que Europa pueda hacer oír su voz en los asuntos mundiales. De nuevo, la actuación como sujeto global.

En el punto tres expresa la necesidad de la Unión Europea de disponer de estructuras y capacidades adecuadas para tomar decisiones y, cuando la Alianza como tal no esté comprometida, para aprobar acciones militares. Todo ello, sin duplicidades inútiles y teniendo en cuenta los medios actuales de la UEO. Parece claro que se desea tener un *único paquete* de seguridad y de defensa.

Por último, en su apartado cuatro, señala que Europa debe de estar dotada de unas fuerzas armadas reforzadas, apoyándose sobre una *base industrial y tecnológica de defensa* competitiva y fuerte. En concreto, disponer de una industria europea independiente y potente.

Con independencia de que la nueva posición británica pueda ser interesada en virtud de que el Reino Unido no está en el euro, de que no está integrado en fuerzas multinacionales europeas fuera de la Alianza, de no pertenecer al ámbito Schengen, de querer impulsar su industria de defensa, de querer adquirir un mayor peso en la defensa de Europa o de que probablemente actúe impulsado por los Estados Unidos, lo cierto es que dicha postura ha propiciado un novedoso y fuerte espíritu comunitario de conseguir una verdadera PESC, en la mayor parte de los miembros de la Unión Europea.

Para conseguir definir el modelo de seguridad europeo es necesario tener una visión completa de todo el conjunto. Es decir, hay que tratar y analizar a todas las organizaciones europeas, sus compromisos, tendencias y previsiones, o al menos las más importantes, que afectan a Europa como un *"todo"*. Será la única forma de apreciar cuáles son las diferentes percepciones que hay en nuestro continente y poder extraer las conclusiones objetivas de carácter común más adecuadas.

Las organizaciones más activas e importantes actualmente en nuestro continente son la Unión Europea, la Alianza Atlántica y la Unión Euro-

pea Occidental. Junto a ellas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), ayudan y cooperan en definir lo que se puede llamar el marco europeo en los campos de la política, de la economía, de la seguridad y de la defensa.

El Consejo de Europa

La fidelidad del Consejo de Europa a la democracia y al respeto de los derechos humanos, al pluralismo, a la justicia y al concepto de estado de derecho, constituye la mayor aportación que éste haya hecho al refuerzo de los valores universales en los 50 años de su existencia.

El refuerzo de la cohesión social, la atención prioritaria a las tareas educativas y a la formación de los jóvenes a la ciudadanía europea, la seguridad democrática y el respeto a la diversidad cultural, junto con el desarrollo y perfeccionamiento de la práctica de los derechos humanos, son los aspectos esenciales que conformarán el Consejo de Europa en los inicios del tercer milenio.

Con la decisión tomada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de admitir el año pasado a Rusia y el pasado mes de abril a Georgia como nuevos miembros del club, mientras tres estados más, Bosnia, Armenia y Azerbaiyan, han presentado su candidatura, esta institución se ha revitalizado fuertemente. En ella, Rusia tiene como contrapeso a los Estados Unidos en la más veterana organización política europea.

En la actualidad el Consejo de Europa contribuye al conjunto de la seguridad europea ayudando a los países del Centro y Este de Europa a constituir democracias estables.

La Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa

La Carta de París para una nueva Europa, del 21 de noviembre de 1990, que fue el primer verdadero instrumento sobre seguridad después de la guerra fría, ya ha sido superada claramente por los acontecimientos ocurridos desde entonces.

El alcance de la asociación de la OSCE, integrando a todos los estados europeos junto con los EEUU y Canadá, actualmente comprende 53 estados, y su *status* como una organización regional bajo el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas le confiere una única forma de legitimidad.

La razón de ser del debate en la OSCE sobre un modelo de seguridad europea del siglo XXI se halla en un gesto de buena voluntad por parte del mundo occidental para compensar el rechazo unánime de las propuestas hechas por Rusia durante los años 1993 y 1994, con el fin de promover el rol de la OSCE en la organización de la seguridad europea.

En efecto, una vez confrontada con la perspectiva de una nueva ampliación de la Alianza que ella percibía como susceptible de acentuar su marginación en la Gran Europa, Rusia estimaba que la mejor solución sería la consolidación del único foro europeo de seguridad donde ella ocupara un lugar legítimo e incontestado: la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.

En esencia, de todas las propuestas rusas se destacan dos elementos fundamentales. De una parte, Moscú sugería atribuir a la OSCE la función de coordinar el conjunto de las actividades de todas las otras organizaciones de seguridad del continente sobre la base de unos acuerdos donde se estableciera una apropiada división de trabajo. De otra parte, proponía la transformación de la OSCE en una verdadera organización internacional dotada, principalmente, de un *status* jurídico y de un consejo ejecutivo de seguridad.

En los últimos años han existido, dentro de la OSCE, tres posiciones distintas de los actores en presencia acerca de un posible *Documento-Carta* de seguridad europea del siglo XXI: la norteamericana, la de Rusia y la de la Unión Europea.

La postura de los Estados Unidos tenía una doble lectura. Por un lado, no quería que los asuntos conflictivos tales como el régimen jurídico de la OSCE o la jerarquía entre las organizaciones europeas fueran abiertos. De otro lado, las negociaciones deberían concentrarse sobre un refuerzo real de los actuales medios de acción de la Organización, como la capacidad de responder a las violaciones de los derechos humanos o del orden público.

La posición de Rusia abogaba por conseguir un texto comparable, en sustancia, al Acta Final de Helsinki de 1975. En particular, quería hacer una reinterpretación de algunos principios del Decálogo de Helsinki, como pueden ser la redefinición de la articulación entre el principio de integridad de los estados y el de la autodeterminación de los pueblos. Otro asunto sería el de la utilización de las fuerzas militares de los estados de la OSCE en operaciones paneuropeas de mantenimiento de la paz. No se nos

oculta que esta última opción trataba de poner en cuestión el nuevo rol de la OTAN.

Por parte de la UE no ha existido una posición unánime. En este caso el eje franco-alemán no ha funcionado. Por otro lado, mientras Francia era partidaria de la carta de seguridad europea, el Reino Unido se oponía a la misma. En concreto, el Reino Unido y los Países Bajos han sostenido que las operaciones de mantenimiento de la paz no deberían ser confiadas a la OSCE.

En la Carta de Seguridad de Europa que se ha aprobado en la Cumbre de la OSCE que ha tenido lugar en Estambul, los pasados 18 y 19 de noviembre, se reafirman los compromisos que conforman el acervo de la OSCE. Pese a las distintas posiciones durante las negociaciones sobre el uso de la fuerza, en especial teniendo como referencia a Kosovo, finalmente se han reiterado los derechos y obligaciones bajo la Carta de NNUU y la responsabilidad del Consejo de Seguridad.

Por otra parte, merece destacarse en dicha Cumbre algunos pasos positivos dados en la búsqueda del equilibrio entre el principio de integridad territorial y el derecho a la autodeterminación. En concreto, la Carta subraya que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo se pueden resolver satisfactoriamente en el marco democrático basado en el estado de derecho.

Otro punto importante es el que considera a los compromisos adquiridos en el seno de la OSCE como asuntos de preocupación inmediata y legítima de todos los estados participantes. En concreto, se admite la capacidad de injerencia en los asuntos internos.

La Carta de Seguridad también ha adoptado decisiones que significan una mejora de las capacidades operativas de la OSCE, como la tomada sobre la iniciativa de la UE y de Estados Unidos en relación con el establecimiento de equipos de expertos civiles de intervención rápida, "Rapid Expert Assistance and Cooperations Teams" (REACT) o en torno al refuerzo del Secretariado, actividades en el ámbito policial, etc.

En definitiva, la Cumbre de Estambul aunque no ha conseguido la reconciliación entre los países occidentales y Rusia, principalmente debido al conflicto de Chechenia, sí ha alcanzado sustanciales logros fundamentalmente en la revisión de algunos de sus principios generales, en la mejora de su funcionamiento a través de la racionalización de estructuras y funciones así como en las reglas y modalidades de cooperación interinstitucional dentro de la región de la OSCE.

La Unión Europea Occidental

Sin duda que el cambio de postura británico en relación con la seguridad y defensa europea, antes aludido, ha contribuido en gran medida a mejorar el desarrollo de las actividades de la UEO al moderarse notablemente la anterior actitud obstruccionista de países como el Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca y Noruega.

En la reunión del Consejo de Ministros de la UEO en Bremen, de los pasados días 10 y 11 de marzo, se subrayó la importancia de continuar desarrollando la seguridad y defensa europea aprobando las siguientes orientaciones o líneas de reflexión:

- La voluntad de las naciones europeas de reforzar las capacidades operacionales europeas para cumplimentar las misiones Petersberg (misiones humanitarias, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz) basadas en apropiados órganos de decisión y medios militares efectivos, dentro de la OTAN o en el marco nacional o multinacional fuera de la OTAN.
- Su deseo de mejorar el desarrollo de estas estructuras y capacidades en complementariedad con la Alianza Atlántica, evitando innecesarias duplicidades.
- La necesidad para la UEO de ser efectiva en el marco operacional con la involucración y participación de todas las naciones de la UEO de acuerdo con su status, y de continuar su cooperación con la UE y con la OTAN en la preparación de cualquier nueva negociación que pueda ser acordada a luz de los futuros desarrollos.

Asimismo en dicha reunión se dio el visto bueno al informe del encuentro informal de los Ministros de Defensa celebrado también en Bremen, en el que se constataba la firme determinación de contribuir al desarrollo de una Política Europea Común de Seguridad y de Defensa (PESDC) y a la necesaria capacidad europea para el control de crisis en el marco de las *misiones Petersberg*.

Por último, la UEO a través de la presidencia alemana y con el apoyo de la OTAN, ha preparado con criterios realistas un inventario de los recursos actuales para hacer frente a las misiones tipo *Petersberg*. De esta manera, se ha intentado identificar las dificultades que existen para montar operaciones complejas. En el momento presente ya se ha finalizado dicho inventario.

Los resultados de este inventario ayudarán a identificar los cambios que se deben realizar para asegurar que los instrumentos operacionales de la UEO, el Estado Mayor Militar, el Comité Militar, el Centro de Satélites..etc, puedan hacer una más efectiva contribución en el cumplimiento de misiones de control de crisis dentro del marco de la UE.

También será necesario asistir a las naciones en la identificación de áreas donde las capacidades nacionales y multinacionales necesitan ser reforzadas en orden a conducir las operaciones tipo Petersberg con la máxima eficacia.

Finalmente, en Bremen se comprobó con gran satisfacción que los elementos vitales del desarrollo de la IESD dentro de la Alianza, definidos en las decisiones ministeriales de Berlín, Bruselas y Birmingham, se han colocado en su sitio y que la OTAN ha reafirmado su fuerte compromiso de fomentar y apoyar el proceso de refuerzo de su pilar europeo.

La Unión Europea

En la Cumbre europea de Colonia, celebrada los días 4 y 5 de junio de 1999, el Consejo Europeo manifestó su clara determinación de ver a la Unión Europea jugar plenamente su rol en la escena internacional. Esto quiere decir que está dispuesto a que Europa sea realmente un *sujeto global* y que asuma sus responsabilidades como *gran potencia*.

En una primera acción ha declarado su intención de dotar a la Unión Europea de los medios y capacidades necesarios para asumir sus responsabilidades concernientes a una política europea común en materia de seguridad y defensa.

Por otro lado, la designación de Javier Solana, hasta hace muy poco cabeza de la representación política de la OTAN, como Secretario General del Consejo de Ministros de la UE, cuyo cargo lleva implícito el ser el primer alto representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, al que se le denomina *Mister PESC*, y el pasado 19 de noviembre como Secretario General de la UEO, evidentemente constituye un primer e importante paso en la consolidación de la dimensión de seguridad europea.

También en Colonia se declaró que dentro del marco de los objetivos de la PESC y de la definición progresiva de una política de defensa común, el Consejo debe estar en condiciones de tomar decisiones en el campo de la prevención de conflictos y de las misiones de control de crisis definidas en el TUE, las *misiones Petersberg*.

Para ello la Unión Europea debe disponer de una capacidad de acción autónoma sostenida por fuérzas militares creíbles, tener una estructura apropiada para la toma de decisiones y estar preparada para hacer frente a las crisis internacionales, sin perjuicio de las acciones emprendidas por la OTAN.

Asimismo el Consejo se comprometió a mejorar la eficacia de los medios militares europeos sobre la base de las capacidades actuales, sean nacionales, binacionales o multinacionales y a reforzar sus propias capacidades para este fin. Esto requiere la consecución de un esfuerzo de defensa sostenido, la puesta en práctica de las adaptaciones necesarias y, fundamentalmente, el refuerzo de las capacidades europeas en materia de inteligencia, de proyección y de mando y de control.

Por otra parte, los miembros del Consejo reconocieron la necesidad de acometer esfuerzos sostenidos para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa para que sea competitiva y dinámica. Se declararon determinados a favorecer la reestructuración de las *industrias europeas de la defensa* en los países afectados. *En gran medida, el Consejo Europeo de Colonia ha ratificado la Declaración franco-británica de Saint-Maló.*

La intención del Consejo fue poner en marcha un verdadero dispositivo de gestión de crisis conducido por la Unión Europea, gracias al cual los estados miembros de la Unión, tanto los que son miembros de la OTAN como los neutrales y los no aliados, puedan participar plenamente y en pie de igualdad en las operaciones de la Unión Europea.

Por último, encargaron al Consejo de Asuntos Generales de preparar las condiciones y medidas necesarias para cumplir estos objetivos y fundamentalmente definir las modalidades de inclusión de aquellas funciones de la UEO que serán necesarias a la UE para asumir las nuevas responsabilidades en el marco de las misiones de Petersberg. El propósito es adoptar las decisiones necesarias antes de finalizar el año 2000. *Para entonces, la UEO ya habrá cumplido su misión.*

La Organización del Tratado del Atlántico Norte

En la reunión de Ministros Exteriores de Berlín de 1996, se tomó la decisión de desarrollar la Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza. En diciembre pasado, los ministros solicitaron que los elementos claves de la IESD estuvieran elaborados para la Cumbre de Washington de abril de 1999.

El trabajo desarrollado a lo largo del primer semestre de 1999 se ha hecho en estrecha cooperación con la UEO, armonizando los puntos de vista y la terminología con vistas a desarrollar las distintas áreas necesarias para concretar el concepto de *fuerzas separables pero no separadas*, es decir, el establecimiento dentro de la Alianza y sin romper su cohesión, de elementos claramente identificados que, cuando las circunstancias políticas así lo aconsejen, y de mutuo acuerdo, puedan emplearse en operaciones europeas.

Los documentos básicos para ello han sido los siguientes:

- Documento marco para la Transferencia, Seguimiento y Devolución o Retirada de Medios y Capacidades. Este documento es la pieza central de los trabajos realizados hasta la fecha. Proporciona la base y las disposiciones para, llegado el caso, desarrollar y llevar a cabo una operación dirigida por la UEO con los medios y capacidades OTAN.
- Procedimientos de Consulta. La OTAN y la UEO han trabajado para desarrollar un mecanismo de consultas entre las dos organizaciones que contemple el proceso que tendría lugar desde el instante en que se detectase una posible situación de crisis, donde se decidiese que la gestión de la misma se llevase a cabo por la UEO con medios y capacidades de la OTAN.
- Identificación de Medios y Capacidades. Se ha elaborado una lista con los medios y capacidades bajo control de la Estructura Militar de la OTAN, así como aquellos de carácter estrictamente nacional.
- Acuerdos de Mando Europeo. Se están estudiando las disposiciones necesarias para establecer Mandos europeos para estas operaciones.
- Participación de la UEO en el planeamiento de defensa de la Alianza. El sistema de Planeamiento de Defensa de la Alianza, y en concreto el Planeamiento de Fuerzas, ha sido adaptado de forma que permita la participación efectiva de la UEO en el mismo, tomando en consideración los requerimientos necesarios para posibles misiones de esta organización.
- Planeamiento Militar y Ejercicios. Las autoridades militares de la OTAN han revisado un conjunto de “modelos de perfiles de misión” proporcionados por la UEO y han preparado las correspondientes valoraciones estratégicas.

La Cumbre de Washington

En relación con la IESD en el seno de la Alianza, en la Cumbre de Washington de abril de 1999, se ha reafirmado la voluntad de los aliados de preservar el vínculo transatlántico y se han acogido con satisfacción los progresos realizados para la puesta en práctica de las decisiones de Berlín, de junio de 1996, y el refuerzo del pilar europeo sobre la base de los principios adoptados en dicha reunión ministerial, subrayando que los elementos fundamentales ya se encuentran acordados.

Entre ellos, el Documento Marco sobre la Transferencia, Seguimiento y Devolución o Retirada de los Medios y Capacidades ya ha sido aprobado por los Consejos de la OTAN y de la UEO. Asimismo, también ha sido aprobado como documento abierto para ser revisado en el futuro los Mecanismos de Consulta. Ambas organizaciones han dado así un paso más en Washington para reforzar e incrementar su relación.

En cuanto a la PESC, tanto en la Declaración de Washington como en el Concepto Estratégico de la OTAN, ambos de abril de 1999, se trató con detalle la dimensión europea de seguridad y defensa que tendrá importantes implicaciones para la Alianza y para los aliados europeos.

En el Comunicado Final, los Jefes de Estado y de Gobierno acogieron con satisfacción el refuerzo de la Política Europea de Seguridad y Defensa y apoyaron el establecimiento de una relación dinámica entre la OTAN y la UE. La OTAN se declaró resuelta, apoyándose en las decisiones de Berlín, a definir y adoptar las medidas necesarias para permitir que la UE disponga de medios y capacidades colectivos de la Alianza para las operaciones en que ésta, en su conjunto, no participara militarmente como Alianza. Entre ellas sobresalen la garantía de acceso de la UE a las Capacidades de Planeamiento de la OTAN, la presunción de disponibilidad por parte de la UE de Medios y Capacidades OTAN o la adaptación del Sistema de Planeamiento para la Defensa de la OTAN, de forma que integre las fuerzas disponibles para operaciones dirigidas por la UE.

Por su parte, en el actual Concepto Estratégico de la OTAN se reconoce también que la dimensión europea de defensa tiene implicaciones para la Alianza y que todos los aliados europeos deberían estar asociados sobre la base de las disposiciones establecidas entre la OTAN y la UEO.

CUESTIONES PENDIENTES

Los conceptos de la PESC, de la IESD y de la PESDC se encuentran todavía sin desarrollar. Parece oportuno, antes de seguir, intentar clarificar el contenido de cada uno de ellos y en qué marco hay que situarlos para no crear confusiones a la hora de querer utilizarlos.

La PESC supone el espectro más amplio de la Unión Europea, donde se quiere definir uno de los más importantes *estadios* de la política comunitaria. Encierra un proyecto ambicioso que se constituye como 2º pilar de la UE y su actuación debe conformar una pieza esencial del rol europeo a nivel internacional. El carácter de *sujeto global* de la UE se debe apoyar fundamentalmente en este componente. Constituye el más alto nivel de representación del instrumento de seguridad europeo, con su visión global, dentro de la nueva doctrina de seguridad planetaria.

La IESD se halla en un horizonte más bajo pero está plenamente integrada en la PESC ya que pertenece a la misma y supone su desarrollo natural. Este término entra de lleno en el contenido de la declaración nº 30 de Maastricht, relativa a la UEO, cuando dice, en su apartado 1 “los Estados miembros de la UEO coinciden en la necesidad de desarrollar una genuina identidad europea de seguridad y defensa y asumir una mayor responsabilidad europea en materia de defensa”. Puede llegar a ser el *corazón* de la actuación europea en el marco de la seguridad y la defensa. En realidad, su proceso de desarrollo será vital para el establecimiento del modelo de seguridad europeo en el umbral del siglo XXI. Ya solamente el título afirma que *la seguridad y la defensa* deben ir siempre en un *único paquete*. Lleva en sí la palabra *identidad* que, en esencia, significa decir lo que es Europa, cuáles son sus características, qué representa y cuál es su proyecto de futuro.

La PESDC consiste en un intento de marcar las directrices u orientaciones de por dónde debe ir el contenido de la seguridad y defensa europea. Lógicamente está muy relacionada con la IESD pero se halla en un estadio inferior puesto que, en el plano meramente teórico, *la política* constituye el conjunto de actividades para llegar a un fin, mientras que *la identidad* parece más bien definir el mundo de los conceptos, de las doctrinas o de los principios.

Así pues, desde el punto de vista conceptual, el modelo de seguridad europeo del inicio del siglo XXI, se halla por debajo pero dentro del contenido de la PESC y a caballo de la IESD y de la PESDC. Incluirá parte de

los diferentes contenidos que será necesario articular y armonizar. En concreto, de los tres procesos que actualmente se están llevando a cabo cristalizará el modelo de seguridad europeo del alba del siglo XXI.

El desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa en el seno de la Alianza no puede separarse de la dimensión europea de seguridad y defensa y del debate que actualmente se está produciendo dentro de la Unión Europea, cuyas causas más directas se hallan en la toma de conciencia europea sobre su papel en la crisis de Kosovo y el cambio de actitud británico.

En la Unión Europea se ha generado un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de reforzar la PESC y complementarla con el desarrollo de una política europea común sobre seguridad y defensa, como se ha puesto de manifiesto en la Cumbre de Porstchach (24-25 octubre de 1998), en el Consejo Europeo de Viena (11-12 diciembre de 1998), en la Declaración franco-británica de Saint-Maló (4 diciembre 1998), en el Consejo Europeo de Colonia (4-5 junio de 1999) y en la Cumbre de Helsinki (10-11 diciembre 1999).

La reciente entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el pasado 1 de mayo, ha abierto además la vía para el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa Común, a través del nombramiento del Alto Representante para la PESC, los mecanismos de abstención constructiva, la inclusión de las *misiones Petersberg* en el Tratado y, sobre todo, mediante la posible integración de la UEO en la UE, si así lo decide el Consejo Europeo.

Integración de la UEO en la UE

La decisión política de integrar la UEO en la UE, haciendo uso de la posibilidad prevista en el artículo 17 del Tratado de Amsterdam, planteará una situación nueva y tendrá consecuencias, tanto para las futuras relaciones entre la OTAN y la UE como para los Miembros Asociados (países pertenecientes a la OTAN pero no a la UE), los Miembros Observadores (pertenecientes a la UE pero no a la OTAN, salvo Dinamarca) y Socios Asociados (PECOS) en la UEO que temen quedar *desvinculados* de la política europea de seguridad y defensa.

Tras el Consejo Europeo de Colonia, la integración de la UEO en la UE parece incuestionable a corto plazo. Sin embargo, para ello es necesario superar algunos importantes obstáculos: los aspectos institucionales

les; la actuación de los diferentes miembros de ambas organizaciones; suplir las carencias de la UEO y el marco temporal en armonía con las nuevas relaciones que deben establecerse entre la OTAN y la UE.

En los aspectos institucionales, y después de abandonar las sugerencias británicas de incluir los órganos de naturaleza política en la UE y los de naturaleza operativa en la OTAN, en Colonia se creó un Comité Político y de Seguridad como órgano permanente dependiente del Consejo de Asuntos Generales, y un Comité Militar de la UE, con un estado mayor, encargado de hacer las recomendaciones oportunas al primero. Esta opción proporciona a la UE capacidad de análisis de situaciones, de conducción de crisis y de realización de operaciones autónomas.

Con esta decisión se facilita el acoplamiento entre órganos de la UEO tales como el Secretariado General, el Secretariado, la Asamblea Parlamentaria, el Instituto, el Estado Mayor Militar y los diversos órganos de la Unión Europea, nuevos y antiguos, con competencias en la PESC y en el campo de la seguridad y la defensa. Y habrá que definir la responsabilidad exacta de *Mister PESC* y sus relaciones con los demás órganos institucionales de la UE: Comisión, representantes de los Estados, Parlamento,...etc. La tendencia apunta a que todo el paquete se incluya en el 2º pilar.

Parece oportuno que esto sea así ya que, de optar por la solución de que los órganos de naturaleza política de la UEO pasaran a la UE y los de naturaleza operativa se unieran a la OTAN, realmente se estaría privando a la UE de una capacidad de actuación autónoma, lo que va en contra del espíritu y de la propia concepción de la seguridad europea.

En cuanto a la Asamblea de la UEO, como el organismo más delicado y más difícil de acoplar, tiene principalmente dos posibilidades. La primera sería desaparecer y que el Parlamento Europeo fuera adquiriendo paulatinamente sus capacidades. La segunda sería también desaparecer, pero en este caso que pasaran sus competencias principales en materia de política exterior, de seguridad y defensa a los Parlamentos nacionales. La segunda puede constituir un primer paso para llegar a la primera, que se considera la más adecuada, ya que es la que realmente proporciona a la UE las características de sujeto global y de gran potencia.

La cuestión del papel de los cinco miembros de la UE que no forman parte de la UEO (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia) debe ser superable adaptando el antiguo concepto de neutralidad de alguno de

ellos a los nuevos tiempos, a la nueva era. No es honesto ni ético que dichos países se beneficien de la seguridad compartida, que permite reducir gastos y aumentar los niveles de seguridad colectiva proporcionada por la futura UE, garantizando que sus ciudadanos puedan vivir en paz, puedan ir todos los días al trabajo y disfrutar de unas condiciones sociales adecuadas para llevar una vida digna, y no aporten los medios que se determinen ya sean económicos, diplomáticos, tecnológicos o militares a la defensa común o no sean capaces de asumir pérdidas de vidas humanas en misiones de apoyo a la paz.

Por otro lado, y en esta línea, en la Declaración de Colonia se ha reiterado que para la realización de una operación militar por parte de la UEO, decidida por el Consejo de la Unión Europea, todos los miembros de la UE tendrán los mismos derechos en todas las etapas de la toma de decisiones y del montaje de la operación.

Las cuestiones institucionales y las operativas pueden hacerse simultáneamente, de tal forma que los dos procesos sean armónicos y al final de los mismos se constituya una *sistematización* de todo el conjunto. No hay ninguna razón para dar prioridad a las actividades de un proceso sobre las de otro.

En cuanto a las carencias, después de haberse completado el inventario en la UEO y pasar todo ello a la UE, las necesidades que aún existan para que la Unión Europea pueda llevar a cabo plenamente las misiones tipo *Petersberg* habrá que satisfacerlas, para lo que será necesario reforzar lo que hoy es vulnerable o débil en la UEO. *En particular será importante mejorar las capacidades de inteligencia, transporte aéreo estratégico y el sistema de comunicaciones y de mando y control.* Asimismo será de especial relevancia armonizar y potenciar la industria europea de defensa, que está perdiendo peso respecto a la norteamericana. Por último, habrá que reforzar la eficacia de los ejércitos nacionales y de las fuerzas multinacionales europeas con objeto de conseguir una mejor integración y coordinación de los ejércitos de cada país en unas fuerzas pertenecientes a la UE.

Respecto al marco temporal, todos los indicios apuntan a que el proceso de integración política de la UEO en la UE, una vez concluido el tratado constitutivo de la UEO, finalice en el segundo semestre del año 2000. Otro asunto será el momento en el que la UE alcance verdaderamente las capacidades operativas necesarias para poder actuar de forma independiente, que dependerá, lógicamente, del tiempo que se tarde en eliminar las carencias que anteriormente se han citado.

La OTAN y la UE

En el marco operativo, y dadas las excelentes relaciones que se han establecido en este campo entre la UEO y la OTAN desde 1996 y, en especial, en los trabajos preparatorios para la Cumbre de Washington, las aportaciones que proporciona la UEO a la UE hacen que ésta adquiera importantes capacidades operativas, a reserva de las carencias señaladas anteriormente. En concreto, parece que el aspecto operativo de las relaciones UE-OTAN van por buen camino.

Sin embargo, en el aspecto político, las relaciones entre la OTAN y la UE aún no se hallan realmente configuradas. Será necesario establecer una estrecha y fuerte relación para que se lleven a cabo los mecanismos de consultas convenientes para la toma de decisiones, fundamentalmente en el caso de la puesta en marcha de una operación militar. Estas consultas políticas deberán intensificarse tanto dentro del Consejo Atlántico como en las relaciones directas entre el Consejo de la UE y los Estados Unidos.

Es necesario destacar que, en los últimos tiempos, existe un patente deseo norteamericano de contar con una Europa capaz de actuar autónomamente, dotada de fuerzas militares modernas y flexibles que trabajen con las de EEUU, a través de la Alianza, para defender intereses comunes. En este sentido, se deben evitar las denominadas *tres des* propuestas por la parte norteamericana, es decir, el *desacoplamiento* o no rotura del vínculo transatlántico, la *duplicación* en planificación de fuerzas, estructura de mandos, etc, y la *discriminación* contra cualquier miembro de la OTAN que no lo sea de la Unión Europea.

En este tema aparecen tres situaciones distintas en las que conviene detenerse un poco más de tiempo para tratarlas adecuadamente. En primer lugar, las relaciones entre la UE y la OTAN en el Consejo Atlántico se miden en el marco de la seguridad y la defensa colectiva, donde no aparece la UE como un sujeto único sino como un conjunto de actores, de países, todos ellos con un mismo *status*, y que, junto a los Estados Unidos y Canadá, tienen ya establecido un mecanismo de toma de decisiones por consenso. Hasta ahora ha funcionado y no hay ninguna razón para pensar que no siga funcionando. Su ámbito de actuación, como es sabido, excede del marco europeo y se extiende al área Euroatlántica.

En segundo lugar, se hallan las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea, ambos como dos sujetos políticos. En esta relación es

indispensable que la UE actúe como sujeto global y como gran potencia, en el mismo nivel que los EEUU, percibiendo permanentemente la visión planetaria de la seguridad. Es la única forma de que la UE adquiera el rol internacional que por derecho propio le corresponde.

El armonizar ambos tipos de relaciones constituirá un ejercicio de ingeniería política y estratégica, cuyos resultados darán fe de si la UE alcanza o no el protagonismo mundial que está reclamando.

Por último, respecto a las competencias que ambas organizaciones tienen en materia de gestión de crisis y en otras cuestiones de seguridad, conviene identificar las capacidades de la UE para realizar operaciones militares autónomas sin que se levanten recelos acerca de una posible divergencia de puntos de vista en el seno de la OTAN.

No es razonable suponer que haya discrepancias en establecer las situaciones y medidas necesarias en las que la UE pueda cumplimentar las *misiones Petersberg* en el marco del vínculo transatlántico por tres importantes argumentos: a) no es normal que los miembros de la UE actúen en contra de los EEUU; b) la decisión de operaciones autónomas no parece que se tome sin el consentimiento de los EEUU ya que en ese caso no se podrían utilizar medios de la OTAN y c) si la UE quiere actuar como sujeto global, debe tener una plena independencia en el campo de la seguridad, respetando, por supuesto, los compromisos con las alianzas internacionales a las que pertenece.

En este sentido, en el Comunicado de la Cumbre de Washington, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, del pasado 24 de Abril, se afirma, en su apartado 10, el asegurado acceso de la UE a las capacidades de planeamiento de la OTAN con el objeto de contribuir al planeamiento militar para operaciones militares conducidas por la Unión Europea; la presunción de la disponibilidad para la UE de identificadas capacidades y medios para utilizarlos en operaciones lideradas por ella misma; la identificación de un abanico de opciones de mando europeo, además de desarrollar el rol del *deputy SACEUR*, en orden a asumir sus responsabilidades europeas de forma plena y efectiva así como la adaptación del sistema de planeamiento de defensa de la OTAN con objeto de incorporar con más comprensión la disponibilidad de fuerzas para operaciones conducidas por la UE.

Por último, y de cara a las previsibles relaciones entre la Alianza Atlántica y la Unión Europea, es necesario manifestar un *conjunto de con-*

sideraciones a tener en cuenta sobre la evolución de los asuntos actuales más importantes que afectan a la seguridad europea y a la Alianza.

En relación con el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN

Como *aspectos más significativos* a tener presente en las implicaciones que introduce el Concepto Estratégico de la Alianza, de abril de 1999, que será la guía de referencia de la política de seguridad y defensa de la futura OTAN, se destacan la ampliación del *ámbito de actuación* de la Alianza; la introducción de un nuevo compromiso de contribuir a la paz y estabilidad del *área Euro-Atlántica*; la inclusión de la tarea fundamental de seguridad de la *gestión de crisis y la asociación*; el evitar cualquier concreción del *riesgo*; la *ambigüedad calculada* en el tema del *mandato*; el considerar al *vínculo transatlántico* como un elemento de aproximación a la seguridad de la Alianza; la gran importancia prestada a la *IESD* así como la *cooperación* en el *Mediterráneo*.

En cuanto al vínculo transatlántico

Se considera al vínculo transatlántico como pieza fundamental de la seguridad europea. El impulso dado a la firma de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción Conjunta de 1995 y al Plan de Acción para una Asociación Económica Transatlántica de 1998, reforzando dicho vínculo, así lo acredita. A mayor abundamiento, la introducción en el Nuevo Concepto Estratégico del vínculo transatlántico como el primer elemento de aproximación a la seguridad, fomenta el fuerte enlace y asociación que debe existir permanentemente entre ambos componentes de la Alianza, en beneficio de la seguridad de Europa.

En relación con la IESD

Siempre se ha mantenido que la IESD se desarrolla de forma complementaria en la UE, en la UEO y en la OTAN. Aunque nació en Maastricht, el verdadero impulso, como ya se ha citado, se le ha dado en el seno de la OTAN, a partir de 1994. La IESD es fundamentalmente una expresión de la PESC y, por tanto, debe desarrollarse esencialmente en la UE y en su relación con la UEO, mientras ésta siga existiendo. La contribución de la Alianza a la IESD es muy importante pero no deja de ser instrumental.

En concreto, la IESD no queda definida como algo que se desarrolle exclusivamente en la OTAN ni tampoco con las actuales relaciones entre la UEO y la Alianza relativas a los acuerdos de transferencias de medios o

capacidades para que aquélla lidere determinadas operaciones. La IESD adquirirá se verdadera dimensión cuando se integre totalmente la UEO en la UE y se definan claramente las relaciones entre ésta y la OTAN.

Esto no es óbice para que, al estar desarrollándose la IESD dentro de la OTAN, tal como se aprobó en el Comunicado de Berlín, de junio de 1996, toda la arquitectura de seguridad europea con sus diversas organizaciones militares (UEO, EUROCUERPO, EUROFOR, EUROMARFOR, SIAF) esté amparada por la fortaleza del vínculo transatlántico.

En torno a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

Es verdad que la comunidad euroatlántica contribuirá a la definición de una política de seguridad y defensa de la Unión Europea compatible con la Alianza Atlántica, pero no es menos cierto que será en el ámbito europeo donde se deben definir los principios y las orientaciones generales de la PESC, su estrategia común así como las acciones y posiciones comunitarias a llevar a cabo.

A caballo de estas dos lecturas, la euroatlántica y la específica europea, se debe encontrar el establecimiento de la PESC. El resultado debe dar lugar a que la Unión Europea adquiera la máxima independencia en los campos de la seguridad y de la defensa, respetando las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros.

Referente a la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD)

Se considera que se debe hacer una aproximación pragmática, prudente y realista contando con las posibilidades y el horizonte presupuestario. Cada nación dispone de diferentes capacidades militares y por ello de distinto punto de partida para la aplicación de la ICD. Resulta necesario, por tanto, para todos los países alcanzar, en primer lugar, unas capacidades básicas partiendo de las cuales se puedan desarrollar los compromisos adquiridos en esta iniciativa.

Existen soluciones imaginativas como la de adquirir capacidades mediante la integración de esfuerzos y la cooperación entre los aliados. La financiación común dentro de la Alianza, la multinacional o en cooperación podrían ser respuesta útiles a las necesidades que se plantean. En este sentido, procede reforzar el Sistema de Planeamiento de Fuerzas y lograr un mayor compromiso colectivo de las naciones con los Objetivos de Fuerza.

En relación con el Mediterráneo

Con referencia a la región del Mediterráneo, es necesario partir de la premisa de que la seguridad de Europa está estrechamente relacionada con la estabilidad y la seguridad del Mediterráneo. Tomando como marco de referencia el proceso señalado en la Conferencia de Barcelona de la UE, en la que se fijaron los tres ejes por donde se debía actuar en este área, en especial será obligado desarrollar el eje de la colaboración política y de seguridad con la toma de medidas concretas.

De la misma forma que en el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza se ha elevado el nivel de relaciones, pasando del diálogo a la cooperación, en el entorno de la UEO se debe fomentar el diálogo y la cooperación con los países de la zona no pertenecientes a la organización, con el propósito de aumentar la seguridad y la estabilidad en el Mediterráneo. Para ello, uno de los más importantes objetivos será el definir los intereses y valores comunes a todos los países del Mare Nostrum. De este modo, todos los países mediterráneos tendrían una visión global común que serviría como vínculo de unión y de convergencia en toda la región.

Referente a la región del Sudeste de Europa

Es necesario que la comunidad europea tenga un importante protagonismo en el proceso de contribuir a la construcción de una relación de cooperación más estrecha con y entre los países de la región del Sudeste de Europa. La crisis de Kosovo sólo es una de las numerosas inestabilidades que están asolando la zona en la última década.

Dadas las grandes diferencias en el desarrollo económico y la diversidad y complejidad de los problemas de cada país del área de los Balcanes, los esfuerzos internacionales para desarrollar y estabilizar la región deben ser sólidos, coherentes y bien coordinados. Para alcanzar estos fines, es vital que todas las organizaciones europeas que se han estado citando trabajen estrechamente unidas dentro del marco de la ONU. En esa dirección parece ser que se ha actuado en la Cumbre de Sarajevo, del pasado mes de julio, mencionada en la introducción.

En cuanto a la ampliación

Teniendo en cuenta la ampliación hacia el Este de la OTAN y de la UE y las variaciones en la UEO, mientras exista, que tienen carácter autónomo aunque complementario y que, implican cambios cualitativos y

cuantitativos que afectan a la seguridad y defensa europea, se deberían tomar las medidas adecuadas para que, con independencia de que se hagan con plena transparencia, garantizando el incremento de seguridad y defensa de Europa en su conjunto, se realizara también con la debida coordinación, coherencia y convergencia entre las tres organizaciones.

Se debe ser consciente de que al final del proceso de ampliación hacia el Este no debemos ser más débiles sino más fuertes y versátiles. Pero, por otro lado, hay que tener presente que los esfuerzos dedicados en este proceso no deben impedir que se dediquen los necesarios en el flanco sur con el objeto de que las oportunidades de la paz, la seguridad y la estabilidad alcance a toda la periferia del área europea.

LOS ACTORES DEL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO

De acuerdo con la actual situación política y de seguridad que se ha señalado junto con las tendencias apuntadas, los principales protagonistas colectivos del modelo de seguridad y defensa europeo de los inicios del siglo XXI, a reserva del rol y el peso que tendrán importantes países como pueden ser Alemania, Francia y el Reino Unido, con un alto grado de certeza serán las cuatro organizaciones que a continuación se relacionan

El *Consejo de Europa*, que con sus cuarenta y un estados miembros tiene como principal proceso en marcha la implementación del plan de acción de las medidas necesarias a tomar a favor de la democracia y del respeto a los derechos humanos en Europa.

La *Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa* que con su Carta de Seguridad de Europa, aprobada en la Cumbre de Estambul ya citada, ha decidido dar nuevos pasos de gran importancia en la dimensión de la seguridad europea, tales como la adopción de la Plataforma de Seguridad Cooperativa en orden a reforzar la cooperación entre la OSCE y otras organizaciones e instituciones internacionales; el desarrollo del rol de la organización en el mantenimiento de la paz dentro de una apropiada aproximación a la seguridad; la creación de Equipos de Expertos en Asistencia y Cooperación Rápida para responder prontamente a operaciones de carácter civil; el incremento de su participación en actividades de mantenimiento de la primacía de la ley; el establecimiento de un Centro de Operaciones y el refuerzo del proceso de consultas dentro de la OSCE.

La *Unión Europea*, que acaba de dar un paso de gigante en la Cumbre de Helsinki, celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 1999, al aprobar la creación de una fuerza de acción rápida, tipo Cuerpo de Ejército, con una dimensión situada entre 50.000 y 60.000 efectivos. Dicha fuerza será capaz de intervenir rápidamente en misiones de apoyo a la paz, tanto en mediación como en interposición pudiendo incluso llegar a la imposición. El plazo para ser efectiva se ha establecido para el año 2003.

Actuará por decisión de los gobiernos de la UE y bajo mando militar europeo. Sus actividades no afectarán al vínculo transatlántico entre Europa y Norteamérica ni al funcionamiento de la Alianza Atlántica. Esta iniciativa tiende a incrementar la fortaleza de la OTAN.

El desarrollo de una política de seguridad y defensa común se confirma que se hará entre todos, es decir, incluidos los neutrales de la UE, que ven reconocida su importancia en la gestión no militar de las crisis. Otro punto importante lo conforman los pasos dados en el campo institucional con la participación de los Ministros de Defensa en los Consejos y la creación de un Comité Político y de Seguridad Permanente en Bruselas, de un Comité Militar y de un Estado Mayor integrado en el Consejo.

La *Alianza Atlántica*, que ha dado una especial relevancia en la pasada Cumbre de Washington ya citada a su adaptación a las exigencias de un nuevo ambiente de seguridad, especialmente en Europa. En este sentido, los aliados acordaron dar un paso hacia adelante y desarrollar los valores esenciales de una postura de defensa más flexible que fuera capaz de reaccionar más rápidamente a las necesidades del control de las crisis de las misiones No Artículo 5.

Esta capacidad, que constituye el corazón de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, está basada en una reorientación de la asociación transatlántica. Ofrecerá la posibilidad de efectivas operaciones conducidas por europeos, apoyadas por medios seleccionados de la OTAN así como por la infraestructura precisa.

La nueva Estructura de Mando de la OTAN y la implementación del concepto de las "Combined Joint Task Force" (CJTF) estarán entre las herramientas militares que proporcionarán la base de esta iniciativa. Una de las tareas más importantes, a corto plazo, consistirá en fomentar la voluntad político-militar dentro de Europa para conseguir que todas las naciones tengan una aproximación unificada y coherente sobre la defensa colectiva y el control de crisis.

CONCLUSIONES

Como se decía al comienzo de estas líneas, es necesario diseñar un modelo de seguridad europeo que cumpla principalmente las condiciones de ser un proyecto de futuro de la identidad europea, de responder fielmente a las características y raíces europeas, que sea renovado y en el que permanentemente se vislumbre una esperanza ilusionante.

En el fondo lo que se pretende es capacitar a Europa para que tenga una voz única e influyente, que pueda expresarse con mayor solidez, rapidez y coherencia por medio de la PESC. Esta actuación debe estar respaldada, cuando sea necesario, con acciones militares rápidas y eficaces.

No es muy aventurado decir que este proceso se puede llevar a cabo, de manera muy esquemática, en las siguientes tres fases: a) incrementar la voluntad política y la capacidad de la UE para tomar decisiones sobre la PESC; b) incrementar la capacidad de actuación mejorando la capacidad militar y c) garantizar que entre ambos aspectos existan las relaciones adecuadas.

La intuición nos apunta que aún es temprano para definir los límites de Europa, aunque no estarán muy lejos de la línea que une a los mares Báltico y Negro, pero, sin embargo, no lo es para identificar sus rasgos más relevantes. No cabe duda de que estamos hablando de una UE y una OTAN ampliada, de la Europa del umbral del tercer milenio.

Pero además estamos tratando de una Europa que mira con preocupación al Sur y al Sudeste, que percibe que su seguridad y estabilidad también dependen de lo que suceda en la cuenca mediterránea y en la región balcánica. El centro de gravedad de la seguridad europea se hace más meridional al mismo tiempo que proyecta cada vez más estabilidad a los Balcanes

La Unión Europea tiene el territorio, la población, la fuerza económica, tecnológica y cultural para ello, para actuar como un sujeto global. Es, por tanto, una cuestión de *voluntad política europea* o, mejor dicho, de ser capaces de superar los obstáculos que se entrecruzan en ese camino. Y el mayor de ellos quizás sea la actitud de los actuales dirigentes políticos europeos que se resisten a salir de la lógica del estado-nación para pasar a la lógica del sujeto global.

En el actual panorama de la situación internacional, especialmente caracterizado por la dinámica de los cambios y transformaciones que se

sucedan a un ritmo vertiginoso, la comunidad europea tiene como uno de sus más importantes objetivos el contribuir en *la consecución de un orden internacional más estable y a la solución política de los conflictos*. Esta visión constituye su percepción de la seguridad planetaria en su actuación como sujeto global.

En este panorama planetario sistematizado que se nos presenta, bajo la Europa de los estados se perfila ya una Europa de las redes y de las alianzas entre regiones, ciudades, empresas y demás actores políticos y estratégicos.

Como miembros solidarios de las Naciones Unidas, todos los europeos desean participar en aquellas iniciativas que permitan el mantenimiento de la paz en el mundo y la consecución de un clima general de paz y estabilidad, con lo que se lograría reducir los riesgos de conflictos que puedan afectar a Europa.

Dentro de este contexto, un *previsible modelo de seguridad europea en el umbral del siglo XXI* debiera estar enmarcado por un sistema cuyo funcionamiento estuviera basado en las coordenadas que a continuación se relacionan.

La UE debe actuar como *sujeto global*, para lo que tiene que tener presente, en todo momento los cambios que se están produciendo tanto en el campo de una renovada doctrina de seguridad internacional como en el nuevo orden mundial sin fronteras que se está estableciendo.

Se respetará permanentemente el *vínculo transatlántico*, que constituirá una pieza vital e incuestionable para la seguridad europea.

La actuación de la Unión Europea debe enmarcarse dentro del escenario que se ha establecido en la Carta de Seguridad de Europa, aprobada en la mencionada Cumbre de Estambul.

El modelo de seguridad europeo descansará sobre cuatro grandes pilares. El *Consejo de Europa*, actuando en el campo de la democracia, estabilidad y del respeto a los derechos humanos. La *OSCE*, en la prevención de conflictos y en el cumplimiento de los compromisos y normas de conducta incardinadas dentro del gobierno de la ley y del respeto a las libertades fundamentales. La *OTAN*, en el marco de la seguridad y defensa colectiva. La *Unión Europea*, como sujeto político global actuando en el campo de la seguridad y defensa. Las dos primeras organizaciones fijan el escenario político y de convivencia pacífica y estable así como las nor-

mas de comportamiento y conducta, velando por su cumplimiento. Las dos últimas serán los verdaderos *instrumentos* que, junto y de forma complementaria e integrada, garantizan la seguridad y defensa europeas.

Los términos de la PESC, IESD y la PESDC cristalizarán en el *modelo conceptual de seguridad europeo* del inicio del siglo XXI, disponiendo de esa forma de una única doctrina de seguridad comunitaria que integrará la identidad, la política de seguridad y la política de defensa.

Los conceptos de *seguridad y defensa* formarán un único *paquete*, compacto y sólido, de tal forma que su actuación siempre sea como un bloque firme y resolutivo. La defensa constituye la esencia de la seguridad.

La UE actuará como *sujeto global* y como *gran potencia*, para lo cuál deberá diseñar cuál es su *visión global de la seguridad planetaria* y definir cuáles son y donde se hallan sus intereses y objetivos de seguridad mundiales así como sus más importantes escenarios de actuación.

Se desarrollará una *industria europea fuerte*, integrada y sólida, donde participen la mayor parte de los países europeos como única manera de adquirir las capacidades militares que necesita la Unión Europea.

La UE constituirá un *foco de estabilidad* planetario con capacidades plenas de proyectar seguridad a aquéllas áreas del globo que se encuentren sometidas a tensiones, inestabilidades o conflictos.

Estarán determinadas claramente las capacidades y medios necesarios para que la UE pueda cumplimentar las *misiones Petersberg* y se la dotará de los mismos. La identificación de estas capacidades no sólo dará plena autonomía a la UE, sino que permitirá diferenciarlas del resto de las capacidades de la Alianza Atlántica.

El principal gozne de unión entre la UE y la OTAN se hallará en el propio contenido del modelo de seguridad, especialmente a través del desarrollo de las doctrinas, criterios y procedimientos que conformarán la seguridad europea.

Con gran probabilidad el modelo de seguridad estará incluido en el *2º pilar de Maastricht*, toda vez que será donde va a residir no únicamente la capacidad de seguridad de la UE, sino también la de defensa, ya que ambas están conceptual y prácticamente unidas, como única forma de conseguir con oportunidad, rigurosidad y eficacia resultados decisivos.

Se debe huir de distinguir entre actores más o menos importantes y constituir un *único bloque compacto* en la UE donde se hallen todos sus miembros. Será el único modo de que cada uno de los países europeos se sientan en las mismas condiciones de igualdad, participación, compromiso, respeto, derecho y protagonismo que el resto de los componentes de la Unión Europea.

Se habrán reconvertido y sistematizado todas las *fuerzas multinacionales europeas*, contemplándolas de forma conjunta y dentro de un único concepto de seguridad y defensa. En esta línea se tendrá en cuenta la amplia gama de misiones a cumplir, su clasificación general en ligeras y pesadas o la posibilidad de emplearlas de acuerdo con los escenarios donde se actúe.

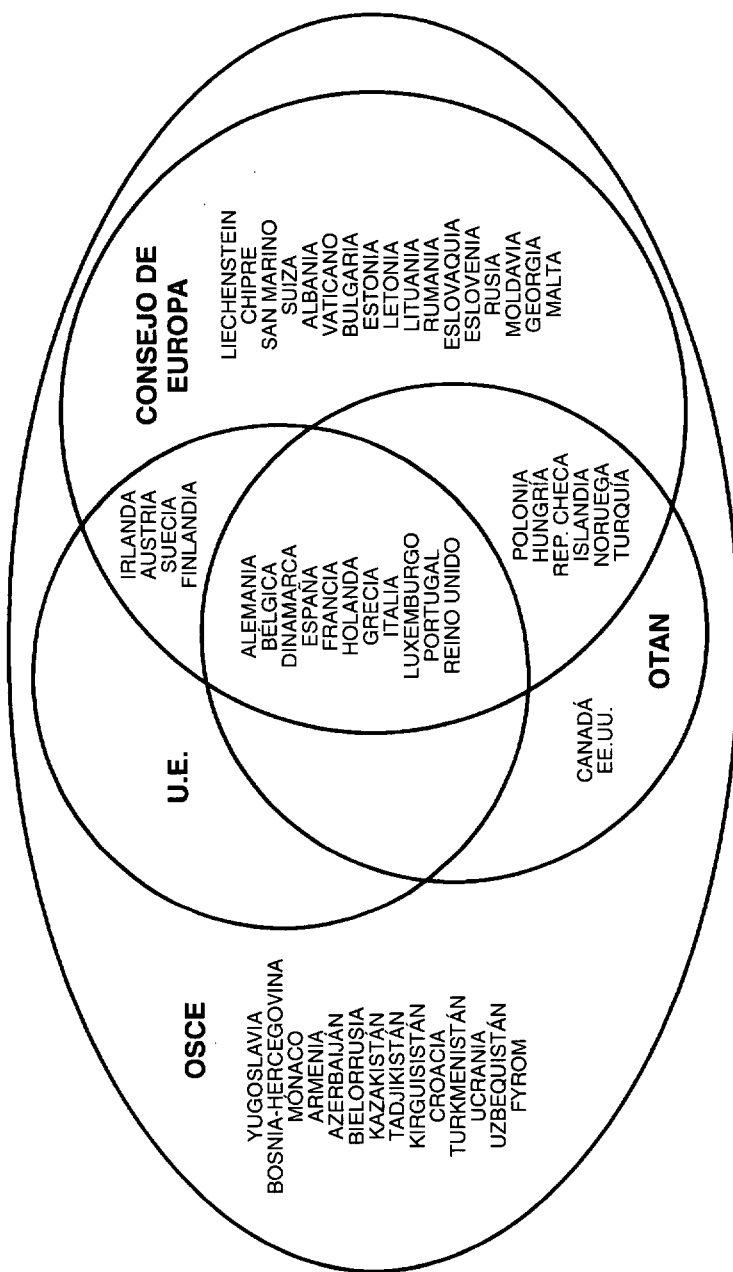
BIBLIOGRAFÍA

- ARGUMOSA, JESÚS. "Un nuevo orden mundial sin fronteras". Revista Ejército. Junio 1998.
- DE LA TORRE, SERVANDO. "El futuro de la OSCE ¿Qué decidirá la Cumbre de Estambul? Política Exterior. Marzo/Abril 1999.
- GHEBALI, VICTOR-YVES. "La OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne". Défense Nationale. Juillet 1998.
- "The Washington Summit Communiqué. An Alliance for the 21^a Century. April 1999". NATO Office of Information and Press. 1110 Brussels. BELGICA.
- ORTEGA, MARTÍN. "Una capacidad europea para la gestión de crisis". Política Exterior. Julio/Agosto 1999
- SARTORIOS, NICOLÁS. "Europa ¿Un sujeto político global? Artículo en "El País" (30-07-99).

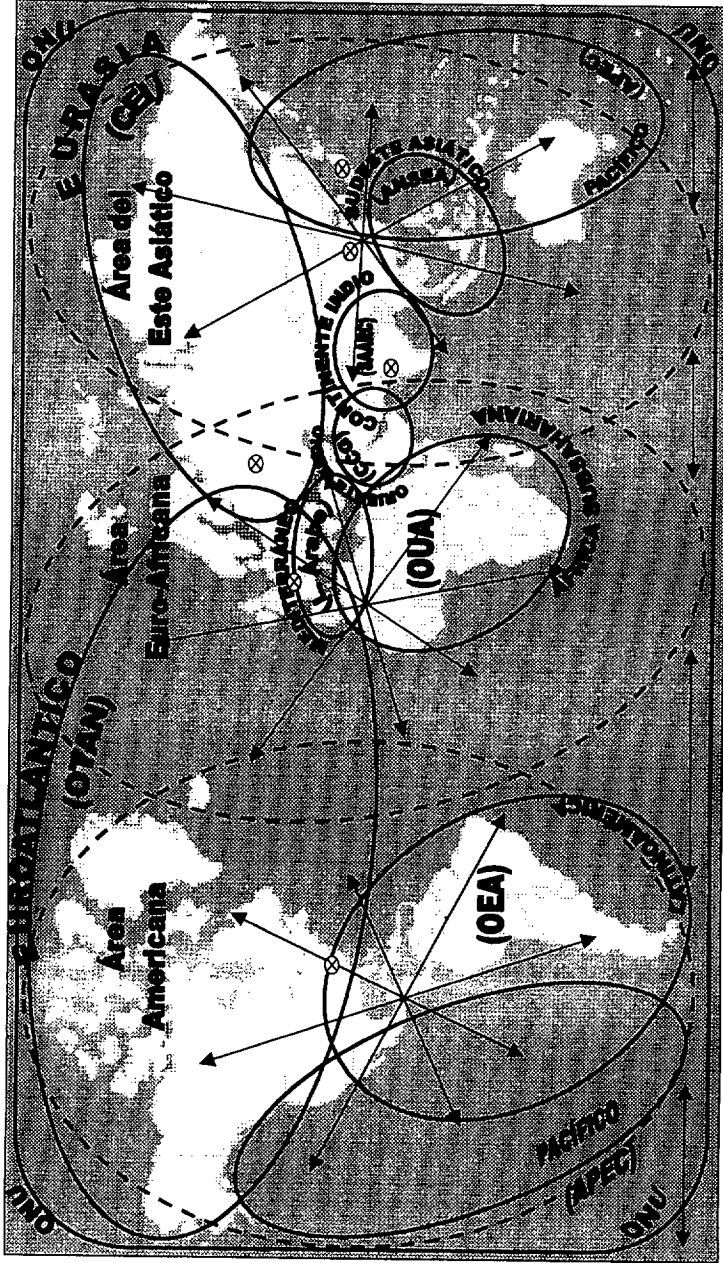
ALGUNAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES CON SUS SIGLAS

- ANSEA: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
- APEC: Cooperación Económica Asia-Pacífico
- CCG: Consejo de Cooperación del Golfo
- CEI: Comunidad de Estados Independientes
- OEA: Organización de Estados Americanos
- ONU: Organización de Naciones Unidas
- OSCE: Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
- OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte
- OUA: Organización de la Unidad Africana
- SAARC: Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional
- UE: Unión Europea
- UEO: Unión Europea Occidental

Organizaciones de Seguridad en Europa en los Inicios del Siglo XXI



Visión Geopolítica Mundial



- ⊗ Grandes Potencias
- ⊙ Geoeconómicas
- ⊖ Organizaciones Internacionales
- * Relaciones múltiples dentro de las zonas Áreas
- ↔ Relaciones cooperación-competición
- ⊖ Continuidad Orden Mundial

IMPRESIÓN FINAL

**HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE SEGURIDAD
PARA EUROPA**

IMPRESIÓN FINAL

HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE SEGURIDAD PARA EUROPA

Algunas cosas han ocurrido desde que se dio por cerrada la reflexión contenida en este documento. Sin duda, ninguna de la importancia de los acuerdos alcanzados por el Consejo Europeo de Helsinki en materia de seguridad y defensa: la creación de una fuerza europea, para el año 2003, de hasta 60.000 hombres, y la activación de un Comité Político y de Seguridad, de un Comité Militar y del embrión de un Estado Mayor Europeo, todos ellos con carácter interino. Con semejantes decisiones, parece avanzarse mucho en el camino que quisimos trazar al inicio de nuestra reflexión.

Estas decisiones han proporcionado tranquilidad a cuantos esperaban que Europa se dotase de un sistema militar propio, y de la necesaria estructura para su empleo, y, con ello, apoyar su Política Exterior y de Seguridad Común. No ha ocurrido lo mismo con quienes creían que un esquema de seguridad para la Europa del Siglo XXI es algo más que la constitución de una fuerza para gestión de crisis, entre quienes nos contamos. Siempre tuvimos miras más amplias: Quisimos hacer jugar a todas las organizaciones — OSCE, OTAN, UE, Eurofuerzas, etc.— con el objetivo fundamental de evitar las crisis y, caso de que estas finalmente se produjeran, que la determinación de los países de Europa llegara a resolverlas o a disuadir a quienes las originaran. Siempre nos pareció razonable hacer jugar a todas las instituciones, empleando un esquema de gradación, que comenzaba con la OSCE y finalizaba, en el caso de la defensa colectiva, con el recurso a la OTAN.

Es decir, si quisiéramos mantener nuestra postura inicial de hacer trabajar a todas las organizaciones existentes para lograr un esquema de seguridad para Europa, nos encontraríamos con la situación de que Helsinki, aunque ha resuelto algo, también ha añadido la Unión Europea y sus

organizaciones de seguridad a un mapa que, aun sin ella, considerábamos excesivamente complicado. Si queremos verlo en su mayor extensión, imaginemos ahora las relaciones de la UE con la OTAN en su conjunto, con los aliados no miembros de la UE, con los candidatos a miembros de la UE y con otros socios de la UEO que aún no han conseguido, ni siquiera, el régimen de candidato a la Unión Europea.

Por lo tanto, la primera impresión podría dejarnos con la duda sobre si realmente se ha progresado o no en el diseño de un esquema válido para la seguridad de Europa, en los albores del siglo XXI.

Creo que sí. Pese a que inicialmente se añaden instituciones, pese a que tendremos más actores que poner en el escenario, pese a que hemos puesto el foco no en la prevención de conflictos, sino en su solución si éstos se dan, el progreso me parece importante.

Dos son fundamentalmente los logros más visibles: el "Headline Goal", es decir, la constitución de una fuerza europea de hasta 60.000 hombres, y la organización que se crea para incrustar en las organizaciones europeas ya existentes a otras nuevas que faciliten el empleo de una fuerza militar, incluyendo los necesarios elementos de asesoramiento y de apoyo a la decisión política. Una lectura en detalle de Helsinki deja lugar a la esperanza.

En primer lugar corrobora cuanto Amsterdam señala en lo relativo a limitar las capacidades europeas a aquéllas que puedan ser necesarias para el desarrollo de las misiones de Petersberg; es decir, Europa, en uso de su propia voluntad, limita su actuación a misiones humanitarias, de rescate, y a algunas de combate entre las que pueden contarse las operaciones de imposición de la paz. La defensa colectiva, a un extremo del espectro, y las misiones tipo OSCE, al otro, quedan fuera del objetivo que se marca la Unión Europea, y esto contribuye sin duda al orden que pretendíamos establecer.

De otra parte, la Unión Europea pretende tomar para sí todo lo que hoy tiene de válido la Unión Europea Occidental, no sólo el desarrollo instrumental ya efectuado sino también otros activos importantes como son el Centro de Satélites y el Centro de Estudios para la Seguridad, lo que pone a la UEO en un estado muy similar al que tuvo en su tiempo de vida en Londres. Añade cierta claridad al panorama de la seguridad el que una institución decida poner fin a su actividad, porque, sin duda, será más fácil la coordinación de las restantes.

La OTAN seguirá con su misión fundamental de operaciones artículo 5 que Amsterdam le reconoce. Ello no quiere decir que no pueda partici-

par en otro tipo de misiones, y su Nuevo Concepto Estratégico, aprobado en Washington en abril de 1999, mantiene esta idea con toda claridad.

Las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN sí que han de definirse de forma clara si queremos progresar hacia un esquema de seguridad con las menores ambigüedades posibles. El debate hoy al respecto se centra en tres cuestiones fundamentales: las relaciones de la Unión Europea con los países aliados no miembros de la Unión; la cuestión de si la Alianza tiene o no el derecho a intervenir en primer lugar en las crisis (*first choice right*), entre otras razones, porque con algún medio aliado habrá de contarse para la solución de éstas; y el papel de la Alianza en el desarrollo del "Headline Goal", que para algunas naciones de la Unión Europea ha de ser de perfil muy bajo y para otras puede llegar a ser tan notable como que el planeamiento necesario para su desarrollo lo ejecute SHAPE.

Una vez resueltas estas tres cuestiones citadas, las relaciones con OTAN quedarán también resueltas y eso contribuirá de forma importante al orden que pretendemos establecer. Sin negar la dificultad que esta cuestión encierra, pensamos que durante la presidencia francesa de la Unión Europea, que se producirá en el segundo semestre del presente año, todas o la mayor parte de estas cuestiones quedarán resueltas.

Y añade más claridad Helsinki. Esta claridad marcha por la dirección del establecimiento de capacidades colectivas en los ámbitos de mando y control, transporte estratégico y racionalización de lo existente. Deberían destacarse las siguientes: desarrollo y coordinación de los medios militares de alerta temprana; apertura de los Cuarteles Generales existentes a oficiales de otros Estados miembros; refuerzo de las capacidades de reacción rápida de las fuerzas multinacionales ya existentes; posibilidad de crear un mando europeo de transporte aéreo; aumento del número de tropas con capacidad de despliegue rápido en cada una de las naciones miembro y aumento de la capacidad de transporte y de evacuación por vía marítima.

No cabe duda de que estas acciones de coordinación también beneficiarían al orden que al principio de nuestra reflexión intuimos como necesario.

En el ámbito de los Ministerios de Defensa sólo queda una cuestión que consideramos de especial valor, y es la participación de los Ministros de Defensa en el proceso de la construcción de la PECSD. Desde los estadios iniciales siempre pareció razonable el que los Ministros de Defensa tuvieran un papel importante en su desarrollo. Con el tiempo tal

papel queda cada día más patente, y lo que se inició con reuniones informales durante la presidencia austríaca y alemana, se ha concretado con reuniones en el seno del Consejo de Asuntos Generales durante la presidencia de Finlandia y la actual de Portugal, y todo parece indicar que estos consejos reforzados se darán con más frecuencia en el futuro; hasta existen miembros de la unión con propuestas concretas de que las reuniones del consejo reforzado con Ministros de Defensa tengan una agenda específica.

Entre los temas no exclusivamente militares existen dos que también nos hacen pensar que Helsinki contribuye al orden. De una parte, su alusión a los mecanismos relacionados con la gestión civil de crisis, que deberán mejorarse y utilizarse de la forma más eficaz: los "países neutrales" lideran el grupo que apoya esta iniciativa. De otra, también de extraordinaria importancia aunque aún no haya aparecido con claridad sobre la mesa de discusión, están las cuestiones presupuestarias. Todo parece indicar que en un futuro próximo la cuestión de la convergencia saldrá a la luz y las contribuciones de los estados miembros de la Unión, de algún modo, se racionalizarán. Si todos ganamos con una Europa con capacidades de gestión de crisis, todos debemos contribuir, en la medida de nuestras capacidades, a lograrlas.

Finaliza Helsinki con una alusión clara a la contribución de la Unión a la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas. Reconoce que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el primer responsable del mantenimiento de esta paz y seguridad. Con arreglo a los principios y objetivos de la Carta sobre la Seguridad Europea de la OSCE, la Unión Europea se declara lista para cooperar con las Naciones Unidas, la OSCE, el Consejo de Europa y otras Organizaciones internacionales de seguridad, con *un espíritu de sinergia* para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la reconstrucción post-conflicto.

A la consecución de este objetivo, también hemos pretendido contribuir con nuestra reflexión, de la misma forma que contribuyen quienes tratan de aclarar el esquema de participación en este nuevo gran impulso hacia la verdadera construcción de Europa. Debemos reconocer que en el último año se ha avanzado más que en los cincuenta anteriores, del mismo modo que reconocemos que en el momento presente están apareciendo los problemas de solución más complicada: relaciones con OTAN y terceros países y desarrollo efectivo de las capacidades militares. Todo se irá andando si logramos que permanezca vivo el espíritu de Saint-Maló.

APÉNDICE COMPLEMENTARIO

**INDAGACIÓN ÉTICA SOBRE LA IDENTIDAD
DE EUROPA**

APÉNDICE COMPLEMENTARIO INDAGACIÓN ÉTICA SOBRE LA IDENTIDAD DE EUROPA

Por JUAN DE URBINA

MÉTODO

El método que ha presidido el trabajo es el de un esbozo del *escenario* donde se desarrolla el drama de la realidad presente y futura de Europa. A la altura del fin del II Milenio de nuestra era. Porque la actual Unión Europea es esencialmente una etapa de un drama histórico que se desarrolla en unos contextos —*escenario*— sociales, económicos y políticos; interiores y exteriores a un *espacio europeo*. En el que *descubrir* y *mostrar* la existencia de una unidad esencial básica que dé sentido no sólo al *Método*, sino al *todo*: la idea de una Unión Europea con presencia propia en el mundo futuro, III Milenio ya de nuestra era.

Nos referiremos directamente a los *actores* que componen la urdimbre de la vida social y económica cotidiana del *corpus* jurídico, económico y político en *fusión* que es la Unión Europea: los soldados, los políticos, los intelectuales..., las mujeres y hombres que componen la *sociedad europea*. Los *¿ciudadanos europeos?* Ellos, *pueblo europeo*, conforman la orquesta y el coro de este escenario dramático.

“LUCES” O PRINCIPIOS DEL ENFOQUE GENERAL DEL ESCENARIO

Definición de seguridad y sistemas de protección. (Según la Enciclopedia Británica).

Any of various means or devices designed to guard persons and property against a broad range of hazards, including crime, fire, accidents, espionage, sabotage, subversion and attack.

La seguridad es un “estado de ánimo”.

La seguridad de Europa en el sentido de la definición anterior sólo puede tener eficacia, y éxito presente y futuro, si encuentra su razón de ser en la convicción de los miembros, personas, que la componen. La razón de lo que nos identifica. En nuestro caso la *Identidad Europea*.

La categoría “seguridad” es, esencialmente, una experiencia existencial.

Quien ama *el instante* no tiene que temer por su seguridad (1).

Sólo está seguro en su acción y en su entorno quien está seguro de sí mismo. Sólo la cultura instala en la seguridad. Lo que en el plano de lo personal parece evidente. Pero trasladado al plano de lo colectivo pudiera difuminarse.

El, por desgracia oscurecido, axioma (biunívoco) de vida —*La esencia de la verdad es la libertad. La esencia de la libertad es la verdad*—, es fundamental para descubrir La identidad de Europa.

Europa es como un “*Ave Fénix*”. Renace de sus propias cenizas, a lo largo de su historia. Para saltar en cada “renacimiento” a un plano superior de la existencia colectiva.

La idea de construir Europa como una comunidad económica, caminando hacia una comunidad política, deriva de las reflexiones sobre las

(1) Lo significado con el “instante” no es el lugar común de que el tiempo que transcurre recorre siempre un presente, un punto del instante. El instante no está «dado» simplemente, sino que tiene que descubrirse. El instante no es otra cosa que la mirada de la resolución, en la que se abre y se mantiene abierta la situación plena de una acción. Colocarse ante el instante, y con ello ante la necesidad de la decisión, es una posibilidad fundamental de la existencia propia del ser humano. Es ésta una perspectiva alentadora, real, y profundamente europea.

experiencias de las dos últimas Guerras Europeas (Mundiales). Que pueden ser calificadas de los dos suicidios de Europa de los tiempos modernos. El primer *suicidio intraeuropeo* fue la Guerra de los Treinta Años. En el siglo XVII.

Hay que tomar conciencia desde una perspectiva intraeuropea de que cada uno de estos suicidios se expresa histórica y colectivamente como manifestación de una situación de Guerra Civil. Guerra Civil Europea.

La idea de Europa posee una gigante profundidad histórica.

Sin la debida atención a esta realidad histórica no podremos instalarnos en una “perspectiva europea”. Europa es un lugar de encuentro.

INTRODUCCIÓN

Una nación, para serlo, requiere *pueblo* y *espacio* y además una *razón histórica*. ¿Quieren los habitantes de Europa ser *ciudadanos europeos*? Porque la razón de la europeidad para constituir un pueblo es la ciudadanía europea, como la razón civilizadora de la romanidad fue la ciudadanía romana.

Europa no ha sido nunca antes un *Estado/nación*, en el sentido moderno de este vocablo. Una parte del espacio tradicionalmente considerado como europeo, formó parte de la República y el Imperio Romanos. El resto de lo entendido usualmente como Europa, aun cuando pueda igualmente considerar a la civilización romana como su más radical antepasada, nunca formó parte, propiamente, de la República por excelencia (*res pública*). Más aún, luchó contra ella cuanto pudo, llegando en los estertores de la arquitectura política de ésta, en su costado Occidental, a invadirla para implantar sobre sus cenizas las semillas de las posteriores Naciones Europeas. El saqueo de Roma por parte de Alarico, en el 410 de nuestra era, autoproclamándose emperador en la Urbe esencial y Universal, la Ciudad por antonomasia, que él al frente de sus huestes “bárbaras” ha devastado previamente, raptando para sí a Gala Placidia hermana de Honorio, el Emperador “*legítimo*”, es un antecedente ejemplificador. Escenificado en tiempos confusos, críticos, de final y comienzo de una era nueva, como una tragedia griega. Con unos personajes entre grandiosos, absurdos, decadentes y sobre todo contradictorios, que a la manera de su tiempo intentan la *integración* de todo lo que representan en una *interacción temporal* —según su *altura de los tiempos*— de tradiciones y nuevas

posibilidades de futuro, a través de una finalidad personal de curiosas vibrantes connotaciones románticas y literarias: la refinada, compleja, culta hermana de uno de los últimos emperadores romanos y el bárbaro visigodo romanizado huyendo juntos hacia adelante.

El proceso histórico que eclosionará a finales del siglo XV con la construcción de las naciones europeas nos manifiesta una de las constantes que deberemos señalar como elemento distintivo de una *identidad europea* común: *la contradicción*. El carácter contradictorio y por tanto integrador de *lo europeo* a lo largo de la historia.

La integración de lo contradictorio como base de una *identidad europea* es rasgo que explica la dialéctica histórica que nos lleva desde los tiempos del nacimiento de las Naciones Europeas, como tales, con la llegada del siglo XV, hasta la consolidación de las naciones en el sentido de *potencias*, una vez terminadas las guerras napoleónicas. Pero fue con La Guerra de los Treinta años, larga explosión de las contradicciones *nacionales* europeas, cuando se hunde en las profundidades del destino histórico el primer intento moderno de una *Europa Unida*. La visión Universal de los Aabsburgos. Cuyo paladín es el gran Rey/Emperador Carlos Primero de España y Quinto de Alemania. No alteremos el verdadero orden de los dos más importantes títulos de este asombroso Príncipe del Renacimiento: Rey de España y Emperador de Alemania. En su conjunción auténticamente romano-germánica como aspirante a Emperador de Europa. Los españoles no deberíamos olvidar, y mucho menos permitir que se tergiverse, esa gloriosa y trágica realidad histórica pasada que conformará buena parte del sentido europeo de los tiempos presentes. Otorgándonos *carta de naturaleza* al final del II milenio a nosotros españoles junto a ingleses, franceses, alemanes, holandeses, belgas, etc. Recordemos algunas de las expresiones artísticas que dan sentido interpretativo *europeo* a aquella época. Desde la admirable serenidad de la *Rendición de Breda*, de nuestro Velázquez, enfrentada con los claroscuros *burgueses* de Rembrandt, hasta las no menos admirables, literarias, desmesuras geniales de Rabelais. La música de Johann Sebastian Bach nos permite adentrarnos en el sentido de lo europeo, junto a la de su contemporáneo Haëndel, en la exaltación del *contrapunto*, excelsa expresión estética de la *contradicción*. En Rocroi, 1643, los ejércitos españoles con los formidables *tercios*, herederos de las legiones romanas que llevaron la civilización por todo el mundo *conocido*, entregarán la antorcha de la hegemonía a los ejércitos franceses.

Un rasgo de *lo europeo* es que la existencia del pueblo —¿pueblo europeo?— se ha expresado, siempre, en un poetizar. Pero el ser del pueblo así descubierto se comprende como *ser por el pensamiento*, y el ser así comprendido es puesto en el yunque de la verdad histórica por el hecho de que el pueblo es llevado a sí mismo como pueblo cuando es llevado a reflexionar sobre sí mismo y su destino histórico.

Rilke nos dice en su poesía a Hölderlin:

¡Mira!, lo que anhelaban los supremos
Tú lo pusiste sin deseo,
Piedra sobre piedra:
Se sostenía,
Y su caída misma no te confundió.

La nacionalidad es un rasgo esencial del hombre, lo mismo que el poder decir yo y tú, lo mismo que la familiaridad y la extrañeza. Quien haya comprendido el sentido de la condición humana tiene que notar que no puede elegir su pueblo, al que pertenece, que está arrojado al pueblo, que ha nacido dentro de su historia, tradición y cultura. Esta imbricación de la existencia individual en el acontecer de la comunidad, del pueblo, forma parte del destino de cada individuo. El regreso a la historia nos reconduce a lo que sucede hoy, dándole sentido. Difícilmente podremos entender lo que sea una *identidad europea* si no tomamos conciencia de que toda nuestra civilización es expresión de un proyecto de ser, *ser europeo*. En cuyo ámbito nos encontramos incluso en el suceso trivial de un viaje cualquiera en un tranvía que pasa por una ciudad europea, o al escoger un vino para acompañar una comida.

Ahora se percibe difuso en el sentimiento del pueblo —¿pueblo europeo?— el miedo a precipitarnos hacia un futuro desconocido. Un nuevo siglo se extiende ante nosotros. Una centuria temerosa y esperanzada a un tiempo. En la que un gran número de seres humanos puede alejarse definitivamente del umbral del hambre, en la que podría ser posible dar marcha atrás a los estragos de la contaminación de la era industrial, en la que una diversidad más rica de culturas y pueblos puede participar en la conformación del futuro de todos. Un nuevo siglo donde se contenga la plaga de la guerra. Sin embargo, parece que por el contrario, nos sumimos en una nueva era tenebrosa de odios tribales, desolación planetaria y guerras multiplicadas por guerras. La manera en que hagamos frente a esta amenaza de violencia explosiva determinará en buena medida el modo en que nuestros hijos vivan o mueran. Para afrontar estas nuevas

situaciones con noble firmeza e inteligente capacidad de “reforma” nos es necesario recrear desde nosotros mismos una posición de identidad con la naciente U.E. Devolver a Europa su Identidad. Identidad de pasión, racionalidad y equilibrio. Porque se trata de una necesidad histórica.

La pérdida de certezas debe transformarse en proceso por el que nazca una nueva espiritualidad. Una espiritualidad que se muestre con el valor para la libertad. Soportando las turbulencias y la falta de orientación actuales. De la fuerza que resiste a los fanáticos dogmatismos y unilateralidades puede surgir un nuevo humanismo. Es este un reto *europeo*. Bajo cuyo prisma se deberían encontrar las respuestas adecuadas a los nuevos peligros: terrorismo, fundamentalismo, drogas, crimen organizado, inmigración descontrolada, venta de armas sofisticadas, la amenaza atómica, la contaminación....

Europa debe componer una *figura nacional* propia en la que el todo abarque más que la suma de sus partes y el *principio de legitimidad* no prime sobre el *principio de legalidad*. Todo ello presupone un concepto propio de seguridad europea.

Antes de seguir adelante hagamos un esquema de algunas *contradicciones* principales que nos pueden iluminar sobre una raíz esencial de la *Identidad de Europa*. Porque una de las características del ser europeo es la contradicción. Que nos viene dada por el sentido integrador de nuestra antepasada, la civilizadora Roma Clásica.

Dialéctica

Técnica _____	Ensoñación
Renacimiento _____	Barroco
Oriente _____	Occidente
Capitalismo _____	Socialismo
Rutina _____	Inventión
Provincialismo _____	Universalidad
Reacción _____	Progreso
Individuo _____	Colectividad
Centralización _____	Dispersión
Propiedad privada _____	Propiedad colectiva
Humanismo _____	Rigidez
Ciencia _____	Mitología

DRAMATIS PERSONAE

Los Tratados Europeos

El Mercado Común Europeo

Dentro del “espíritu” de *contradicción europea* aún hoy hay un deseo de muchos de dejar Europa reducida a un magnífico mercado. El origen de esta opinión destructora, si se impusiese, de cualquier reconocimiento de una identidad europea donde cimentar el esfuerzo de coronar la obra empezada hace ¡43 años!, con el Tratado de Roma, se encuentra en la propia dinámica de la Unión Europea hasta ahora, en los momentos históricos que estamos viviendo. Con la mirada puesta en la llegada del III Milenio.

La expresión “*Mercado Común*” llegó a ser la apelación normal y corriente de la Comunidad Económica Europea (CEE) creada por la firma, en aquel Marzo de 1957, de aquel Tratado de Roma, de *Los Seis*. Los jefes de Estado de los países miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA): Francia, Alemania, Bélgica, Holanda, Italia y Luxemburgo. Aquellos jefes de Estado tenían el convencimiento de que con aquella histórica firma estaban poniendo los cimientos de *una construcción de Europa*. Aquel tratado re-establecía algo que había permanecido imposible desde el comienzo de la Primera Guerra Europea: la libre circulación de personas, mercancías, y capitales dentro del ámbito de las fronteras de los seis países signatarios. La supresión de los derechos de aduanas debería hacerse efectiva en 1968. Pero en realidad sólo ha tenido efecto en 1993, ¡25 años después de lo establecido entonces!

Esto nos acerca a la comprensión de cómo el factor *tiempo* interviene en el proceso que ahora, con la última elección del Parlamento Europeo, parece que tiene cerca su primera culminación: la creación de una verdadera unidad política europea. Sin embargo, las interpretaciones a propósito de la creación de aquel *Mercado Común* son todavía contradictorias, ¡como no! a pesar que desde entonces se ha ido creando una amplia base de acuerdo sobre su *utilidad* en la conciencia de la mayoría de los potenciales *ciudadanos europeos*. Particularmente teniendo en cuenta la capacidad competitiva de las gigantes empresas (corporaciones) japonesas y norteamericanas. El *Mercado Común* se viene comportando como una adecuada respuesta a la competencia económica internacional.

Hay que reconocer que la Unión Europea es ya una construcción política nueva en la historia. Y particularmente ingeniosa. Tratándose de

una asociación progresiva y voluntaria de Estados soberanos cuyos gobernantes democráticos son conscientes, deberá conducir a la constitución de una forma de Estado-nación superior a los que ellos representan. En la línea de lo que pensaba Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia en aquel año crucial de 1957, uno de los “padres” de esta nueva Europa, quien siempre pensó y proclamó que aquel acto abría el camino hacia una Federación Europea, es decir a una Unión Política.

Sin embargo, la comunidad de naciones que compone la presente Unión Europea sigue estando lejos de estar políticamente estructurada como una verdadera unidad actuante frente al exterior y frente al interior de sí misma. Sin embargo, esta falta de estructuración política no ha impedido que el conjunto europeo, desde aquel llamado vulgarmente *Mercado Común*, hoy con 15 naciones miembros, haya experimentado un formidable impulso de crecimiento económico. Que se ha transformado en un próspero gran espacio geográfico y cuasi-político, con altos valores democráticos en el desarrollo de la vida de sus habitantes.

El Acta Única Europea

Gracias al empuje de Jacques Delors, y al íntimo convencimiento de los Jefes de Estado signatarios de que ése era el *camino* deseado por la mayoría de los ciudadanos —así como el único *camino* de consolidar lo logrado desde 1957—, el Acta Única Europea, que se firma en Febrero de 1986 por los entonces ya 12 miembros de la, todavía denominada, Comunidad Económica Europea (CEE), vulgo Mercado Común, debe considerarse el punto de partida del relanzamiento de la Unidad de Europa. Desde 1957 la *tensión* de la creación de Europa se había ido desvaneciendo. El concepto vulgar de mercado común y... nada mas, se había ido imponiendo entre dudas, problemas y *contradicciones* sin resolver. Mientras tanto la Comunidad en 1972 había pasado de seis miembros a nueve, con la entrada de la Gran Bretaña, Dinamarca, e Irlanda. A diez en 1980 con Grecia. En 1986 a doce con España y Portugal.

Los Jefes de Gobierno decidieron crear un *espacio* sin fronteras interiores que realmente permitiera llevar a efecto la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales establecida en el Tratado de Roma; fijando una fecha para su puesta en práctica: 31 de Diciembre de 1992.

Ciertamente fue Jacques Delors, a la sazón presidente de la recién creada Comisión, incipiente *Gobierno* de la todavía C. E. E., el verdadero motor, y organizador, de este históricamente crucial *relanzamiento euro-*

peo. Delors se manifestaba convencido de la necesidad de crear un verdadero gran mercado único, sola forma de poder establecer una *situación europea* de competencia posible y suficiente frente a las empresas de los EEUU y del Japón. Con este argumento base y para alcanzar su realización obtiene el acuerdo de todos los Jefes de Estado de que las decisiones del Consejo Europeo sean tomadas por mayoría y no por unanimidad. Paso de gigante para la efectividad de la Organización Europea, hasta ese momento C.E.E., que pasará a llamarse Unión Europea, (U.E.). Jacques Delors, discípulo de Jean Monnet y siguiendo un inteligente principio de éste, impulsaba el *mecanismo* del engranaje o de la correa de transmisión: el “gran mercado europeo” no podría funcionar sin una unión monetaria y una moneda única. Pero... el establecimiento de ambas, unión monetaria con Banco Central Europeo, y euro-moneda única, deberán tener la lógica consecuencia de un abandono de la soberanía, aunque sea parcial, de los Estados-naciones miembros. Jacques Delors, europeo convencido y lúcido, merecerá ser recordado como responsable del relanzamiento de la creación de una Europa Unida posible y verdadera. Actuante dentro y fuera de su *espacio*, para la mejor garantía de seguridad y defensa de los legítimos intereses y los ideales de las personas, *ciudadanos europeos*, que algún día puedan componer un gran Estado-nación. Delors creía que la unión económica arrastraría inexorablemente a la unión política. Estaba equivocado. Nada en el proceso histórico humano es inexorable. Tomará un *camino* u otro según la acción y responsabilidad de los actores. En este caso los ciudadanos con sus gobernantes. Pero inmediatamente después se inicia un intenso debate, que permanece con altibajos, sobre la Identidad de Europa. El hábil paso adelante en la Unión, provoca la reacción contraria. No debemos asustarnos. El debate en sí es positivo.

La razón de la *Unión Europea*, para muchos aún, sigue debiéndose centrar en el “*mercado*”. Los resultados “a-la-vista” de prosperidad creciente, constante, son inmejorables. Para otros muchos sólo aparecen males igualmente “a-la-vista” que denuncian preocupados: burocratismo sin fin, déficit democrático, amenaza de salvaje competencia capitalista *interior* como único patrón de convivencia, aumento imparable del desempleo. Por otro lado, desde el *exterior* llegan los ecos de una creciente sospecha/recelo de los *gobernantes* de EEUU, ante el desarrollo *político* de la U.E. Alejados los peligros de una victoria comunista internacional, éstos (poderosos líderes sociales y algunos dirigentes políticos) empiezan a reconsiderar las ventajas propias ante la consolidación de una unión económica europea que ya no controlan como en tiempos anteriores.

Encontrando en los pasos que va dando *peligrosos* signos de *independencia*. Con el anuncio de la necesidad de la implantación de una Moneda Única este debate se hace de nuevo crítico, y con ecos magnificados desde unos “mass media”, demasiado *mediatizados* algunos desde el poder oficial norteamericano, atraviesa el Atlántico la acusación/amenaza mas grave: ¡cuidado con levantar la *fortaleza Europa!*.

Maastricht

Durante los días 9 y 10 de Diciembre de 1991 fueron firmados por los “doce” los acuerdos de este Tratado fundamental, que toma el nombre de la ciudad en donde los representantes estaban reunidos. Se trataba, en ese momento, de completar el *relanzamiento europeo* y en consecuencia *consagrar* el nombre de Unión Europea y los pasos conducentes a la implantación definitiva de la Moneda Única. Ambos *principios*, aun cuando pudieran acusarse de ritualísticos tal como fueron promovidos, son esenciales para vislumbrar una auténtica Unión: económica, social y política. El debate, incluso interior, se encendió, sin embargo, con nuevas llamaradas. Las ratificaciones se ganaron a favor del Tratado con mayorías escasas y los partidarios de dar “marcha atrás” lograron defecciones curiosas e interesantes a la hora de su análisis histórico. Desde el otro lado del Atlántico llega la interesada distorsión, *Eurolandia*, del nombre de la Europa re-naciente, Unión Europea. Denominación igualmente empujada por ecos *interiores* bien orquestados. El tratado de Amsterdam puede ser considerado como la ampliación pormenorizada del de Maastricht, y su continuación.

El tratado de Schengen

Extraordinariamente interesante, sienta las bases de una posible ciudadanía europea legalmente reconocida dentro del *espacio europeo*. Entra en vigor el 26 de Marzo de 1996 con el acuerdo de Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España. Pero no ha sido todavía ratificado por todos, pendientes del establecimiento de un sistema de control de las fronteras exteriores (2).

(2) La “Cumbre de Tampere” del Consejo de Europa bajo la Presidencia de Finlandia, de fecha 16 de Octubre de 1999, puede considerarse como un importante paso adelante en este “camino hacia una construcción de Europa”. En la línea dibujada por el Tratado de Schengen. La creación de un “*espacio policial y judicial común*” confirma y consolida la apreciación de un “*espacio europeo*”.

El Pueblo Europeo

Los diputados del Parlamento Europeo, en los momentos presentes, ¿son solamente los representantes de quince naciones distintas agrupados bajo un *rótulo/sombrilla* común o son —y se consideran— los representantes de un “pueblo europeo”?

La Unión Europea posee un himno desde 1985, una bandera desde 1986, y desde Enero de 1999 una moneda común: el euro, aun cuando no todos los países-miembros se hayan adherido a ella. Poco se opone pues a creer que un nuevo cuerpo político “europeo” con 375 millones de habitantes está naciendo dentro del concierto internacional de las naciones. Sobre la base de los principios básicos enunciados desde el Tratado de Roma: “*la unión cada día más estrecha entre los pueblos de Europa*” ese cuerpo político europeo se va efectuando respetando “*la identidad nacional de sus Estados miembros*”.

Permítaseme referirme aquí a un dato estadístico curioso que es también indicativo de la tendencia hacia la *realización* de esa —¿deseada?— *ciudadanía europea*, expresión de la subyacente y básica formación de un *pueblo europeo*: la tasa de matrimonios entre europeos de nacionalidades distintas esta creciendo de forma exponencial. Partiendo de una tasa prácticamente nula hace diez años.

La sociedad europea

Tras los 30 años *milagrosos 1957/1987* de asombroso crecimiento económico, la posible *sociedad europea*, formada por los habitantes de 15 sociedades nacionales, se nos muestra cada día mas homogénea. La mayoría de los ciudadanos dentro del *espacio* de la Unión Europea vive en la actualidad en condiciones económicas y sociales equiparables. A pesar de disparidades idiosincráticas que no debieran ser perseguidas en aras de una uniformidad esterilizante; y a pesar de diferencias, aun, en cuanto a ingresos medios de familias e individuos, el *ciudadano europeo* medio vive principalmente en zonas de fuerte densidad demográfica, con una esperanza de vida (75 años en los hombres y 80 en las mujeres) superior en 10 años a la media mundial, y con un alto nivel económico comparado con esa media. Existe igualmente un paralelismo creciente por toda Europa en cuanto a la situación demográfica de las familias: dos hijos por pareja. El análisis de la sociedad europea en cuanto a sus valores, criterios y formas de vivir nos muestra también una creciente tendencia hacia un convergente paralelismo con un fuerte contenido de igualdad social,

junto a un creciente *turismo* intraeuropeo que actúa como impulso de mejores conocimientos mutuos y nivelador de falsos prejuicios. Estos datos deben considerarse como aspectos positivos y esperanzadores, desde una perspectiva de *descubrimiento* de una identidad europea.

Pero esta naciente *sociedad europea* que se nos aparece como razonablemente homogénea, nos muestra preocupantes indicios de pasividad y carencia de criterios comunes, fuertes, seguros y coherentes. La vida ciudadana media se desarrolla sin imperativos categóricos, por lo menos claros y determinantes. Una mayoría de adultos con ingresos regulares, quedan fuera los “parados” como constante interrogante angustiada, se acomodan a una vida “kit” modulada de forma creciente según motivaciones individuales, pero cada vez menos personales.

El espectáculo de la sociedad europea

Asistimos a una degradación peligrosa de los comportamientos antes llamados “cultos”.

Asistimos a un desequilibrio creciente de los *poderes*; con crecimiento desmesurado de los *poderes fácticos* dentro de la posible *sociedad europea*.

Asistimos a una permanencia reforzada de oscuras organizaciones de seguridad del estado tipo CIA/KGB con prodigiosas cantidades de información en sus manos que no utilizan en defensa de los *ciudadanos*, sino que vienen orientadas por unos criterios... ¿de quién? no se sabe bien.

Asistimos a crecientes favoritismos entre las gentes que ostentan grandes poderes económicos.

Asistimos a la formación de laberínticos sistemas de mezquinos egoísmos separatistas en un intento de vencer la grandeza de lo grande por la pequeñez de lo pequeño. Queriendo negar un antiguo principio europeo heredado de Roma: “*El denominador común de la visión “pequeña” de la sociedad es la pequeñez*”.

Asistimos a un declinar de la familia.

Asistimos a un crecimiento soterrado de la “lucha generacional” transportada a una visión manipuladora del “empleo”. El aumento del tiempo de vida ha servido para colocar a las personas que apenas han cumplido los sesenta años dentro de una ambigua “tercera edad” que

para grandes sectores sólo supone la vuelta a una especie de infantilidad pensionada y manipulada con viajes pagados y salas de baile “ad hoc”. Con sólo un poder de decisión respecto a lo que no sea un permanente “ocio” turístico, el de participar en las elecciones. Lo cual provoca una especie de subasta electoral a la que acuden los políticos con ofrecimientos de mas ocio y mas ofertas pensionadas.

Asistimos a una degradación de la interpelación en la sociedad urbana “media”.

La “alienación” analizada por Marx, resultante de la mecanización del hombre obrero atado a la línea de montaje industrial, ha dado paso a la apatía agresiva de aquellos para quienes cualquier incitación que les inquiete en sus seguridades “sociales”, y en su vivir inmerso en el campo confuso y vertiginoso de las posibilidades del mundo actual, supone una amenaza temible ante la cual cualquier cobardía es no sólo perdonable sino conveniente. La consigna social más común todavía es: *No pensar. Sólo vivir queriendo/exigiendo.*

En Europa, al final del II Milenio parece que hemos vuelto a perder de vista el afán práctico por el *equilibrio* de los distintos elementos de la sociedad. La sociedad europea presente, en los postreros meses del II Milenio, se nos sigue mostrando cuarteada, careciendo de un carácter y definición homogéneos desde un nivel de *experiencia* más profundo que el de una simple valoración económica. Descubrimos así que en esta sociedad europea tres sectores fundamentales distintos permanecen débilmente comunicados, en situaciones de hasta cierto punto infranqueable aislamiento:

- El sector de la técnica, y en especial de las altas tecnologías. Que encierra el siempre más hermético círculo de la ciencia: de los científicos. Que en épocas pasadas tuvieron una significada y ejemplar repercusión social. Inexistente o nula en los tiempos presentes, salvo quizá en lo referente a la medicina y la salud. Recuérdese la influencia y repercusión social de personajes como Newton, Pasteur, Madame Curie, Sir Ernest Rutherford, el propio Einstein.
- El sector del sistema político, predominantemente democrático parlamentario.
- El sector de la cultura y del pensamiento. Que incluye igualmente aislado el sector de los escasos intelectuales; antes tan decisivos en su influencia social, hoy encerrados en “ghettos” colectivos y

personales, aislados entre sí y del resto de la sociedad por la algo-donosa indiferencia “cool” de una generalizada y triunfante todavía seducción por encima de todo.

Por otro lado, Weber en su tumba debería conmoverse. Las columnas puritanas neo-burguesas van siendo derrotadas por un arma secreta: la tarjeta de crédito. Ha sido el propio capitalismo de masas actual el que ha herido de muerte a la sociedad burguesa puritana. La extensión del crédito y su consecuencia/origen consumista, independientemente de las angustias particulares que cree y conlleva, ha permitido un estallido hedonista de obtención de *todo* lo deseado inmediato y placentero; sean vacaciones en playas mitificadas, correrías nocturnas, refulgentes electrodomésticos, ¡el coche!, y todos los demás etcéteras. Desgastando los antiguos “frenos” sociales y clasistas.

Pero ello mismo, tras la resaca que está produciendo, nos permite vislumbrar la esperanza del descubrimiento de relaciones económicas no basadas en el exclusivo imperio del dinero financiero, no productivo. Alcanzar un nuevo y más humano (más ciudadano) sentido del crédito, al hilo de los modernos “descubrimientos” (inventos) electrónicos. Es un reto europeo. Un reto para la Identidad Europea. Pero... ¿donde se encuentra la ciencia económica europea?.

Los intelectuales, sacudiéndose la apatía “cool” que ellos también padecen, aunque pudieran ser acusados originariamente de ser sus valedores traidores, deben de nuevo obligarse a dar firmes respuestas “europeas” a este panorama “deslizante”.

Trabajo y empleo

Asistimos a una inversión de los valores que se fueron acuñando durante siglos como victorias civilizadoras europeas. Destaca el hecho de que el trabajo está empezando a dejar de ser realización de una actividad con un contenido profesional para deslizarse a pretexto/razón para cobrar un dinero/rédito. *Lo profesional* queda así desvalorizado ante una inversión de la importancia vital de la relación trabajo/contrapartida económica. El trabajo pierde su sentido real de acción creativa, remunerada económicamente.

Ecologismo

Sin duda una de las más interesantes aportaciones del pensamiento/acción moderno, profundizando en la percepción práctica de la

relación del Hombre y la Tierra. Sin embargo, asistimos a la creciente aceptación anti-europea de un “naturalismo” falaz, superficial y acientífico, escondido bajo la capa de denominaciones ecologistas y “verdes”. Abandonados los Buffon, los Darwin, los Teilhard, los Leakey, los Levy-Strauss, los Huxley, las Margaret Mead, etc., nos lanzamos hacia una mera explicación “pseudo-natural” de un entorno que no se trata de adecuar a la realidad humana, defendiendo en él lo esencial del mismo con medios intelectuales y sistemático planeamiento científico “a la europea”, sino un sorprendente empeño de vuelta a falsas y nunca bien descritas situaciones primigenias. El “ecologismo” está dejando de ser un esfuerzo interpretativo de la relación adecuada entre el hombre y la naturaleza, según la altura de los tiempos modernos, y de unas capacidades de transformación pero también de destrucción inauditas, para intentar ser transformado en la base de una relación de poder y de poderes. Por parte de grupos no bien descritos, ni estudiados, ni desenmascarados en lo que tengan de manipulador. Escondiendo muchos de ellos, de forma más o menos consciente, poderosos intereses económicos minoritarios internacionales.

*El modo de la seducción. Lo real y el trabajo. La comunicación.
La tendencia privada*

La *seducción*, destructora de lo racional y esforzado cuando empleada en exceso, se está convirtiendo en el modo de relación social dominante, prevalente y necesario, apoyada *comunicativamente*, de forma sorprendente y grave, con explicaciones de su utilidad para una adecuada organización de las sociedades de la abundancia. *Lo real* se transforma en mera *apariencia* a través de la *seducción*. El individuo, *ciudadano europeo*, reclamado incesantemente a su alrededor por toda clase de imágenes y servicios, se encuentra experimentando un ambiente eufórico de constante tentación y proximidad a nuevos “objetos”, destruyendo en él la posibilidad de actitudes reflexivas. Se le encuentra en una desajustada situación de *dejarse ir*, con una sola preocupación primordial, la de mantener el empleo y por tanto el nivel de ingresos, sin una verdadera valoración del propio trabajo. Se privilegia diariamente la “comunicación” sobre la “creación” y el “éxito” sobre el trabajo serio y paciente. La creciente ola de *seducción* le desculpabiliza de sentimientos de quebrantamiento de reglas éticas personales. Admitiéndose socialmente, con bobalicona complacencia, índices crecientes de *picardía*.

Por todas partes crece una tendencia “*privática*” sin límites bien formulados. Que de alguna forma se une a una actitud *recomendada* de un

dulce saltarse la barrera de los respetos esenciales. Cerrándose así la sobrevaloración de la “seducción” en una tendencia a desconocer las consecuencias culpables de actos considerados como simplemente “divertidos” por extensas capas afluentes de esa posible *sociedad europea*. Este es el caso flagrante del consumo de drogas como la cocaína y la heroína por parte de hombres y mujeres de favorable situación profesional y económica. La “*seducción divertida*” se encuentra curiosamente apoyada e incluso impuesta por unos “mass media” de poderosa influencia política, en un peligroso bucle en donde se difuminan los “límites” de la convivencia que van quedando des-hechos.

La seductora indiferenciación sin límites

Las mujeres europeas que durante la Primera Guerra Europea se vieron obligadas a trabajar en las fábricas de armamento y municiones y demás lugares de trabajo abandonados por los hombres dedicados a entremetarse en el horror de las trincheras y los enormes obuses de artillería, las *mujeres ciudadanas*, ganaron gloriosamente su guerra moderna de completa igualación social y laboral. Pero los actuales “*movimientos*” de “*liberación*” de la mujer, insertos en el juego de la seducción, tratan de ganar adeptos saltándose *aparentemente* todos los límites, en una carrera enloquecida, publicitaria y rosa de: “¿*Quién da más?*”. A través de la seducción se ha abierto paso una nueva fuerza social relevante a la hora de repartos de poderes y prebendas “oficiales”, porque los escogidos son los más “suaves” y más “componedores”, no los más cargados de saberes, creencias e ideales. La política se “comercializa” y una nueva fuerza se alza como indicadora de éxitos personales: la fuerza política del sexo. La seducción a través del neo feminismo de muslos al aire llega a alcanzar una sorprendente “línea de dureza” cachonda, muy divertida de observar. Línea “amazónica” y maniquea de dominación inversa.

El “logos” perseguido

Se trata de apartar al “logos” de la explicación del mundo. Así todo resulta mas “directo”, más “real”. Real en el deformado sentido de percibido de forma inmediata. Y sobre todo resulta más “sexológico”. Parece broma cuando dicho como aquí. Pero no lo es. Por todas partes se propaga una ola de deserción tratando de despojar de su grandeza a todas las instituciones de la sociedad. Ni siquiera el Estado, transformado en gigantesca máquina de poder administrativo, fundamentalmente fiscal, queda fuera de esta perversión de la liberación, aparente y publicitaria. Es

sorprendente contemplar el correspondiente fenómeno comunicativo, publicitario y... ¿desordenado? ¿existen ocultos intereses en provocar este des-orden? ¿Existe un deseo de intentar la destrucción de la conciencia, a través de la indiferencia, la pasividad y la negatividad, en la *sociedad europea*?

Al hombre y a la mujer se les ha ido acostumbrando, transportados en un entorno sincopado, a necesitar una “desrealización” (sentimentalismo en vez de lógica) estimulante, eufórica, embriagante de “mundo”. Algunas de las premoniciones de H. G. Wells publicadas a principios del siglo XX sobre un mundo (Occidente/Europa) sin defensas interiores, al haberse transformado su sociedad en una colectividad sólo pendiente de satisfacer sus deseos y placeres inmediatos, parecen hacerse reales y cotidianas.

En este sentido la pregunta siguiente debería de ser:

¿El camino de la publicidad del euro, en el plan seductor del “mundo feliz” —¡Súbete a la rueda del euro!— es el mejor para ese encuentro con la conciencia de lo europeo?

En este caso, en el plano de lo económico expresado económica y simbólicamente por la Moneda Única. (¿Siempre al hilo de la seducción publicitaria como vía sedante de convencimiento?).

Identidad y responsabilidad. La angustia mecanismo existencial de la responsabilización

Se huye de identidades que puedan llevar a una responsabilización, sea cual sea, por fuera de compromisos directos y momentáneos. Hoy me comprometo y mañana me descomprometo, sin consecuencias ningunas en ambos casos. Esta negativa, negación de lo adulto, debe ser considerada e interpretada también ante el incontrolado y desmesurado crecimiento de las ONG. La anunciada “Decadencia de Occidente” spengleriana ha derivado en una apatía “good-looking”. Esta es la norma “oficial” de vida social, propagada por medios poderosos de comunicación. ¡La angustia ha muerto!, se nos quiere convencer.

Sin embargo no es así, felizmente. Mientras haya mujeres y hombres, por muy apáticos, yoistas, y desertores de la vida y sus compromisos que se hayan hecho, la angustia les llegará en cualquier momento, para recordarles que la vida siempre pone ante una alternativa esencial: o huir y hundirse para siempre en la abyección de la “caída” sin sentido abrazada

como asidero inerte de una vida sin tensión de respuesta, o incorporar la angustia a la experiencia vital y al esfuerzo de seguir un camino de comprensión contradictorio pero verdaderamente humano. En el que la realidad exterior puede ser diálogo con cada uno, al tiempo que sociedad con los otros, en esforzada búsqueda de un mundo mejor.

¿Seguimos adentrándonos en una etapa de fin de la cultura y de los sentimientos profundos? O se puede pensar que avistamos ya la posibilidad de una era de enfrentamientos equilibrados y analizadas contradicciones, “manejadas” que no manipuladas, a la luz del pensamiento. Más aún, ¿nos adentramos en Europa en una cultura “cool” e igualitaria al tiempo que violenta, vulgar, desastrada y vagamente compasiva bajo rótulos humanitarios? o redescubrimos desde la conciencia de pueblo europeo un nuevo humanismo interpretador de las contradicciones con las que nos vamos a enfrentar en el mundo del III Milenio. Frente a aquella “masificación” vaporosa, vulgar, sentimentaloides, negadora de derechos y obligaciones ciudadanas responsables, se nos aparecen, de pronto, por toda Europa, nuevas actitudes de pensamiento profundo, tradicional y original, es decir europeo. En sectores que parecían aplastados por completo por la hedonista, narcisista, marea “psy” de hombres ovinos y mujeres “chicas cosmo”. Pero es que la realidad humana con sus pasados culturales a cuestas en cada pueblo, mientras no hayan sido por completo borrados, vuelve con la tensión de hacer y realizar del “arquero”, la tensión de crear/inventar.

EL LENGUAJE

El propio lenguaje, en su sentido más profundo, esta siendo *herido*. En un intento, contrario a toda identidad, de que los miembros de la sociedad “establecida” sean y deban ser iguales en vez de ser semejantes.

Debemos oponernos a que se transforme el lenguaje en pura comunicación sometida, eufemística y sedante. Porque para alcanzar la “globalización” se pretende hacer desaparecer toda connotación de firmeza lógica, de manifestación de energía decisiva, de pensamiento creador de horizontes, esperanzas y nuevas posibilidades humanas; en favor de un lenguaje neutro, desapasionado, ambivalente El vocabulario se pretende aséptico y “comercial”. A través de mensajes que llevan escondida la pretensión de que el pensamiento es peligroso, y que sólo el sentimiento es solidario. Solidario, palabra talismán. A la imagen de un tambor *tam-tam*, hueco, pero resonante, en su acepción actual repetida por los “mass media”.

La voz aterciopelada y monocorde de la azafata de vuelo se transforma en paradigma de la comunicación. Se trata de que lo real sea sólo lo que se dice “*espontáneamente*” o sea: superficial y seductoramente banal, sin compromiso intelectual, sin reflexión. Mientras que la disolución de los “roles”, y la compasión rosa intimista igualitaria del “yo” aparentemente liberado, están engendrando un incivismo grosero, prepotente y “yoista” en amplias capas de la *sociedad europea*, plasmado en un lenguaje de ordinariez sorprendente, en permanente referencia a motivos sexuales. Se pretende mantener el *discurso*, manifestación de lo pensado, en la línea tibia del estilo “cool”: superficial, cálido, reconfortante y comunicativo; pendiente de lo concreto, olvidadizo de lo esencial. En permanente referencia a virtudes humanitarias y sexológicas. Pretendiéndose que la discreción sustituya a la dignidad.

Esta corriente, encubierta bajo argumentaciones pretendidamente “sociales”, irrumpe en la Europa que lentamente inicia su marcha hacia una unidad renovadora, diez años después de la firma del Tratado de Roma, y eclosiona principalmente en París con la “divertida”, “suave” e “imaginativa” revolución de Mayo del 68. ¿Quién estaba detrás de aquella pretendidamente revolución cultural, cargada de “slogans” que parecen salidos de un taller publicitario? Recuerden aquello de: “*La imaginación al poder*” (Pero no “la inteligencia al poder”). “*Haz el amor y no la guerra*”. Y la formidable tautología banal/falaz, tan resonante como vacía, de “*¡Prohibido prohibir!*”.

LA CULTURA REGIONAL

Se regionaliza la cultura como refugio de interesadas pretensiones de poder, y como pretexto para evitar incómodas y difíciles competencias en el campo del pensamiento, el arte y las ciencias. Se está intentando hacer manipulable la cultura, transformándola en “folklóricamente” particularista. La vuelta —ficticia, al estar principalmente basada en intereses de grupo o *políticos*— a lo autóctono y vernáculo es promovido como lo deseado por “fuerzas naturales”. Con ensalzamiento de lo particular y “provinciano”. Para enlazar con el propósito de “globalizar” en un “totum revolutum” de *todos iguales*. En vez de llevar a integrarnos en una “acción universal” de forma articulada, lógica e idealista. Que éste es el auténtico sentido de las permanentes inquietudes europeas —de entre las que el *humanismo* es fundamental— desde una *Identidad* renovada y actual todavía en proceso de formulación.

Los *separatismos* agresivos y radicales que vemos aparecer por doquier, apoyados en muchas ocasiones por graves acciones terroristas, saltándose los límites de la honrada defensa de los valores *idiosincráticos*, esconden exclusivos intereses “de grupo” ligados con mal estudiados y peor explicados grupos de intereses internacionales, son subversivos, y deberían tratarse así dentro de un espíritu de Identidad Europea.

LOS GRANDES PELIGROS

El Terrorismo

El “terrorismo”, interesante odioso fenómeno del tiempo actual, sigue siendo amenazante y brutal ante la difusa desprotección de la sociedad. Una muestra de la cobardía intelectual que encontramos todavía en la “*sociedad europea*” es la incapacidad, hasta ahora, de una determinación y tipificación jurídicas de este problema.

Cuando analizado en profundidad, tanto en la difusa ideología básica que lo sustenta —neomarxismo/leninismo, autoritarismo/populista, racismo/étnico— como en las prácticas de su desarrollo, encontramos unas características repetidas. Es:

- Protegido por iglesias localistas.
- Sus miembros se muestran públicamente con caperuzas para ocultar rostros y “dar miedo” televisual.
- Se encuentra una constante de tergiversación cínica en sus propósitos.
- Muestran un constante victimismo propio unido a acusaciones de “persecuciones” de los otros, acusados de pertenecientes a reprobables etnias diferentes.
- Repiten de forma machacona, con fórmulas “cliché” fácilmente propagadas, que son perseguidos institucionalmente por gobiernos depravados, implantados sin “aprobación” democrática “popular”. Que ellos pretenden imponer a palos, y con toda clase de extorsiones y acciones de violencia indescritible, con resultados de asesinatos y muertes indiscriminadas. Siempre justificadas.
- Suelen recibir apoyo oculto de sectores “burgueses” bien instalados.

Las Drogas

Quede simplemente apuntado este problema. En una parte consecuencia de la ya descrita fluidificación de las fuerzas y anti-fuerzas (las

mas características las llamadas *mafias* de origen italo/americano) de la sociedad europea. Forma parte desgraciada del escenario europeo. Su capacidad de destrucción de amplias capas de jóvenes y de vía de penetración de tentáculos del *crimen organizado* internacional es pavorosa. Planteando una crucial interrogante de *seguridad* europea.

Los recelos sociales intraeuropeos

Uno de los *problemas* causantes de una pre-situación de Guerra Civil europea han sido profundos recelos sociales mutuos, no tanto debidos a desigualdades económicas, sino a desconocimientos y desconfianzas acumuladas entre los responsables de la dirección de las distintas *sociedades* europeas. Recelos que se van superando por la acción de homogeneización de la sociedad europea tras la dinámica de unión puesta en marcha por el Tratado de Roma. Pero falta todavía una decidida acción integradora, a través de una reflexión intelectual *europea*. Que compete a los intelectuales. Europa debe hacerse en el *camino* de la comprensión. Europa se creará desde la conformación de su propia visión de arte/ciencia.

LOS INTELECTUALES

La responsabilidad de los intelectuales capaces de interpretar el sentir europeo y comunicarlo adecuadamente es enorme, y en este sentido lo es respecto a la comprensión y definición del *ejercito europeo*. Asimismo, en esta misma línea, se debe reflexionar en la conveniencia de una unificación de todas las fuerzas espirituales europeas, de todas las iglesias cristianas y de todas las organizaciones con un sentido espiritual, en un esfuerzo de responsabilidad ecuménica europea, ejemplar.

De no hacerlo así, aun cuando alcancemos una exaltación de los valores de la cultura europea, el sentimiento europeo se difuminará entre los temblores políticos de una Europa Unida vacilante e incierta, y ante el empujón tergiversador de la *globalización*. La construcción política de Europa no puede venir por el solo camino de asépticas y fragmentarias propuestas económicas y de concordancias superficiales, incapaces de conmover el alma de los *ciudadanos europeos*. Ha llegado el momento de saltar desde las *solidaridades de hecho*, tan huecas y publicitarias, a la solidaridad de las mentes y los corazones. Son los Intelectuales quienes tienen la responsabilidad de llevar a efecto esta "*revolución*" europea en las mentes y el corazón de los ciudadanos.

HUMANISMO VERSUS HUMANITARISMO

Ante todo ello, Europa, si quiere hallarse a sí misma como *pueblo europeo* deberá reencontrar el humanismo, base fundamental del *ser europeo*. Precisamente el *humanismo* es, en lo esencial, lo contrario del *humanitarismo*, sólo pendiente de soluciones inmediatas a problemas que requieren enfrentamientos esenciales. Hay que volver al espíritu de Erasmo, desde una perspectiva moderna, para entendernos como europeos.

La verdadera "Identidad Europea" sólo podrá recuperarse a través de un redescubrimiento del humanismo, sólo a través de una animosa búsqueda de la identidad europea podremos salir al encuentro de la Europa de los ciudadanos europeos. Porque la esencia de la *europiedad* es la *ciudadanización*. La ciudadanía como bien supremo identificador de una sociedad viva coherente y activa, hacia dentro y hacia fuera de sus límites. Las utopías son imágenes de una buena sociedad. Y toda sociedad bien estructurada de alguna forma es la utopía de otra sociedad pasada, presente o futura. Los *europeos* de la "Ilustración", como el Marqués de Condorcet, ansiaban una época en que todos los pueblos fueran igualmente civilizados y prósperos, en la que todos recibiesen una educación pagada por el estado, en la que fuese libre el comercio y la empresa, en las que las artes mecánicas acortasen enormemente el trabajo de los trabajadores, en las que las mujeres estuviesen en igualdad legal con los hombres, en la que un sistema científico de seguro de bienestar protegiese a todos de los peligros de la vida, en la que no habría guerras, en la que la conquista de la enfermedad, la desnutrición y la miseria permitiese a todos una vida larga y sana.

Todavía estamos lejos de encontrar esa "utopía" en Europa, pero deberíamos seguir el camino sin cansarnos o declararnos vencidos (3).

(3) La verdadera tradición europea del pensamiento sobre el hombre es humanista pero no humanitaria en el sentido actual, sin duda superficial, más de imagen «políticamente correcta» que consecuencia de una reflexión profunda sobre la naturaleza humana, negada muchas veces desde la perspectiva *humanitaria*. El *humanismo* que modernamente resurge, con diversas facetas a veces muy *contradictorias*, en el pensamiento existencialista, tan esencialmente europeo, se enrosca como en una columna barroca con la gran línea del pensamiento científico de los Rostand, Teilhard, Monod, etc. Pero la gran línea del pensamiento humanista viene ininterrumpida desde la Antigüedad: Homero, Platón, Aristóteles, Virgilio, Tomás, Vitoria, Erasmo, Moro, Leibniz, Espinoza etc.; hasta enlazar con la ya apuntada gran línea europea del pensamiento existencialista en la que podemos incluir al excelente filósofo y pensador español contemporáneo Ortega y Gasset.

EL EJÉRCITO

La sociedad europea debe ser integradora y completa. En ella, el ejército debe cumplir con un papel vertebrador y diseminador del sentir popular. ¿Cabe pensar en un verdadero ejército europeo que no sea *popular*? La *profesionalización* declarada como aspecto primordial de la necesaria modernización del ejército no debería suponer la desaparición de las tradiciones insertas durante siglos en cada uno de los *ejércitos europeos*. Sino de un medio mejor para reunir esas tradiciones, todas ellas paralelas y en buena mayoría comunes, en una misma tradición integradora del ejército europeo. Sin embargo, los ejércitos europeos se ven en difícil alternativa crítica. ¿Crear o no crear un verdadero ejército europeo?. Por lo pronto, careciendo de veteranos enraizados en unas creencias/símbolos que demuestren querer, defender, en el honor y la ambición de una grandeza colectiva, es muy difícil.

La otra alternativa es la de convertir ese ejército en mera “policía” de un *espacio* económico defendido en última instancia por *otro ejército*. Pero... ¿Un ejército puede quedar reducido a mera “policía” sin dejar de ser “ejército”? el todavía hipotético *ejército europeo* tiene también, y muy fundamental, un objetivo *ideológico* que englobaría los siguientes puntos:

- 1.º Superar el concepto de que el nacionalismo tiene que ser agresiva ideología del Estado-nación y que por tanto todos los símbolos identificativos de éste, banderas, himnos, monedas, etc., son peligrosos.
- 2.º Superar en acción integradora el espíritu de Guerra Civil Europea.
- 3.º Demostrar que el Ejército Europeo recoge las grandes tradiciones de los ejércitos europeos, en un histórico —y por tanto no simple y lineal, sino misterioso y profundo— apoyo de la creación de una verdadera ciudadanía europea, libre, homogénea, coherente, en paz consigo misma y con los demás, núcleo de fusión de pensamiento y creencias contradictorias. En una acción integradora de nuevas y más completas alturas de los tiempos históricos hacia donde toda la humanidad puede converger.

Debe volverse al concepto “europeo” de que el núcleo fundamental de todo ejército es *el soldado*, en cuyo espíritu quedan englobados desde el concripto hasta el general pasando por todos los oficiales y suboficiales dentro de una adecuada estructura de mandos y tropa. Porque lo

importante en un ejército en guerra no deben ser los medios tecnológicos, cuanto más avanzados mejor, que tuviera previamente, sino la industria con la que puede contar en el caso de iniciarse un conflicto armado. Se trata de obviar, desde una *óptica europea*, el error de intentar superar el criterio de que la guerra es el brazo armado de la política a través de un concepto “empresarial” de la misma (la guerra). Porque de lo que se trata en realidad es de considerar el ejército europeo desde una perspectiva más profunda: la propia sociedad. En una *sociedad europea* bien estructurada, el *ejército europeo* no puede ser un *cuerpo extraño*, enfrentado con una confusa *sociedad civil* mal definida. El ejército, así como la adecuada estructura religioso-espiritual, forman parte de la totalidad de la sociedad y consecuentemente de la organización del Estado.

Un *Ejército Europeo* no puede quedar marginado del contexto de la ciudadanía europea. En cuyo caso ambos, la ciudadanía y el propio ejército, dejarán de ser elementos concéntricos y comunes del *todo mayor que la suma de las partes*, al que antes nos hemos referido. En caso de que así ocurriera el Ejército (completando el concepto habría que decir las FFAA, como fuerzas de la sociedad) dejaría de ser un elemento de la *sociedad europea* para ser un simple *instrumento bélico*. Otro paso más en este sentido, y el ejército europeo entraría dentro del espíritu de *organización armada mercenaria*.

LAS GUERRAS

Recuerdo y reflexión sobre La Guerra Fría

Se hace precisa una reconsideración de lo que pasó como consecuencia de la Guerra Fría, para encontrar sentido al escenario que vamos describiendo.

La constitución de dos *bloques*, enfrentados en Europa sobre la línea de demarcación consagrada en Yalta en 1945, motivó a los dirigentes de aquellos *bloques* a apartar cualquier idea-guía, cualquier *representación* que no reafirmase ese enfrentamiento planetario y total de dos concepciones del mundo enfrentadas “a muerte”, aparentemente. Peligroso y brutal juego de amenazas, fintas, amagos y espionaje encaminados a un reparto del mundo entre dos *superpotencias*. El “mundo a sí mismo llamado libre” que sus adversarios llamaban *mundo capitalista o imperialista*, liderado por los EEUU, y el “mundo a sí mismo llamado socialista” más conocido por los suyos y contrarios como el *mundo comunista*, liderado

por la Rusia Soviética. Esta situación de división del mundo en dos coaliciones, únicas y totalitarias de hecho, con sus zonas de influencia y con dos únicos, gigantescos, *polos de atracción*, URSS y EEUU, y dos centros de decisión mundial, Moscú y Washington, daba pie a grandes debates políticos, centrados en valores (el Bien socialista contra el Mal capitalista, y *vice versa*) y sobre las razones económicas de la rivalidad entre las dos super-potencias, y sus posibles consecuencias, sin “hueco” para una reconsideración de espacios geográficos *independientes*, con un contenido *nacional*.

A pesar de la ruptura de China con la Unión Soviética, nadie podía creer que unos Estados comunistas pudieran entrar en guerra entre sí. La que estalla entre los *khmeres rojos* y los comunistas vietnamitas tendrá fuertes consecuencias en la opinión pública internacional. De pronto se volvía a situaciones *tradicionales* sobre enfrentamientos entre Estados por razones territoriales, a las que se añadirían otras razones que tampoco eran ideológicas. Para escándalo de quienes pensaban que la partición del mundo en dos partes globalizadas era la perfecta *solución* simplificadora. Sin embargo, de pronto, sin explicación prevista, se volvía a motivaciones de enfrentamientos, motivaciones *reales* y, lo que era más escandaloso, *históricas*: los espacios geográficos y sus vinculaciones personales, históricas y tradicionales, los retos económicos estratégicos y, lo que resultaba aún más sorprendente, cuestiones simbólicas.

Se empieza desde entonces a reconsiderar *el derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos*, con la reaparición de poderes regionales y el reconocimiento de particularismos culturales con derechos específicos que deben ser respetados. Mientras la política tiende a volver a ser el *gobierno de la ciudad* (polis) y no, como se pretendió durante muchos años posteriores a la II Guerra Europea (Mundial), la derivación de una rivalidad entre Superpotencias.

Superación del concepto de la guerra como simple instrumento de la política

La fecha de 6 de Agosto de 1945 trastocó la teoría de la guerra en sus mismos fundamentos. Golpeó duramente los cimientos de la teoría de que la guerra era un instrumento de la política, transformando su amenaza en un ahuyentador de conflictos bélicos entre grupos armados.

¿Quiere esto decir que la guerra como tal llegó a su fin con el armisticio que suspende la conflagración en los teatros occidentales?

Desgraciadamente, no. Las causas de la guerra son profundamente psicológicas; no pueden anularse ni por la negación declarativa ni por la fuerza, sino por otros medios, de entre los que destaca una utópica *Armonía inter-naciones Universal*, que la creación de una fuerte y actuante Europa Unida puede hacer más cercana. Lo que ocurrió después de la II Guerra Mundial fue que una forma de guerra quedó anticuada o mejor, obsoleta, y que otra la reemplazó. Por falta de otro nombre, la nueva forma de guerra prevalente en el mundo por más de 3 décadas fue denominada “guerra fría”. Una combinación de guerra psicológica cuyas armas eran emociones; de guerra económica destinada a destruir la economía y la estabilidad financiera del contrario; de guerra de guerrillas, la forma más primitiva de hacer la guerra; y de guerra civil, siempre la más la brutal de las guerras. Todo ello enmascarado bajo la *apariencia* de un enfrentamiento ideológico global entre la URSS y los EEUU, que justificará la política de intervención global/mundial de los EEUU en la mitad que le corresponde, y la de su oponente/socio, la Unión Soviética, en la suya.

La guerra fría aparentemente fue una guerra limitada. Limitada no en cuanto a lo que se ponía en juego, sino en cuanto a los medios empleados para lograrlo. Y fue la guerra de la amenaza del Terror Absoluto, la amenaza atómica, destinada principalmente a paralizar cualquier *movimiento ciudadano* contrario al “statu quo” de la partición del mundo entre dos gigantescos poderes gobernantes.

Además de dos características que la distinguen de todas las guerras anteriores:

- 1.º La disposición en ambos bandos a ejercitar una guerra confusa que aun cuando detenía al contrario de usar la fuerza hasta sus últimas consecuencias, hacía de esa guerra un instrumento especialmente letal.
- 2.º La Guerra Fría ha sido la verdadera Primera Guerra Mundial de la historia de la humanidad. Por primera vez en la historia de todos los conflictos humanos, y esperemos sea la última por ¿siglos?, durante el largo periodo en el que esa Guerra Fría estuvo vigente, dos “Imperios Mundiales” se enfrentaron, como tales, para lograr el dominio del mundo.

La suerte para todos fue que la historia se impuso. La gran responsabilidad de la *construcción* de una Europa Unida real y activa es que con dicha *construcción* se puede ahondar en esta transformación histórica.

La URSS tira la esponja entrando en un periodo de profunda *metamorfosis*, tratando de re-encontrarse a sí misma en sus más auténticas raíces históricas, falseadas por un comunismo centralista y totalitario. Ténganse en cuenta la recuperación de los *símbolos* en la Rusia actual: devolución del nombre sagrado de San Petersburgo, recuperación de la bandera tricolor, recuperación de las ceremonias religiosas ortodoxas rusas, desaparición de los comisarios dentro del Ejército Ruso, etc. Signos de una asombrosa evolución nacional interna.

Las “guerras localizadas” llevadas a cabo durante el período de la Guerra Fría fueron manifestación de la “limitación controlada” de aquella extraña guerra global/mundial. Los ejemplos más características son la Guerra de Corea y la subsiguiente del Viet-Nam, argumentada esta “ab initio” por una explicación *oficial* no solo falaz sino errónea desde una perspectiva “europea”, explicación que, sin embargo, fue eficaz para justificar la “globalidad” del conflicto y los enormes costos que conllevaba.

Europa quedaba al margen. Por primera vez en la historia moderna. Transformada en simple “*pagadora*” de los gastos, no solo por consunción de sus fuerzas, tras el resultado catastrófico de la II Guerra Europea (Mundial), sino como *castigo* a sus *pecados* anteriores. De entre los cuales el *colonialismo*, según la interpretación que la propaganda global/mundialista USA fue imponiendo en su zona de influencia de forma curiosamente paralela a la interpretación oficial del “*otro lado*”, el de la URSS, sería uno de los más graves y más necesitados de una acción de *penitencia* “*urbi et orbi*”. Bajo estos “*principios ideológicos*” la *guerra de Indochina* efectuada por los franceses será una reprobable guerra colonialista, mientras que la *guerra del Vietnam*, que sucede a aquella sin solución de continuidad, deberá ser considerada como una guerra justa y necesaria.

Con esa “*explicación*”, Europa quedaba al amparo (OTAN vs COMECON-Pacto de Varsovia) de uno u otro de los dos “Imperios” enfrentados a lo largo y ancho de toda la Tierra. Los “viejos” países europeos quedaban desalojados de sus áreas de antigua presencia “*colonial*”.

La Rusia Soviética a pesar de ser la perdedora neta de aquel enfrentamiento “global” de la Guerra Fría, fue la mejor en saber llevar adelante esta forma de conflicto, utilizándolo bajo una líneas metódicas. Desde el fin de la II Guerra Europea (Mundial), la Rusia Soviética supo apoderarse de un tercio de Europa sin disparar un solo tiro convencional. Y supo mejor aun que los EEUU, sobre todo en los primeros años de “*guerra fría*”, desarrollar la “*nueva guerra*” a través del espionaje, la propaganda, el

sabotaje y la subversión en cada país no-comunista del mundo. Los países que no hubiesen aceptado el comunismo como exclusivo sistema para gobernarse eran tenidos por enemigos activos contra la Unión Soviética. La *guerra fría* era una guerra distinta y *nueva*, pero una guerra *real*. Guerra en acción constante. Esencialmente *guerra psicológica*, cuyos medios fundamentales y más letales, que debían ser enfrentados en todo momento y en todo lugar, eran la propaganda y la subversión.

El efecto secuencial de esa larga *guerra fría*, en los europeos, fue la aceptación, primero, (a palos en el lado comunista, recuérdense los levantamientos de Hungría y la entonces todavía Checoslovaquia) y el resignado convencimiento, después, de que nunca podrían recuperar una situación de libertad en cuanto a su seguridad interior y de defensa frente a agresiones exteriores. Los gobiernos de las naciones europeas del lado Occidental escogieron la aceptación del “contrato” de defensa del “espacio” europeo que, dentro de la política de Guerra Fría, los EEUU proponen bajo el nombre de Tratado de la Organización del Atlántico Norte. Y la mayoría de los europeos se felicitan, entonces, de la astucia de sus gobiernos. Los europeos, aunque iban reponiéndose de las terribles consecuencias de la catástrofe de la II Guerra, no querían re-descubrirse como partícipes de una *identidad europea*, que les colocase ante responsabilidades y obligaciones *ciudadanas* frente a los “otros”, además de ante correspondientes derechos que defender. Los europeos “libres” se convencieron de que ellos no tenían que tomar parte en la extraña *Guerra Mundial*, la Guerra Fría. Aceptando que como los EEUU eran los dueños de la mayor parte del mundo que componía la antigua Europa, y los que habían quedado *del otro lado* vivían mucho peor —la ciudad de Berlín era el constante escaparate de los *modos de vida* dentro de los dos “Imperios” enfrentados—, sólo podrían evitar la participación directa en esa guerra si ellos, los europeos, pagaban una parte, siempre creciente, de los inmensos gastos que conllevaba.

Los habitantes de los países europeos creían descargarse también así de culpabilidades pasadas —independientemente de la falacia impuesta que esas culpabilidades suponían—. Pero al tiempo se desligaron de responsabilidades *nacionales*. Entre las que siempre se destacan la *seguridad interior* y la *defensa exterior*.

Quedaba, sin embargo, sin respuesta una pregunta fundamental que sigue sin respuesta.

¿La sustitución del conjunto de las antiguas potencias europeas por Los Estados Unidos tendrá capacidad suficiente para imponer nuevos equilibrios políticos internacionales?

EL SENTIDO DE LA POLÍTICA

Para descubrir la Identidad de la Europa Unida hay que recuperar el sentido profundo y permanente de la *política* (*politikos*: de la ciudad): la discusión/debate, la rivalidad entre los ciudadanos, que se sienten tales y por tanto iguales, sobre las leyes, los negocios y los problemas de la ciudad y de la nación. Entre estos problemas deben tener vigencia particular los que conciernen al *territorio europeo*, a su organización espacial, al trazado de las ciudades y su localización y crecimiento, las vías de transporte; cuestiones que deben ser atendidos con perspectivas *nacionales europeas*, hasta ahora casi reducida a la PAC. Junto a ellos vuelve a ser problema esencial y fundamental el de los *límites* del territorio. Pero la sociedad europea ha sido llevada a no admitir fácilmente límites, generadores de obligaciones y derechos ciudadanos. Los límites de Europa condicionarán su verdadera dimensión, estableciendo no sólo el espacio interior propio cuya seguridad debe atenderse desde su perspectiva de espacio europeo, sino que hacia fuera supondrá la determinación de las fronteras de la Unión Europea en su expresión política. Fronteras que deberán ser defendidas contra cualquier intento de invasión o de intervención armada desde el exterior.

La existencia de una nación esta condicionada por las guerras que mantiene, guerras exteriores o interiores. Muy específicamente las guerras interiores entendidas como contradictorias Guerras Civiles. Porque estas son al mismo tiempo la representación mas dramática de la existencia de una identidad nacional, puesta en entredicho para afirmarla, discutirla o negarla desde la *crisis* esencial: la guerra. Desde este punto de vista podemos entender que en Europa haya habido una constante soterrada Guerra Civil desde la Guerra de los Treinta Años, *el primer suicidio de Europa*, guerra civil que alcanza su cenit con los dos "*suicidios*" consecutivos del siglo XX que ahora acaba. Podemos así vislumbrar una línea profunda de la realidad identificativa gestada a lo largo de los siglos. Durante los cuales Europa va conformándose con un curioso sentimiento profundo de ser distinta. Y por tanto identificable.

A propósito del problema de la guerra

Persisten muchos equívocos cuando se estudia el problema de la guerra y se atiende a la mayoría de las propuestas: entre estos "equívocos" destaca la noción de que las guerras del futuro continuarán confinadas, "automáticamente", a países de regiones remotas definidas como *reservas de lucha*.

En este sentido, muy contrario al del “ser europeo”, van las *adivinciones* de un conocido sociólogo norteamericano. Según sus a-científicas *profecías* el mundo evoluciona por *olas*, alcanzándose la situación de una jerarquía de dominio en un mundo *globalizado* en la estratificación residual de las tres.

- Ola Agrícola
- Ola Industrial
- Ola Post-industrial – Electrónica - Informática.

Quedando la última *ola* en dominación del resto. En un intento mecanicista de anunciar la llegada de un *pueblo de señores de la informática*, instalado sobre el resto de la humanidad. Explicación sin contenido científico y por completo contrario a una sólida interpretación histórica desde una Identidad Europea.

Dentro de la Europa Unida, coexistirán integrados y *modernos* los mundos de:

- la azada
- el montaje industrial
- el ordenador.

Modos de vida en nada contrarios y sí complementarios. De no ser así ninguna renovada “altura de los tiempos” se habrá alcanzado.

No deberíamos permanecer pasivos ante la invasión ideológica anti-europea que trastoca el orden de un progreso evolutivo de la sociedad en el sentido de la antigua tradición de la racionalidad, heredera del pensamiento de Platón y Aristóteles. Racionalidad integradora.

LA RAZÓN HISTÓRICA

Américo Castro y Claudio Sánchez Albornoz, los historiadores que con sus libros “*La realidad histórica de España*”, cargado de intuiciones luminosas que abren caminos para una correcta interpretación de la auténtica *nacionalidad española*, y “*España un enigma histórico*”, repleto de erudición y datos documentales que nos demuestran el anclaje histórico de nuestra nacionalidad, cuya difusión cultural será la *hispanidad*, nos facilitan al tiempo las pautas explicativas de cómo llegar a hallar la razón de ser de un plano superior de “*nacionalidad*”: la Identidad de Europa. Es el momento de explicar a los europeos el hecho de que Europa, toda ella, es un *enigma histórico*, al tiempo que *una realidad histórica*. Porque el

error más grave para entendernos como europeos es pensar que la historia es *pasado*.

Una vez escogida la alternativa del esfuerzo, se siente la razón histórica que da cuenta de nuestro ser en el mundo con un sentido profundo y lejano, hacia detrás y hacia delante de nosotros mismos. Permittiéndonos seguir creando en futuros que albergarán a nuestros descendientes.

Sin embargo, es difícil no sentirse afectado por aquella ola pasiva, difusa y rosácea antes descrita, en la que vemos promovida toda evitación de reflexión. Quizá sea sólo en pocos, como en otras épocas pasadas — ¿hay algo nuevo bajo el sol?—, en quienes recaiga esta responsabilidad. ¿Los intelectuales? Pero es preciso esforzarse para alcanzar y proponer, desde la reflexión sobre la historia de Europa y sus posibilidades abiertas en el transcurso del proceso de la Unión, el re-encuentro con una *identidad europea* permanente y al tiempo nueva. Pero..., ¿existe?. Debemos esperanzadamente afirmar que sí desde una razón histórica, como a su manera lo hicieron nuestros antepasados y a la suya lo harán nuestros descendientes. Porque uno de los descubrimientos europeos más importantes, puesto hoy en discusión a través de un intento de *ruptura* banal, falaz, y manipuladora, es que el hombre es, entre otras cosas, historia. O dicho de otra manera, el *ser*, el *ser humano*, se desarrolla como ser humano, como persona, como ciudadano, en el proceso histórico del que él es responsable.

Sólo desde esta alternativa de responsabilidad histórica personal se podrá encontrar el sentido a este tiempo moderno, en el que en un rincón geográfico e histórico del mundo, un rincón del continente euroasiático, se encuentra una naciente Europa en fusión. El reto es enorme.

La idea moderna de Europa empieza su desarrollo en la fase de madurez del cristianismo. La época de las grandes Ordenes monásticas y de la construcción de las catedrales. Que marcan de forma indeleble el *paisaje* de lo europeo. Y la actual idea de Europa —renaciendo cual “*Ave Fénix*” de su último “*suicidio*”, guerra del 39-45— está inseparablemente unida a la defensa de los valores democráticos. Ahora bien, hay que saber que estos valores democráticos impresos en el *alma* de la sociedad europea tienen sus raíces hondamente incrustadas en nuestro pasado histórico greco-romano y en la *integración dialéctica* entre la *latinidad*, la *germanidad* y *oriente*, originalmente Bizancio.

Por ello podemos anunciar alegremente que también asistimos dentro del *espacio europeo* a un “despertar” a la realidad de las interrogantes

profundas, ante un mundo enfrentado con contradicciones inmensas, de entre las cuales el reparto del trabajo como fuente de ingresos no es uno de los menores. Aunque todavía se siga sólo proponiendo “empleo” repartido y disminuido en porciones horarias cada vez menores. Una nueva visión del *trabajo* se hace precisa. Sólo el *pensamiento europeo* puede aportarla. Pero las voces denotando la búsqueda de soluciones profundas por parte de importantes grupos, al hilo de la realidad presente de una Unión Europea real en lo económico, todavía ideal en cuanto a su contenido identificativo, permanecen, todavía, muy silenciosas. Silenciadas. No obstante, su presencia se manifiesta aquí y allí, como hierba naciendo bajo capa de hielo todavía sin fundirse, demostrando que no es vana la interrogante sobre una *Identidad de Europa*.

Estas voces renovadoras desde la realidad profunda de *lo europeo* van agrietando las poderosas fuerzas que parecían implantar la endeble explicación de una *conveniente* Nueva Era. En donde el anonimato irresponsable sustituya al esforzado deseo de libertad ganada a pulso. En donde megalomanías mesiánicas son alabadas como oscuros e invertidos signos de falsa pero apetecida *liberación*. En donde queda oculto un afán de trastocamiento total de los valores de civilización, grabados tras un caminar histórico de más de 10.000 años en el *alma* de los pueblos en busca de círculos identificadores cada vez mas amplios. En donde se aspira a una mundialización *global* de “estado”, “cultura” y “mente” como solución *final*. En uniforme amagalma gelatinosa, fácil de manipular. Tratando de vencer toda reflexión proveniente de un pensar profundo y auténtico, austero, arisco, alegre, y esperanzador en la reclamación del esfuerzo personal. Estas voces renovadoras luchan ya contra la propuesta anti-filosófica y anti-histórica de un filosofar que sea sólo un *aceptar* la orden de: “*No dejes nada fuera: deglute la realidad. En vez de pensar*”. Y las sugerencias contrarias al *ser europeo* de: “*¡Quememos los libros! ¡Quememos las bibliotecas! ¡Quememos el lenguaje culto! ¡Quememos el saber! ¡Comuniquémonos sin cesar! ¡No hablemos, sólo copulemos! etc.*”, esencialmente.

Identidad por diferencia

La identidad del *ciudadano europeo* se define también por diferencia: el Europeo no es el Americano. El europeo no aprueba el modelo de desarrollo desigual propio de EEUU. Los europeos repugnan la *precariedad* aunque no tengan clara todavía una renovada visión del *trabajo*. Derivadamente desean mantener unas reglas que aseguren la convivencia social así como una seguridad social suficiente.

Existe un *alma europea*. Pero eso sólo nos hace vislumbrar la realidad de una conciencia de *ciudadanía europea*. Esta debe hacerse realidad consciente. Y formulada. Para construir la Europa política hace falta la creación de instituciones verdaderamente europeas con autoridad en todo el territorio. Empezando por... un presidente europeo. Además de, por ejemplo, sindicatos transeuropeos y por supuesto, un auténtico ejército europeo. El tiempo que hasta ahora se ha utilizado prudentemente con largueza se hace escaso ahora. Se hace preciso un fuerte esfuerzo político integrador. La creación de un verdadero ejército europeo es fundamental dentro de este necesario esfuerzo político.

Además se hace preciso la creación de Instituciones Europeas en el "ámbito social de pueblo europeo" tales como *Academias Europeas, de la Ciencia, de la Historia, de la Cultura, de la Lengua*. Porque si bien es cierto que los intereses comerciales y empresariales refuerzan con su crecimiento la base de una conciencia de ciudadanía europea, no la crean ni la promueven en profundidad. Y su carencia o debilitamiento, de una conciencia de ciudadanía europea, puede ser en un futuro el gran obstáculo para seguir desarrollando lógicamente esas relaciones e intereses "prácticos".

La necesidad de dotar a la U.E. de una *constitución* se hace inmediata. Pero para lograrlo se hace preciso despertar la conciencia de un pueblo europeo que quiera ser ciudadano europeo, en sus obligaciones y derechos, en sus responsabilidades. Y en la recuperación del orgullo de ser europeo.

Preguntas ante lo "europeo"

A este propósito deberíamos los europeos de hoy, a finales del II Milenio, hacernos una *batería* de preguntas:

¿Verán nuestros hijos la gran pugna entre socialismo y capitalismo con condescendencia?

¿La guerra es un inexorable?

¿Se logrará, partiendo de una Identidad de Europa, alcanzar verdaderas nuevas formas de concordia internacional?

¿Para garantizar lo anterior y la seguridad de lo europeo, podremos los ciudadanos de Europa volver a nuestro concepto de ejército en el verdadero sentido del lema romano "si vis pacem para bellum"?

Después de la caída del "muro de Berlín" se produjo un júbilo insensato y algunos pensadores llegaron incluso a aventurar la noción de que

la guerra había quedado superada como medio *último* de resolver los conflictos humanos. Sin embargo a las pruebas hay que remitirse.

¿Como podemos considerar los bombardeos sistemáticos contra Serbia a la luz de estas esperanzas provocadas por la caída del Muro?

VOCES DE ESPERANZA

No desechemos la reflexión ante la aparición de voces de esperanza. Aquí y allá en todos los rincones del *espacio europeo*. Sobre la realidad de que el *yo seductor/seducido*, absorto todavía en grandes sectores *medios* en una narcisista complacencia de autocontemplación, se esta transformando para un creciente número de miembros de la *sociedad europea* —¿*ciudadanos*?— en un espejo vacío por exceso de una información que se ha ido haciendo más y más banal, y más y más *manipulada*. Narciso se despegas de la realidad transformándose en simple moneda de sí mismo, prescindible, intercambiable, en “flotación”. La dispersión del ánimo tentada por infinitas demandas/ofertas de consumo empieza a aparecer resistida por minorías que prefieren una concentración del yo, sintiéndose alegre y realísticamente personas —potencialmente miembros de una verdadera sociedad europea— en permanente y lineal maduración temporal.

Susan George, Directora asociada del Transnational Institute de Amsterdam y Presidenta del Observatoire de la Mondialisation, de París, en reciente artículo titulado “*Globalización: una carrera hacia el fondo del barril*”, nos advierte del fracaso colosal que supone la implantación de una globalización, todavía inicial, causando desastres en grandes sectores de población en los mercados emergentes con una especulación incontrolada. Tal como se concibe actualmente, nos dice Susan George, la globalización crea muchos más perdedores que ganadores. Además, no tiene planes para los perdedores. Bajo esa pretendida globalización, gente que nunca se verá una a la otra es colocada en competencia directa. Esto incentiva la ahora habitual “carrera hacia abajo” en patrones laborales y ambientales, en tanto los países compiten entre ellos por inversiones extranjeras directas. Ello permite al capital una libertad total para atravesar fronteras, mientras que el trabajo no puede emigrar libremente.

Asimismo Susan George reflexiona sobre el hecho de que la globalización está quitando el poder económico, y por tanto el poder social, a los

ciudadanos, a las comunidades y a las naciones-estado, mientras que simultáneamente decrece la capacidad de protegerlos de la embestida del mercado. Para exhortar, en consecuencia, la urgente necesidad de devolver a esas comunidades y naciones-estados su poder, lo que supone al tiempo devolverles su *identidad*. Porque, nos dice Susan George, “*la exclusión del proceso de toma de decisiones no es menos importante que la exclusión del proceso de los beneficios materiales y debe ser remediada si es que se restaura en el mundo la solidaridad dentro de las naciones y entre ellas*”.

Por mi parte yo diría que las nobles, acertadas, y apasionadas palabras de Susan George, expresadas en el artículo indicado arriba, deben ser equilibradas dentro del espíritu de la *Identidad Europea*.

Recogemos asimismo ahora dos párrafos de un artículo publicado por María Dolores Algora, Observadora Internacional en misiones de EU y la OSCE. Profesora de la Universidad San Pablo-CEU. Los escogemos como muestra del esperanzador despertar de la conciencia europea, y la reivindicación de su *puesta en práctica*: exigencia de su *praxis* actual.

Europa puede ser escenario de guerras porque es el continente de los grandes demócratas y solidarios... y cuando estemos ejerciendo de tales en cada semáforo, en cada piso de realojo, en cada puesto de trabajo... ¿donde estará la Alianza Atlántica? Pero los españoles, los italianos, los franceses... estaremos en esta confusión de moralidades, en este hondo malestar que a cada uno nos llegará por dentro, sin saber como atender y dar consuelo a quienes llamen a nuestras fronteras, sin saber si tender la mano o recogerla, sin saber si defender los derechos humanos o los derechos de los europeos. Estaremos esperando las soluciones de nuestros gobiernos, de quienes decidieron los bombardeos, de quienes para asegurar Europa (aquí yo diría un mal concepto de Europa) favorecieron el hundimiento de los Balcanes. De quienes esperan ver prosperar la paz y la democracia a caballo de las mafias que genera la miseria.

Malos tiempos para el euro, para la construcción de ese sueño de Europa fuerte y unida, que ahora tiene que asumir las consecuencias de una guerra que apoyó para su seguridad. El hombre medio de hoy en todo Occidente, en exceso relajado, queda inerme ante las incomodidades y los problemas.

HACIA LA ESPERANZA DE UNA EUROPA POSIBLE Y SEGURA

Nos acercamos, pues, a pesar de muchas apariencias contrarias, a un robusto concepto de *identidad europea* colectiva propia y consecuentemente de seguridad. En respuesta a un deseo mayoritario, aunque no bien formalizado todavía, por parte de las ciudadanas y ciudadanos que componen un *pueblo europeo* de, ya, 375 millones de habitantes. Debemos de nuevo subrayar que son los ejércitos una de las bases sociales en donde se fundamenta, siempre, esa identidad.

Poco a poco se va extendiendo la conciencia de que sin una seria, decidida, sincera consideración de la historia europea, y la asunción superadora e integradora de su larga Guerra Civil, plasmada en el siglo que ahora acaba en la práctica de dos terribles Guerras (1914-18 y 1939-45) de consecuencias mundiales, no alcanzaremos nunca una *identidad europea* que no sea *aparente* y puramente administrativa. Con o sin Parlamento Europeo.

Ante las amenazas, interiores y exteriores, de disolución de la sociedad europea la obligada afirmación cargada de *necesidad histórica* es:

Hay que despertar la conciencia de "lo europeo".

Porque en Europa y su re-creación moderna como unidad económica, social, y política reside una de las verdaderas esperanzas del mundo. En estos momentos cargados de posibilidades y temores, en los umbrales del III Milenio, la re-creación de Europa lleva consigo la esperanza de que de nuevo en la historia del mundo reaparezca una interpretación equilibradora y armónica, que permita hallar respuestas en donde el ser humano es defendido como el ser fundamental en la esfera de la tierra y del cosmos. El mundo entero espera que Europa recupere el espíritu de aventura descubridora que ha caracterizado al *europeo* a lo largo de su historia. Espíritu de aventura descubridora que permita explicar con sentido universal el salto al *cosmos*. Cuyo comienzo, al menos en cuanto al *cosmos* circundante a nuestro planeta, ya está iniciado.

En este sentido los europeos, para hallar nuestra *Identidad Europea*, ahora, debemos recuperar nuestro sentido de la técnica y permitir que esta pueda aportar una interpretación propia e integradora de la realidad interrelacionada del mundo entero, distinta de la pretendida "*globalidad*" al uso actual. Tengamos en cuenta que el concepto de la técnica está íntimamente conexo con el concepto que se tenga de la guerra, y la práctica que se haga de la misma. Porque lo que amenaza al hombre no viene en

primer lugar de los efectos posiblemente mortales de las máquinas y los aparatos de la técnica. La auténtica amenaza ha abordado ya al hombre europeo en su esencia, tras dos guerras devastadoras padecidas en la *casa propia*. Debiendo hacerse aquí una mención especial a Rusia, nuestra *hermana* en la historia y en la geografía, que lo ha experimentado igual.

*Pero donde esta el peligro, crece
también lo que salva*

nos recuerda Holderlín. Salvar en el sentido de ir a buscar algo y conducirlo a su esencia, con el fin de que así, pueda ser llevado a su resplandecer propio. Porque si algo profundo nos diferencia a los europeos es nuestro concepto de la ciencia. La esperanza es enorme.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: D. FÉLIX SANZ ROLDÁN
General de Brigada de Artillería
Subdirector General de Planes y Relaciones Internacionales de la Defensa

Secretario: D. FERNANDO DE LA GUARDIA SALVETTI
Capitán de Navío (Rv.)

Vocales: D. JUAN CAYETANO URBINA DE LA QUINTANA
Licenciado en Derecho
Politólogo

D. JOSÉ ANTONIO JAUDENES LAMEIRO
General de Brigada Auditor (Rv.)
Diplomado en Derecho Internacional

D. GONZALO SALAZAR SERANTES
Doctor en Ciencias Políticas
Doctor en Ciencias de la Información

D. ALEJANDRO CUERDA ORTEGA
Capitán de Navío (Re.)

D. MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA
Doctora en Ciencias Políticas y Sociología

D. JESÚS RAFAEL ARGUMOSA PILA
Coronel de Ingeniero (DEM)
Diplomado de Estudios Estratégicos

INDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo I</i>	
LOS ACTORES POLÍTICOS EN LA EUROPA DE FIN DE SIGLO.	15
La dimensión histórica.	19
— La «amenaza del Oeste».	21
— La «amenaza del Este».	21
La Europa de los Estad ^o s.	22
— La dimensión territorial.	24
— La dimensión demográfica.	29
— La dimensión económica.	33
— Proyección político-militar.	35
— Las potencias extraeuropeas.	37
Otros actores europeos.	39
— La OTAN.	40
— Unión Europea.	47
— La OSCE.	50
Epílogo.	52
Bibliografía citada.	54
<i>Capítulo II</i>	
LA EMERGENCIA DE LOS ACTORES TRANSNACIONALES.	57
Introducción.	59
Los actores transnacionales en una sociedad internacional en mu- tación.	61
Los nuevos movimientos sociales y la cooperación no guberna- mental.	65
— El tercer sector.	67
— La labor de las ONG.	69
Interacción organizaciones no gubernamentales-organizaciones internacionales.	73

— Las ONG y la ONU	74
— Las ONG y la OSCE	79
— Las ONG y la OTAN	80
— Las ONG y la UE	83
El papel de las ONG en España	84
Las corporaciones multinacionales	90
Conclusiones	92

Capítulo III

LOS RIESGOS Y AMENAZAS	97
Recuperar la identidad	99
Análisis de los riesgos	106
— La pérdida de valores y principios	106
— La ineficacia de las Naciones Unidas	109
— Pasividad de la UE y de la OSCE	112
— Conflictos interétnicos	115
— La continuidad en la ampliación de la NATO	116
— La supervivencia de la UEO	120
— La inestabilidad de Rusia y Yugoslavia	123
— El extremismo religioso islámico y el error con Turquía	126
— La actitud ante el crecimiento demográfico del Tercer Mundo	129

Capítulo IV

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI	135
Evolución de los sistemas de seguridad y análisis comparativo de sus instrumentos	137
El sistema de seguridad colectiva	140
La seguridad y la Carta de las Naciones Unidas	142
La Resolución 2625 de la Asamblea General y el artículo 2 de la Carta de las NN.UU.	145
La agresión y la Resolución 3314	148

Capítulo V

APROXIMACIÓN AL MODELO DE SEGURIDAD EUROPEO DEL INICIO DEL SIGLO XXI	155
Introducción	157
Marco de referencia global	159

Situación europea actual	161
— El Consejo de Europa	165
— La Organización sobre la Seguridad y Cooperación en Europa	165
— La Unión Europea Occidental	168
— La Unión Europea	169
— la Organización del Tratado del Atlántico Norte	170
Cuestiones pendientes	173
— Integración de la UEO en la UE	174
— La OTAN y la UE	177
— En relación con el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN	179
— En cuanto al vínculo transatlántico	179
— En relación con la IESD	179
— En torno a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	180
— Referente a la Iniciativa de Capacidades de Defensa (ICD)	180
— En relación con el Mediterráneo	181
— Referente a la región del Sudeste de Europa	181
— En cuanto a la ampliación	181
Los actores del modelo de seguridad europeo	182
Conclusiones	184
Bibliografía	187
Algunas organizaciones internacionales con sus siglas	187

Impresión Final

HACIA UN NUEVO ESQUEMA DE SEGURIDAD PARA EUROPA	191
---	-----

Apéndice Complementario

INDAGACIÓN ÉTICA SOBRE LA IDENTIDAD DE EUROPA	197
Método	199
«Luces» o principios del enfoque general de escenario	200
— Definición de seguridad y sistemas de protección	200
— La seguridad es un «estado de ánimo»	200
— La categoría «seguridad» es, esencialmente, una experiencia existencial	200
— Europa es como un «Ave Fénix». Renace de sus propias cenizas, a lo largo de su historia	200
Para saltar en cada «renacimiento» a un plano superior de la existencia colectiva	200
— La idea de Europa posee una gigante profundidad histórica	201

Introducción	201
Dramatis personae	205
— Los Tratados Europeos.	205
El lenguaje.	216
La cultura regional	217
Los grandes peligros	218
— El terrorismo.	218
— Las drogas.	218
— Los recelos sociales intraeuropeos.	219
Los intelectuales	219
Humanismo versus Humanitarismo	220
El Ejército	221
Las guerras	222
— Recuerdo y reflexión sobre la Guerra Fría.	222
— Operación del concepto de la guerra como simple instrumento de la política	223
El sentido de la política	227
— A propósito del problema de la guerra	227
La razón histórica	228
— Identidad por diferencia	230
— Preguntas ante lo «europeo»	231
Voces de esperanza	232
Hacia la esperanza de una Europa posible y segura	234
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	237
ÍNDICE	239

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

- | Nº | TÍTULO |
|-----|--|
| *01 | La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica. |
| 02 | La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional. |
| 03 | La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única. |
| *04 | Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional. |
| *05 | La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988). |
| 06 | Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental. |
| 07 | Los transportes en la raya de Portugal. |
| *08 | Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos. |
| 09 | <i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética. |
| 10 | El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I). |
| 11 | La gestión de los programas de tecnologías avanzadas. |
| 12 | El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II). |
| *13 | Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional. |
| *14 | Ideas y tendencias en la economía internacional y española. |
| 15 | Identidad y solidaridad nacional. |
| *16 | Implicaciones económicas del Acta Única 1992. |
| 17 | Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial. |
| *18 | Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90. |
| 19 | La profesión militar desde la perspectiva social y ética. |
| 20 | El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo. |
| 21 | Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas. |

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- *23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- 31 Estudio de "inteligencia operacional".
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- 39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº

TÍTULO

- 42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- 51 Los transportes combinados.
- 52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- 54 Evolución y cambio del este europeo.
- 55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- *67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- 75 Gasto militar e industrialización.
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- 78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los *cascos azules* en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- 88 El mar en la defensa económica de España.
- 89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- 93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- 100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.

Nº

TÍTULO

106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

107 Panorama estratégico 1999/2000.

*Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.



MINISTERIO
DE DEFENSA



SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES



Colección Cuadernos de Estrategia