

CAPÍTULO TERCERO

LOS PAÍSES EUROPEOS NO INTEGRADOS

LOS PAÍSES EUROPEOS NO INTEGRADOS

Por ANDRÉS DÍAZ SÁNCHEZ

Introducción

Por primera vez en la Historia, Europa está más cerca que nunca del sueño de «estar unida y de ser libre y democrática». Todos los Estados europeos que acepten «estas condiciones» tienen el derecho a integrarse en las estructuras de seguridad y defensa europeas.

Dada la dificultad de la Unión Europea para definir una política de seguridad y defensa; los intentos europeos por independizarse han perdido vigor ante el empuje de la OTAN que ha sabido adaptarse rápidamente a los cambios acaecidos.

Sólo las evoluciones de la Unión Europea y de la OTAN serán determinantes para la construcción de la seguridad en Europa, aunque otras organizaciones tales como OSCE, tendrán un papel importante y complementario.

La OTAN ha ampliado sus horizontes y su misión en Europa ya no será exclusivamente la de garantizar su seguridad sino servir al ideal de la economía de mercado y la democracia, pilares de la sociedad occidental contemporánea.

Las instituciones de la Unión Europea y OTAN deberán transformarse para que funcionen en organizaciones de 20 o más Estados; se trata de redefinir el peso de cada institución y el de cada Estado.

Estados Unidos sigue manteniendo unas fuertes relaciones culturales y morales con Europa y sin ella, «Estados Unidos quedaría aislado geográficamente, psicológicamente y geopolíticamente», sería una isla frente a las costas de Eurasia.

Por otro lado y por primera vez en la Historia, los cambios acaecidos en Europa, son de tal calibre que Rusia, puede considerar de manera realista que no existe peligro alguno que provenga del Oeste.

Europa en los albores del siglo XXI

Orígenes y situación actual

Tras la caída del muro de Berlín y el posterior derrumbamiento de la URSS, Europa, tras 50 años de guerra fría, volvió a recuperar sus dimensiones continentales.

La nueva Europa busca afanosamente la unión que le permita desempeñar un papel de primer actor en el siglo venidero, frente a los grandes imperios que existen o existirán: Estados Unidos, China, Japón y probablemente Rusia.

Pero junto a este movimiento integrador o centrípeto, cuyo centro se sitúa en el oeste-centro del continente; en el este han surgido tendencias contrapuestas fragmentarias y centrífugas que han visto aparecer riesgos hasta ahora ocultos.

Hasta el derrumbe de los regímenes comunistas, los Estados bajo dicho régimen constituían un grupo homogéneo y monolítico con un mismo sistema económico y similar estructura social. A finales de los años ochenta, se inician unos cambios, una auténtica revolución que se plasma en procesos de transición a la democracia y a la economía de mercado. Estos procesos presentan características comunes, al tiempo que en su inicio y en su desarrollo están sometidos a varias amenazas que en algunos casos llevan a su estrangulamiento.

Junto a las características comunes al cambio, que auguraban inestabilidad, estos procesos han estado sometidos desde su inicio a una serie de amenazas de origen diverso entre las que cabe destacar los problemas relativos a «las minorías nacionales» establecidas dentro de otro Estado.

Durante la vigencia de los regímenes comunistas esta cuestión permaneció congelada por dos razones:

- La represión en un Estado totalitario que, además, trataba esta cuestión bajo un fuerte componente ideológico.
- La actitud de la oposición, que no lo tomaba como punto de referencia, sino que se agrupaba por encima de cuestiones étnicas en la meta de derribar al régimen.

Con la caída del comunismo, el fenómeno étnico vuelve a aparecer con fuerza. El estallido de Yugoslavia es el ejemplo más evidente.

Pero en los albores del siglo XXI en que nos encontramos y a pesar del trauma que la transición ha significado para algunos países, los arquitectos de la nueva Europa están barajando diversos proyectos y han surgido organizaciones de todo tipo intentando dibujar el nuevo perfil.

Los europeos somos conscientes de que la nueva Europa debe tener un papel determinante en el mundo en aspectos tales como: paz mundial; el progreso de nuestro continente; la estabilidad del Mediterráneo; la promoción de nuestro modelo social; la defensa de nuestras posiciones económicas; la interconexión entre el Norte posindustrial y el Sur en desarrollo; la opinión solidaria con todos los países y pueblos; las RRTT; la protección frente a los riesgos tecnológicos y la criminalidad internacional; el pluralismo y la multiculturalidad frente al pensamiento único y la homogeneización cultural; la acción humanística, etc.

Seguridad europea

SITUACIÓN A FINALES DE LOS AÑOS NOVENTA

La seguridad europea a finales del siglo se mueve alrededor de dos variables principales:

1. La evolución de la Unión Europea.
2. La adaptación de la Alianza Atlántica a la nueva realidad en el continente.

La Unión Europea es la referencia fundamental en la nueva realidad internacional que surge de las cenizas de la división entre bloques y al hablar de Europa y de su seguridad tenemos que referirnos forzosamente a esta variable. La Unión Europea debe ser el «núcleo duro» de la futura Europa, que sea capaz de embeber a todos los países europeos que acepten las

reglas del juego democrático y mercado libre y que por el hecho de estar en Europa tienen el derecho a integrarse en la misma.

La Alianza Atlántica debe ser capaz de dar más autonomía a Europa en asuntos de su seguridad y dejar en manos europeas las decisiones que atañen al escenario europeo, sin olvidar que la autonomía deberá estar en relación con los compromisos de cada lado y que los europeos deberán estar dispuestos a desarrollar sus propias capacidades, tales como: mando, comunicaciones, información y transportes, sin que sea Estados Unidos, quién como hasta ahora, cargue con la responsabilidad y costos en estos aspectos.

Para hablar de la evolución de la Unión Europea en el aspecto de la seguridad debemos referirnos forzosamente al Tratado de la Unión Europea (más conocido por el de Maastricht), por la incidencia que en este campo ha tenido.

Hasta el Tratado de Maastricht las Comunidades Europeas no tenían competencias en materias de seguridad; ello implicaba que durante el «proceso de toma de decisiones», en algún aspecto que afectase a la Comunidad, el sistema se sustentaba sobre la base de los Estados miembros. Las reglas jurídicas eran mínimas puesto que el modelo se fundamentaba en la voluntad política y en la buena fe de los socios.

La guerra del Golfo y el conflicto de Yugoslavia abrió los ojos a las Comunidades; la cuestión de fondo que se planteó fue la siguiente:

«¿Es posible un verdadero protagonismo en las relaciones internacionales, sin una política de seguridad común?»

El Tratado de la Unión vino en cierto modo a cambiar algo la situación. No se trataba de una revolución de conceptos sino de una evolución de los procedimientos hasta entonces en vigor.

La PESC, surgida de Maastricht, se fundamenta sobre la cooperación intergubernamental. Los Estados miembros quedan obligados a respetar las posiciones comunes adoptadas por unanimidad, ya que esas materias han dejado de pertenecer a su competencia individual.

La acción común es el instrumento clave por el desarrollo de la PESC. A pesar de ello la Unión debe actuar junto a los Estados miembros, los cuáles en una especie de desdoblamiento funcional, deberán comportarse al mismo tiempo como miembros y como Estados soberanos.

Entre los objetivos de la PESC podemos distinguir entre aquellos que tienen un alcance universal y que anteriormente habían sido declarados por otros textos universales como la Carta de Naciones Unidas y otros que podríamos calificar como particulares del ordenamiento jurídico-comunitario.

Al llegar aquí debemos llamar la atención, en el sentido de que el concepto de «seguridad», que se contempla en el Tratado de Maastricht es:

«Aquella situación previa en el marco de la cuál se puede elaborar *a posteriori* un concepto de defensa.»

Y se refiere a la defensa común de Europa como «un proyecto futuro» de la PESC.

HACIA UNA POLÍTICA DE DEFENSA COMÚN

Otra cuestión a plantear sería:

«¿Es posible que la Unión Europea consiga un protagonismo en la esfera internacional y pueda ejercer las acciones de todo tipo, conforme a Derecho, sin que la inestabilidad la perturbe, si carece de defensa común y el consiguiente Ejército que la concrete?»

A esa pregunta le debería seguir otra, consecuencia de la primera:

«¿Es posible la seguridad, por muy loables y deseables que sean los objetivos de la PESC, si la misma no se consigue “como el resultado” de una defensa común planificada?»

Con semejante telón de fondo, los problemas que habrá que resolver son: primero, la opción respecto al instrumento defensivo concreto a utilizar, incluso la opción entre las ya existentes, o la creación de uno nuevo; segundo, diseñar el esquema de relación entre el sistema defensivo de la Unión y el más amplio de la OTAN; tercero, aclarar la posición de los Estados miembros, no pertenecientes a algunas de las organizaciones defensivas en presencia; y cuarto, preparar las instituciones para que la Unión pueda integrar al resto de los países europeos que en su día puedan y deban acceder a formar parte de la misma.

Respecto al primer problema, la apuesta por la UEO es mayoritaria, si tenemos en cuenta las declaraciones formuladas al respecto por la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea que al mismo tiempo son miembros de la UEO. El objetivo consiste en desarrollar la UEO como medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica.

En cuanto a las relaciones entre UEO y la OTAN, se vuelve a primar el sistema OTAN como solución global del mundo occidental, pues la política de defensa de la Unión:

«Será compatible con la política común de seguridad establecida en dicho marco.»

Por lo que se refiere a los Estados miembros de la Unión que no son miembros ni de la UEO, ni de la OTAN, se reconoce expresamente que la política de la Unión, no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.

Respecto a la futura integración de los Estados «no integrados», la Unión Europea debe preparar sus instituciones para abrir sus puertas a todo Estado europeo, que estando en condiciones y de una forma progresiva, se quiera integrar en la estructura de defensa de la Unión.

Como conclusión debemos decir que si bien, el Tratado de Maastricht significó un avance importante de seguridad a nivel conceptual, hasta la fecha se ha avanzado poco en la definición de una «defensa común».

EN EL NIVEL POLÍTICO

No existe acuerdo entre los Estados de la Unión de la «Europa que se quiere conseguir»: se sigue hablando de una «Europa de los Estados» enfrentada a una Unión de tipo confederal o federal.

En estos momentos, por un lado, existe «la cooperación intergubernamental pura» que los Estados miembros tienen la obligación de respetar.

Por otro lado, la aplicación por los Estados miembros, se lleva a cabo en virtud de competencias nacionales.

Con respecto a las acciones comunes, los Estados miembros también están obligados a su respeto pero su aplicación se lleva a cabo bien por los Estados miembros, bien por la Unión, o bien por estructura administrativa como la UEO.

EN EL NIVEL ESTRATÉGICO

Si a nivel político las carencias siguen siendo grandes, éstas se acentúan en el nivel estratégico. Se puede decir que Europa carece de una estrategia puramente europea. En el continente sigue coexistiendo una «estrategia de Estados Unidos», llevada a cabo a través de la Alianza Atlántica y

complementada o relacionada con ella, Francia y Reino Unido cuentan con estrategias de nivel inferior, también basadas en la disuasión nuclear. «La otra estrategia en Europa sigue siendo la de Rusia».

EN EL NIVEL MILITAR

En este nivel, los problemas existentes no supondrían un elemento de retraso para poner en marcha una «defensa común», si no existieran los impedimentos en los niveles políticos y estratégicos. Sólo la unidad política, puede generar la legitimidad suficiente y necesaria para justificar la defensa de unos intereses comunes, no como hasta ahora, los intereses de los Estados conjuntos, sino aquellos sobre los que se quiere construir un conjunto más cohesionado.

En este nivel, se están dando pasos importantes en la creación de unidades multinacionales como el Cuerpo de Ejército Europeo (Eurofor y Euro-marfor).

En Europa, las Fuerzas Armadas poseen una buena predisposición y un hábito de trabajo en común, como ha venido demostrándose en muy diversos foros, donde han sido planificados acciones combinadas, ejercicios y maniobras. Esto es especialmente cierto en la OTAN/UEO y a nivel bilateral. La dificultad se plantea en el plano de la integración bajo mando único.

En resumen, al finalizar la década de los años noventa, la Unión Europea sigue sin tener resuelto el problema de su seguridad dado que no existen unos compromisos claros y definidos de «defensa».

A nivel político no se han fijado los intereses vitales de Europa aceptados por igual por todos los miembros. Es necesario a este nivel que se precisen líneas de actuación a medio y largo plazo y que se definan los problemas que afectan a la «seguridad» tales como:

- Factores socio-políticos de amplia y creciente repercusión como la inmigración, racismo, xenofobia y terrorismo.
- Tendencia a la santuarización de algunos Estados como alternativa a Europa unida.
- Incorporación de los países restantes de Europa al sistema occidental de la Unión Europea.
- Nuevas necesidades de desarme.

Países no integrados: intereses compartidos y no compartidos

Generalidades

Al finalizar el siglo xx, podemos en síntesis diferenciar tres zonas o espacios geopolíticos en Europa:

PRIMERA ZONA

Europa Occidental u Occidente, integrada y democrática. Constituye el mayor polo de estabilidad, prosperidad y democracia.

Las características comunes en términos de seguridad son: la mayoría pertenecen a la OTAN; sólo razones particulares, o a causa de su pequeña extensión, hacen que no sean miembros. La mayoría pertenecen a la Unión Europea, sólo son excluidos algunos de ellos por su especial situación. Todos los que pertenecen a la Unión Europea, pertenecen a la UEO, o tienen alguna relación de vinculación. Merecen mención especial los casos de Suecia, Finlandia, Suiza y Turquía.

SUECIA

A pesar de que en el verano de 1991 solicitó su ingreso en la Unión Europea y reconoce posteriormente la unión política, se manifiesta partidaria de contribuir a la construcción de la seguridad de Europa, dando una opción de defensa independiente del país y de no participación en una alianza militar.

FINLANDIA

Ha definido una doctrina «transitoria» según la cual Finlandia no formará parte de las alianzas en tiempos de paz y mantendrá su aspiración de permanecer neutral en conflictos que puedan surgir en sus inmediaciones, al objeto de preservar su interés básico de no entrar en conflicto armado con Rusia.

SUIZA

Aunque sigue manteniendo su tradicional neutralidad; en estos momentos, es posible la futura participación de Suiza en una cooperación militar dentro de un conjunto europeo. Existe también en organismos oficiales suizos un acercamiento por parte de Suiza a la OTAN.

TURQUÍA

Es un caso totalmente atípico. Es Europa por pertenecer a la OTAN y no lo es para la Unión Europea. Su situación debe resolverse con celeridad. Europa no puede permitirse una contradicción semejante dentro de su estructura.

SEGUNDA ZONA

Parte del territorio de la antigua URSS, la forman cinco Estados: Rusia, Bielorrusia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

Como notas comunes se puede decir que estos Estados están volviendo a reintegrarse alrededor de Rusia y su futuro sigue siendo una incógnita.

TERCERA ZONA

Estados no integrados, lo forman los siguientes Estados:

- Países de Visegrado: Polonia, República Checa, República Eslovaca y Hungría.
- Países Balcánicos: Moldavia, Rumanía, Bulgaria y Albania.
- Países Bálticos: Estonia, Letonia y Lituania.
- Antigua Yugoslavia: Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia.
- Ucrania.

Esta zona, llamada también «zona gris», está constituida por aquellos países que habiendo formado parte del Pacto de Varsovia, o de la antigua Yugoslavia, desean de una forma u otra acercarse hacia Occidente.

Intereses compartidos

Lo primero que cabe preguntarse es el porqué del interés de todos estos países a los que por su situación hemos dado el calificativo de «grises» en integrarse en la OTAN, cuando hoy día no existen grandes tensiones en Europa, Rusia forma parte de la Organización paneuropea de seguridad OSCE y recientemente ha firmado un «Acta de seguridad con la OTAN», además de estar colaborando con la Alianza (dentro de la APP), en operaciones de mantenimiento de la paz. La respuesta es «seguridad»; estos países con recuerdos históricos muy amargos, consideran que la «seguridad» es la base del florecimiento y bienestar de los ciudadanos y para ellos «seguridad» significa OTAN, y OTAN significa «la historia de la terminación de la confrontación Este-Oeste». Para ellos la OTAN es el único

elemento de la «nueva arquitectura de seguridad europea» que, como consecuencia de su componente militar, no sólo es capaz de mantener el orden en Europa, sino en caso de necesidad, capaz de crear la paz.

OTRAS RAZONES POR LAS QUE QUIEREN SU INTEGRACIÓN EN LA OTAN

Consideran que la OTAN es una Alianza de carácter defensivo de los países democráticos y que en su historia no hay ejemplos de comportamientos agresivos contra ningún país.

La OTAN no aspira al aislamiento de ningún país sino que ha ampliado su colaboración con Estados, «fuera de la Alianza» a través del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte y la APP. Constituye el elemento más importante del compromiso de los Estados Unidos en Europa. La OTAN está abierta hacia la colaboración con otras Organizaciones de seguridad ONU/OSCE.

Todos los países consideran a la OTAN como «la puerta de entrada» para integrarse definitivamente en la familia de las democracias desarrolladas y sin posibilidad de «vuelta atrás» e incorporarse en el orden de valores europeos.

Si no se incorporasen a la OTAN el espacio que ocupan sería «un espacio vacío» del interés político de Rusia.

No consideran la neutralidad como una alternativa real, ya que no consigue las garantías internacionales, aparte de considerarla mucho más cara que integrarse en una Alianza Occidental.

Todos consideran que dentro de la Alianza, sus intereses nacionales están mejor protegidos y las imprescindibles reformas militares serán menos dolorosas y menos caras que si no se integran.

Consideran un derecho a integrarse en la Alianza por:

- Razones históricas: Occidente tiene una deuda con ellos (Potsdam y Yalta).
- Consideran que intervinieron «desde dentro» para la caída del comunismo.
- Estar y pertenecer a Europa.
- Tener voluntad de cooperación.
- Compartir los valores y objetivos de la Alianza y desear contribuir a ampliar la zona de estabilidad en Europa.
- Formar parte de la cultura de Occidente.

Por último y como colofón consideran que la OTAN es la Alianza más fuerte, más eficaz, más segura del mundo y por eso quieren pertenecer a ella y, a través de ella incorporarse y ser miembros de pleno derecho de la Unión Europea y UEO.

Estos países están dispuestos a tomar parte en las cargas financieras que lleva consigo la pertenencia a la OTAN, así como ofrecer una contribución proporcional a las misiones militares de la Alianza

CONSECUENCIAS DEL ANUNCIO DE LA AMPLIACIÓN EN LOS PAÍSES CANDIDATOS

Han acelerado profundamente el proceso de transformación de sus Fuerzas Armadas, con reducciones drásticas de efectivos y cuadros de mando. Están en proceso de organizar una estructura presupuestaria transparente y controlable, que haga posible la toma de decisiones con clara conciencia sobre las tareas, en lugar de las decisiones tomadas en base a sumas globales. Se han convertido en Estados «productores de seguridad» en lugar de «consumidores de seguridad» acelerando el arreglo de las diferencias entre Estados vecinos.

Se han creado organismos multinacionales subregionales de seguridad entre países vecinos para facilitar el intercambio humano y económico a través de las fronteras y de este modo, construir una base social más amplia para la estabilidad y la comprensión mutua en temas concretos tales como: cooperación en el medio ambiental, mejora del transporte y las comunicaciones, ayuda mutua en accidentes y emergencias, etc.

Entre los organismos cabe citar:

- El Grupo de Visegrado.
- El Consejo de Estados del mar Báltico.
- Cooperación económica del mar Negro.
- La iniciativa centroeuropea.

Intereses no compartidos

En teoría, todos los países que voluntariamente lo deseen y que cumplan los requisitos establecidos por la Alianza, tienen derecho y pueden entrar a formar parte de pleno derecho en la misma.

Requisitos generales establecidos:

- Ser un país democrático y tener una economía de libre mercado según establece el artículo 10 del Tratado de Washington.
- Cumplir las condiciones del «Informe sobre la ampliación de la OTAN».

Otras condiciones a cumplir:

- Respeto a los criterios políticos determinados por la OTAN: instituciones democráticas firmes, compromiso por los valores comunes de Occidente, democracia, Estado de derecho, mercado libre, derechos humanos.
- Relaciones ordenadas y pacíficas con los Estados vecinos.
- Realización de los cambios necesarios en la Administración Pública.
- Establecimiento del marco institucional del control democrático y civil del Ejército.

Reformas adecuadas en las Fuerzas Armadas, para adaptarse a la estructura OTAN:

- Reorganización de las Fuerzas Armadas.
- Disminución de efectivos.
- Concentración de fuerzas.
- Transformación del sistema de mando.
- Disminución de la duración del Servicio Militar Obligatorio.
- Adoptar sistemas OTAN de formación y ascensos de oficiales que están sujetos a criterios objetivos y profesionales.

SITUACIÓN DE LOS DIFERENTES ESTADOS

En la cumbre de Madrid que se celebró en el mes de julio, se «abrió la barrera» para invitar a alguno de estos países a iniciar las negociaciones de ingreso en la Alianza: ¿Serán todos? o ¿Serán unos pocos?

En un principio sólo serán tres los afectados que ingresarán en el año 1999: Polonia, República Checa y Hungría.

La primera pregunta que cabe es: ¿Por qué sólo tres y por qué estos tres?

Las razones aparentes que han guiado a la OTAN a elegir estos tres, son que, aparte de cumplir los requisitos pedidos o estar en vía de cumplimiento, el considerar que en dichos países el proceso de transición está prácticamente culminado y *no* hay peligro de «vuelta atrás». No tienen especiales conflictos étnicos y han zanjado las tensiones con sus vecinos:

- Eslovenia. — Bulgaria.
- Rumania. — Eslovaquia.

Estos podrían ser los siguientes candidatos para la entrada, pero existe un «grado de incertidumbre política» en los mismos, con problemas de minorías étnicas importantes: húngaros en Rumania y Eslovaquia, turcos en Bulgaria.

Además la amenaza económica es particularmente relevante. Las tensiones sociales provocadas por el cambio en la economía podrían dar lugar a la emergencia de soluciones políticas autoritarias. Los enormes sacrificios que la transición a una economía de mercado exige a la población, pueden llevar a la fácil identificación de este sistema económico con el origen de todos sus males:

— Estonia. — Lituania. — Letonia.

La Secretaría de Estado de Estados Unidos, dejó entrever en recientes conversaciones con el presidente ruso Yeltsin, que la Alianza está abierta a todos los países con economía de mercado, refiriéndose claramente a los países Bálticos y en parecidos términos se ha manifestado el secretario general de la OTAN, Javier Solana. Sin embargo, la entrada de estos países en la Alianza no se ve muy cercana por la postura de Rusia al respecto, aunque la razón principal radica en las fuertes minorías de origen ruso que habitan en las tres Repúblicas:

— Estonia:

Tiene un 65% de origen estonio; el 35% restante es de origen ruso, ucranio o bielorruso.

— Lituania:

Tiene un 80% de origen lituano; el 20% restante es de origen ruso o bielorruso, pero en la capital, Vilnius el 40% es de origen ruso.

— Letonia:

El 53% de origen letón y el resto 47% de origen ruso.

ESTADOS DE LA ANTIGUA YUGOSLAVIA

Todavía es muy pronto para saber cuál será el futuro de todos estos Estados que un día formaron la Federación Yugoslava; las heridas permanecen muy abiertas y la estabilidad está muy lejos de reinar en la región.

El plan de paz para Bosnia adoptado en Dayton encierra dos importantes contradicciones internas, la primera de mayor entidad que la segunda:

— En primer lugar, es un «documento impuesto», una paz impuesta (sobre todo a serbios y croatas), pero al mismo tiempo deja a la voluntad de las partes la obra de «ingeniería política y constitucional necesaria» para que el plan sea viable más allá de la retirada de la presencia militar internacional.

- En segundo lugar, define una línea de separación entre las entidades que sirve para «punto de referencia» para actuaciones militares y civiles. Es inevitable que esta línea sea percibida como frontera, lo que va en contra del espíritu de paz que se pretende instaurar.

De entre las cuestiones que quedan pendientes hay que destacar el tema de los refugiados siendo la cuestión más espinosa, de mayor calado político, de más difícil resolución y al mismo tiempo la que de forma más directa afecta a la población. Las estimaciones señalan alrededor de 2.300.000 personas el número de desplazados por la guerra:

- Albania:

Su situación económica, social y de estabilidad, la sitúan muy lejos de los requisitos para entrar a formar parte de la OTAN.

Conclusiones

Los Estados de Europa Central y del Este que lo deseen y que cumplan los criterios de admisión, deben de tener la oportunidad de acceder a la Alianza, por cuanto que ello llevará consigo la ampliación de la zona de seguridad, e influirá de manera positiva en la colaboración entre los países del área y a la estabilidad interior político-económica, de los nuevos miembros.

La demora en el proceso de entrada podría conducir al renacimiento de las amenazas potenciales que pueden desestabilizar la situación en Europa Central y Oriental y conducir al estancamiento de las reformas económicas y debilitamiento de los procesos democráticos.

La detención del proceso de ampliación podría fortalecer las ambiciones de Moscú de reconstruir en esa zona de Europa Central y Oriental su zona de influencia.

Para evitar que los países que no entren en la primera ronda tengan la sensación de ser excluidos y tengan miedo de la formación de nuevas fronteras en Europa; la Alianza deberá:

- Hacer evidente para ellos la posibilidad de asociarse en un futuro no lejano.
- Invitar a estos países a formar parte de diferentes formas de cooperación, como el nuevo nivel de APP y al Consejo de Asociación Euroatlántico.
- Remitir un mensaje evidente y claro de lo que deben hacer para acceder en la segunda ronda.

Rusia y Ucrania. Casos especiales

La esperanza de Rusia

Cuando Gorbachov abrió una perspectiva de «acuerdos de desarme», pactó la histórica retirada soviética de Europa Central-Oriental y creó las condiciones para la unificación alemana, pareció que había llegado por fin la «hora de la integración de Europa» y que Rusia «heredera en poder» de la URSS sería aceptada plenamente por la comunidad occidental europea.

En el año 1990 era tan grande la euforia y la confianza de Moscú hacia el mundo occidental que Gorbachov no pidió «recibos firmados» a cambio de la unificación alemana, «si en aquellos días Gorbachov hubiera propuesto una plena reunificación de Alemania a cambio de la salida de ésta de la OTAN y de la neutralidad, habría encontrado un amplio respaldo en la opinión pública de los dos Estados alemanes, y las presiones podrían haber sido fatales».... confiesa Helmut Kohl en sus memorias. Todos: Bush, Kohl, Mitterrand, prometieron entonces que no habría medidas militares, ni intento de aprovecharse de la nueva situación estratégica.

¿CUÁL ERA LA NUEVA SITUACIÓN ESTRATÉGICA?

A mediados de los años noventa, la situación estratégica de Europa había cambiado, y el cambio resultaba totalmente desfavorable para Rusia. En tres aspectos el cambio afectaba a la seguridad rusa; el primero de estos cambios, era que Moscú había tenido que retirar sus tropas del centro de Europa replegándose 1.500 km, cambiando radicalmente su maniobra tradicional en caso de conflicto armado. El cinturón estratégico de seguridad formado por los Estados aliados del Pacto de Varsovia había desaparecido. La capital del Estado, que estaba situada muy lejos de vanguardia y protegida por varias líneas de defensa escalonadas en profundidad, ahora se encuentra inmediatamente en la línea del frente en caso de conflicto.

El segundo cambio estratégico desfavorable para Rusia está en el hecho de que el Tratado de Reducción y Equilibrio de Fuerzas en el continente europeo, se había hecho entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, pero Rusia tan sólo contaba con una parte del potencial militar de la URSS que había entrado en el cálculo, por lo que el resultado aritmético de la reducción era muy desventajoso para Rusia.

Por último, está la gran pérdida de moral que significó para un Ejército como el ruso, el haber replegado enormes contingentes de tropas sin un «mínimo de condiciones logísticas ni sociales». Esto trajo como consecuencia, una gran disminución de las capacidades de combate del Ejército.

Pero a pesar de estos cambios estratégicos claramente desventajosos para Rusia frente de la OTAN, Rusia tenía todas las promesas de los occidentales de que esto no afectaría a la seguridad de Rusia y que tenía las «puertas abiertas» para incorporarse a las organizaciones occidentales.

En enero del año 1994, la Alianza Atlántica celebró uno de sus habituales reuniones bienales. El principal objetivo de la reunión era decidir qué se hacía con los países del antiguo Pacto de Varsovia, que desde el colapso de la URSS estaban llamando constantemente a la puerta «pidiendo paso». Bill Clinton presentó un programa de «Asociación por la Paz» y expuso las razones por las cuales Estados Unidos se oponía a la entrada de la República Checa, Polonia y Hungría:

«La OTAN, dijo, no puede permitirse trazar una nueva línea entre Este y Oeste, que sea como una profecía del nuevo enfrentamiento.»

¿Qué ha pasado en estos tres años 1994-1997, para que haya cambiado la situación?

La desilusión de Rusia

Las grandes esperanzas rusas de convertirse en un Estado aliado con la democracia y de integrarse en las organizaciones occidentales muy pronto van a quedar frustradas y el «desencanto» ha nacido en «ambos lados».

RAZONES DE ÍNDOLE INTERNA

El proceso de transición ha afectado a todos los órdenes de la vida diaria. Es al mismo tiempo un proceso de transición política desde un régimen totalitario hasta un sistema democrático de libertad; una transición económica para pasar de una economía centralizada de planificación a una economía de libre mercado y abierta al exterior y es finalmente un proceso de transición social materializada en el cambio de estructuras sociales básicas y así escasas diferenciaciones sociales a una estructura propia de una economía de mercado y de una sociedad abierta; una estructura por tanto mucho más compleja y fluida:

- La transición se produce sin puntos de referencia ideológicos. El marxismo-leninismo que inspiraba la anterior organización política y social desaparece sin ser sustituida por las ideas básicas que inspira la democracia occidental. Se construyen estructuras políticas sin el asentamiento en un conjunto de creencias y modos de vida compartidos por la clase política (procedente en gran medida del régimen anterior) y la gran mayoría de la población. En muchos casos la ideología de sustitución será el nacionalismo que es con frecuencia utilizado por los antiguos dirigentes comunistas para perpetuarse en el poder.
- El curso de las reformas en Rusia no ha sido el que Occidente esperaba. La rápida privatización de sectores claves de la economía y la sustitución de la vieja oligarquía comunista por una nueva oligarquía de burócratas corruptos y mafiosos, criminales, han enfriado el buen entendimiento que con Occidente existía desde Gorbachov.

RAZONES DE ÍNDOLE EXTERNA

El apoyo prometido por parte de Occidente no ha sido tan grande ni generoso como en un principio se pensó; los inversores extranjeros necesitan mejores garantías que las proporcionadas por las intenciones proclamadas de reformas.

Rusia muy pronto tuvo la desagradable impresión de que se intentaba colocar al país en un segundo plano, dejándola «marginada de la política internacional». Esta sensación se va incrementando con la falta de esperanza puesta en las organizaciones occidentales de cooperación. Muy pronto se vio que dichas organizaciones no estaban dispuestas a recibirla con los brazos abiertos. Además existe un hecho agravante: había sitio para otros países pero no para Rusia. La Unión Europea se muestra accesible para los antiguos países neutrales y en un futuro no muy lejano para los países de la URSS, pero posiblemente Rusia no tenga acceso a semejantes circunstancias. Fuera de las estructuras estrictamente europeas, la situación es semejante; un ejemplo lo tenemos en el hecho de que tanto Alemania como Japón se convertirán en miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU pero se ha hecho esperar la entrada de Rusia en el grupo G-7.

Lo mismo debe decir de su entrada en la OTAN, es algo totalmente impensable aunque Rusia ve, entre ofendida y resignada, que la entrada de países que pertenecieron al Pacto de Varsovia es ineludible y el calendario ya está fijado.

Pero también es impensable una verdadera arquitectura de seguridad en Europa sin que Rusia tenga su papel preponderante en dicha arquitectura.

El día 27 de mayo de 1997 se firmó en París (por parte de la OTAN firmaron los presidentes o jefes de gobierno de los 16 países y por parte de Rusia el presidente Yeltsin), el acuerdo entre la Alianza y Rusia, llamado Acta Fundacional, que da por terminado de forma oficial la guerra fría y convierte en socios activos para la seguridad europea a antiguos enemigos que dejan ahora de considerarse adversarios y se abstienen de usar «la amenaza o la fuerza» en contra del otro.

El Acta, es un documento de 24 páginas, con el que ambas partes se comprometen a trabajar por la seguridad «indivisible» de Europa. Rechazan el veto sobre los actos de otro socio y concretan 20 áreas de cooperación:

- Las partes signatarias establecen «un compromiso político duradero» fundado sobre los principios de la democracia y de la seguridad en la cooperación.
- Ambas partes pretenden construir una Europa estable, pacífica y sin división «entera y libre», mediante una asociación fuerte, estable y duradera, que se desarrollará mediante mecanismos concretos.
- En el preámbulo se dice que la OTAN, «ha emprendido una transformación histórica que está llamada a continuar». Ha reducido las fuerzas nucleares y las tropas convencionales, al mismo tiempo que preservaba la capacidad de cumplir los compromisos adoptados en el Tratado de Washington.
- Rusia prosigue la edificación de una sociedad democrática y la realización de su transformación política y económica y ha procedido a una profunda reducción de sus Fuerzas Armadas y a una revisión de su Doctrina Militar.

Caso de Ucrania

SITUACIÓN ACTUAL

Desde su separación de la extinta URSS, Ucrania tuvo que realizar a marchas forzadas su transformación hacia una economía de mercado, liberalizando precios y privatizando industrias y servicios estatales.

En cuanto a sus relaciones con Rusia, Moscú pide a Ucrania una mayor cooperación en asuntos tales como: ampliación en la OTAN, protección de los derechos de la población rusa y del idioma ruso, aunque las cuestiones más candentes entre ambos países pueden reducirse a dos: la flota del mar

Negro y la base naval de Sebastopol en Crimea. La mayoría de las ocasiones los dirigentes rusos sostienen que este puerto pertenece a Rusia y no desaprovechan la ocasión para manifestarlo. Otro aspecto de las relaciones que molesta a Moscú es el hecho de que Ucrania no haya firmado todavía oficialmente la Carta de la Comunidad de Estados Independientes.

Recientemente Rusia y Ucrania han firmado un tratado de amistad, por el que Rusia renuncia a sus pretensiones territoriales sobre Ucrania y ésta ha aceptado congelar cualquier planteamiento sobre su eventual ingreso en la OTAN durante una década, por lo menos, que es el plazo de vigencia del tratado.

La cohesión del Ejército ucraniano es una pieza fundamental en el mantenimiento de la estabilidad interior de Ucrania. En el momento de su independencia Ucrania poseía el tercer arsenal atómico mundial. A pesar de la reducción que se está llevando a cabo, las Fuerzas Armadas ucranianas siguen siendo una fuerza formidable.

En noviembre del año 1994, el Parlamento ucraniano firmó el TNP, lo que convierte a Ucrania en un Estado desnuclearizado a pesar de la protesta de amplios sectores nacionalistas que ven en la posesión de armas atómicas la mejor garantía de defensa ante un futuro incierto.

POSTURA ANTE LA OTAN

Ucrania ha contribuido a bloquear los intentos rusos de constituir un amplio frente militar anti OTAN. A cambio, la Alianza mediante una «relación especial», ha tenido muy en cuenta las preocupaciones ucranianas en materia de seguridad.

La independencia e integridad territorial de Ucrania son respaldadas firmemente por Estados Unidos y Europa Occidental; en este sentido, se ha firmado en la cumbre de julio en Madrid, un documento OTAN/Ucrania en paralelo a los planes de ampliación de la Alianza, que a semejanza del acto Rusia/OTAN, regula las relaciones entre la OTAN y Ucrania.

Factores de convergencia y divergencia de las estructuras de seguridad y defensa en los países no integrados

Factores de convergencia

La cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid durante los días 8 y 9 de julio 1997, afrontó, entre otras cuestiones, la reforma de las estructuras de man-

dos de la Alianza para establecer una mayor presencia europea. Tras este compromiso, podemos afirmar que los países líderes de la Unión Europea no intentan establecer una identidad de seguridad y defensa de la Unión Europea al «margen de la OTAN y sin la presencia de Estados Unidos»:

«La OTAN está desarrollando sistemas homologados que puedan ser utilizados por los miembros europeos para operaciones dirigidas por la UEO.»

En los próximos decenios, al menos, la IESD, sólo se concebirá en el seno de la OTAN. Seguramente, en el nivel de mando estratégico, o de primer orden en Europa (Saceur) aparecerá un segundo mando (vice Saceur) europeo, con responsabilidades específicas para desarrollar y preparar las operaciones dirigidas por la UEO, cuando se decida utilizar recursos de la OTAN en apoyo de una operación a desarrollar en suelo europeo.

Por tanto la «convergencia de intereses de la Alianza y la Unión Europea, en este momento, y en los países no integrados “es total”, en los aspectos de seguridad y defensa».

RAZONES DE LA OTAN PARA EXTENDERSE HACIA EL ESTE

La incorporación a la OTAN de los Estados de Europa Central y Oriental que cumplan los criterios establecidos:

- Ampliará la zona de seguridad y creará condiciones para la «exportación» de los valores occidentales a los territorios limítrofes de la Alianza.
- A través del aumento de las capacidades para llevar a cabo las operaciones de paz, emprendidas bajo los auspicios de la ONU o la OSCE, reforzará la capacidad de la OTAN para actuar a favor de la seguridad y estabilidad en todo el territorio euroatlántico.
- Acelerará y fijará las reformas democráticas en los nuevos Estados miembros contribuyendo a que los Estados de Europa Central y Oriental superen los retrasos de las décadas pasadas, reforzando la estabilidad económica.
- Promoverá las relaciones de «buena vecindad» que marcan los intereses de todos los países europeos.
- La perspectiva de la ampliación de la OTAN ha traído efectos concretos y evaluables, contribuyendo a la eliminación de los conflictos entre Hungría y Eslovaquia; Hungría y Rumania; Hungría y Ucrania. La condición de miembros de Turquía y Grecia ha prevenido de manera eficaz un conflicto abierto entre estos Estados.

- Asegurará la prevención de la renacionalización de las políticas defensivas de los Estados miembros, a través de conservar la exigencia de mantener la claridad en el proceso de planificación de la defensa y sus presupuestos.

Fortalecerá las RRTT, por medio de lazos bien desarrollados entre los países de Europa Central y Oriental y Estados Unidos:

- Acompañará de manera suplementaria al proceso de ampliación de la Unión Europea (todos los candidatos para la «condición de miembros de la Alianza» aspiran a su integración final).
- La aportación de la Alianza hacia los Estados de Europa Central y Oriental borrarán en parte el error cometido por las democracias occidentales en los acuerdos de Yalta y Potsdam.
- La ampliación debe hacerse en un sentido integrador, sin nuevas fronteras y abierta a todos los Estados.
- Por otro lado la ampliación beneficiará a Occidente, asegurando la parte oriental de sus fronteras, no sólo militarmente sino en las posibles influencias.
- La aportación de la OTAN hacia Europa Central y Oriental tiene que ser tratada como una forma integral de reforma y remodelación de la Alianza. La ampliación es la clave y la conclusión lógica de esta reforma. La evolución de la OTAN es un proceso complejo en el que la posición de los factores Estados miembros tiene que tomarse en cuenta.

Factores de divergencia

Los países que aspiran a incorporarse, son en relación con el nivel medio de la Unión Europea, países pobres con una renta inferior al 40% de la media comunitaria y que precisan ayudas que habrá que restarles de los que reciben ahora los países con más renta.

Esto obligaría a que la entrada se produzca de forma escalonada y que seguramente en el año 2000 no se haya incorporado ningún país. Además el volumen de las ayudas a los nuevos candidatos será limitada a un 4% de su Producto Interior Bruto (PIB) por evitar que un exceso de recursos provoque grandes distorsiones en los precios.

Los países candidatos deben, antes de entrar, armonizar sus legislaciones, incorporando a las mismas el derecho y el acervo comunitarios.

Los miembros actuales de la Unión Europea tienen que prevenirse contra los que quieren avanzar demasiado rápido en la integración. Se debe ampliar pero también se debe mantener la suficiente flexibilidad como la única manera de asegurar que una Unión Europea cada vez más amplia conserve la unidad y una finalidad política.

Como conclusión debemos decir que hay que desterrar injustificadas prevenciones ante la profundización y ampliación de la Unión Europea. Una Europa excluyente es una Europa truncada y anclada en sus viejos problemas. Europa no debe ser concebida según una prioridad económica, porque lo que une a los europeos sobre todo es una cultura común, la cultura de la libertad.

Conclusión

La desaparición del mundo bipolar ha cambiado el esquema de la seguridad en Europa. Ya no se basa en exclusividad en la disuasión sino que se buscan diferentes campos de cooperación entre los Estados y se aumenta el peso de elementos no militares:

- Al mismo tiempo han aparecido nuevos riesgos a la seguridad que habían permanecido dormidos, sobre todo en los países que pertenecieron al bloque comunista.
- Todos estos cambios hacen necesario una nueva arquitectura de seguridad en Europa.
- La OTAN se está transformando en una entidad política y su misión en el futuro no será exclusivamente garantizar la seguridad en Europa, sino servir al ideal de la economía de mercado y la democracia, pilares de la sociedad occidental contemporánea.
- Después del Tratado de la Unión celebrado en Maastricht, la PESC de la Unión Europea no ha dado «grandes pasos», hoy por hoy, no parece viable una política de seguridad europea fuera de la Alianza.

El protagonismo de la UEO parece que también está dentro de la Alianza.

Tanto la OTAN como la Unión Europea afrontan el reto de la reconstrucción y democratización del Este y la estabilidad del continente en el próximo siglo.

Para ello ambas Organizaciones se disponen a aprobar reformas internas y procesos de ampliación decisivos para la seguridad de generaciones de europeos.

Una ampliación de la OTAN muy amplia y rápida podría poner en peligro la estabilidad de la Alianza e incluso trasladar a su seno los conflictos étnicos hoy existentes fuera de la misma.

Un aumento excesivo de los mandos de la Alianza y los cuarteles generales pueden llevar a una renacionalización de los mismos, por lo que estos deben tener un tinte multinacional:

- La ampliación de la Unión Europea seguirá un camino paralelo a la ampliación de la OTAN aunque el ritmo será más lento.
- En una ampliación sin límites, la OTAN y la Unión Europea acabarían quebrándose por lo que quizás habría que pensar en subgrupos o comunidades complementarias.
- Los obstáculos a la ampliación de la Unión Europea serán: el número excesivo de comisarios, la extensión del voto por mayoría; el futuro vínculo Unión Europea/UEO, el capítulo de empleo y la creación de un espacio único de justicia e interior.
- La ampliación de la Unión Europea hacia el Este no puede ni debe ir a cargo de las regiones de renta inferior al promedio continental (España, Grecia, Portugal e Irlanda) para que la solidaridad siga funcionando.

Bibliografía

Análisis jurídico de la PESC en el Tratado de la Unión.

Cuadernos de Estrategia del CESEDEN número 77 «La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)».

Declaración cumbre de Maastricht, 18 de diciembre de 1991.

GADAUD, ANDRÉ, embajador de Estados Unidos en España. Conferencia pronunciada en el CESEDEN, mayo de 1996 «Francia y la defensa de Europa».

GUEHEENNO, JUAN M.^a. *Boletín de Información* del CESEDEN número 241. Artículo publicado de la revista *Politique Étrangère*.

MÉNDEZ PINADO, ELVIRA. *Revista de la UE*.

MORA BENAVENTE, ENRIQUE. Conferencia pronunciada en el CESEDEN (ALEDE), 22 de enero de 1997, «Inestabilidad en Europa Central y Oriental».

N. GARGNER, RICHARD, embajador de Estados Unidos en España. Conferencia pronunciada en el CESEDEN, mayo de 1996 «La política exterior de la Administración Clinton».

PANDO DESPIERTO, JUAN. *Boletín de Información* del CESEDEN número 248. «La reaparición de los antiguos males en Europa». *Revista Española de Defensa* número 110, abril de 1997.

Revista de la OTAN números 2 y 6 de 1996, 1 y 2 de 1997.