

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por RAFAEL CALDUCH CERVERA

La realidad de las fronteras está asociada a la historia de la humanidad desde que se llevó a cabo la revolución agraria del Neolítico, hace más de 10.000 años. En efecto, el proceso de sedentarización de las sociedades humanas, impuso la necesidad de fijar límites territoriales a los espacios ocupados de modo permanente. Al establecerse dichos límites se diferenciaba simultáneamente el espacio interior, objeto de apropiación individual o colectiva (derecho de propiedad) y de explotación, del espacio exterior, ajeno y susceptible de pertenencia a otra sociedad o simplemente tierra de nadie (res nullius). Los límites fronterizos se convirtieron, desde su origen, en realidades espaciales (geográficas) pero también eran realidades creadas por las sociedades humanas con decisivas consecuencias económicas, políticas y culturales. No resulta, por tanto, extraordinario comprobar que en el transcurso histórico, su alcance y significado fueran dinámicos y cambiantes.

En efecto, si durante toda la Antigüedad y la Edad Media, no faltaron los imperios y Estados que delimitaron sus fronteras y trataron de mantenerlas o ampliarlas ejerciendo su poder militar, tampoco fueron escasos los ejemplos de invasión, conquista y posterior ocupación realizada por sociedades nómadas que habían surgido y se habían desarrollado gracias a carecer de un territorio propio y de ignorar la necesidad y el sentido de las fronteras territoriales. Esta tensión, con frecuencia violenta, entre sociedades sedentarias y nómadas, fue decantándose a partir de la Edad Moderna a favor de la supremacía de las primeras sobre las segundas. El desarrollo y expansión colonial de los modernos Estados europeos, que identificaron

la concepción jurídica y política de soberanía con el ámbito territorial definido por las fronteras, se difundió mundialmente hasta imponerse como modelo único de organización estatal.

Sin embargo, las transformaciones políticas, económicas, tecnológicas y comunicativas que se iniciaron en la sociedad internacional de fines del siglo XVIII y que eclosionaron durante las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, alteraron, de nuevo, las estructuras mundiales y estatales, dando origen a un proceso de creciente e irreversible interdependencia a escala planetaria que se compaginaba mal con la fragmentación geopolítica de los países soberanos. En definitiva, las sociedades estatales se internacionalizaban de un modo inexorable y, paralelamente, las fronteras comenzaban a perder el sentido de limitación territorial que habían ostentado durante milenios. La vieja tensión histórica entre sedentarismo y nomadismo, estaba dando paso a una nueva tensión entre mundialismo (otros lo llamarían globalismo) y estatalismo que está llamado a convertirse en uno de los ejes vertebradores de las relaciones en y entre las sociedades del siglo XXI.

Con esta perspectiva en mente, al abordar el estudio de las fronteras exteriores de la Unión Europea, surgió la interrogante de la perspectiva desde la que el grupo debería estudiar una problemática tan importante y actual. Frente al criterio geopolítico tradicional de realizar el análisis siguiendo las distintas áreas o regiones geopolíticas con las que la Unión Europea mantiene relaciones, criterio por otro lado siempre discutible por las dosis de discrecionalidad que conlleva su utilización, se adoptó el criterio del análisis funcional, es decir diferenciando los distintos ámbitos de actividad en los que la Unión Europea ha asumido competencias, ya sea de forma exclusiva o compartida con los países miembros, y evaluando sus relaciones con el resto del mundo de acuerdo con cada una de ellas.

Esta opción fue una decisión que adopté como director del proyecto y que guió tanto la selección de los especialistas que integraron el grupo de investigación, como la perspectiva que cada uno de ellos ha seguido para la elaboración de su estudio. Por ese motivo, asumo desde aquí la responsabilidad que pudiera derivarse en el caso de que esta poco habitual perspectiva de investigación de las fronteras se haya revelado errónea y, desde luego, es un mérito de los investigadores del grupo el valor científico que tengan los trabajos que se han realizado.

Sin embargo, la elección del criterio del análisis funcional no fue, en modo alguno, una decisión arbitraria sino que se adoptó siguiendo dos criterios

claramente científicos: el criterio de especialización y el criterio de adecuación a la realidad. Combinados concedían, a mi juicio, una clara ventaja al análisis funcional a la hora de aportar una reflexión estratégica que fuese útil para nuestros dirigentes políticos y militares, objetivo último y primordial que debía cumplir el grupo de investigación ya que había motivado su creación.

En efecto, el criterio de especialización imponía serias restricciones a la aplicación del análisis geopolítico, pues es una realidad insoslayable que en nuestro país sólo existe tradición científica y, por tanto, buenos y numerosos especialistas para algunas regiones del mundo, como Europa Occidental, Magreb e Iberoamérica. En cambio contamos con muy escasos, aunque excelentes, especialistas en Rusia, Europa Oriental y países árabes, mientras que carecemos de verdaderos expertos en África Subsahariana, el Cáucaso, Asia Central, Extremo Oriente y Pacífico, regiones que poseen una importancia creciente en la proyección exterior de la Unión Europea. En semejantes circunstancias, parecía aconsejable recurrir a economistas, politólogos, internacionalistas o analistas de seguridad y defensa, para que realizasen sus estudios desde los campos específicos en los que tenían acreditada su trayectoria científica con una visión macrointernacional.

Por otra parte, la propia evolución del proceso de integración europea está reconduciendo, poco a poco, la perspectiva geopolítica de las primeras décadas de existencia de la Comunidad Europea a una perspectiva funcionalista que, por otro lado, resulta más acorde con la lógica originaria de dicho proceso.

Los modelos de acuerdos comerciales ya incorporaron esta lógica desde la década de los años setenta, como lo demuestran los Convenios de Lomé y, actualmente de Cotonu, en los que se incluían países de África, Caribe y Pacífico. Análogamente, los acuerdos de asociación han adoptado una estructura básica en la que se conjugan unos aspectos económicos y políticos básicos que después se complementan con elementos específicos de los países o regiones a los que se aplican. La política de vecindad, se ha aprobado precisamente para estandarizar los procedimientos de negociación, ejecución y supervisión de las relaciones con áreas tan diferentes como el Magreb, el Cáucaso, Asia Central o Europa Oriental. Los principales instrumentos de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) –declaraciones, posiciones y estrategias– se han establecido atendiendo a la distinta función que deben desempeñar y no según las áreas o países a los que deben aplicarse. Y, en fin, podríamos seguir

multiplicando los ejemplos en los que la Unión Europea hace primar el criterio funcionalista sobre el criterio geopolítico.

Pero esta lógica funcional, que modifica de forma esencial el trazado y las características de las fronteras geopolíticas europeas desde los inicios del propio proceso de integración con el Tratado de París del año 1951, de una parte está suprimiendo las fronteras interiores de la Comunidad, como ya ocurrió desde el año 1968 al crearse la Unión Aduanera y podemos apreciar mucho más nítidamente en la actualidad con la aplicación de Schengen y la Unión Económica y Monetaria. Pero al mismo tiempo, también este lado facilita la emergencia de nuevas fronteras, aparentemente más intangibles que las fronteras políticas que existen entre los países miembros pero no por ello menos reales. Son las fronteras que existen entre los países donantes y receptores de fondos estructurales o de cohesión, las que dividen a los países en agrícolas e industrializados, las que separan las regiones pobres y las regiones ricas, las que distinguen a las potencias motoras de la integración de aquellos otros miembros llamados a secundar las decisiones de las primeras, etc.

En resumen, el criterio de análisis funcional resulta adecuado para revelar nos el proceso de redefinición de las fronteras que se está produciendo en la Unión Europea, en parte debido al propio desarrollo de la integración pero también a un fenómeno de alcance mundial que denominamos globalización. Si alguna virtud posee la perspectiva funcional, es que rompe la falsa imagen de homogeneidad interna y heterogeneidad exterior que proyecta inevitablemente el análisis geopolítico. Algo que, sin ningún género de dudas, se ajusta más a la cambiante realidad internacional tanto de Europa como del resto el mundo.

De acuerdo con el criterio funcional, el análisis se dividió en cinco áreas temáticas:

- 1. Fronteras demográficas y sociales.*
- 2. Fronteras económicas.*
- 3. Fronteras político-diplomáticas.*
- 4. Fronteras de seguridad y defensa.*
- 5. Fronteras culturales.*

Cada una de estas áreas tuvo como investigador respectivo a doña Bárbara Fernández García; don José María Casado Raigón; don Fernando Villena Sánchez; don Fernando Fernández Fadón y don Felipe Sahagún, que con la coordinación del coronel don José Antonio Pizarro del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y mi intervención como pre-

sidente, llevó a cabo durante todo el año 2007 varias sesiones para articular los criterios metodológicos y los procedimientos de trabajo. Es digno de destacar el esfuerzo que el grupo tuvo que realizar para adaptar sus análisis a los cambios jurídicos e institucionales que incluye el proyecto de Tratado de la Reforma, cuyo texto todavía no estaba consolidado en el momento de concluirse la investigación.

Los diferentes trabajos realizados por los miembros del equipo, arrojan varias conclusiones claras:

- 1. El sentido y alcance de las fronteras está modificándose como consecuencia del proceso de acelerada interdependencia mundial que se experimenta durante la segunda mitad del siglo XX y muy especialmente tras el fin de la bipolaridad. Estos cambios están afectando al propio proceso de integración europea y a la posición que ocupa la Unión Europea en el contexto mundial.*
- 2. Lo esencial de la modificación fronteriza que experimenta la Unión Europea consiste en la progresiva sustitución de las fronteras territoriales por otras de carácter social, político, económico y cultural que emergen de un modo indistinto tanto dentro como fuera de la Unión y que están obligando a una progresiva revisión de las competencias institucionales y las políticas adoptadas. Un reto que durante los últimos tres lustros está siendo enfrentado por la Unión Europea con un relativo éxito, gracias a una variable conjugación de tratados constitutivos y ampliaciones a nuevos miembros, pero que no impide que la brecha entre lo alcanzado y los desafíos que imponen la realidad intraeuropea e internacional siga ampliándose. Ya se trate de las políticas aplicada al medio ambiente, los movimientos migratorios, la cooperación para el desarrollo, la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, las relaciones de vecindad o la protección lingüística y religiosa, por citar sólo algunos ejemplos significativos, cada vez resulta más perentorio que dichas políticas estén presididas por la aplicación de los principios de coherencia, continuidad y subsidiariedad para garantizar la eficacia en su ejecución.*
- 3. Existe un claro desequilibrio entre la posición hegemónica mundial que ha alcanzado la Unión Europea en los ámbitos demográfico, económico, social y científico-tecnológico, de una parte, y la posición secundaria que todavía ocupa en los ámbitos político, diplomático, militar y de seguridad. Este desequilibrio se mitigará con la aplicación del Tratado de la Reforma pero de ningún modo desaparecerá.*
- 4. Los movimientos migratorios cuyo destino es la Unión Europea están modificando su composición demográfica que experimentaba un fuerte tendencia al envejecimiento, propia de los países más desarrollados,*

pero al mismo tiempo están generando una apreciable variación de su estructura social y cultural cuyas consecuencias se dejarán sentir a medio y largo plazo. Las fronteras migratorias exteriores de la Unión Europea siguen criterios transnacionales no siempre coincidentes con la distancia demográfica. Se pueden apreciar cuatro fronteras migratorias atendiendo a su impacto demográfico en la Unión Europea: la frontera con el Magreb y, en menor medida pero con una tendencia creciente, países del África Subsahariana; la frontera con los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI); la frontera con América Latina y, finalmente la frontera con Oriente Medio, el subcontinente indio y el este asiático.

- 5. Desde la perspectiva económica, el proceso de apertura comercial y financiera que ha realizado la Unión Europea unido al establecimiento del euro como moneda internacional de reserva alternativa al dólar, ha reforzado su posición económica mundial al tiempo que ha favorecido la creación de espacios económicos comunes con terceros países o la reducción de sus fronteras económicas. La creación del Espacio Económico Europeo con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, salvo Suiza, ha extendido comercial y financieramente las fronteras comunitarias, situando las relaciones transatlánticas (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) como primera y prioritaria frontera económica. También resultan significativas por su alcance económico y energético las relaciones con la Federación de Rusia y el entorno de los países de la CEI. Una tercera área de creciente importancia económica para la Unión Europea, a medio plazo, es la que nos vincula a China y el subcontinente indio. En relación con estos ejes económicos prioritarios, las relaciones con América Latina, los países del Magreb, de Oriente Medio o del África Subsahariana, se sitúan en un nivel de importancia económica muy inferior y no siempre con perspectivas favorables a medio y largo plazo.*
- 6. En el terreno de las relaciones políticas y diplomáticas, la verdadera frontera que posee la Unión Europea es la que se deriva del grave desequilibrio entre las exigencias que imponen el peso territorial, demográfico y económico mundial que posee y las limitadas competencias institucionales y escasos recursos humanos y financieros con los que se ha dotado a la PESC. Aunque las modificaciones contempladas en el Tratado de la Reforma mitigan este desajuste, quedan aún muy lejos de garantizar la base política suficiente para que la Unión Europea pueda hacer frente con eficacia a los retos impuestos por su posición hegemónica mundial. La hipoteca impuesta por los intereses nacionales proyec-*

tados sobre las políticas exteriores de los principales países miembros de la Unión Europea, seguirá suponiendo una barrera real a las posibilidades de coherencia y colaboración intergubernamental a favor de una PESC más efectiva y creíble.

- 7. Cuando se trata de las cuestiones de seguridad y defensa, se impone una primera reflexión sobre la distinción establecida desde el Tratado de Maastricht entre las competencias de defensa (seguridad exterior), incluidas en el ámbito de la PESC, y las de seguridad interior que se incorporaron al espacio de los Asuntos de Justicia e Interior. Como muy pronto demostraron los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos, y del 11 de marzo de 2004 y 7 de julio de 2005 en Europa, esta distinción que se mantiene en el Tratado de la Reforma, constituye una frontera institucional y competencial que dificulta el tratamiento integral de la seguridad y la defensa que está imponiendo de forma cada vez más inevitable la complejidad y multidimensionalidad de las amenazas, crisis y conflictos armados que se suceden, a veces en las propias fronteras territoriales de la Unión Europea. Junto a esta frontera, merecen destacarse otras tres fronteras funcionales: la que resulta de la creciente dependencia energética de los países europeos y que vincula su seguridad económica a largo plazo al logro de unas relaciones de cooperación estables con potencias como la Federación de Rusia o los países de Oriente Próximo; la que surge como consecuencia de una creciente consolidación de redes organizadas de la criminalidad internacional y, por último aunque no por ello menos importante, el desarrollo de nuevos instrumentos de cooperación en la política antiterrorista que permitan articular una verdadera frontera de seguridad, intraeuropea e internacional, capaz de prevenir y, llegado el caso, actuar de forma decisiva contra los grupos del terrorismo yihadista.*
- 8. No podría completarse el panorama de investigación, sin hacer alusión a las fronteras culturales. Desde sus orígenes, el proceso de integración europea optó, de forma acertada, por eludir cualquier intento de integración cultural. El reconocimiento de la diversidad de lenguas oficiales de los países miembros, fue el principio jurídico que acompañó a la realidad de respeto y protección de la diversidad religiosa y cultural, incluidas las minorías, que ha dominado la historia de la construcción europea.*

Sin embargo, esta estrategia de multiculturalismo activo que tanto facilitó el avance en la integración, comienza a constituir una frontera que a largo plazo puede arruinar la existencia de la propia Unión Europea. En efecto, la necesidad de consolidar un núcleo básico de elementos culturales que

sustente la identidad colectiva europea sin merma de las particularidades culturales de países y regiones, se hace tanto más evidente cuanto que su ampliación a 27 países y la incorporación de una creciente población inmigrante, está diluyendo paulatinamente la comunidad de valores y principios que todavía caracterizan a todos los países que participan en la Unión Europea.

Emergentes fronteras culturales en el seno de la Unión que vienen a converger con las que por durante siglos han imperado y que por efecto de la mundialización comunicativa está provocando, simultáneamente, un localismo cultural y una tendencia al universalismo civilizatorio cuyo principal efecto es el desarraigo identitario de amplios sectores sociales, dentro y fuera de la Unión Europea, transformado con frecuencia en movimientos radicalizados que hacen de la xenofobia, la intolerancia y la violencia sus banderas de movilización.

Como podemos apreciar, las conclusiones de los diversos capítulos realizados por el grupo de investigación, apuntan a una misma dirección: la Unión Europea ha avanzado lo suficiente para considerarse una realidad consolidada y difícilmente reversible, pero tiene ante sí nuevos retos que exigirán avances mucho más decididos en el camino de la integración europea si se desea mantener su posición mundial. Para llevar a cabo tales avances, resulta imprescindible reflexionar cada vez más en términos funcionales superando las categorías geopolíticas del pasado.